



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PRIIT PIKAMÄE
prednesené 7. decembra 2023¹

Vec C-680/22 P

**DD
proti**

Agentúre Európskej únie pre základné práva (FRA)

„Odvolanie – Verejná služba – Disciplinárny režim – Odvolanie z funkcie – Začatie administratívneho vyšetrovania – Aspoň neúplný dôkaz – Článok 86 ods. 2 služobného poriadku úradníkov Európskej únie – Objektívna nestrannosť vyšetrovateľa – Pojem ‚plagiátorstvo‘ – Žaloba o neplatnosť a o náhradu škody“

I. Úvod

1. Odvolateľ svojím odvolaním navrhuje, aby Súdny dvor zrušil rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie zo 7. septembra 2022, DD/FRA (T-470/20, EU:T:2022:511, ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým Všeobecný súd zamietol jeho žalobu, ktorou sa domáhal na jednej strane zrušenia rozhodnutia Agentúry Európskej únie pre základné práva (ďalej len „FRA“) z 12. novembra 2019, ktorým mu bola uložená disciplinárna sankcia spočívajúca v odvolaní z funkcie (ďalej len „rozhodnutie o odvolaní z funkcie“), a rozhodnutia z 15. apríla 2020, ktorým bola zamietnutá sťažnosť podaná proti rozhodnutiu o odvolaní z funkcie, a na druhej strane náhrady majetkovej a nemajetkovej ujmy, ktorú údajne utrpel.

2. Toto odvolanie, ktoré patrí do pôsobnosti práva v oblasti verejnej služby Európskej únie, pozostáva z ôsmich odvolacích dôvodov, ktorými odvolateľ vytýka Všeobecnému súdu, že sa viackrát dopustil nesprávneho právneho posúdenia. V súlade s požiadavkou Súdneho dvora sa tieto návrhy zameriavajú na štvrtý odvolací dôvod, ktorým odvolateľ v podstate spochybňuje analýzu Všeobecného súdu týkajúcu sa zákonnosti začatia administratívneho vyšetrovania v rámci disciplinárneho konania. Odvolateľ konkrétne tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil zjavne nesprávneho posúdenia podmienky, podľa ktorej správny orgán musí disponovať aspoň neúplným dôkazom, aby mohol začať toto vyšetrovanie.

3. Prejednávaná vec poskytuje Súdnemu dvoru príležitosť vyjadriť sa k požiadavkám, ktoré treba splniť, pokiaľ ide o úroveň dokazovania odôvodňujúcu začatie takého administratívneho vyšetrovania. Súdny dvor bude tiež musieť zaujať stanovisko k stupňu presnosti, s akou musí správny orgán určiť porušenia povinností vyplývajúcich zo služobného poriadku úradníkov Európskej únie v znení uplatniteľnom na spor (ďalej len „služobný poriadok“), ktoré vytýka

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

príslušnému úradníkovi, a k otázke, či je správny orgán povinný uviesť konkrétne ustanovenia služobného poriadku, ktoré boli údajne porušené. Súdny dvor tak bude musieť rozvinúť svoju judikatúru týkajúcu sa procesných záruk zakotvených v disciplinárnom režime Európskej únie.

II. Právny rámec

Služobný poriadok úradníkov Európskej únie

4. Článok 11 prvý odsek služobného poriadku stanovuje:

„Úradník vykonáva svoje povinnosti a správa sa výlučne v súlade so záujmami Únie. Nevyžaduje ani neprijíma pokyny od vlády, orgánu, organizácie alebo osôb mimo svojej inštitúcie. Pridelené povinnosti si plní vecne, nestranne a so zreteľom na svoju povinnosť lojality voči Únii.

5. Článok 12 služobného poriadku stanovuje:

„Úradník sa zdrží každého konania alebo správania, ktoré by mohlo nepriaznivo ovplyvniť jeho postavenie.“

6. Podľa článku 21 služobného poriadku:

„Úradník bez ohľadu na svoje služobné postavenie pomáha a radí svojim nadriadeným; je zodpovedný za plnenie úloh, ktoré mu boli pridelené.

Úradník zodpovedný za akúkoľvek časť služby je zodpovedný svojim nadriadeným vo vzťahu k právomociam, ktoré mu boli udelené, a za vykonanie pokynov, ktoré vydal. Zodpovednosť jeho podriadených ho v žiadnom prípade nezbavuje jeho vlastnej zodpovednosti.“

7. Článok 86 služobného poriadku, ktorý sa nachádza v jeho hlave VI nazvanej „Disciplinárne opatrenia“, znie takto:

„1. Každé porušenie povinností vyplývajúcich z tohto služobného poriadku úradníkom alebo bývalým úradníkom, úmyselné alebo spôsobené nedbanlivosťou z jeho strany, vystaví tohto úradníka disciplinárnemu konaniu.

2. Ak ustanovujúci orgán alebo [Európsky úrad pre boj proti podvodom (ďalej len ‚OLAF‘)] získajú dôkaz o porušení povinností v zmysle ods. 1, môžu začať administratívne vyšetrovanie, aby overili, či k tomuto porušeniu naozaj došlo.

3. Disciplinárne predpisy, postupy a opatrenia, a predpisy a postupy týkajúce sa administratívneho vyšetrovania, sú upravené v prílohe IX.“

8. Podľa článku 1 prílohy IX služobného poriadku:

„1. Vždy, keď [OLAF] vyšetrovaním odhalí možnosť osobnej účasti úradníka alebo bývalého úradníka určitej inštitúcie, táto osoba musí byť o tom urýchlene informovaná, ak sa tým nenaruší ďalší priebeh vyšetrovania. V žiadnom prípade sa závery, poukazujúce menovite na úradníka, nesmú po skončení vyšetrovania spájať s ním bez toho, aby príslušný úradník nedostal príležitosť

vyjadriť sa ku skutočnostiam, ktoré sa ho týkajú. V záveroch sa musí uviesť odkaz na tieto pripomienky.

2. V prípadoch, ktoré vyžadujú absolútnu dôvernosť na účely vyšetrovania a použitie vyšetrovacích postupov patriacich do právomoci vnútroštátneho súdneho orgánu, môže byť splnenie povinnosti vyzvať úradníka, aby sa vyjadril, odložené po dohode s ustanovujúcim orgánom. V takýchto prípadoch sa disciplinárne konanie nesmie začať skôr, ako úradník dostane príležitosť na vyjadrenie.

3. Ak sa po vyšetrovaní inštitúciou OLAF nemôže byť podaná žaloba proti úradníkovi, ktorý bol obvinený, príslušné vyšetrovanie sa uzavrie bez prijatia ďalších opatrení, na základe rozhodnutia riaditeľa OLAF, ktorý o tom písomne informuje úradníka a jeho inštitúciu. Úradník môže požiadať, aby toto rozhodnutie bolo vložené do jeho osobného spisu.“

9. Článok 2 prílohy IX služobného poriadku stanovuje:

„1. Pravidlá stanovené v článku 1 tejto prílohy sa uplatňujú s nevyhnutnými zmenami aj na ostatné administratívne vyšetrovania, vykonané ustanovujúcim orgánom.

2. Ustanovujúci orgán informuje príslušnú osobu v čase ukončenia vyšetrovania, poskytne jej závery vyšetrovacej správy a na požiadanie aj všetky dokumenty priamo súvisiace s obvineniami, ktoré boli proti nej vznesené v súlade s ochranou legitímnych záujmov tretích strán.

...“

III. Okolnosti predchádzajúce sporu, konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

A. Okolnosti predchádzajúce sporu

10. Odvolateľ bol 1. augusta 2000 prijatý do zamestnania orgánom oprávneným uzatvárať pracovné zmluvy (ďalej len „OUPZ“) agentúry Únie, Európskeho strediska pre monitorovanie rasizmu a xenofóbie (EUMC), teraz FRA, ako dočasný zamestnanec v zmysle článku 2 písm. a) Podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov Európskej únie (ďalej len „PZOZ“). Pôvodne bol prijatý do zamestnania na dobu určitú, ale od 16. decembra 2006 dostal zmluvu na dobu neurčitú.

11. Listom z 13. júna 2013 vtedajší riaditeľ FRA informoval odvolateľa o svojom rozhodnutí ukončiť jeho zmluvu.

12. Rozsudkom z 8. októbra 2015, DD/FRA (F-106/13 a F-25/14, EU:F:2015:118), Súd pre verejnú službu zrušil rozhodnutie o ukončení zmluvy z dôvodu, že riaditeľ FRA pred jeho prijatím odvolateľa výslovne neinformoval o tom, že na základe rôznych incidentov zamýšľa vypovedať jeho zmluvu, a nevyzval ho, aby sa k tomuto rozhodnutiu vyjadril.

13. Dňa 29. februára 2016 FRA na čele s novým riaditeľom opätovne prijala odvolateľa na jeho pracovné miesto v rámci výkonu rozsudku z 8. októbra 2015, DD/FRA (F-106/13 a F-25/14, EU:F:2015:118).

14. E-mailom z toho istého dňa vedúci oddelenia požiadal odvolateľa, aby najneskôr do 18. marca 2016 vypracoval internú prezentáciu v rozsahu 15 až 20 strán o normách v oblasti ľudských práv a judikatúre týkajúcej sa slobody myslenia, svedomia a náboženského vyznania na medzinárodnej úrovni a na úrovni Únie.

15. E-mailom z 18. marca 2016 odvolateľ zaslal vedúcemu svojho oddelenia 31-stranový dokument označený ako „úplne prvý návrh prezentácie o slobode náboženského vyznania“, nazvaný „Interná správa o možných relevantných projektoch FRA v oblasti slobody myslenia“ (ďalej len „sporná prezentácia“).

16. Začiatkom apríla 2016 bola sporná prezentácia zaznamenaná do systému správy dokumentov FRA, do ktorého mali prístup všetci kolegovia odvolateľa.

17. Dňa 7. apríla 2016 vedúci oddelenia informoval odvolateľa, že spornú prezentáciu zaslal riaditeľovi FRA, a vyzval ho, aby jednému zo svojich kolegov zaslal odkaz na tento dokument zaznamenaný v systéme správy dokumentov FRA, aby sa mohol oboznámiť s uvedeným dokumentom a analýzou, ktorú obsahuje.

18. E-mailom zo 16. októbra 2017 vedúci oddelenia požiadal odvolateľa, aby spornú prezentáciu prepracoval a prehľbil analýzu slobody náboženského vyznania z hľadiska Únie vzhľadom na prípadné zverejnenie.

19. Okrem toho odvolateľ podal 7. novembra 2017 interné odvolanie proti svojej hodnotiacej správe za rok 2016, pričom tvrdil, že hodnotenie jeho efektívnosti, schopnosti a správania malo byť „veľmi dobré“ namiesto „uspokojivého“. V tejto súvislosti, pokiaľ ide o spornú prezentáciu, odvolateľ na jednej strane tvrdil, že je poľutovaniahodné, že hoci vedúci jeho oddelenia ako hodnotiteľ počas hodnotiaceho dialógu potvrdil, že táto prezentácia je veľmi užitočná a plní svoj účel, v neskorších pripomienkach ju kritizoval. Na druhej strane odvolateľ tvrdil, že pripomienky hodnotiteľa týkajúce sa skutočnosti, že sporná prezentácia pozostáva najmä z odkazov na judikatúru, sú nepresné, keďže prezentácia obsahuje aj právnu, pojmovú a politickú analýzu.

20. Dňa 1. decembra 2017 odvolateľ predložil revidovanú verziu spornej prezentácie.

21. Dňa 5. decembra 2017 riaditeľ FRA zamietol interné odvolanie podané odvolateľom proti hodnotiacej správe za rok 2016. Pri tejto príležitosti riaditeľ FRA uviedol, že sa dozvedel, že sporná prezentácia je vo veľkej miere priamou kópiou viacerých zdrojov, najmä dokumentov Rady Európy, odkazy na ktoré nie sú v prezentácii uvedené, a že odvolateľ o tejto skutočnosti neinformoval vedúceho svojho oddelenia a ponechal ho v presvedčení, že prezentácia je výsledkom jeho vlastnej práce.

22. Riaditeľ FRA sa 9. februára 2018 obrátil na OLAF v súvislosti s možným začatím administratívneho vyšetrovania správania odvolateľa.

23. Dňa 20. marca 2018 sa OLAF rozhodol nezačať vyšetrovanie, lebo neexistujú „dostatočné dôkazy o podvode, korupcii alebo iných nezákonných činnostiach“.

24. Dňa 23. marca 2018 riaditeľ FRA začal administratívne vyšetrovanie týkajúce sa správania odvolateľa v súvislosti so spornou prezentáciou. Určený vyšetrovateľ konštatoval, že nedošlo ku konfliktu záujmov. Cieľom tohto vyšetrovania bolo po prvé určiť presný rozsah, v akom odvolateľ prezentoval spornú prezentáciu ako výsledok vlastnej práce, pričom obsahovala výňatky

z dokumentov nepochádzajúcich od agentúry FRA, ktoré neboli citované ani uvedené v rámci odkazov; po druhé, na ktorý z týchto dokumentov sa prípadne vzťahuje autorské právo; po tretie, či existujú iné dokumenty vyhotovené odvolateľom v rámci jeho práce v agentúre FRA v oblasti slobody myslenia, svedomia a náboženského vyznania, ktoré spĺňajú obe vyššie uvedené podmienky, a po štvrté, či prípadne došlo k porušeniu služobného poriadku alebo práva duševného vlastníctva.

25. V dňoch 23. a 24. apríla 2018 vyšetrovateľ vypočul sedem svedkov a odvolateľa, ktorý vyšetrovateľovi predložil písomné pripomienky.

26. Dňa 17. júna 2018 vyšetrovateľ zaslal odvolateľovi svoje predbežné zistenia.

27. Dňa 2. júla 2018 odvolateľ predložil pripomienky k predbežným zisteniam vyšetrovateľa.

28. Dňa 23. júla 2018 vyšetrovateľ predložil svoju záverečnú správu (ďalej len „vyšetrovacia správa“), v ktorej dospel k záveru, že odvolateľ porušil články 11, 12 a 21 služobného poriadku a svoju povinnosť lojality a spolupráce. Vyšetrovateľ v podstate poukázal po prvé na to, že kopírovanie a používanie diela iných bez uvedenia odkazu, pričom sa toto dielo vydáva za vlastné, predstavuje formu podvodu, nečestnosti a podvodného privlastnenia, ktoré je v rozpore nielen s článkom 12 služobného poriadku, ale aj s takmer všetkými morálnymi normami; po druhé, že odvolateľ úmyselne podviedol členov svojho oddelenia a zatajil dôležité informácie, čím porušil články 11 a 12 služobného poriadku; po tretie, že skutočnosť, že vypracovanie spornej prezentácie, ktorá je z veľkej časti kópiou, odvolateľovi trvalo tri týždne, predstavuje ďalšie, pomerne málo závažné porušenie článku 12 služobného poriadku, po štvrté, že zmienka o spornej prezentácii ako o úspechu v rámci jeho hodnotenia za rok 2016 je klamlivá a tiež predstavuje porušenie článku 12 služobného poriadku; po piate, že používanie materiálu chráneného autorskými právami bez informovania autora, konkrétne Rady Európy, je tiež porušením článku 12 služobného poriadku; po šieste, že odvolateľ postupoval klamlivo a/alebo nečestne, a preto nekonal výlučne so zreteľom na záujmy Únie, čím porušil článok 11 služobného poriadku a povinnosť lojality, a po siedme, že používanie diela iných bez uvedenia odkazu a bez informovania nadriadených je porušením článku 21 služobného poriadku a povinnosti spolupráce odvolateľa.

29. Dňa 15. októbra 2018 odvolateľa vypočul riaditeľ FRA podľa článku 3 prílohy IX služobného poriadku a následne odvolateľ podal písomné vyhlásenie z toho istého dňa.

30. Rozhodnutím z 23. októbra 2018 riaditeľ FRA začal proti odvolateľovi disciplinárne konanie pred disciplinárnou komisiou. Toto rozhodnutie bolo odvolateľovi oznámené 7. novembra 2018.

31. Dňa 26. februára 2019 bola rozhodnutím riaditeľa FRA zriadená disciplinárna komisia.

32. Dňa 27. februára 2019 riaditeľ FRA vypracoval správu pre disciplinárnu komisiu podľa článku 12 prílohy IX služobného poriadku (ďalej len „správa riaditeľa FRA“).

33. Dňa 21. marca 2019 odvolateľ predložil predsedovi disciplinárnej komisie svoju obhajobu.

34. Dňa 22. marca 2019 bol odvolateľ vypočutý pred disciplinárnou komisiou.

35. Dňa 7. mája 2019 disciplinárna komisia vydala odôvodnené stanovisko v súlade s článkom 18 prílohy IX služobného poriadku, v ktorom konštatovala, že obvinenia týkajúce sa správania, ktoré je v rozpore s povinnosťami odvolateľa podľa článkov 11, 12 a 21 služobného poriadku, a to prezentácia písomností iných osôb ako jeho vlastnej práce bez uvedenia zdrojov, sú dôvodné. Disciplinárna komisia odporučila, aby bol odvolateľ preradený o dve platové triedy nižšie do platovej triedy AD 7. Disciplinárna komisia sa nezmienila o nijakých poľahčujúcich okolnostiach.

36. Disciplinárna komisia v podstate po prvé poukázala na to, že odvolateľ nekonal výlučne so zreteľom na záujmy Únie, ale na vlastné záujmy, keď sa domáhal uznania textu, ktorého nie je autorom; po druhé, že sa nesprával zodpovedne spôsobom, ktorý sa očakáva od úradníka FRA; po tretie, že jeho konanie mohlo poškodiť dobrú povest agentúry FRA, a po štvrté, že nepomáhal svojim nadriadeným alebo dokonca konal proti nim tým, že vydával prácu iných za svoju vlastnú.

37. Disciplinárna komisia tak konštatovala, že odvolateľ porušil po prvé článok 11 služobného poriadku tým, že úmyselne prezentoval skopírované dielo ako svoje vlastné; po druhé článok 12 služobného poriadku, keďže vydávanie práce iných osôb za vlastnú malo nepriaznivý vplyv na dobrú povest odvolateľa, a po tretie článok 21 služobného poriadku, keďže odvolateľ si nesplnil úlohy, ktoré mu boli zverené, ale prácu iných osôb vydával za vlastnú, a keďže existuje riziko, že sporná prezentácia alebo jej časti budú začlenené do jedného alebo viacerých dokumentov uverejnených agentúrou FRA, čo môže poškodiť dobré meno agentúry.

38. Dňa 11. júla 2019 odvolateľa vypočul riaditeľ FRA v súlade s článkom 22 prílohy IX služobného poriadku a odvolateľ predložil svoje písomné vyhlásenie.

39. Dňa 11. októbra 2019 bolo odvolateľovi doručené oznámenie riaditeľa z 10. októbra 2019, v ktorom riaditeľ vyjadril úmysel uložiť mu sankciu spočívajúcu v odvolaní z funkcie a vyzval ho, aby v lehote desiatich pracovných dní predložil písomné pripomienky k tejto otázke.

40. Dňa 24. októbra 2019 odvolateľ predložil riaditeľovi FRA svoje pripomienky.

41. Riaditeľ FRA ako OOUPZ prijal 12. novembra 2019 rozhodnutie o odvolaní z funkcie, ktoré nadobudlo účinnosť 15. novembra 2019. Týmto rozhodnutím riaditeľ FRA potvrdil závery disciplinárnej komisie s výnimkou navrhovanej sankcie, keďže dospel k záveru, že preradenie do nižšej platovej triedy dostatočne neodráža závažnosť porušenia pracovných povinností stanovených v článkoch 11, 12 a 21 služobného poriadku. Riaditeľ FRA najmä na jednej strane uviedol, že disciplinárna komisia neuviedla poľahčujúce okolnosti, ale poukázala na priťažujúce okolnosti, konkrétne na úmyselné správanie odvolateľa, na skutočnosť, že sa usiloval získať osobné uznanie za prácu predstavujúcu plagiátorstvo, že neuznal závažnosť svojho správania a že existovalo reálne riziko poškodenia dobrej povesti FRA, a na druhej strane, že vzťah dôvery bol vážne narušený.

42. Okrem toho sa riaditeľ FRA domnieval, že disciplinárna komisia dostatočne nezohľadnila závažnosť porušenia služobného poriadku, pokiaľ ide na jednej strane o správanie odvolateľa, ktoré riaditeľ FRA označil ako „mimoriadne závažné porušenie“, a na druhej strane o účinky takého správania na dobrú povest FRA, keďže podľa jeho názoru odvolateľ sám úmyselne vytvoril vážne riziko poškodenia tejto dobrej povesti počas značného časového obdobia. Riaditeľ FRA súhlasil s konštatovaním disciplinárnej komisie, že vzťah dôvery bol vážne narušený, pričom sa domnieval, že tento vzťah bol nenapraviteľne zničený, a preto preradenie do nižšej platovej triedy nie je primeranou sankciou.

43. Dňa 16. decembra 2019 odvolateľ podal sťažnosť proti rozhodnutiu o odvolaní z funkcie.

44. Riaditeľ FRA vydal 15. apríla 2020 rozhodnutie, ktorým túto sťažnosť zamietol.

B. Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

45. Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 23. júla 2020 odvolateľ podal žalobu podľa článku 270 ZFEÚ, ktorou sa domáhal zrušenia rozhodnutia o odvolaní z funkcie a prípadne rozhodnutia o zamietnutí uvedenej sťažnosti, ako aj náhrady údajne vzniknutej majetkovej a nemajetkovej ujmy.

46. Na podporu svojej žaloby uviedol odvolateľ osem hlavných žalobných dôvodov a jeden subsidiárny žalobný dôvod, ktoré boli založené:

- po prvé na porušení zásady právnej istoty, nesprávnom právnom posúdení a zjavne nesprávnom posúdení, porušení § 7 ods. 1 Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) (zákon o autorskom práve k literárnym a umeleckým dielam a s ním súvisiacich právach) z 9. apríla 1936 (BGBl. 1936, 111/1936) a porušení článku 11 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) v rozsahu, v akom po prvé plagiátorstvo bolo uznané za porušenie služobného poriadku, po druhé skopírované texty neboli chránené týmto zákonom a po tretie bola porušená jeho sloboda prejavu,
- po druhé na porušení povinnosti náležitej starostlivosti alebo povinnosti starostlivosti vyšetrovateľom a riaditeľom FRA pri začatí disciplinárneho konania, rozhodnutím o odvolaní z funkcie a disciplinárnou komisiou, ako aj na porušení prezumpcie neviny a požiadavky vysokej úrovne dokazovania pri administratívnych vyšetrovaniach a disciplinárnych konaniach,
- po tretie na nedostatku neutrality, nestrannosti a objektívnosti riaditeľa FRA ako OOUPZ, porušení prezumpcie neviny a zneužití právomoci,
- po štvrté na zjavne nesprávnom posúdení týkajúcom sa porušenia článkov 11, 12 a 21 služobného poriadku odvolateľom,
- po piate na nezákonnom začatí administratívneho vyšetrovania bez aspoň neúplných dôkazov a nezákonnom začatí disciplinárneho konania,
- po šieste na nedodržaní rámca vyšetrovania vyšetrovateľom a na porušení článku 4 ods. 2 a článku 7 ods. 6 rozhodnutia správnej rady FRA 2013/01 z 22. mája 2013 o vedení administratívnych vyšetrovaní a disciplinárnych konaní, článku 4 ods. 1 písm. a) až d) a článku 5 ods. 1 písm. a) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1725 z 23. októbra 2018 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 45/2001 a rozhodnutie č. 1247/2002/ES (Ú. v. EÚ L 295, 2018, s. 39), a pred začatím uplatňovania nariadenia 2018/1725 článku 4 ods. 1 písm. a) až d) a článku 5 ods. 1 písm. a) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov (Ú. v. ES L 8, 2001, s. 1; Mim. vyd. 13/026, s. 102), ako aj na porušení účinkov zrušujúceho rozsudku,

- po siedme na nedostatku nestrannosti, neutrality a objektívnosti vyšetrovateľa,
- po ôsme na porušení práva na obhajobu, najmä práva byť vypočutý, porušení článkov 1 a 2, ako aj článku 12 prílohy IX služobného poriadku a
- po deviate subsidiárne na porušení zásady proporcionality pri uložení sankcie spočívajúcej v odvolaní z funkcie vzhľadom na skutky vytýkané odvolateľovi.

47. V napadnutom rozsudku Všeobecný súd zamietol v celom rozsahu návrhy odvolateľa na zrušenie a náhradu škody. Všeobecný súd tiež rozhodol, že nie je potrebné vyhovieť návrhom na prijatie opatrení na zabezpečenie priebehu konania.

IV. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

A. Konanie na Súdnom dvore

48. V súlade s článkom 76 ods. 2 rokovacieho poriadku Súdny dvor rozhodol, že pojednávanie sa neuskutoční.

B. Návrhy účastníkov konania

49. Odvolateľ navrhuje, aby Súdny dvor:

- zrušil napadnutý rozsudok,
- v dôsledku toho zrušil rozhodnutie riaditeľa FRA z 12. novembra 2019 o uložení disciplinárnej sankcie spočívajúcej v odvolaní z funkcie s účinnosťou od 15. novembra 2019, prípadne zrušil rozhodnutie riaditeľa FRA z 15. apríla 2020 o zamietnutí sťažnosti a nahradil majetkovú a nemajetkovú ujmu, ktorá vznikla odvolateľovi,
- uložil agentúre FRA povinnosť nahradiť všetky trovy konania.

50. FRA navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol odvolanie a
- uložil odvolateľovi povinnosť nahradiť všetky trovy konania.

V. Právna analýza

A. Úvodné poznámky

51. Ako som uviedol v úvode, v návrhoch sa budem zaoberať len štvrtým odvolacím dôvodom. Treba poukázať na to, že prejednávaná vec sa vyznačuje určitou zložitosťou, keďže skutkové okolnosti tohto sporu boli predmetom rozsudkov vydaných viacerými súdmi Únie. V záujme lepšieho pochopenia právnych otázok, ktoré sú jadrom prejednáwanej veci, považujem za vhodné stručne ich zhrnúť, skôr než sa pustím do samotnej právnej analýzy.

52. Dotknuté právne otázky sa týkajú po prvé požiadaviek, ktoré treba dodržať, pokiaľ ide o úroveň dôkazov odôvodňujúcich začatie administratívneho vyšetrovania v rámci disciplinárneho konania, po druhé stupňa presnosti, s akou musí správny orgán určiť porušenia povinností vyplývajúcich zo služobného poriadku vytýkané príslušnému úradníkovi, a po tretie povinnosti správneho orgánu uviesť konkrétne ustanovenia služobného poriadku, ktoré boli porušené. Vo svojej analýze vysvetlím ustanovenia služobného poriadku upravujúce disciplinárne konanie, najmä fázu vyšetrovania, aby som následne preskúmal, či je uvažovanie Všeobecného súdu v súlade s požiadavkami tohto regulačného rámca.

53. Konkrétne preukážem, že Všeobecný súd nepreskúmal zákonnosť začatia vyšetrovania podľa článku 86 služobného poriadku. Všeobecný súd najmä jasne neuviedol, že začatie takého vyšetrovania proti úradníkovi je odôvodnené len vtedy, keď existujú dôvody domnievať sa, že úradník si nesplnil povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo služobného poriadku. Keďže sa zdá, že Všeobecný súd vychádza z predpokladu, že takýto postup je možný aj pri stíhaní údajného porušenia autorského práva, jeho odôvodnenie podľa môjho názoru vychádza z nesprávneho právneho posúdenia.

B. O štvrtom odvolacom dôvode

1. Tvrdenia účastníkov konania

54. Svojím štvrtým odvolacím dôvodom odvolateľ Všeobecnému súdu v podstate vytýka, že sa v bodoch 101, 106, 107, 111 až 113 a 122 napadnutého rozsudku viackrát dopustil nesprávneho právneho posúdenia a zjavne nesprávneho posúdenia, že skreslil dôkazy pri skúmaní zákonnosti začatia administratívneho vyšetrovania a tiež, že v tejto súvislosti neposkytol dostatočné odôvodnenie.

55. Odvolateľ po prvé tvrdí, že Všeobecný súd v bode 107 napadnutého rozsudku skreslil dôkazy a dopustil sa zjavne nesprávneho posúdenia, keďže zo spisu vyplýva, že konzultácia s úradom OLAF bola pripojená len k správe riaditeľa FRA a že odvolateľ dostal túto správu až po 27. februári 2019. V dôsledku toho odvolateľ nebol informovaný o obsahu konzultácie s úradom OLAF pri začatí vyšetrovania 23. marca 2018 a napokon ani pri začatí disciplinárneho konania 23. októbra 2018. Všeobecný súd sa preto dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď dospel k záveru, že odvolateľ bol v čase začatia vyšetrovania dostatočne informovaný, a analogicky uplatnil rozsudok z 5. októbra 2005, Rasmussen/Komisia (T-203/03, EU:T:2005:346).

56. Po druhé tvrdí, že Všeobecný súd neposúdil právny rámec začatia administratívneho vyšetrovania. Podľa odvolateľa je potrebné zohľadniť znenie článku 86 ods. 1 a 2 služobného poriadku, ktoré odkazuje na dôkazy o porušeníach služobného poriadku, teda dôvodné podozrenie založené na aspoň neúplných dôkazoch. Overenie dôvodného podozrenia z porušenia služobného poriadku na základe aspoň neúplných dôkazov je teda jediným legitímnym cieľom administratívneho vyšetrovania. Okrem toho odvolateľ tvrdí, že administratívne vyšetrovanie je svojou povahou spracovanie údajov, ktoré podľa článku 4 nariadenia č. 45/2001 musí mať „konkrétne, explicitné a legitímne účely“.

57. Odvolateľ ďalej tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď uviedol, že články 1 a 2 prílohy IX služobného poriadku neukladajú ustanovujúcemu orgánu povinnosť uviesť konkrétne ustanovenia služobného poriadku, ktoré boli porušené, keďže táto otázka patrí skôr do pôsobnosti článku 86 ods. 2 služobného poriadku a nariadenia č. 45/2001.

Nakoniec odvolateľ tvrdí, že článok 86 ods. 2 služobného poriadku stanovuje, že administratívne vyšetrovanie možno začať len s cieľom overiť porušenie služobného poriadku, a nie porušenie práva duševného vlastníctva, ktoré je nezávislé od služobného poriadku.

58. Po tretie odvolateľ tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia v bode 111 napadnutého rozsudku, keď neuplatnil judikatúru vyplývajúcu z rozsudku z 8. júla 2008, Franchet a Byk/Komisia (T-48/05, EU:T:2008:257), potvrdenú rozsudkom z 12. júla 2012, Komisia/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370), podľa ktorej správny orgán musí mať pred začatím disciplinárneho konania k dispozícii dostatočne presné a relevantné dôkazy.

59. FRA namieta neprípustnosť štvrtého odvolacieho dôvodu a ďalej uvádza, že v každom prípade je zjavne nedôvodný. Tvrdí, že v rámci tohto odvolacieho dôvodu odvolateľ len spochybňuje skutkové posúdenia, pričom sa ich usiluje prezentovať ako právne tvrdenie. Konkrétne v podstate tvrdí, že otázka, či na jednej strane existovalo alebo neexistovalo dôvodné podozrenie z disciplinárneho previnenia založené na dôkazoch a či na druhej strane odvolateľ bol schopný pochopiť obvinenia, ktoré boli proti nemu vznesené, predstavuje skutkové okolnosti.

2. Posúdenie

a) O regulačnom rámci, ktorým sa riadi administratívne vyšetrovanie

60. Pred podrobným preskúmaním právnych otázok nastolených v prejednávanej veci považujem za potrebné stručne opísať regulačný rámec, ktorým sa riadi administratívne vyšetrovanie v disciplinárnych veciach.

61. Na úvod treba pripomenúť, že v súlade s článkom 86 ods. 3 služobného poriadku „disciplinárne predpisy, postupy a opatrenia, a *predpisy a postupy týkajúce sa administratívneho vyšetrovania*, sú upravené v prílohe IX“ tohto služobného poriadku (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Z ustanovení tejto prílohy vyplýva, že disciplinárne konanie pozostáva z dvoch samostatných fáz, pričom prvú tvorí administratívne vyšetrovanie v neprospech a v prospech, ktoré sa začína rozhodnutím ustanovujúceho orgánu a končí sa vyšetrovacou správou po vypočutí dotknutej osoby v súvislosti so skutkami, ktoré sa jej vytýkajú, a druhú tvorí samotné disciplinárne konanie, začaté ustanovujúcim orgánom na základe tejto vyšetrovacej správy, ktoré predpokladá, že úradník je vypočutý, skôr než mu ustanovujúci orgán uloží sankciu.²

62. V návrhoch, ktoré som predniesol vo veci DD/FRA (C-587/21 P), som mal príležitosť vyjadriť sa k výkladu článku 3 prílohy IX služobného poriadku, ktorého cieľom je upraviť možnosti, ktoré má správny orgán k dispozícii na konci fázy vyšetrovania. Prejednávaná vec sa od uvedenej veci líši v tom, že sa týka možnosti začať administratívne vyšetrovanie. Ide teda o počiatočnú fázu postupu upraveného v tejto prílohe.

63. V tejto súvislosti treba uviesť, že podľa článku 86 ods. 2 služobného poriadku, „ak ustanovujúci orgán alebo [OLAF] získajú dôkaz o porušení povinností v zmysle ods. 1, môžu začať administratívne vyšetrovanie, aby *overili, či k tomuto porušeniu naozaj došlo*“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Podľa tohto odseku 1 „*každé porušenie povinností vyplývajúcich z tohto služobného poriadku úradníkom alebo bývalým úradníkom, úmyselné alebo spôsobené*

² Rozsudok zo 14. októbra 2021, Bernaldo de Quirós/Komisia (C-583/19 P, EU:C:2021:844, bod 56).

nedbanlivosťou z jeho strany, vystaví tohto úradníka disciplinárnemu konaniu“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Znenie odseku 1 v spojení s odsekom 2 teda umožňuje dospieť k záveru, že článok 86 ods. 2 služobného poriadku priznáva správnomu orgánu právomoc začať vyšetrovanie založené na údajnom *nesplnení povinností, ktoré úradníkovi vyplývajú zo služobného poriadku*. Otázka, či sa disciplinárne konanie môže rozšíriť na stíhanie iných druhov porušení, akými sú porušenia autorského práva, ako zrejme naznačujú viaceré tvrdenia Všeobecného súdu v napadnutom rozsudku, si podľa môjho názoru vyžaduje hlbkovú analýzu v rámci týchto návrhov.

64. Okrem toho z judikatúry Všeobecného súdu vyplýva, že rozhodnutie o začatí administratívneho vyšetrovania nepredstavuje akt negatívne ovplyvňujúci úradníka, proti ktorému možno podať sťažnosť a následne prípadne žalobu o neplatnosť na súd Únie.³ Ako totiž vyplýva zo samotného znenia tohto ustanovenia, *cieľom vyšetrovania je práve umožniť ustanovujúcemu orgánu overiť existenciu nesplnenia povinností, ktorými sú úradníci viazaní*, čo bráni tomu, aby si správny orgán už vytvoril konečné stanovisko. V tejto súvislosti treba tiež pripomenúť, že na príslušného úradníka sa vzťahuje zásada prezumpcie neviny, ktorá požaduje, aby sa správny orgán počas celého disciplinárneho konania vyjadroval umiernené. V súlade s vyššie uvedeným cieľom článok 3 prílohy IX služobného poriadku stanovuje, že takéto vyšetrovanie je nevyhnutnou podmienkou prípadného disciplinárneho konania.⁴

65. Hoci inštitúcie disponujú širokou mierou voľnej úvahy, pokiaľ ide o začatie administratívneho vyšetrovania, *musí existovať dôvodné podozrenie, že došlo k disciplinárnemu previneniu*.⁵ Inými slovami, musia mať „aspoň neúplné dôkazy“ vo vzťahu k dotknutej osobe.⁶ Na účely ochrany práv úradníka musí správny orgán zabezpečiť, aby pred začatím vyšetrovania mal k dispozícii dôkazy svedčiace o tom, že dotknutá osoba si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo služobného poriadku, a pred začatím disciplinárneho konania dostatočne presné a relevantné dôkazy na podporu jeho podozrenia. Zdá sa totiž, že je nevyhnutné uložiť takú požiadavku na začatie vyšetrovania vzhľadom na vážne a nenapraviteľné dôsledky, ktoré môžu vyplývať z disciplinárneho konania.⁷

66. V návrhoch, ktoré som predniesol vo veci DD/FRA (C-587/21 P), som poukázal na riziko poškodenia dobrého mena a profesijnej povesti príslušného úradníka. V tejto súvislosti som uviedol, že správny orgán má povinnosť overiť pravdivosť a závažnosť skutočností, ktoré sú mu vytýkané, pred prijatím rozhodnutia o začatí disciplinárneho konania. Na podporu svojej argumentácie som citoval niekoľko ustanovení prílohy IX – konkrétne článok 22 ods. 2, článok 27 a článok 29 –, z ktorých jasne vyplýva, že normotvorca služobného poriadku si bol plne vedomý negatívneho vplyvu, ktorý by neodôvodnené začatie disciplinárneho konania mohlo mať na dobrú povesť úradníka.⁸

67. Na jednej strane sa musia stanoviť prísne požiadavky na úroveň dokazovania vzhľadom na potrebu chrániť práva príslušného úradníka. Na druhej strane treba uviesť, že ustanovenia citované v predchádzajúcich bodoch sa týkajú situácie, v ktorej už bolo začaté samotné disciplinárne konanie, zatiaľ čo prejednávaná vec sa týka skôr otázky prahovej hodnoty požadovanej na odôvodnenie začatia administratívneho vyšetrovania. Keďže cieľom takého

³ Rozsudky z 13. marca 2003, Pessoa e Costa/Komisia (T-166/02, EU:T:2003:73, bod 59), a z 8. júla 2008, Franchet a Byk/Komisia (T-48/05, EU:T:2008:257, bod 367).

⁴ Rozsudok zo 14. februára 2017, Kerstens/Komisia (T-270/16 P, EU:T:2017:74, body 61 a 62).

⁵ Rozsudok z 13. januára 2010, A a G/Komisia (F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2, body 173 a 188).

⁶ Rozsudok z 19. júna 2013, Goetz/Výbor regiónov (F-89/11, EU:F:2013:83, bod 185).

⁷ Rozsudok z 12. júla 2012, Komisia/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, bod 150).

⁸ Pozri bod 70 a nasl. návrhov, ktoré som predniesol vo veci DD/FRA (C-587/21 P).

vyšetrovania je práve umožniť správnomu orgánu overiť existenciu porušenia povinností, ktorými sú úradníci viazaní, domnievam sa, že by bolo neprimerané stanoviť rovnaké požiadavky v oboch fázach konania. Zdá sa rozumnejšie priznať správnomu orgánu určitú mieru voľnej úvahy v počiatočnej fáze konania. Táto otázka bude tiež podrobne analyzovaná v rámci týchto návrhov.

b) O povinnostiach úradníka, ktorých porušenie môže byť predmetom administratívneho vyšetrovania

68. Prvá otázka, ktorou sa treba zaoberať, sa týka povinností úradníka, ktorých porušenie môže byť predmetom administratívneho vyšetrovania. Ako som už uviedol, článok 86 ods. 1 služobného poriadku odkazuje na „porušenie povinností vyplývajúcich z[o]... *služobného poriadku* úradníkom“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Pojmy použité vo všetkých jazykových zneniach podľa mňa neumožňujú pochybovať o tom, že ide o *povinnosti, ktoré vyplývajú konkrétne zo služobného poriadku*. Takýto záver je logický, keďže pravidlá upravujúce vzťahy medzi úradníkom a jeho inštitúciou boli z väčšej časti kodifikované v tomto služobnom poriadku.

69. Hoci sa legislatívne ustanovenia upravujúce verejnú službu objavujú na všetkých úrovniach hierarchie pravidiel právneho poriadku Únie, nič to nemení na tom, že *služobný poriadok predstavuje ústredné znenie podmienok zamestnávania úradníkov* pracujúcich v inštitúciách Únie v rozsahu, v akom okrem iného podrobne stanovuje, aké sú ich práva a povinnosti.⁹ Platí to aj pre PZOZ, pokiaľ ide o ostatných zamestnancov Únie, najmä ak stanovuje analogické uplatnenie ustanovení služobného poriadku na zamestnancov, čo je prípad článkov 11 až 26a.¹⁰

70. Naproti tomu tvrdenie, že správnomu orgánu Únie prináleží stíhať aj iné porušenia práva vrátane vnútroštátneho práva duševného vlastníctva, sa mi zdá nepresvedčivé. Platí to tým viac, že v prejednáwanej veci nie je vôbec isté, že tieto porušenia vnútroštátneho práva majú trestnoprávne dôsledky,¹¹ čo by prípadne vyvolávalo otázku uplatniteľnosti článku 23 služobného poriadku, podľa ktorého majú úradníci a zamestnanci Únie povinnosť „dodržiavania platných zákonov a policajných predpisov“, čo zahŕňa trestné právo.¹² V rozpore s týmto názorom totiž nie je len znenie článku 86 ods. 2 služobného poriadku, ale aj samotný predmet disciplinárneho režimu, ktorý sa týka výlučne pracovnoprávneho vzťahu medzi úradníkom a inštitúciou. Je pravda, že táto okolnosť nebráni tomu, aby výkon právomocí úradníka podliehal dodržiavaniu určitých pravidiel, ktoré nie sú výslovne stanovené služobným poriadkom, takže ich porušenie môže viesť k disciplinárnym opatreniam.

71. Na tento účel je však potrebné, aby sa tieto pravidlá stali neoddeliteľnou súčasťou právneho nástroja, ktorým sa zakladá pracovnoprávny vzťah, lebo inak by nebolo zabezpečené, že úradník nimi bude viazaný. Okrem toho musí ísť o pravidlá, ktoré konkretizujú povinnosti stanovené v článku 11 a nasl. služobného poriadku dostatočne presným spôsobom, aby sa zabezpečilo, že úradník o nich vie a zabezpečí ich úplné dodržiavanie. Takýto prístup považujem za nevyhnutný o to viac, že článok 11 a nasl. služobného poriadku sú *formulované dosť abstraktne a všeobecne, často s použitím neurčitých právnych pojmov*, ako správne uvádza odvolateľ. Práve preto je obsah niektorých povinností úradníkov rozvinutý a spresnený v kódexoch správania prijatých inštitúciami.¹³

⁹ Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré som predniesol vo veci PV/Komisia (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 Zo spisu totiž nevyplýva, či porušenie autorského práva, ako ho upravuje rakúske právo, má trestnoprávnu povahu alebo či táto právna úprava patrí do oblasti verejného poriadku.

¹² Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré som predniesol vo veci PV/Komisia (C-640/20 P, EU:C:2022:736, bod 77).

¹³ PILORGE-VRANCKEN, J.: *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur, 2017, s. 169.

72. Článok 12 služobného poriadku, ktorý je v centre skúmania Všeobecného súdu, bol súdmi Únie vyložený v tom zmysle, že cieľom tohto ustanovenia je zabezpečiť, aby úradníci svojim správaním vytvárali obraz dôstojnosti, ktorý je v súlade s osobitne správnym a slušným správaním, ktoré možno očakávať od členov medzinárodnej verejnej služby, a že uvedené ustanovenie predstavuje rovnako ako články 11 a 21 služobného poriadku jedno z osobitných vyjadrení povinnosti lojality uloženej všetkým úradníkom. Povinnosť lojality si totiž vyžaduje nielen to, aby sa príslušný úradník zdržal správania, ktoré poškodzuje jeho postavenie a rešpekt, ktorý patrí inštitúcii a jej orgánom, ale aj to, aby sa správal tak, aby nemohli vzniknúť nijaké podozrenia, a to tým viac, ak je vo vysokom postavení, aby sa vždy zachoval vzťah dôvery existujúci medzi touto inštitúciou a ním samotným.¹⁴ Akokoľvek užitočná môže byť táto judikatúra pre pochopenie zmyslu tohto ustanovenia, *nemôže nahradiť pracovné povinnosti presne vymedzené inštitúciou v interných právnych aktoch*.

73. Vysoká presnosť, pokiaľ ide o definíciu povinností úradníka, je totiž nevyhnutná na predchádzanie rizikám zneužívania zo strany správneho orgánu. Vzhľadom na právomoc správneho orgánu prijať disciplinárne opatrenia voči úradníkovi *musí mať úradník možnosť požiadať o súdne preskúmanie týchto opatrení*. V tejto súvislosti treba uviesť, že hoci sa rozhodnutie o začatí disciplinárneho konania nepovažuje za akt negatívne ovplyvňujúci úradníka v zmysle článku 91 služobného poriadku, môže byť incidenčne napadnuté v rámci žaloby podanej proti právoplatnému disciplinárnemu rozhodnutiu, ktoré úradníka negatívne ovplyvňuje.¹⁵

74. Okrem toho z judikatúry vyplýva, že ukončenie disciplinárneho konania bez uloženia disciplinárnej sankcie príslušnému úradníkovi nemôže brániť súdu Únie v preskúmaní zákonnosti rozhodnutia o začatí disciplinárneho konania proti dotknutej osobe.¹⁶ Právo na účinnú súdnu ochranu, ktoré je zakotvené v článku 47 Charty, by však bolo vážne ohrozené, ak by súd Únie nebol schopný *sám overiť, či príslušný úradník skutočne porušil povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo služobného poriadku a ktoré sú prípadne konkretizované v interných právnych aktoch*. Predchádzajúce a dostatočne podrobné vymedzenie povinností úradníka tak prispieva k zabezpečeniu účinnej súdnej ochrany.

75. Pokiaľ ide o prejednávanú vec, treba poukázať na to, že Všeobecný súd v bode 16 napadnutého rozsudku uviedol, že *cieľom vyšetrovania bolo určiť, či došlo k porušeniu služobného poriadku alebo práva duševného vlastníctva*. V tejto súvislosti konštatujem, že Všeobecný súd sa nevyjadril ani k pôsobnosti článku 86 ods. 2 služobného poriadku, ani k možnosti, že toto ustanovenie vylučuje akúkoľvek možnosť stíhať porušenia práv duševného vlastníctva v disciplinárnych konaniach, ako som vysvetlil v predchádzajúcich bodoch. Hoci Všeobecný súd odkazuje na články 11, 12 alebo 21 služobného poriadku, nič to nemení na tom, že sám v bode 65 napadnutého rozsudku uznáva, že „plagiátorstvo“ nie je v týchto ustanoveniach uvedené ako protiprávne konanie. Z *úvah* Všeobecného súdu *teda jasne nevyplýva, či sa odvolateľovi vytýka porušenie autorského práva, ako ho upravuje rakúske právo, alebo porušenie povinností, ktoré mu vyplývajú zo služobného poriadku*.

¹⁴ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. mája 1997, N/Komisia (T-273/94, EU:T:1997:71, body 127 a 129), potvrdené v odvolacom konaní uznesením zo 16. júla 1998, N/Komisia (C-252/97 P, EU:C:1998:385), a z 19. mája 1999, Connolly/Komisia (T-34/96 a T-163/96, EU:T:1999:102, body 124, 127 a 128).

¹⁵ Rozsudky z 13. marca 2003, Pessoa e Costa/Komisia (T-166/02, EU:T:2003:73, bod 37), a z 8. júla 2008, Franchet a Byk/Komisia (T-48/05, EU:T:2008:257, bod 340).

¹⁶ Rozsudok z 13. januára 2010, A a G/Komisia (F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2, bod 352).

76. Okrem toho je potrebné uviesť, že Všeobecný súd v bode 66 a nasl. napadnutého rozsudku skúma, či správanie odvolateľa mohlo poškodiť jeho postavenie v zmysle článku 12 služobného poriadku. Z úvah uvedených v bode 68 napadnutého rozsudku však nevyplýva, na akom právnom nástroji Všeobecný súd zakladá tento záver. Naopak, Všeobecný súd sa všeobecne zaoberá pojmom „plagiátorstvo“ v oblasti umenia a literatúry a následne odvolateľovi vytýka nedostatok profesionality. Keďže nie je presne určená povinnosť, ktorú odvolateľ porušil, vedie to k domnienke, že v skutočnosti ide o sankcionovanie porušení autorského práva.

77. V bode 70 napadnutého rozsudku Všeobecný súd vychádza z platovej triedy úradníka, ako aj zo skutočnosti, že zastával zodpovednú funkciu a že FRA ho poverila úlohou vykonávať právny výskum a analýzu a poskytovať poradenstvo v oblasti tvorby politik. Nič to však nemení na tom, že Všeobecný súd nespomína konkrétne ustanovenie služobného poriadku alebo interných právnych aktov FRA, podľa ktorého by sa neuvedenie odkazu na zdroje dokumentu považovalo za odporujúce požiadavkám stanoveným v článku 12 služobného poriadku. Toto opomenutie je o to závažnejšie, že profesijné dôsledky pre odvolateľa boli závažné. Treba pripomenúť, že disciplinárne konanie viedlo k sankcii spočívajúcej v odvolaní z funkcie, ktorá sa ukladá len v najzávažnejších prípadoch.¹⁷

78. V bode 72 napadnutého rozsudku Všeobecný súd odkazuje na „interné pravidlá uverejňovania a prezentovania výsledkov“, neuvádza však, aká je právna sila tohto dokumentu v internom právnom poriadku FRA. Všeobecný súd tvrdí, že dôležitosť odkazovania na zdroje jasne vyplýva z týchto pravidiel. *Všeobecný súd však necituje presné znenie sporného pravidla a nevysvetľuje, či má každé porušenie tohto pravidla automaticky viesť k disciplinárnym sankciám.* Na základe reštriktívneho výkladu, ktorý presadzuje Všeobecný súd, sa zdá, že je to tak. Na to, aby takýto dokument predstavoval právny základ na uloženie takýchto opatrení voči úradníkovi, však musí byť presne vysvetlená jeho právna sila, čo Všeobecný súd zjavne opomenul.

79. Naproti tomu sa zdá, že Všeobecný súd sa opiera o tvrdenie založené na povahe funkcie odvolateľa, z ktorej vyplýva, že odvolateľ si musí byť nevyhnutne vedomý údajného nesplnenia povinností, ktoré mu vyplývajú zo služobného poriadku. Keďže *sa zdá, že cieľom tohto tvrdenia je oslobodiť Všeobecný súd od povinnosti presne určiť pôvod tejto povinnosti*, domnievam sa, že odôvodnenie uvedené v bodoch 53 až 76 napadnutého rozsudku nie je konzistentné. Výhrada odvolateľa spochybňujúca prístup Všeobecného súdu sa mi teda zdá byť odôvodnená.

80. Vzhľadom na vyššie uvedené treba v tomto štádiu analýzy konštatovať, že *Všeobecný súd neuviedol, že predmetom administratívneho vyšetrovania môžu byť len porušenia povinností, ktoré úradníkovi vyplývajú zo služobného poriadku.* Všeobecný súd mal vysvetliť, že táto skutočnosť nebráni tomu, aby sa takéto vyšetrovanie rozšírilo na porušenia práva duševného vlastníctva, pokiaľ dodržiavanie týchto pravidiel patrí medzi povinnosti úradníka, ktoré však musia byť výslovne stanovené v právnych nástrojoch upravujúcich pracovnoprávny vzťah medzi úradníkom a jeho inštitúciou.¹⁸

¹⁷ PILORGE-VRANCKEN, J.: *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur, 2017, s. 225.

¹⁸ Nevylučujem, že ochrana autorského práva môže súvisieť s „povinnosťami, ktoré úradníkovi vyplývajú zo služobného poriadku“, pokiaľ je takáto súvislosť z právneho hľadiska správne podložená, napríklad internými aktmi agentúry, ktoré môžu vyvolať potrebné záväzné účinky. V prejednávanej veci po prvé poukazujem na to, že Všeobecný súd neurčil právnu silu „interných pravidiel uverejňovania a prezentovania výsledkov“, ktoré uplatňuje FRA, a po druhé, že tieto interné pravidlá len pripomínajú úradníkovi potrebu zohľadniť pri vypracovaní textu rad požiadaviek, najmä štylistickej povahy (vrátane požiadavky „overiť a doplniť odkazy na relevantné predchádzajúce práce“), všetky tieto požiadavky však nepovyšujú na „povinnosti vyplývajúce zo služobného poriadku“, ktorých porušenie by nepochybne viedlo k disciplinárnemu konaniu. Po tretie treba uviesť, že autorské práva nie sú výslovne spomenuté.

81. Všeobecný súd sa však nevyjadril k právnej povahe vyššie uvedených „interných pravidiel uverejňovania a prezentovania výsledkov“, ktoré ukladajú povinnosť uvádzať odkazy na zdroje dokumentu. V rozsahu, v akom Všeobecný súd nezohľadnil požiadavky práva verejnej služby, najmä potrebu, aby úradník poznal rozsah svojich povinností voči inštitúcii, skôr ako sa proti nemu začne disciplinárne konanie, jeho odôvodnenie je podľa môjho názoru postihnuté nesprávnym právnym posúdením.

c) O požiadavke „aspoň neúplného dôkazu“ na začatie administratívneho vyšetrovania

82. Ďalšou právnou otázkou, ktorú treba preskúmať, je požiadavka na „aspoň neúplný dôkaz“, ktorý opodstatňuje začatie takého vyšetrovania. Ako som uviedol pri predstavovaní regulačného rámca, ktorým sa riadi administratívne vyšetrovanie, je potrebné, aby existovalo *dôvodné podozrenie, že došlo k disciplinárnemu previneniu*. Správny orgán musí zabezpečiť, aby mal pred začatím vyšetrovania k dispozícii *dôkazy naznačujúce, že dotknutá osoba si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo služobného poriadku*. Z vyššie uvedených dôvodov mu treba v počiatočnom štádiu konania priznať určitú mieru voľnej úvahy.¹⁹ Nakoniec je samozrejmé, že v každom jednotlivom prípade treba preskúmať, či sú splnené podmienky na začatie takého vyšetrovania.

83. V prejednávanej veci odvolateľ namieta neexistenciu aspoň neúplného dôkazu, ktorý by odôvodňoval začatie vyšetrovania proti nemu. V tejto súvislosti treba na jednej strane uviesť, že Všeobecný súd sa naozaj nevyjadril ani k pôsobnosti článku 86 ods. 2 služobného poriadku, ani k možnosti, že toto ustanovenie vylučuje akúkoľvek možnosť sťahovať porušenie autorského práva v disciplinárnom konaní. Ak by však Všeobecný súd zaujal stanovisko k tejto otázke, bolo by možné vylúčiť aspoň neúplný dôkaz, ktorý odôvodňuje začatie vyšetrovania, prinajmenšom pokiaľ ide o porušenie rakúskej právnej úpravy autorského práva.

84. Ako totiž správne uvádza odvolateľ, *pojmem „aspoň neúplný dôkaz“ si logicky vyžaduje právnu kvalifikáciu*. Z tohto dôvodu mal Všeobecný súd konštatovať, že FRA porušila pravidlá disciplinárneho režimu, keďže článok 86 ods. 2 služobného poriadku v zásade neumožňuje stíhanie porušenia autorského práva. Neexistencia takého konštatovania preukazuje, že Všeobecný súd riadne nepreskúmal zákonnosť začatia vyšetrovania voči odvolateľovi, čo predstavuje nesprávne posúdenie.

85. Na druhej strane treba konštatovať, že Všeobecný súd zameral svoje preskúmanie na nesplnenie povinností vyplývajúcich zo služobného poriadku, ktoré namietala FRA. Všeobecný súd konkrétne odkázal na články 11, 12 alebo 21 služobného poriadku a osobitne sa zaujímal o článok 12 služobného poriadku, aby overil, či existujú dostatočné dôkazy umožňujúce dospieť k záveru, že správanie odvolateľa mohlo poškodiť jeho postavenie. Ako som však už uviedol v predchádzajúcich bodoch, Všeobecný súd nepreskúmal právnu silu „interných pravidiel uverejňovania a prezentovania výsledkov“ ani otázku, či porušenie týchto pravidiel postačovalo na odôvodnenie začatia vyšetrovania proti odvolateľovi. Takýto prístup však bol nevyhnutný o to viac, že článok 12 služobného poriadku je formulovaný pomerne všeobecne a používa neurčité právne pojmy. Skutočnosť, že povinnosť vyplývajúca zo služobného poriadku, ktorú odvolateľ údajne porušil, nebola presne určená, podľa môjho názoru preukazuje, že Všeobecný súd dôkladne nepreskúmal, či boli splnené podmienky na začatie takého vyšetrovania agentúrou FRA.

¹⁹ Pozri bod 67 týchto návrhov.

86. Podľa môjho názoru ani priznanie určitej miery voľnej úvahy nezbavuje správny orgán *povinnosti preukázať, že existujú dostatočné dôkazy naznačujúce existenciu nesplnenia povinnosti*. V skutočnosti platí, že čím je obvinenie odvolateľa závažnejšie, tým dôležitejšie je splniť túto povinnosť. Samozrejme to platí ešte viac pre *predchádzajúcu povinnosť čo najpresnejšie vymedziť predmet vyšetrovania* vzhľadom na riziko poškodenia dobrého mena a profesijnej povesti príslušného úradníka. Dodržiavanie práva na obhajobu, ako aj právnej istoty si vyžaduje, aby úradník mohol pochopiť obvinenie, ktoré je voči nemu vznesené, a predložiť dôkazy vo svoj prospech.²⁰

87. Zdá sa však, že tieto úvahy Všeobecný súd vo svojom rozsudku nevzal do úvahy. Podľa všetkého sa skôr riadil stanoviskom FRA a neposúdil skutkový stav z hľadiska pravidiel disciplinárneho režimu. V dôsledku toho, keďže Všeobecný súd porušil požiadavky týkajúce sa požadovanej úrovne dôkazov, ktorú stanovuje článok 86 ods. 2 služobného poriadku na odôvodnenie začatia administratívneho vyšetrovania, treba jeho odôvodnenie považovať za postihnuté nesprávnym právnym posúdením.

d) O povinnosti uviesť ustanovenia, ktorých porušenie sa úradníkovi vytýka

88. Následne je potrebné preskúmať, či je správny orgán povinný pri začatí administratívneho vyšetrovania uviesť, ktoré konkrétne ustanovenia služobného poriadku boli porušené. Táto otázka súvisí s tvrdením Všeobecného súdu uvedeným v bode 106 napadnutého rozsudku, podľa ktorého články 1 a 2 prílohy IX služobného poriadku takúto povinnosť nestanovujú.

89. Domnievam sa však, že toto tvrdenie samo osebe nepostačuje na to, aby bol správny orgán oslobodený od povinnosti čo najpresnejšie informovať príslušného úradníka o predmete vyšetrovania a najmä o obvineniach vznesených proti nemu. Odpoveď na túto otázku si skôr vyžaduje, aby sa ustanovenia disciplinárneho režimu posudzovali ako celok. Z preskúmania týchto ustanovení vyplýva, že správny orgán musí pred začatím vyšetrovania disponovať dostatočnými dôkazmi, na základe ktorých možno predpokladať, že dotknutá osoba si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo služobného poriadku. Vzhľadom na skutočnosť, že pojem „aspoň neúplný dôkaz“ si vyžaduje právnu kvalifikáciu, je logické predpokladať, že *správny orgán musí tiež dospieť k určitému stupňu presvedčenia, pokiaľ ide o ustanovenia, ktoré boli podľa neho porušené*. Inými slovami, zdá sa byť nemysliteľné, aby správny orgán mohol začať vyšetrovanie, ak nemá aspoň nejakú predstavu o ustanoveniach uplatniteľných na konkrétny prípad. Je pravda, že to nebráni tomu, aby bol správny orgán neskôr nútený zmeniť svoje právne stanovisko vzhľadom na informácie získané v priebehu vyšetrovania, ale nič nenasvedčuje tomu, že to tak bolo v prejednávanej veci.

90. Všeobecný súd tiež v bode 106 napadnutého rozsudku pripomenul, že podľa jeho judikatúry skutočnosť, že pri začatí disciplinárneho konania nie sú výslovne uvedené ustanovenia služobného poriadku, ktorých porušenie bolo napokon konštatované, nemá vplyv na obhajobu dotknutého úradníka alebo zamestnanca, ak mu výhrady formulované pri začatí vyšetrovania umožnili presne pochopiť, porušenie ktorých ustanovení sa mu vytýka. Všeobecný súd sa domnieval, že takéto riešenie sa tým viac uplatňuje na rozhodnutia o začatí vyšetrovania. *Táto judikatúra však podľa môjho názoru nie je v rozpore s vyššie uvedenými úvahami týkajúcimi sa dodržania práva*

²⁰ TOMAC, J.: „Régime disciplinaire“ v Giacobbo, V., Perillo, E., Picod, F.: *Statut de la Fonction Publique de l'Union Européenne: commentaire article par article*, Bruylant, Namur, 2017, s. 331, ktorý pripomína potrebu rešpektovať procesné záruky v disciplinárnych konaniach.

úradníka na obhajobu, keďže sa týka osobitnej situácie, t. j. situácie, v ktorej síce dotknutý úradník nebol výslovne informovaný o porušeníach, ktoré sa mu vytýkajú, ale je prinajmenšom schopný pochopiť, o ktoré ustanovenia ide.

91. Na rozdiel od veci Rasmussen/Komisija (T-203/03), ktorá sa týkala nepravdivých vyhlásení úradníka, ktoré boli správne považované za správanie spôsobilé poškodiť jeho postavenie v zmysle článku 12 služobného poriadku, prejednávaná vec sa týka situácie, keď zamestnanec neuviedol zdroje dokumentu. V tejto súvislosti treba uviesť, že názory účastníkov konania sa značne líšia, pokiaľ ide o existenciu záväznej povinnosti v tomto zmysle. Vzhľadom na toto konštatovanie sa domnievam, že uplatniteľnosť niektorých sporných ustanovení služobného poriadku nie je taká jasná, ako tvrdí Všeobecný súd.

92. Predovšetkým skutočnosť, že FRA založila vyšetrovanie začaté proti odvolateľovi na porušení rakúskych ustanovení o autorských právach a zároveň viacerých ustanovení služobného poriadku, svedčí o tom, že FRA si nebola istá právnou kvalifikáciou údajných porušení. Ak je tento predpoklad správny, *zdá sa byť neprimerané požadovať od príslušného úradníka, aby sám vykonal potrebnú právnu kvalifikáciu, hoci táto úloha patrí do výlučnej zodpovednosti inštitúcie*. Z týchto dôvodov sa domnievam, že judikatúru, na ktorú odkazuje Všeobecný súd, nemožno uplatniť na prejednávanú vec.

93. Z vyššie uvedeného vyplýva, že je potrebné zamietnuť tvrdenia Všeobecného súdu na podporu stanoviska, podľa ktorého správny orgán nie je pri začatí administratívneho vyšetrovania povinný uviesť, ktoré konkrétne ustanovenia služobného poriadku boli podľa neho porušené. Ako som uviedol vo svojej analýze, *uloženie takej povinnosti je nevyhnutné na zabezpečenie ochrany práva príslušného úradníka na obhajobu v disciplinárnom konaní, ako aj účinného súdneho preskúmania* súdmi Únie.

94. Hoci je najmä v počiatočnom štádiu konania potrebné priznať správnomu orgánu určitú mieru voľnej úvahy vzhľadom na prípadnú neistotu týkajúcu sa skutkového stavu, neznamená to, že správny orgán sa môže vyhnúť *povinnosti zohľadniť záujem úradníka na tom, aby nebol predmetom protiprávneho stíhania, ktoré by mohlo poškodiť jeho profesijnú povesť*. Naopak, správny orgán má veľkú zodpovednosť pri rozhodovaní o začatí alebo nezačatí vyšetrovania. Ak by správny orgán mohol viesť také vyšetrovanie proti úradníkovi bez toho, aby úradník presne vedel, čo sa mu vytýka, a to prípadne na dobu neurčitú, podľa môjho názoru by to otvorilo dvere svojvôli. Dôsledkom by bolo, že úradník by bol vystavený všeobecnému podozrievaniu, nebol by však schopný vyvrátiť nijaké podozrenie. Takýto prístup sa mi zdá byť nezlučiteľný s procesnými zárukami stanovenými právom Únie.

95. Je pravda, že článok 3 prílohy IX služobného poriadku upravuje právo úradníka byť na konci vyšetrovania vypočutý, čo v zásade zahŕňa možnosť oboznámiť sa so všetkými obvineniami, ktoré boli proti nemu vznesené, a predložiť tvrdenia na obhajobu. Domnievam sa však, že vzhľadom na vyššie uvedené riziká by bolo neprijateľné požadovať od úradníka, aby počkal do ukončenia vyšetrovania a až vtedy sa s istotou dozvedel, aké porušenia sú mu vytýkané. Naopak, právna istota je lepšie zabezpečená, ak je dotknutý úradník o vytýkaných porušeníach informovaný čo najskôr a čo najpresnejšie. *To logicky predpokladá, že uplatniteľné ustanovenia služobného poriadku mu budú oznámené v počiatočnej fáze konania*. Je to ešte nevyhnutnejšie za relatívne jednoduchých okolností, o aké ide v prejednávanvej veci, ktoré si nevyžadujú osobitné objasnenie skutkového stavu.

96. Hoci sa zdá, že Všeobecný súd sa s týmito úvahami v bode 104 napadnutého rozsudku stotožňuje, nič to nemení na tom, že nakoniec vychádzal z neplatných tvrdení, aby sa vyhol preskúmaniu zákonnosti začatia vyšetrovania. *Všeobecný súd konkrétne neoveril, či FRA správne určila ustanovenia služobného poriadku uplatniteľné na prejednávanú vec.* Odkázal len na vyššie citovanú judikatúru s cieľom odôvodniť skutočnosť, že FRA vo svojom rozhodnutí o začatí administratívneho vyšetrovania týkajúceho sa správania odvolateľa nespomenula článok 21 služobného poriadku, hoci táto judikatúra nebola relevantná. V dôsledku toho treba na účely preskúmania štvrtého odvolacieho dôvodu konštatovať, že jeho odôvodnenie je postihnuté nesprávnym právnym posúdením.

3. Predbežný záver

97. Nesprávne právne posúdenia, ktorých sa dopustil Všeobecný súd a ktoré som konštatoval v rámci analýzy uvedenej v týchto návrhoch, možno zhrnúť takto. Po prvé Všeobecný súd nevzal do úvahy skutočnosť, že v zásade môžu byť predmetom administratívneho vyšetrovania len porušenia povinností vyplývajúcich zo služobného poriadku. Po druhé Všeobecný súd porušil požiadavky týkajúce sa požadovanej úrovne dôkazov, ktorú stanovuje článok 86 ods. 2 služobného poriadku na odôvodnenie začatia takého vyšetrovania. Po tretie Všeobecný súd nezohľadnil skutočnosť, že správny orgán je povinný v tomto štádiu konania uviesť, ktoré konkrétne ustanovenia služobného poriadku príslušný úradník porušil.

VI. Návrh

98. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor vyhlásil štvrtý odvolací dôvod za dôvodný.