



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 2. února 2021¹

Věc C-758/19

**OH
proti
ID**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Polymeles Protodikeio Athinon (soud prvního stupně v Aténách, Řecko)]

„Řízení o předběžné otázce – Články 268, 270, 340 a 343 SFEU – Protokol (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie – Články 11, 17 a 19 – Bývalý člen Komise – Vynětí z pravomoci soudů – Žaloba na určení mimosmluvní odpovědnosti – Zbavení imunity – Příslušnost Soudního dvora Evropské unie“

I. Úvod

1. Žalobce v původním řízení je řeckým státním příslušníkem, který nastoupil do pracovního poměru u Evropské komise jako její dočasný zaměstnanec. Žalobce pracoval v kabinetu tehdejšího člena Komise („žalovaný“ v původním řízení). V důsledku údajné ztráty důvěry mezi těmito dvěma osobami se Komise rozhodla smlouvu s žalobcem ukončit.

2. Žalobce se domnívá, že utrpěl majetkovou i nemajetkovou újmu v důsledku ukončení svého pracovního poměru. Žalobce podal (občanskoprávní) žalobu k soudu prvního stupně v Aténách, kterou se domáhá náhrady této újmy. Vzhledem k tomu, že má soud prvního stupně pochybnosti o své pravomoci v dané věci, položil Soudnímu dvoru řadu otázek. Uvedený soud se zejména táže, kdo má být správně žalovaným (bývalý komisař, nebo Evropská unie), a k jakému soudu (vnitrostátní soudy nebo Soudní dvůr Evropské unie) má být taková žaloba podána.

¹ – Původní jazyk: angličtina.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

3. Článek 11 protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie (dále jen „protokol č. 7“), který je přílohou Smluv o EU, uvádí:

„Na území všech členských států úředníci a jiní zaměstnanci Unie bez ohledu na svou státní příslušnost:

a) jsou vyňati z pravomoci soudů pro úkony spojené s výkonem jejich funkce, včetně ústních a písemných projevů, s výhradou použití ustanovení smluv jednak o pravidlech určujících odpovědnost úředníků a jiných zaměstnanců vůči Unii a jednak o příslušnosti Soudního dvora Evropské unie rozhodovat spory mezi Unií a jejich úředníky a jinými zaměstnanci. Této imunity požívají i po ukončení své funkce,

[...]“

4. Článek 17 protokolu č. 7 stanoví:

„Výsady, imunity a výhody jsou přiznávány úředníkům a jiným zaměstnancům Unie výhradně v zájmu Unie.

Každý orgán Unie je povinen zbavit úředníka nebo jiného zaměstnance imunity ve všech případech, kdy podle jeho názoru zbavení této imunity není v rozporu se zájmy Unie.“

5. Podle článku 19 protokolu č. 7 se články 11 a 17 uvedeného protokolu vztahují rovněž na členy Komise.

B. Vnitrostátní právo

6. Podle předkládajícího soudu se na projednávanou věc použijí ustanovení řeckého občanského soudního řádu o příslušnosti vnitrostátních soudů a vynětí určitých kategorií osob z pravomoci soudů.

7. Podle čl. 3 odst. 2 občanského soudního řádu jsou konkrétně z příslušnosti řeckých soudů vyňati cizinci požívající imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů, aniž jsou dotčeny spory týkající se věcných práv k nemovitostem.

8. Článek 24 občanského soudního řádu pro změnu stanoví, že řečtí státní příslušníci, kteří požívají imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů, jakož i úředníci pracující v zahraničí, spadají do příslušnosti soudu, v jehož obvodu měli bydliště před svým vysláním, nebo soudu hlavního města, pokud před svým vysláním neměli bydliště v Řecku.

III. Skutkové okolnosti, vnitrostátní řízení a předběžné otázky

9. Dne 1. listopadu 2014 nastoupil žalobce do pracovního poměru u Evropské komise jako dočasný zaměstnanec podle čl. 2 písm. c) Pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie (dále jen „PŘOZ“)². Žalobce byl přijat na pozici zástupce ředitele kabinetu žalovaného, který byl ustanoven do funkce komisaře.

10. V dubnu 2016 oznámilo Generální ředitelství Evropské komise pro lidské zdroje a bezpečnost žalobci, že jeho pracovní poměr s Evropskou komisí skončí po uplynutí tříměsíční výpovědní doby, s účinky od 1. srpna 2016, kvůli ztrátě důvěry žalovaného ve vztahu k žalobci.

11. Žalobce podal stížnost proti uvedenému rozhodnutí podle článku 90 služebního řádu, jelikož se domníval, že mu bylo odepráno právo být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o ukončení jeho pracovního poměru. Stížnost byla dne 29. listopadu 2016 zamítnuta.

12. Dne 10. března 2017 napadl žalobce rozhodnutí o ukončení jeho pracovního poměru u Tribunálu, přičemž namítal porušení svého práva být vyslechnut. Tribunál žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 10. ledna 2019³.

13. V návaznosti na uvedený rozsudek poskytla Komise žalobci možnost slyšení. Dne 10. dubna 2019 přijala Komise nové rozhodnutí o ukončení žalobcova pracovního poměru jako dočasného zaměstnance. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí stížnost, která byla zamítnuta rozhodnutím Komise ze dne 14. srpna 2019.

14. Dne 2. prosince 2019 podal žalobce u Tribunálu žalobu na neplatnost nového rozhodnutí o ukončení jeho pracovního poměru. Tribunál v rozsudku ze dne 13. ledna 2021 tuto žalobu zamítl⁴.

15. Žalobce současně dne 13. září 2017 rovněž podal žalobu proti žalovanému k Polymeles Protodikeio Athinon (soud prvního stupně v Aténách, Řecko).

16. Žalobce u uvedeného soudu tvrdil, že žalovaný učinil urážlivá prohlášení ohledně nedostatečného plnění jeho povinností. V důsledku tohoto jednání žalobce údajně utrpěl majetkovou i nemajetkovou újmu. Majetková újma spočívá ve ztrátě platu, který by mu jinak Evropská komise vyplatila za období od 1. listopadu 2016 do 31. října 2019, ve výši 452 299,32 eura. Nemajetková újma způsobená poškozením jeho pověsti, které brání jeho budoucí kariéře v unijních orgánech a institucích, měla podle žalobce dosahovat částky 600 000 eur. Na tomto základě se žalobce u vnitrostátního soudu domáhal, aby bylo vydáno předběžně vykonatelné rozhodnutí, kterým by byla žalovanému uložena povinnost nahradit žalobci způsobenou majetkovou a nemajetkovou újmu, odvolat určitá urážlivá prohlášení a zaplatit náhradu nákladů řízení.

17. Předkládající soud uvádí, že žaloba byla podána proti bývalému komisaři, který, ačkoli je řeckým státním příslušníkem, je podle článku 343 SFEU a článků 11, 17 a 19 protokolu č. 7 vyňat z pravomoci soudů. V prohlášení ze dne 22. prosince 2017 předloženém předkládajícímu soudu Generální ředitelství Evropské komise pro lidské zdroje a bezpečnost uvedlo, že: „[žalovaný] jakožto

2 – Podle uvedeného ustanovení jsou „dočasnými zaměstnanci“ mimo jiné „zaměstnanci, jiní než úředníci Unie, přijatí jako asistenti osoby, která zastává úřad stanovený Smlouvou o Evropské unii nebo Smlouvou o fungování Evropské unie nebo zvoleného předsedy jednoho z orgánů nebo institucí Unie, nebo jedné z politických skupin v Evropském parlamentu nebo Výboru regionů nebo skupiny v Evropském hospodářském a sociálním výboru“. Viz nařízení č. 31 (EHS), 11 (ESAE), kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. 1962 P 045, s. 1385), ve znění změn.

3 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2019, RY v. Komise (T-160/17, EU:T:2019:1).

4 – RY v. Komise (T-824/19, nezveřejněný, EU:T:2021:6).

člen Komise [...] požívá v souladu s články 11 a 19 [protokolu č. 7] imunitu pro úkony spojené s výkonem jeho funkce, včetně ústních a písemných projevů. Na žádost vnitrostátního soudu může kolegium komisařů rozhodnout o zbavení imunity, pokud takovéto zbavení imunity není v rozporu se zájmy Unie“.

18. V tomto kontextu se Polymeles Protodikeio Athinon (soud prvního stupně v Aténách) vzhledem k tomu, že měl pochybnosti ohledně správného výkladu příslušných unijních právních předpisů, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Jsou pojmy ‚vynětí z pravomoci soudů‘ a ‚imunita‘, uvedené v článku 11 [protokolu č. 7], jak jsou formulovány a s ohledem na účel, který sledují, totožné?
- 2) Zahrnuje ‚vynětí z pravomoci soudů‘/ ‚imunita‘, uvedené v článku 11, kromě trestního stíhání také občanskoprávní žaloby, které jsou podány ze strany poškozených třetích osob proti členům Komise?
- 3) Může být komisař zbaven imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů/imunity také v rámci občanskoprávní žaloby, která proti němu byla podána, jako je žaloba podaná v projednávané věci? V případě kladné odpovědi, kdo musí zahájit řízení o takovémto zbavení?
- 4) Jsou soudy Evropské unie příslušné k rozhodnutí o žalobě na určení mimosmluvní odpovědnosti komisaře, jako je žaloba podaná v projednávané věci?“

19. Písemná vyjádření předložili žalobce, žalovaný a Komise.

IV. Analýza

20. Podle mého názoru je klíčovou otázkou v této věci čtvrtá otázka položená předkládajícím soudem: kdo je správně žalovaným a jaký je příslušný soud v případě, kdy bývalý zaměstnanec unijního orgánu tvrdí, že mu byla způsobena újma v důsledku jednání bývalého člena téhož orgánu. Začnu proto touto otázkou. Poté pouze pro úplnost přistoupím k prvním třem otázkám, které předkládající soud položil, jelikož v důsledku mnou navrhané odpovědi na čtvrtou otázku není třeba odpovídat na zbývající otázky.

A. Čtvrtá otázka

21. Svou čtvrtou otázkou se předkládající soud táže, zda je Soudní dvůr Evropské unie příslušný k rozhodnutí o takové žalobě na určení mimosmluvní odpovědnosti bývalého komisaře, jako je žaloba projednávaná v původním řízení.

22. Otázka spojuje dvě rozdílné otázky: osoba žalovaného a určení soudu. Proti *komu* má žalobce zahájit řízení, domáhá-li se náhrady tvrzené újmy (proti bývalému komisaři, nebo proti Evropské unii), a *před jakým soudem* tak má učinit (před vnitrostátními soudy, nebo Soudním dvorem Evropské unie)? Kromě toho ve skutečnosti vyvstává ještě třetí otázka, která není výslovně zmíněna, ale souvisí s prvními dvěma otázkami, nebo jim dokonce předchází, a bez jejíhož zodpovězení lze těžko posoudit otázku osoby žalovaného a určení soudu: jakým konkrétním jednáním měla být žalobci způsobena újma? Co konkrétně je *protiprávním jednáním*, za které je požadována náhrada?

23. V této části začnu otázkou správného určení žalovaného vzhledem k údajnému protiprávnímu jednání, které mělo žalobci způsobit újmu (1). Jakmile bude určena povaha protiprávního jednání, a tím i správný žalovaný, bude jasné, který soud je příslušný k projednání takové žaloby (2).

1. Žalovaný

24. Podle článku 11 protokolu č. 7 jsou úředníci a jiní zaměstnanci Unie na území všech členských států „vyňati z pravomoci soudů pro úkony spojené s výkonem jejich funkce“. Této imunity požívají i „po ukončení své funkce“. Uvedené ustanovení se použije i na členy Komise na základě článku 19 protokolu č. 7.

25. Proti zaměstnancům (a komisařům) proto, pokud jde o úkony *spojené s výkonem jejich funkce*, nemůže být vedeno soudní řízení, jestliže je příslušný orgán Unie této imunity nezbaví.

26. Podle Soudního dvora odkazuje požadavek, aby byl dotčený úkon spojen s výkonem funkce, na taková jednání, „která na základě vnitřního a přímého vztahu navazují na posláním svěřená orgánům“⁵. Jinými slovy, článek 11 protokolu č. 7 odkazuje na úkony, které „ze své povahy představují účast osoby, která má na imunitu nárok, na výkonu posláním orgánu, k němuž tato osoba náleží“⁶.

27. Imunita je tedy *funkčně* omezená. Musí existovat přiměřený stupeň blízkosti (přímý vztah) mezi posláním svěřenými orgánům a chováním nebo úkonem úředníka Unie. Avšak jakmile je tento požadavek splněn, vztahuje se imunita na jakékoliv úkony bez ohledu na odvětví práva (trestní, správní, občanské nebo jakékoliv jiné) a bez ohledu na to, zda jsou tyto úkony ve skutečnosti zákonné⁷. Jak však jasně vyplývá z čl. 340 odst. 4 SFEU a článku 11 protokolu č. 7, (dočasní) zaměstnanci, kteří jednali protiprávně, mohou být odpovědní vůči Unii, a mohou tedy podléhat souvisejícím postupům podle článku 22 služebního řádu a článku 11 PŘOZ.

28. Nad rámec tohoto obecného vymezení je otázka, zda byl úkon spojen s výkonem funkce zaměstnance, silně závislá na okolnostech věci. *Místo, kde k úkonu došlo*, je zjevně stěžejní rozhodující: pouhá skutečnost, že je úkon učiněn v prostorách orgánu EU, během úředního posláním, nebo v souvislosti s pracovní událostí, sama o sobě nestačí k tomu, aby se jednalo o úkon spojený s výkonem funkce⁸. Totéž platí, pokud jde například o hanlivá nebo urážlivá prohlášení zaměstnance Unie o jiné osobě, nebo formy psychologického nebo sexuálního obtěžování, nebo porušení místních předpisů o ochraně veřejného zdraví a bezpečnosti, kdy o všech uvedených případech lze tvrdit, že jsou nezbytné pro efektivní výkon něčí činnosti. Skutečnost, že se tyto nešťastné události mohou přihodit na pracovišti a týkají se kolegů či spolupracovníků určité osoby, však jistě neznamená, že jsou automaticky spojené s výkonem funkce.

29. Jediným kritériem tak zůstává *úzká spojitost* s posláním svěřenými orgánům: jednoduše řečeno test blízkosti. Volná a čistě náhodná spojitost mezi provedenými úkony a výkonem funkce dotčených zaměstnanců skutečně nemůže postačovat k vynětí z pravomoci soudů⁹. Vynětí z pravomoci soudů se uplatní pouze na úkony, jejichž důvodem existence je funkce dotčeného zaměstnance, a nikoliv na úkony, k nimž mohlo dojít také v jiné, nikoliv úřední souvislosti.

5 – Rozsudek ze dne 10. července 1969, Sayag a Zurich (9/69, EU:C:1969:37, bod 7).

6 – Stanovisko generálního advokáta J. Ganda ve věci Sayag a Zurich (9/69, EU:C:1969:31, s. 338).

7 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, body 76, 77, 87 a 91), a ze dne 12. září 2007, Nikolaou v. Komise (T-259/03, EU:T:2007:254, body 162, 185 až 188, 192 až 199, 208 a 209). Viz také stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Komise v. RQ (C-831/18 P, EU:C:2019:1143, body 54 a 55), a stanovisko generálního advokáta G. Hogana ve věci Účetní dvůr v. Pinxten (C-130/19, EU:C:2020:1052, body 28 a 32).

8 – Viz například rozsudky ze dne 10. července 1969, Sayag a Zurich (9/69, EU:C:1969:37, body 9 a 10), a ze dne 22. března 1990, Le Pen a Front National (C-201/89, EU:C:1990:133, bod 11).

9 – V tomto smyslu obdobně viz rozsudek ze dne 6. září 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, body 35 a 36).

30. Pokud jde o *řízení*, bude na vnitrostátním soudu, který projednává spor (nebo na jiném příslušném vnitrostátním orgánu), aby posoudil relevantní skutkové okolnosti a určil, zda byl dotčený úkon zaměstnance učiněn při výkonu jeho funkce. Je pravda, že takové posouzení nemusí být vždy jednoduché vzhledem k tomu, že vyžaduje jistou znalost pravomocí a vnitřního fungování unijních orgánů. Avšak v případech, kdy je taková věc projednávána před vnitrostátním soudem, nebo kdy se k němu nakonec dostane za účelem soudního přezkumu, lze vždy podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU za účelem výkladu článku 11 protokolu č. 7¹⁰.

31. V kontextu projednávané věci se však většina těchto obecných úvah zdá být pouze hypotetická, a to ze dvou důvodů.

32. Zprvée s ohledem na okolnosti věci, jak je uvádí předkládající soud, v projednávané věci pravděpodobně nevystane otázka, zda byly úkony žalovaného „spojené s výkonem funkce“.

33. Podle prohlášení předkládajícího soudu, která v tomto ohledu potvrdil i žalobce ve svém vyjádření, *vyplývá* újma namítaná žalobcem ze skutečnosti, že byl ukončen jeho pracovní poměr. Rozhodnutí Komise o ukončení pracovního poměru žalobce je tedy patrně tou událostí, která měla způsobit údajnou újmu. Komisař skutečně proces, který vedl k ukončení pracovního poměru žalobce, zahájil, ale konečné rozhodnutí v tomto smyslu bylo přijato dne 27. dubna 2016 Generálním ředitelstvím Evropské komise pro lidské zdroje a bezpečnost. Jak Tribunál správně poznamenal v rozsudku vydaném ve věci žaloby podané žalobcem, navzdory ztrátě vzájemné důvěry mezi dotčenými dvěma osobami se Komise mohla také rozhodnout, že přijme jiná opatření, než je propuštění, které mohou spočívat v přidělení jiných funkcí žalobci v rámci Komise¹¹.

34. Jinými slovy, posouzení, zda byly úkony žalovaného spojené s „výkonem jeho funkce“, by bylo relevantní, pokud by újma vyplývala z těchto úkonů nebo by jim byla *přímo* přičitatelná. Řetězec událostí v projednávané věci je však odlišný: k rozhodnutí Komise o ukončení pracovního poměru žalobce došlo mezi jednáním komisaře na jedné straně a údajnou újmu na druhé straně, v důsledku čehož došlo k přetržení příčinné souvislosti mezi těmito dvěma událostmi. Jednání vytykané žalovanému patrně není přímou a rozhodující příčinou újmy¹².

35. Zkrátka řetězec událostí je patrně následující: „ztráta důvěry uváděná komisařem – rozhodnutí Komise – údajná újma“. Zřejmě to není „protiprávní jednání komisaře – údajná újma“. Podle takového scénáře mi není jasné, proč je třeba se vyjadřovat k rozsahu imunity žalovaného, jestliže je úkonem, který způsobil údajnou újmu (jak majetkovou – ušlý příjem od Komise, tak nemajetkovou – dopad na jeho pověst¹³), ve skutečnosti úřední rozhodnutí orgánu EU, konkrétně Komise. Za těchto okolností je správným žalovaným zjevně autor takového rozhodnutí, tedy Komise (nebo spíše Evropská unie zastoupená Komisí).

36. Zadruhé, i kdybychom předpokládali, že vnitrostátní soud skutečně musí posuzovat povahu úkonů žalovaného, aby mohl ve věci rozhodnout, čemuž tak patrně na základě prvního bodu uvedeného výše není, je zřejmé, že jsou tyto úkony žalovaného spojené s výkonem jeho funkce. Nic v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ani ve vyjádření žalobce nenasvědčuje tomu, že údajná újma vyplývá z úkonů, které nejsou přímo spojené s výkonem (tehdejší) funkce žalovaného jako komisaře.

10 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 6. září 2011, *Patriciello* (C-163/10, EU:C:2011:543, body 22 a 23). Otázka souladu postupu vnitrostátních orgánů s pravidly stanovenými v protokolu č. 7 se nakonec může k Soudnímu dvoru dostat také nepřímo, prostřednictvím žaloby pro nesplnění povinnosti podle článků 258 až 260 SFEU: obdobně viz usnesení ze dne 15. prosince 2020, *Junqueras i Vies v. Parlament* (T-24/20, EU:T:2020:601, bod 84 a citovaná judikatura).

11 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2019, *RY v. Komise* (T-160/17, EU:T:2019:1, bod 38).

12 – Podle ustálené unijní judikatury musí k tomu, aby došlo ke vzniku mimosmluvní odpovědnosti Unie, existovat přímá příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a újmu (lze nicméně předpokládat, že stejná podmínka se uplatní ve většině jiných, včetně vnitrostátních, právních řádů): v tomto ohledu viz rozsudek ze dne 5. září 2019, *Evropská unie v. Guardian Europe a Guardian Europe v. Evropská unie* (C-447/17 P a C-479/17 P, EU:C:2019:672, bod 32 a citovaná judikatura).

13 – Jak je uvedeno výše v bodě 16 tohoto stanoviska.

37. Ve skutečnosti je pravda patrně opačná. Údajná újma patrně v podstatě vyplývá ze skutečnosti, že došlo k ukončení pracovního poměru proto, že žalovaný uvedl, že ztratil důvěru v žalobce. Důvody, pro které se žalobce domáhá náhrady majetkové a nemajetkové újmy a jejich výše, spíše jasné prokazují, že není namítána žádná újma vyplývající z úkonů, které lze oddělit od ukončení pracovního poměru žalobce.

38. Podle mého názoru rozhodnutí o ukončení pracovního poměru žalobce, za předpokladu, že existuje předchozí a samostatné „osobní rozhodnutí“ komisaře, které lze považovat za odlišné od následujícího úředního rozhodnutí Komise, kterým byl pracovní poměr ve skutečnosti ukončen, *quid non*, by v každém případě přímo spadalo pod pojem „úkonů spojené s výkonem funkce“.

39. Je třeba mít na paměti, že žalobce byl přijat jako dočasný zaměstnanec Komise za účelem služby v kabinetu komisaře. Jak správně uvedl Tribunál v rozsudku vydaném v prvním řízení zahájeném na návrh žalobce, člen Komise má k dispozici kabinet spolupracovníků, kteří jsou jeho osobními poradci. Přijetí těchto spolupracovníků do zaměstnání se uskutečňuje *intuitu personae*, tj. do značné míry diskrečním způsobem, přičemž dotyční jsou vybíráni jak pro své profesní a morální vlastnosti, tak pro svou schopnost přizpůsobit se vlastním metodám práce člena Komise a jeho kabinetu jako celku¹⁴.

40. V témže rozsudku Tribunál dále uvedl, že široká diskreční pravomoc, kterou má člen Komise při výběru spolupracovníků, je odůvodněná zejména specifickou povahou funkcí vykonávaných v rámci kabinetu člena Komise a nezbytností udržovat vztahy vzájemné důvěry mezi členem Komise a jeho spolupracovníky.

41. S tím souhlasím. Komisař musí mít širokou diskreční pravomoc při výběru spolupracovníků, kteří mají pracovat v jeho kabinetu. Možnost komisaře přijímat dočasné pracovníky tak, že si vybere osoby, jimž může důvěřovat, a logicky i možnost ukončit pracovní poměr pracovníka v případě, že dojde k narušení vztahu vzájemné důvěry, je zásadní pro efektivní výkon jeho povinností.

42. Skutečnost, že se žalovaný rozhodl, že již nepotřebuje služby žalobce, a že toto rozhodnutí odůvodnil ztrátou důvěry v žalobce, je proto úkonem spojeným s výkonem funkce žalovaného. Mezi tímto úkonem a výkonem posláním svěřených komisaři jakožto členovi Komise existuje přímý a jasný vztah.

43. Lze shrnout, že žalovaný nemůže být platně souzen před předkládajícím soudem za úkony, které jsou předmětem projednávané věci, nezbaví-li jej Komise imunity. Ve skutečnosti nemůže být *žalovaný osobně* s ohledem na imunitu, které požívá na základě článku 11 protokolu č. 7, za takové úkony souzen před *žádným* soudem.

44. Avšak podle čl. 340 prvního pododstavce SFEU Unie „nahradí [...] škody způsobené jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce“. Jak Soudní dvůr zdůraznil již v roce 1969, v oblasti mimosmluvní odpovědnosti Smlouvy stanoví „jednotnou úpravu“ náhrady škod způsobených orgány a jejich zaměstnanci při výkonu jejich funkcí¹⁵.

45. Osoba, jako je žalobce, jistě není zbavena možnosti dosáhnout náhrady škody před soudním orgánem¹⁶. V žalobě založené na mimosmluvní odpovědnosti za takové úkony, jako jsou ty, které jsou předmětem původního řízení, je však správně žalovaným Evropská unie zastoupená orgánem EU, jehož jednání údajně způsobilo tvrzenou újmu¹⁷.

14 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2019, RY v. Komise (T-160/17, EU:T:2019:1, bod 31).

15 – Rozsudek ze dne 10. července 1969, Sayag a Zurich (9/69, EU:C:1969:37, bod 5).

16 – Jak poznamenal Mezinárodní soudní dvůr ve svém posudku ze dne 29. dubna 1999 ke sporu ohledně vynětí zvláštního zpravodaje Komise pro lidská práva z pravomoci soudů (I. C. J. Reports 1999, s. 62, v § 66), „otázka vynětí z pravomoci soudů se liší od otázky náhrady újmy vzniklé v důsledku úkonů učiněných OSN nebo jejími zástupci při výkonu jejich funkce“.

17 – Viz rozsudek ze dne 13. prosince 2018, Evropská unie v. Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:1014, bod 33).

2. Příslušný soud

46. Závěr uvedený výše již poskytuje odpověď na druhou otázku vznesenou v rámci čtvrté předběžné otázky položené předkládajícím soudem. Podle článku 268 SFEU má být žaloba, jako je ta, kterou podal žalobce v původním řízení, podána k Soudnímu dvoru Evropské unie.

47. Jak Soudní dvůr konstantně uvádí, Soudní dvůr Evropské unie má „výlučnou pravomoc“ rozhodovat spory o mimosmluvní odpovědnosti Unie¹⁸. Vnitrostátní soudy – jako je předkládající soud – proto nemají v těchto sporech žádnou pravomoc¹⁹. Okolnost, že vnitrostátní úprava, která upravuje žaloby na náhradu škody, může stanovit zvláštní režim v určitých situacích (například v případě, kdy škoda vyplývá z trestního jednání), nemůže tento závěr zpochybnit²⁰.

48. I přesto musím poznamenat, že existuje jiné pravidlo o určení příslušnosti, které může být v projednávané věci relevantní.

49. Článek 270 SFEU stanoví, že „Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat všechny spory mezi Unií a jejími zaměstnanci v mezích a za podmínek stanovených ve služebním řádu úředníků Unie a pracovním řádu ostatních zaměstnanců Unie“. Je pozoruhodné, že toto ustanovení také stanoví *výlučnou* pravomoc Soudního dvora Evropské unie.

50. Na základě článku 270 SFEU stanoví čl. 91 odst. 1 služebního řádu – který se uplatní i na dočasné zaměstnance na základě článku 46 PŘOZ – následující: „Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat ve všech sporech mezi Unií a každou osobou, na kterou se vztahuje tento služební řád, týkajících se zákonnosti opatření, jež se osoby nepříznivě dotýkají [...]. Ve sporech majetkoprávní povahy má Soudní dvůr neomezenou soudní pravomoc.“

51. V tomto ohledu Soudní dvůr konstantně uvádí, že „spor mezi úředníkem a orgánem, kterému tento úředník podléhá, spadá v případě, že má původ v pracovním poměru, který spojuje dotčenou osobu a orgán, do působnosti článku 270 SFEU a článků 90 a 91 služebního řádu úředníků, i když jde o žalobu na náhradu újmy“²¹.

52. V tomto kontextu se na základě skutkových okolností uvedených předkládajícím soudem domnívám, že by se toto ustanovení mohlo uplatnit i v projednávané věci, jelikož žalobce byl zaměstnán jako dočasný zaměstnanec Komise podle čl. 2 písm. c) PŘOZ²². Žalobce ve skutečnosti zpochybňuje zákonnost rozhodnutí Komise o ukončení jeho pracovního poměru a nepřímo i jednání bývalého člena Komise, které vedlo k přijetí tohoto rozhodnutí, a domáhá se peněžité náhrady za újmu, kterou v důsledku toho údajně utrpěl. Stručně řečeno, projednávaný spor je majetkoprávní povahy a má původ v pracovním poměru, který spojuje žalobce a Komisi.

53. Projednávaná věc se tedy podobá předchozím věcem, v nichž Soudní dvůr konstatoval, že žaloby podané současnými nebo bývalými zaměstnanci, kterými se domáhají odpovědnosti orgánu za určité protiprávní jednání a uložení náhrady škody, má-li spor původ v pracovním poměru, který spojuje dotčenou osobu a orgán, spadají *ratione materiae* do oblasti působnosti článku 270 SFEU a čl. 91 odst. 1 služebního řádu²³.

18 – Viz například rozsudky ze dne 27. září 1988, Asteris a další (C-106/87, EU:C:1988:457, body 14 a 15), a ze dne 29. července 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459, bod 17).

19 – V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 13. února 1979, Granaria (C-101/78, EU:C:1979:38, bod 16), a ze dne 27. září 1988, Asteris a další (C-106/87, EU:C:1988:457, bod 14).

20 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 29. červenec 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459, body 23 až 26).

21 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 10. září 2015, Přežkum Missir Mamachi di Lusignano v. Komise (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, bod 38 a citovaná judikatura).

22 – Viz výše bod 9 tohoto stanoviska.

23 – Viz zejména rozsudek ze dne 10. září 2015, Přežkum Missir Mamachi di Lusignano v. Komise (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, body 39 až 41 a citovaná judikatura).

54. Je poněkud překvapivé, že žalobce nepodal k Tribunálu spolu nebo souběžně s žalobou na neplatnost rozhodnutí Komise o ukončení jeho pracovního poměru i žalobu na náhradu z titulu mimosmluvní odpovědnosti²⁴. Návrhy v obou těchto řízeních spolu patrně souvisí. V systému opravných prostředků unijního práva zahrnuje pravomoc rozhodnout o návrhu na přednostní odškodnění (například neplatnost protiprávního jednání) obvykle také pravomoc rozhodnout o každém návrhu na doplňkové odškodnění, který vyplývá z téhož jednání či téže skutečnosti (například náhrada škody vzniklé protiprávním jednáním)²⁵. Právě v rámci uvedeného řízení před Tribunálem mohl tedy žalobce platně vznést jakoukoliv námitku, kterou může mít vůči jakékoliv okolnosti, která předcházela jeho propuštění, včetně veškerých úkonů přípravné povahy (včetně úkonů učiněných žalovaným).

55. Lze uzavřít, že je jasné, že by taková žaloba na určení mimosmluvní odpovědnosti, jako je ta, kterou podal žalobce u předkládajícího soudu, měla směřovat proti Evropské unii a měla by být podána u Soudního dvora Evropské unie, a to bez ohledu na to, zda se zakládá na člancích 268 a 340 SFEU, nebo na článku 270 SFEU.

56. I přesto však nyní přistoupím k dalším předběžným otázkám, na něž lze odpovědět poměrně stručně, a to pouze pro úplnost.

B. První otázka

57. Svou první otázkou se předkládající soud táže, zda mají pojmy „vynětí z pravomoci soudů“ („ετεροδικία“, „eterodikia“) a „imunita“ („ασυλία“, „asylia“), uvedené v článku 11 písm. a) řeckého znění protokolu č. 7, stejný význam.

58. Tato otázka byla položena s ohledem na argumenty uvedené žalobcem v původním řízení. Žalobce tvrdil, že jelikož v uvedeném ustanovení jsou použity dva výrazy, není *bývalý* komisař zcela vyňat z pravomoci soudů, nýbrž požívá omezenější formy imunity. Podle názoru žalobce nemůže tato forma imunity podle vnitrostátního práva (zejména čl. 3 odst. 2 řeckého občanského soudního řádu) „chránit“ žalovaného před řízeními zahájenými před vnitrostátními soudy v případě, že újma vyplývá z trestného činu.

59. Tyto argumenty jsou nepodložené. Jak žalovaný a Komise správně uvádějí ve svých vyjádřeních, pochybnosti vnitrostátního soudu vyvstaly pouze kvůli řecké verzi protokolu č. 7.

60. Podle ustálené judikatury nutnost jednotného výkladu unijních nařízení vylučuje, aby byl text ustanovení posuzován izolovaně, a naopak vyžaduje, aby byl vykládán a uplatňován ve světle svého znění v ostatních úředních jazycích²⁶ a podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž část tvoří²⁷.

61. V projednávané věci z prostého srovnání různých jazykových znění protokolu vyplývá, že tyto dva pojmy mají mít stejný význam. Řecké znění lze porovnat například se španělským („*inmunidad de jurisdicción/dicha inmunidad*“), německým („*Befreiung von der Gerichtsbarkeit/diese Befreiung*“), anglickým („*immune from legal proceedings/this immunity*“), francouzským („*immunité de juridiction/cette immunité*“) nebo italským („*immunità di giurisdizione/questa immunità*“) zněním.

24 – Viz výše body 12 a 14 tohoto stanoviska.

25 – Obdobně názor generálního advokáta M. Watheleta ve věci *Missir Mamachi di Lusignano v. Komise* (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:593, bod 48).

26 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 27. dubna 2017, *Onix Asigurări* (C-559/15, EU:C:2017:316, bod 39 a citovaná judikatura).

27 – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 19. dubna 2007, *Profisa* (C-63/06, EU:C:2007:233, bod 14 a citovaná judikatura).

62. Účel a kontext uvedeného ustanovení tento výklad rovněž potvrzují. První věta čl. 11 písm. a) protokolu č. 7 stanoví *věcný* rozsah působnosti imunity, zatímco druhá věta upravuje její *časový* rozsah. V obou případech se jedná o *stejnou* imunitu, která má stejný rozsah působnosti.

63. V důsledku výše uvedeného by měla být první otázka zodpovězena tak, že pojmy „vynětí z pravomoci soudů“ („ετεροδικίας“, „eterodikia“) a „imunita“ („ασυλία“, „asylia“), uvedené v článku 11 písm. a) řeckého znění protokolu č. 7, mají stejný význam.

C. Druhá otázka

64. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je otázka, zda vynětí z pravomoci soudů uvedené v článku 11 protokolu č. 7 zahrnuje, kromě trestního stíhání, také občanskoprávní žaloby.

65. Odpověď na tuto otázku je také jasná: jak uvedli žalovaný a Komise (a na rozdíl od toho, co tvrdil žalobce), *vztahuje* se imunita zaručená článkem 11 na občanskoprávní žaloby. Tento závěr podporuje doslovný, systematický a teleologický výklad uvedeného ustanovení.

66. Zprvée znění uvedeného ustanovení se jasně použije na (jakoukoliv) „[pravomoc] soudů pro úkony spojené s výkonem jejich funkce“. V textu ustanovení není uvedeno žádné omezení, pokud jde o druh nebo povahu (občanskoprávní, trestní, správní nebo jakékoliv jiné) řízení.

67. Zadruhé široké pojetí pojmu „imunita“ je v souladu s *ratio legis* ustanovení a obecněji s funkční povahou zvláštních výsad zakotvených v protokolu č. 7. Tyto zvláštní výsady mají zajistit unijním orgánům úplnou a účinnou ochranu před překážkami nebo hrozbami narušení jejich řádného fungování a nezávislosti²⁸. Jak konkrétněji vyplývá z článku 17 protokolu č. 7, výsady, imunity a výhody jsou přiznávány úředníkům a jiným zaměstnancům Unie „*výhradně* v zájmu Unie“²⁹. Výsady a imunity jsou, jinými slovy, přiznány proto, aby mohli unijní zaměstnanci vykonávat své povinnosti efektivně a bez vnějšího zásahu a bez obavy ze stíhání za úkony, které činí při výkonu svých povinností³⁰.

68. Je-li tomu tak, lze stěžít zpochybnit, že řádný výkon poslání unijních zaměstnanců může narušit nejen trestní řízení, avšak také správní nebo občanskoprávní řízení (včetně žalob na určení mimosmluvní odpovědnosti, jako je žaloba, která je předmětem původního řízení).

69. Zatřetí Soudní dvůr vyložil pojem „stíhání“ uvedený v článku 8 protokolu č. 7 (který se týká imunity členů Evropského parlamentu) tak, že brání také občanskoprávnímu řízení³¹. Vzhledem k podobnému znění a účelu uvedených dvou ustanovení si lze stěžít představit, že by tento pojem měl být v článku 11 téhož protokolu vyložen jinak.

28 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 82 a citovaná judikatura).

29 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Uvedené ustanovení vyjadřuje zásadu uvedenou v článku 343 SFEU, podle níž Unie požívá výsad a imunit „nezbytných k plnění svého poslání“.

30 – Viz mimo jiné stanovisko generálního advokáta J. Ganda ve věci Sayag a Zurich (9/69, EU:C:1969:31, s. 339), a stanovisko generálního advokáta M. Poirares Madura ve věci Marra (C-200/07 a C-201/07, EU:C:2008:369, bod 35).

31 – Obdobně viz rozsudky ze dne 21. října 2008, Marra (C-200/07 a C-201/07, EU:C:2008:579), a ze dne 6. září 2011, Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, bod 34). Obdobně stanovisko generálního advokáta N. Jääskina ve věci Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:379, bod 51): „zahrnuje všechny formy právní odpovědnosti, zejména trestněprávní a občanskoprávní odpovědnost“.

70. Začtvrté pouze na okraj podotýkám, že navrhovaný výklad článku 11 protokolu č. 7 je rovněž v souladu s čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích³², podle níž „[je diplomatický zástupce] vyňat z trestní jurisdikce přijímacího státu“ a až na výjimky rovněž vyňat „z jeho jurisdikce civilní a správní“.

71. Odpověď na druhou otázku by tedy měla znít tak, že se vynětí z pravomoci soudů předvídané v článku 11 protokolu č. 7 vztahuje na jakákoliv soudní řízení včetně občanskoprávních žalob.

D. Třetí otázka

72. Konečně třetí otázka se týká zbavení imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů. Předkládající soud se táže, zda lze toto vynětí požadovat i v rámci občanskoprávního řízení, a pokud ano, kdo musí tento postup zahájit.

73. Znění článku 17 protokolu č. 7 opět neobsahuje žádné omezení, pokud jde o druh řízení zahájeného proti úředníkům a jiným zaměstnancům Unie, v němž může být požadováno zbavení imunity. Proto nevidím žádný důvod k závěru, že lze zbavení imunity požadovat pouze v rámci trestního řízení.

74. Takové rozlišování nepovažuji za logické. Jak bylo vysvětleno v bodě 67 výše, výsady a imunity jsou zaměstnancům EU přiznány v zájmu Unie za tím účelem, aby mohli zaměstnanci vykonávat své povinnosti efektivně, bez obavy z (občanskoprávního, trestního, správního nebo jiného) soudního řízení v důsledku úkonů, které činí při výkonu svých povinností. Mohou přirozeně existovat situace, kdy se Unie rozhodne, že zahájení a vedení takového soudního řízení – ať už občanskoprávního, trestního nebo řízení jiné povahy – není v rozporu s jejím zájmem.

75. Zbavení imunity lze tedy požadovat i v rámci občanskoprávního řízení.

76. Pokud jde dále o orgán, který musí zahájit postup žádosti o zbavení imunity, ustanovení protokolu neupravují, jak má být postup žádosti o zbavení imunity proveden na vnitrostátní úrovni, ani nestanoví, které vnitrostátní orgány jsou v této věci příslušné. Podotýkám, že ani Vídeňská úmluva o diplomatických stycích neobsahuje žádné takové pravidlo³³.

77. To je s ohledem na možnou různorodost scénářů, za kterých může být takové zbavení imunity požadováno, a různorodost vnitrostátních orgánů podávajících takovou žádost, celkem pochopitelné. Jaký orgán bude na vnitrostátní úrovni příslušný, bude záviset na (občanskoprávní, trestní, správní nebo jiné) povaze řízení. Z uvedeného vyplývá, že neexistuje-li žádné unijní pravidlo, musí být tyto aspekty upraveny vnitrostátním právem v souladu se zásadou procesní autonomie.

78. Podíváme-li se na praxi různých členských států, jak je patrné například z rozhodnutí Evropského parlamentu týkajících se žádostí o zbavení imunity členů Parlamentu nebo z věcí, které se dostaly k unijním soudům³⁴, zdá se, že žádosti o zbavení imunity obvykle podávají soudní orgány, které jsou za danou záležitost zodpovědné (zejména soudy, které jsou příslušné k projednání sporu nebo státní zástupce pověřený vyšetřováním nebo stíháním).

32 – Která byla uzavřena ve Vídni dne 18. dubna 1961 a vstoupila v platnost dne 24. dubna 1964 (Sbírka smluv Organizace spojených národů, svazek 500, s. 95). Přestože se úmluva použije pouze na státy, má se obecně za to, že obdobných imunit musí požívat rovněž mezinárodní organizace: viz například Evropský soud pro lidská práva, 18. února 1999, *Waite a Kennedy v. Německo* (CE:ECHR:1999:0218JUD002608394, §63), a 27. června 2013, *Nadace Srebrenické matky a další v. Nizozemsko* (CE:ECHR:2013:0611DEC006554212, §139).

33 – Viz poznámka pod čarou 32 výše. Pokud jde o zbavení imunity, viz článek 32 úmluvy. Obecně k tomuto ustanovení viz Denza, E., *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 4. vydání, Oxford University Press, 2016, s. 273–287.

34 – Viz například rozsudky ze dne 24. října 2018, *RQ v. Komise* (T-29/17, EU:T:2018:717, body 5 a 6), ze dne 19. prosince 2019, *Junqueras Vies* (C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 92), a ze dne 17. září 2020, *Troszczynski v. Parlament* (C-12/19 P, EU:C:2020:7, bod 10).

79. Ačkoli ustanovení protokolu č. 7 neupravují procesní fázi na vnitrostátní úrovni, upravují však „unijní stranu“ řízení. Článek 17 protokolu č. 7 totiž uvádí, že v případě, že je požadováno zbavení imunity, každý orgán Unie posoudí, zda „zrušení této imunity není v rozporu se zájmy Unie“. Pokud by bylo zbavení imunity v projednávané věci požadováno, měla by tuto žádost posoudit a rozhodnout o ní Evropská komise (jako kolegium komisařů).

80. Rozhodnutí, zda je zbavení imunity v rozporu se zájmy Unie, nebo není, je jistě do značné míry politické. Vyžaduje posouzení dopadu, které může takové soudní řízení proti zaměstnanci mít na integritu příslušného orgánu. Při takovém posouzení mají tedy příslušné unijní orgány širokou diskreční pravomoc³⁵.

81. Proto navrhuji, aby třetí otázka byla zodpovězena tak, že zbavení imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů lze požadovat i v rámci občanskoprávního řízení. Je na vnitrostátním právu, aby určilo, které orgány jsou příslušné k podání takové žádosti.

V. Závěry

82. Navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky Polymeles Protodikeio Athinon (soud prvního stupně v Aténách, Řecko) následovně:

- „1) Pojmy ‚vynětí z pravomoci soudů‘ (ετεροδικία, ‚eterodikia‘) a ‚imunita‘ (ασυλία, ‚asylia‘), uvedené v čl. 11 písm. a) řeckého znění protokolu č. 7, mají stejný význam.
- 2) Pojem ‚vynětí z pravomoci soudů‘ uvedený v článku 11 protokolu č. 7 zahrnuje občanskoprávní žaloby.
- 3) Zbavení imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů uvedené v článku 17 protokolu č. 7 lze požadovat v rámci občanskoprávního řízení. Je na vnitrostátním právu, aby určilo, které orgány jsou příslušné k podání takové žádosti.
- 4) Žaloba na určení mimosmluvní odpovědnosti podaná bývalým dočasným zaměstnancem Unie znějící na náhradu škody, která mu byla údajně způsobena neoprávněným ukončením jeho pracovního poměru, musí směřovat proti Evropské unii a být podána u Soudního dvora Evropské unie.“

35 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2018, Troszczynski v. Parlament (T-550/17, EU:T:2018:754, bod 43 a citovaná judikatura).