



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (druhého senátu)

15. září 2017\*

„Veřejná služba – Úředníci – Svoboda projevu – Povinnost loajality – Vážný zásah do oprávněných zájmů Unie – Zamítnutí povolení zveřejnit článek – Výzva ke změně textu – Článek 17a služebního řádu – Předmět žaloby – Rozhodnutí o zamítnutí správní stížnosti“

Ve věci T-585/16,

**Carina Skareby**, úřednice Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ), s bydlištěm v Lovani (Belgie), zastoupená S. Rodriguesem a C. Bernard-Glanzem, advokáty,

žalobkyně,

proti

**Evropské službě pro vnější činnost** (ESVČ), zastoupené S. Marquardtem, jako zmocněncem, ve spolupráci s M. Troncoso Ferrerem, F.-M. Hislaiem a S. Moya Izquierdo, advokáty,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na základě článku 270 SFEU znějící na zrušení jednak rozhodnutí ESVČ ze dne 5. června 2015, kterým bylo zamítnuto zveřejnění článku a byla učiněna výzva ke změně dvou odstavců navrženého textu, a jednak „v rozsahu, v němž je to nezbytné“ rozhodnutí ESVČ ze dne 18. prosince 2015, kterým byla zamítnuta stížnost podaná proti původnímu rozhodnutí,

TRIBUNÁL (druhý senát),

ve složení M. Prek, předseda, F. Schalin a J. Costeira (zpravodajka), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: P. Cullen, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. května 2017,

vydává tento

### Rozsudek

#### Skutečnosti předcházející sporu

- 1 Žalobkyně C. Skareby je úřednicí Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ).

\* Jednací jazyk: angličtina.

- 2 E-mailem ze dne 19. května 2015 informovala žalobkyně prostřednictvím svých právních zástupců ESVČ na základě článku 17a služebního řádu úředníků Evropské unie (dále jen „služební řád“) o svém úmyslu zveřejnit v časopise *Politico* článek nazvaný „Otevřený dopis občanovi Hermanovi“ spočívající v otevřeném dopise bývalému předsedovi Evropské rady Hermanovi Van Rompuyemu, který měl upozornit na problém obtěžování v evropských orgánech (dále jen „sporný text“).
- 3 Přípisem ze dne 5. června 2015 odpověděl zaměstnanec pověřený vedením odboru „Práva a povinnosti“ ředitelství „Lidské zdroje“ generálního ředitelství „Správa a finance“ ESVČ tak, že dva odstavce článku podléhající povolení jsou v rozporu s „povinností loajality a zdrženlivosti“, která se vztahuje na žalobkyni jakožto úřednici orgánu Evropské unie, neboť žalobkyně přímo a bez jakéhokoliv důkazu přičítala ředitelství ESVČ konkrétní jednání v rozporu se služebním řádem. Následně požádal žalobkyni o předložení revidovaného textu zohledňujícího uvedené námitky s tím, že v opačném případě nebude zveřejnění povoleno (dále jen „rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění“).
- 4 Odstavce dotčeného sporného textu, v projednávaném případě pátý a osmnáctý odstavec (dále jen dohromady „sporné odstavce“), byly formulovány následovně:

„Zdá se, že *modus operandi* hierarchie evropských orgánů, jak jsem mohla být svědkem, je přesvědčit každého, kdo má názor na způsob, jakým jsou orgány řízeny, že on nebo ona udělají lépe, pokud změní práci, odejdou do předčasného důchodu nebo na pracovní neschopnost. Přejdi k jiné věci. Zapomeň. Takto mohou nadřízení pokračovat v obtěžování některých podřízených a protěžovat jiné: možná to není plánovaná strategie – je však systematická.

[...]

ESVČ musí jít příkladem ve vnitřním uplatňování práv, organizační transparentnosti a dodržování pravidel právního státu – nebo nebudeme věrohodní ani na mezinárodní scéně.“

- 5 Dopisem ze dne 1. července 2015 požádala žalobkyně prostřednictvím svých právních zástupců o vysvětlení rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění, zejména toho, jak mohly sporné odstavce kromě údajného porušení povinnosti loajality a zdrženlivosti „vážně poškodit oprávněné zájmy Unie“ ve smyslu článku 17a služebního řádu.
- 6 E-mailem ze dne 24. července 2015 odpověděl hlavní právník odboru „Práva a povinnosti“ následovně:

„V [rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění] jsme neuvedli, že [mohla] věc ‚vážně poškodit oprávněné zájmy Unie‘.

Je nicméně důležité zopakovat, že ESVČ nepovolila zveřejnění [sporného textu] ve stávající podobě, neboť jej považujeme za porušení povinnosti loajality a zdrženlivosti.

Zveřejnění podléhá povolení na základě čl. 17 odst. 1 služebního řádu [...]

Důrazně doporučujeme vaši klientce nepřistupovat ke zveřejnění bez našeho povolení.“

- 7 Dopisem ze dne 4. září 2015 podala žalobkyně prostřednictvím svých zástupců stížnost proti rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění na základě čl. 90 odst. 2 služebního řádu. V této stížnosti v podstatě uvedla, že ESVČ zaprvé porušila článek 17a služebního řádu, neboť neprokázala, že by zveřejnění sporného textu mohlo „vážně poškodit oprávněné zájmy Unie“, a zadruhé že tudíž porušila právo na svobodu projevu zaručené žalobkyni článkem 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“) a článkem 11 Listiny základních práv Evropské unie.

- 8 Rozhodnutím ze dne 18. prosince 2015 orgán oprávněný ke jmenování (dále jen „OOJ“) ESVČ zamítl stížnost žalobkyně (dále jen „rozhodnutí o zamítnutí stížnosti“).
- 9 Rozhodnutí o zamítnutí stížnosti v podstatě uvádí, že článek 17a služebního řádu vyjadřuje myšlenku neustálé potřeby spravedlivé rovnováhy mezi zárukou výkonu svobody projevu úředníků Unie a ochranou legitimního cíle obecného zájmu, zejména ochranou oprávněných zájmů Unie. V tomto ohledu rozhodnutí o zamítnutí stížnosti nejprve upřesňuje, že předmět sporného textu se týká činnosti Unie, dále že sporný text může být v rozporu s „povinností loajality a zdrženlivosti“ a nakonec že tento rozpor sám o sobě představuje reálné nebezpečí vážného poškození zájmů Unie ve smyslu článku 17a služebního řádu. Rozhodnutí o zamítnutí stížnosti zdůrazňuje, že zveřejnění sporného textu by vážně poškodilo oprávněné zájmy Unie, neboť jednak sporný text neobsahuje žádný důkaz k doložení tvrzení týkajících se obtěžování úředníků a jednak sporné odstavce nelze vnímat jako odchylný názor od názoru zastávaného ESVČ, nýbrž naznačují rozšířený nevyřešený problém v orgánech Unie, což může být z pohledu průměrného čtenáře vnímáno tak, že orgány neuskutečňují vhodnou politiku boje proti obtěžování. Kromě toho zdůrazňuje rozhodnutí o zamítnutí stížnosti, že mohlo být komentováno vícero částí sporného textu, avšak ESVČ komentovala toliko dva odstavce, což svědčí o tom, že je rozhodnutí o zamítnutí stížnosti přiměřené a omezuje se na nezbytný rozsah.

### **Řízení a návrhová žádání účastnic řízení**

- 10 Návrhem došlým kanceláři Soudu pro veřejnou službu dne 15. března 2016 podala žalobkyně projednávanou žalobu. Tato žaloba byla zapsána pod číslem F-15/16.
- 11 Žalobní odpověď ESVČ došla kanceláři Soudu pro veřejnou službu dne 10. června 2016.
- 12 Na základě článku 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2016/1192 ze dne 6. července 2016 o přenesení pravomoci rozhodovat v prvním stupni spory mezi Evropskou unií a jejími zaměstnanci na Tribunál (Úř. věst. 2016, L 200, s. 137) byla projednávaná věc převedena na Tribunál ve stavu, v jakém se nacházela ke dni 31. srpna 2016. Byla zapsána pod číslem T-585/16 a přidělena druhému senátu.
- 13 Vzhledem k tomu, že písemná část řízení byla ukončena před převedením projednávané věci na Tribunál, dotázal se Tribunál dopisy soudní kanceláře ze dne 9. listopadu 2016 účastnic řízení na konání jednání.
- 14 Účastnice řízení přednesly řeči na jednání konaném dne 3. května 2017.
- 15 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:
- prohlásil její žalobu za přípustnou;
  - zrušil rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění a „v rozsahu, v němž je to nezbytné“ rozhodnutí o zamítnutí stížnosti;
  - uložil ESVČ náhradu nákladů řízení.
- 16 ESVČ navrhuje, aby Tribunál:
- prohlásil žalobu za neopodstatněnou;
  - uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

## Právní otázky

### Úvodní poznámky k předmětu žaloby

- 17 Je třeba zdůraznit, že žalobkyně podala projednávanou žalobu proti rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění a „v rozsahu, v němž je to nezbytné“ proti rozhodnutí o zamítnutí stížnosti.
- 18 V tomto ohledu je třeba připomenout, že administrativní stížnost a její výslovné nebo implicitní zamítnutí tvoří nedílnou součást komplexního řízení a jsou jen jedním z předpokladů, které musí být splněny před podáním žaloby. Za těchto podmínek je žalobou, i když formálně směřující proti zamítnutí stížnosti, předložen soudu k přezkumu akt nepříznivě zasahující do právního postavení, proti němuž byla stížnost podána, ledaže by byl dopad zamítnutí stížnosti odlišný od dopadu aktu napadeného touto stížností. Výslovné rozhodnutí o zamítnutí stížnosti nemusí vzhledem ke svému obsahu potvrzovat akt napadený žalobcem. Je tomu tak tehdy, když rozhodnutí o zamítnutí stížnosti obsahuje přezkum situace žalobce na základě nových právních a skutkových okolností nebo mění či doplňuje původní rozhodnutí. V těchto případech představuje zamítnutí stížnosti akt podléhající přezkumu soudem, který jej vezme v úvahu při posouzení legality napadeného aktu, případně jej posoudí jako akt nepříznivě zasahující do právního postavení nahrazující napadený akt (viz rozsudek ze dne 21. května 2014, *Mocová v. Komise*, T-347/12 P, EU:T:2014:268, bod 34, a citovaná judikatura).
- 19 Tato koncepce je mimoto rovněž podpořena úvahou, podle které je doplnění odůvodnění ve fázi rozhodnutí o zamítnutí stížnosti v souladu s účelem čl. 90 odst. 2 služebního řádu, podle kterého je rozhodnutí o stížnosti rovněž odůvodněno. Toto ustanovení totiž nezbytně předpokládá, že orgán oprávněný rozhodnout o stížnosti není vázán pouhým odůvodněním rozhodnutí, které je předmětem stížnosti, jež může být popřípadě nedostatečné, či dokonce v případě implicitního rozhodnutí o zamítnutí neexistující (viz rozsudky ze dne 21. května 2014, T-347/12 P, EU:T:2014:268, bod 35 a citovaná judikatura, a ze dne 17. ledna 2017, *LP v. Europol*, T-719/15 P, nezveřejněný, EU:T:2017:7, bod 19 a citovaná judikatura).
- 20 V projednávaném případě, jak vyplývá z bodů 3, 8 a 9 výše, nemění rozhodnutí o zamítnutí stížnosti smysl ani rozsah rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění. Rozhodnutí o zamítnutí stížnosti totiž jednak potvrzuje zamítnutí zveřejnění sporného textu a jednak omezuje požadavek předchozí změny sporného textu na dva odstavce, které byly označeny v rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění.
- 21 Odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí stížnosti se však částečně liší od odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění. V rozhodnutí o zamítnutí stížnosti totiž bylo zveřejnění sporného textu zamítnuto na základě porušení „povinnosti loajality a zdrženlivosti“, neboť žalobkyně přímo a bez jakéhokoliv důkazu přičítala ředitelství ESVČ konkrétní jednání v rozporu se služebním řádem. Rozhodnutí o zamítnutí stížnosti je přitom v podstatě založeno na reálném nebezpečí vážného poškození zájmů Unie ve smyslu článku 17a služebního řádu. Přesněji řečeno, považuje zaprvé samotné porušení „povinnosti loajality a zdrženlivosti“ za reálné nebezpečí vážného poškození těchto zájmů, zadruhé má za to, že sporný text neobsahuje žádný důkaz dokládající tam uvedená tvrzení, a zatřetí sporné odstavce popírají existenci politiky směřující k boji proti obtěžování v orgánech Unie.
- 22 Je tak třeba konstatovat, že rozhodnutí o zamítnutí stížnosti obsahuje doplnění odůvodnění, jež upřesňuje a rozvíjí odůvodnění aktu, proti kterému tato stížnost směřuje, v projednávaném případě rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění.
- 23 Vzhledem k tomu, že toto odůvodnění upřesňuje a doplňuje odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění, a vzhledem k evolutivní povaze postupu před zahájením soudního řízení musí být pro účely přezkumu legality rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění zohledněno odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí stížnosti.

### ***K věci samé***

- 24 Žalobkyně na podporu své žaloby na neplatnost uvádí dva žalobní důvody. První důvod vychází z porušení práva na svobodu projevu. Druhý důvod vychází z nesprávného posouzení, pokud jde o porušení „povinnosti loajality a zdrženlivosti“.
- 25 Tribunál považuje za vhodné zabývat se nejprve druhým žalobním důvodem.

### ***K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného posouzení, pokud jde o porušení povinnosti loajality***

- 26 V rámci druhého žalobního důvodu žalobkyně uvádí první bod, podle něhož měl OJ nesprávně za to, že první, čtvrtý až sedmý, třináctý a devatenáctý odstavec sporného textu popírá existenci politiky ESVČ a Unie ohledně boje proti obtěžování. Žalobkyně uvádí, že v těchto odstavcích pouze vyjádřila myšlenku, podle níž je zaprvé obtěžování široce rozšířeným jevem a zadruhé může tato situace ohrozit autoritu ESVČ a následně Unie na celosvětové úrovni. Ve sporném textu však žalobkyně netvrdí, že obtěžování „ohrožuje řádné fungování služeb“ ani že „by nebyla dostupná žádná náprava“. V každém případě nepředstavuje sporný text „chování odporující důstojnosti a respektu, jež náleží orgánu“ ve smyslu použitelné judikatury.
- 27 V rámci druhého bodu žalobkyně zdůrazňuje, že OJ se dopustil „zjevně“ nesprávného posouzení, pokud měl za to, že v druhém a šestém odstavci sporného textu považovala svého zaměstnavatele za nepřítel a dlouhodobě vůči němu chovala nedůvěru. Žalobkyně totiž uvádí, že pokud dotčené odstavce odkazují na „válku“, jedná se o „válku v rámci evropských orgánů“, a nikoli proti nim.
- 28 Ve třetím bodě žalobkyně uvádí, že OJ měl nesprávně za to, že z třetího a patnáctého odstavce sporného textu vyplývá, že „široce rozšířené obtěžování vedlo mnohé úředníky k čerpání dlouhodobé nemocenské dovolené nebo pracovní neschopnosti“. V tomto ohledu žalobkyně tvrdí, že nikdy nepředložila počet osob, které se nacházely na dlouhodobé nemocenské dovolené nebo pracovní neschopnosti, a proto nelze ze sporného textu vyvodit, že se jednalo o větší počet. Navíc, i když vyjádřila názor, že obtěžování je široce rozšířeným jevem a že se mnozí kolegové nacházeli na dlouhodobé nemocenské dovolené nebo pracovní neschopnosti, OJ tento názor nesprávně považoval za chování odporující důstojnosti a respektu, jež náleží orgánu.
- 29 V rámci čtvrtého bodu žalobkyně uvádí, že se OJ dopustil nesprávného výkladu, když měl za to, že osmnáctý odstavec sporného textu uvádí, že ESVČ a Unie „nejdou příkladem“ svou politikou týkající se řešení obtěžování v rámci svých oddělení. Podle žalobkyně dotčený odstavec toliko říká, že ESVČ by měla jít příkladem, a nikoli že jím není, přičemž pouze naznačuje, že může udělat více.
- 30 V pátém bodě žalobkyně tvrdí, že sporné odstavce neobsahují žádnou urážku, ani nevyjadřují nedostatek respektu, agresivitu či jinou formu nepřátelství a že jsou pouze jejím projevem svobody vyjadřování, která zahrnuje právo vyjádřit nesouhlasné nebo menšinové názory oproti názorům zastávaným orgánem, který ji zaměstnává, i když se tyto názory mohou někoho dotknout, šokovat či znepokojovat.
- 31 V rámci šestého bodu má žalobkyně za to, že OJ se dopustil „zjevně“ nesprávného posouzení, pokud považoval výše zmíněné odstavce za rozporné s „povinností loajality a zdrženlivosti“, která se na ni vůči orgánu jako na úředníka vztahuje.
- 32 ESVČ s argumenty žalobkyně nesouhlasí.



- 33 Úvodem je třeba poukázat na to, jak vyplývá z bodů 3, 4, 8 a 9 výše, že se rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění omezuje na uvedení dvou odstavců, a to pátého a osmnáctého odstavce, sporného textu, které jsou podle něj v rozporu s „povinností loajality a zdrženlivosti“, která se na žalobkyni jako na úředníka Unie vztahuje, a že bylo toto omezení ohledně dvou odstavců potvrzeno v rozhodnutí o zamítnutí stížnosti.
- 34 Proto, ačkoliv rozhodnutí o zamítnutí stížnosti obsahuje komentáře k dalším odstavcům sporného textu, lze tyto komentáře považovat toliko za *obiter dicta*.
- 35 Z uvedeného vyplývá, že body týkající se jiných odstavců sporného textu než pátého a osmnáctého, jsou irelevantní vzhledem k tomu, že nemají žádný užitečný účinek na legalitu rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění.
- 36 Je tak třeba rozhodnout, že první bod je částečně irelevantní v rozsahu, v němž se týká prvního, čtvrtého, šestého, sedmého, třináctého a devatenáctého odstavce sporného textu, a že druhý a třetí bod jsou irelevantní v celém svém rozsahu.
- 37 Proto je třeba zkoumat pouze první a čtvrtý až šestý bod v rozsahu, v němž se týkají sporných odstavců.
- 38 V prvním a čtvrtém bodě žalobkyně uvádí, že ESVČ měla nesprávně za to, že jednak sporné odstavce popírají existenci politiky ESVČ a Unie ohledně boje proti obtěžování a jednak ESVČ a Unie „nejdou příkladem“ při řešení obtěžování v rámci svých oddělení.
- 39 V tomto ohledu je třeba připomenout text sporných odstavců:

„Zdá se, že *modus operandi* hierarchie evropských orgánů, jak jsem mohla být svědkem, je přesvědčit každého, kdo má názor na způsob, jakým jsou orgány řízeny, že on nebo ona udělají lépe, pokud změní práci, odejdou do předčasného důchodu nebo na pracovní neschopnost. Přejdi k jiné věci. Zapomeň. Takto mohou nadřízení pokračovat v obtěžování některých podřízených a protěžovat jiné: možná to není plánovaná strategie – je však systematická.

[...]

ESVČ musí jít příkladem ve vnitřním uplatňování práv, organizační transparentnosti a dodržování pravidel právního státu – nebo nebudeme věrohodní ani na mezinárodní scéně.“

- 40 Je třeba také připomenout, že tyto sporné odstavce jsou uvedeny v textu, který se zabývá problémem obtěžování v evropských orgánech. Pátý odstavec sporného textu podrobněji popisuje „*modus operandi*“ hierarchie evropských orgánů a doplňuje, že „nadřízení mohou pokračovat v obtěžování některých podřízených a protěžovat jiné“ a děje se tak „systematicky“. V tomto kontextu toto tvrzení, zejména spojení „*modus operandi*“ a „systematicky“, naznačuje, že obtěžování je rozšířeným jevem v hierarchii evropských orgánů.
- 41 Kromě toho osmnáctý odstavec sporného textu tvrdí, že ESVČ „musí jít příkladem ve vnitřním uplatňování práv, transparentnosti organizace a stavu práva“. Z uvedeného vyplývá, že ESVČ není „příkladem“ v boji proti obtěžování. Jinými slovy, tento orgán nejde „příkladem“ svou politikou řešení obtěžování v rámci svých oddělení.
- 42 Osmnáctý odstavec sporného textu navíc přebírá myšlenku, která vyplývá již z jeho pátého odstavce, že v ESVČ a v širším smyslu v orgánech Unie neexistuje účinná politika boje proti obtěžování.

- 43 Tyto závěry jsou nadto v žalobě potvrzeny samotnou žalobkyní. V bodě 44 žaloby totiž připouští, že ve sporném textu „vyjádřila myšlenku, [že je] obtěžování široce rozšířeným jevem, jakož i své znepokojení, že tato situace může ohrozit autoritu ESVČ a následkem toho i Unie na celosvětové úrovni“.
- 44 Z výše uvedeného vyplývá, že se OoJ ve výkladu sporných odstavců nedopustila nesprávného posouzení.
- 45 První a čtvrtý bod proto musí být tedy zamítnuty jako neopodstatněné.
- 46 V pátém bodě žalobkyně v podstatě tvrdí, že sporné odstavce neobsahují žádnou urážku ani nevyjadřují nedostatek respektu, agresivitu či jinou formu nepřátelství a jsou pouze jejím projevem svobody vyjadřování.
- 47 Jak však vyplývá z bodů 3 a 9 výše, rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění bylo přijato nikoli z důvodu toho, že by obsahovalo urážky nebo vyjadřovalo jakýkoli nedostatek respektu, agresivitu či jinou formu nepřátelství. Odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění totiž uvádí, že sporné odstavce jsou v rozporu s „povinností loajality a zdrženlivosti“, která se na žalobkyni jako na úředníka Unie vůči orgánu vztahuje.
- 48 Proto jelikož OoJ neměl za to, že sporné odstavce obsahují urážky ani že vyjadřují jakýkoli nedostatek respektu, agresivitu či jinou formu nepřátelství, je třeba pátý bod zamítnout jako neopodstatněný.
- 49 Nakonec v šestém bodě žalobkyně uvádí, že se OoJ dopustil „zjevně“ nesprávného posouzení, pokud považoval sporné odstavce za rozporné s „povinností loajality a zdrženlivosti“, která se na ni jako na úředníka Unie vůči orgánu vztahuje.
- 50 V tomto ohledu je třeba připomenout zásady vyplývající z ustanovení, která upravují vztah mezi Uníí a jejími úředníky a zaměstnanci.
- 51 Zaprvé z čl. 11 prvního pododstavce služebního řádu vyplývá, že úředník plní své služební povinnosti a řídí se výhradně zájmy Unie. Totéž ustanovení zavazuje úředníka vykonávat služební povinnosti, které mu byly uloženy, objektivně, nestranně a v souladu se zásadou loajality k Unii.
- 52 Zadruhé podle článku 12 služebního řádu musí úředník upustit od veškerých akcí, které mohou ohrozit důstojnost jeho úřadu.
- 53 Zatřetí podle článku 12b odst. 1 musí úředník k mimopracovní výdělečné nebo nevýdělečné získat souhlas OoJ.
- 54 Začtvrté, a to zejména, podle čl. 17a odst. 1 služebního řádu má úředník právo na svobodu projevu, s náležitým zřetelem na „zásady loajality a nestrannosti“. Tento článek stejně jako články 11, 12 a 12b představuje jeden z konkrétních projevů povinnosti loajality, která se vztahuje na všechny úředníky. Na základě této povinnosti se musí úředník zejména zdržet jednání narušujících důstojnost a respekt, jež náleží orgánu a jeho složkám (pokud jde o povinnost loajality v rámci článku 17a služebního řádu, viz rozsudek ze dne 23. října 2013, Gomes Moreira v. ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, bod 61 a citovaná judikatura).
- 55 Kromě toho je třeba vyzdvihnout, že podle judikatury by úředník neměl verbálním nebo písemným vyjádřením nebo jakýmkoliv jiným jednáním porušit své povinnosti vyplývající ze služebního řádu, zejména z jeho článků 11, 12, 12b a 17a, ve vztahu k Unii, které má sloužit, a narušit tak vztah důvěry, který ho s ní spojuje, a ztížit tak, nebo dokonce znemožnit splnění úkolů, které byly Unii svěřeny, ve spolupráci s ním (rozsudek ze dne 6. března 2001, Connolly v. Komise, C-274/99 P, EU:C:2001:127, bod 47).

- 56 Rovněž je třeba upřesnit, že z odkazů čl. 11 prvního pododstavce služebního řádu na „služební povinnosti“ a „jednání“, článku 12 služebního řádu na „veškeré akce“ a článku 12b na „mimopracovní činnost“ vyplývá, že zachování vztahu důvěry není uloženo jen při plnění zvláštních úkolů svěřených úředníkovi, ale vztahuje se rovněž na veškeré vztahy mezi úředníkem a Uní (rozsudek ze dne 23. října 2013, Gomes Moreira v. ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, bod 65; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 26. listopadu 1991, Williams v. Účetní dvůr, T-146/89, EU:T:1991:61, bod 72).
- 57 Úvodem je třeba poznamenat, že rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění uzavřelo, že sporné odstavce jsou v rozporu s „povinností loajality a zdrženlivosti“. Nicméně z tohoto rozhodnutí jasně vyplývá, že se ve skutečnosti týká porušení povinnosti loajality a povinnost zdrženlivosti je tam pouze zmíněna, aniž má jakýkoli dopad na projednávanou věc. Proto je třeba zkoumat nesprávné posouzení namítané žalobkyní toliko ve světle povinnosti loajality.
- 58 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že sporné odstavce obsahují očerňující tvrzení, která poškozují čest všech osob zastávajících hierarchickou pozici v evropských orgánech. Oproti názoru žalobkyně nelze tvrzení, podle nichž existuje „*modus operandi*“ evropských orgánů nebo „systematická praxe“, jež umožňuje nadřízeným „pokračovat v obtěžování některých podřízených a protěžovat jiné“, a ESVČ neplní svou povinnost „jít příkladem ve vnitřním uplatňování práv, transparentnosti organizace a stavu práva“, kvalifikovat jako pouhé nesouhlasné nebo menšinové názory. Tyto formulace musí být považovány za takové, které samy o sobě zasahují do důstojnosti všech osob zastávajících hierarchickou pozici v evropských orgánech, a tedy i samotných orgánů.
- 59 Jak uvádí ESVČ, obtěžování totiž představuje protiprávní jednání, jež může ohrozit fungování orgánu, zvláště pokud je, jak tvrdí sporný text, rozšířené. Přitom tvrzení naznačující, že takové zvlášť zavrženíhodné jednání ze strany hierarchie evropských orgánů, jako je obtěžování, a absence vhodných opatření k nápravě ze strany orgánů, mohou ovlivnit image, důstojnost a respekt, jež náleží obecně všem osobám zastávajícím hierarchickou pozici v orgánech, a tedy i samotným orgánům, zejména ESVČ. Tato tvrzení tedy představují porušení povinnosti loajality.
- 60 Z uvedeného vyplývá, že OoJ měl správně za to, že tvrzení vyplývající ze sporných odstavců je v rozporu s povinností loajality, která se na žalobkyni jakožto úředníka vztahuje.
- 61 Proto nelze tomuto poslednímu bodu vyhovět.
- 62 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba druhý žalobní důvod zamítnout jako celek, jako částečně irelevantní a částečně neopodstatněný.

### ***K prvnímu důvodu, vycházejícímu z porušení práva na svobodu projevu***

- 63 V rámci prvního žalobního důvodu žalobkyně hlavně uvádí, že OoJ porušil článek 17a služebního řádu, a tím i zasáhl do její svobody projevu, která je jí garantována článkem 10 EÚLP a článkem 11 Listiny základních práv Evropské unie, neboť neprokázal, že může sporný text způsobit vážnou újmu oprávněným zájmům Unie, a nepovolil jí zveřejnit sporný text.
- 64 V této souvislosti dělí žalobkyně projednávaný žalobní důvod na tři části. První směřuje k popření toho, že porušení „povinnosti loajality a zdrženlivosti“ představuje reálné nebezpečí vážného poškození oprávněných zájmů Unie, druhá směřuje ke zpochybnění požadavku, podle kterého musí úředník, který si přeje zveřejnit novinový článek, disponovat důkazy dokládajícími jeho prohlášení, a ve třetí části nesouhlasí s argumentem, podle něhož sporné odstavce popírají existenci politiky směřující k boji proti obtěžování v orgánech Unie.



– K první části, směřující k popření toho, že porušení povinnosti loajality představuje reálné nebezpečí vážného poškození oprávněných zájmů Unie

- 65 Zprvce žalobkyně uvádí, že rozsudek ze dne 23. října 2013, Gomes Moreira v. ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), na který OJ odkazoval, aby podpořil své tvrzení o tom, že samotné porušení „povinnosti loajality a zdrženlivosti“ představuje nebezpečí vážné újmy obecného zájmu, nelze v projednávané věci použít. Podle žalobkyně totiž nejsou skutkové okolnosti uvedeného rozsudku srovnatelné s okolnostmi dotčenými v projednávané věci, neboť uvedený rozsudek nebyl přijat v kontextu žádosti o zveřejnění, ale v rámci ukončení pracovní smlouvy.
- 66 ESVČ s prvním argumentem žalobkyně nesouhlasí.
- 67 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že rozhodnutí o zamítnutí stížnosti odkazuje v bodech 62 až 64 na rozsudek ze dne 23. října 2013, Gomes Moreira v. ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159) na podporu závěru, podle něhož „představuje samotné porušení povinnosti loajality a zdrženlivosti nebezpečí vážné újmy obecného zájmu“.
- 68 Nicméně odkaz na rozsudek ze dne 23. října 2013, Gomes Moreira v. ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), netvoří zvláštní základ rozhodnutí o zamítnutí stížnosti. Rozhodnutí o zamítnutí stížnosti je totiž odůvodněno tím, že „samotné porušení povinnosti loajality a zdrženlivosti představuje nebezpečí vážné újmy obecného zájmu“, nikoli samotnou citací rozsudku ze dne 23. října 2013, Gomes Moreira v. ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159).
- 69 V důsledku toho nemůže být legalita rozhodnutí o zamítnutí stížnosti zpochybněna případnou chybou týkající se odkazů na judikaturu uvedených na podporu dotčeného rozhodnutí.
- 70 Je tak třeba považovat tento první argument za irelevantní.
- 71 Zadruhé žalobkyně v podstatě uvádí, že OJ argumentuje nebezpečím vážné újmy „obecného zájmu“, kdežto článek 17a služebního řádu zmiňuje toliko nebezpečí újmy „oprávněným zájmům Unie“. Tyto dva pojmy přitom nelze směřovat či zaměřovat.
- 72 ESVČ s druhým argumentem žalobkyně nesouhlasí.
- 73 V tomto ohledu stačí podotknout, že oproti tomu, co tvrdí žalobkyně, rozhodnutí o zamítnutí stížnosti nijak nezaměřuje tyto dva pojmy, tj. „obecný zájem“ a „oprávněný zájem Unie“. Jak vyplývá z níže přejatého úryvku, rozhodnutí o zamítnutí stížnosti pouze uvádí, že ochrana „zájmů Unie“ je jedním z cílů „obecného zájmu“:
- „Jak určil Soudní dvůr, článek 17a vyjadřuje myšlenku neustálé potřeby spravedlivé rovnováhy mezi zárukou výkonu takové základní svobody, jako je svoboda projevu, a takovou ochranou legitimního cíle obecného zájmu, jako před nebezpečím zásahu do zájmů Unie pramenícím ze zveřejnění textu (rozsudky ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, bod 19, a ze dne 14. července 2000, Cwik v. Komise, T-82/99, EU:T:2000:193, bod 52).“
- 74 Tento druhý argument musí být tedy zamítnut.
- 75 Zatřetí žalobkyně uvádí, že z judikatury nelze vyvodit domněnku, které se dovolává OJ, podle níž představuje samotné porušení „povinností loajality a zdrženlivosti“ nebezpečí vážné újmy oprávněných zájmů Unie. Podle žalobkyně, i za předpokladu, že by ze sporného textu takové porušení vyplývalo, neznamenalo by to *ipso facto*, že zveřejnění sporného textu představuje reálné nebezpečí vážné újmy zájmům Unie.
- 76 ESVČ s třetím argumentem žalobkyně nesouhlasí.

- 77 V této souvislosti je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury mají úředníci a zaměstnanci Unie právo na svobodu projevu včetně oblastí týkajících se činnosti unijních orgánů. Tato svoboda zahrnuje svobodu verbálního nebo písemného vyjádření nesouhlasných nebo menšinových názorů oproti názorům zastávaným orgánem, který je zaměstnává (viz rozsudek ze dne 6. března 2001, Connolly v. Komise, C-274/99 P, EU:C:2001:127, bod 43 a citovaná judikatura).
- 78 Avšak podle konstantní judikatury je rovněž možné svobodu projevu omezit na základě čl. 10 odst. 2 EÚLP, podle něhož může výkon této svobody, protože zahrnuje i povinnosti a odpovědnost, podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a jsou nezbytné v demokratické společnosti (viz rozsudek ze dne 13. prosince 2012, Strack v. Komise, T-199/11 P, EU:T:2012:691, bod 137 a citovaná judikatura).
- 79 Zejména je legitimní, aby úředníci z důvodu svého služebního postavení podléhali takovým povinnostem, jako jsou povinnosti uvedené v člancích 11, 12 a 17a služebního řádu. Uvedené povinnosti, které představují jistá omezení výkonu svobody projevu, směřují k zachování vztahu důvěry, který musí existovat mezi orgánem a jeho úředníky, a lze je odůvodnit legitimním cílem ochrany práv jiných ve smyslu čl. 10 odst. 2 EÚLP (rozsudky ze dne 6. března 2001, Connolly v. Komise, C-274/99 P, EU:C:2001:127, bod 44, a ze dne 13. prosince 2012, Strack v. Komise, T-199/11 P, EU:T:2012:691, bod 138).
- 80 Kromě toho je třeba poznamenat, že z čl. 17a odst. 2 služebního řádu vyplývá, že úředník nesmí zveřejnit nebo poskytnout ke zveřejnění, samostatně nebo spolu s jinými, jakoukoli záležitost týkající se práce Unie bez povolení OJ. Toto povolení může být nicméně odmítnuto pouze tehdy, pokud zamýšlené zveřejnění může „vážně poškodit oprávněné zájmy Unie“.
- 81 V tomto ohledu upřesňuje judikatura, že čl. 17a odst. 2 služebního řádu stanovuje zásadu vydání povolení, které lze odepřít pouze ve výjimečných případech. Vzhledem k tomu, že uvedené ustanovení umožňuje orgánům zamítnout povolení ke zveřejnění, a tedy případně vážně zasáhnout do svobody projevu, která je jedním ze základních pilířů demokratické společnosti, musí být vykládáno omezujícím způsobem tak, že lze povolení zamítnout jen tehdy, pokud by dotčené zveřejnění mohlo způsobit vážnou újmu zájmům Unie (viz rozsudek ze dne 13. prosince 2001, Komise v. Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, body 17 a 18 a citovaná judikatura).
- 82 Takový režim odráží vztah důvěry, který musí existovat mezi zaměstnavatelem a jeho zaměstnanci, a jeho provedení může být posuzováno pouze ve světle všech okolností projednávaného případu a jejich dopadu na výkon veřejné služby (rozsudek ze dne 6. března 2001, Connolly v. Komise, C-274/99 P, EU:C:2001:127, bod 56).
- 83 Z uvedeného vyplývá, že unijní soudce musí v rámci přezkumu ověřit s ohledem na všechny okolnosti projednávaného případu, zda byla dodržena spravedlivá rovnováha mezi základním právem jednotlivce na svobodu projevu a oprávněným zájmem orgánu dohlédnout na to, aby jeho úředníci a zaměstnanci při práci respektovali své povinnosti a odpovědnost spojené s jejich funkcí (rozsudek ze dne 6. března 2001, Connolly v. Komise, C-274/99 P, EU:C:2001:127, bod 48).
- 84 V projednávané věci je třeba připomenout, že, jak již bylo konstatováno v bodech 50 až 60 výše, OJ se nedopustil nesprávného posouzení, když měl za to, že jsou sporné odstavce v rozporu s povinností loajality, která se na žalobkyni jako úředníka vztahuje.
- 85 Jak již bylo uvedeno v bodech 39 až 43 výše, ze sporných odstavců totiž vyplývá, že jednak má existovat rozšířený jev obtěžování ze strany osob, které zastávají hierarchickou pozici v evropských orgánech, a jednak tyto orgány nemají účinnou politiku k nápravě tohoto vážného problému.

- 86 Za těchto podmínek, jak bylo uvedeno v bodech 58 až 60 výše, představuje zveřejnění textu obsahujícího takové odstavce, jako jsou sporné odstavce, úředníkem porušení povinnosti loajality dotyčného úředníka, neboť toto zveřejnění může vážným způsobem negativně ovlivnit image a důstojnost osob zastávajících hierarchickou pozici v orgánech Unie, jakož i orgánů obecně, zejména ESVČ.
- 87 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 17a odst. 1 služebního řádu má úředník právo na svobodu projevu s náležitým zřetelem na „zásady loajality a nestrannosti“ (viz bod 54 výše).
- 88 Mimoto sama ochrana evropských orgánů před tvrzením, jež mohou vážným způsobem a velmi negativně ovlivnit jejich image, představuje cíl obecného zájmu, konkrétně oprávněný zájem Unie.
- 89 Proto vzhledem k tomu, že sporné odstavce mohou vážným způsobem ovlivnit image a důstojnost evropských orgánů, může zveřejnění sporného textu vážně poškodit oprávněné zájmy Unie.
- 90 V každém případě je třeba uvést, že spravedlivá rovnováha mezi zárukou práva na svobodu projevu a ochranou oprávněných zájmů Unie byla v projednávaném případě dodržena. Omezení svobody projevu představované rozhodnutím o zamítnutí zveřejnění se totiž týkalo toliko dvou odstavců z dvaceti čtyř odstavců sporného textu, což žalobkyni poskytlo široké možnosti k předložení revidovaného textu.
- 91 Z uvedeného vyplývá, že OoJ správně uzavřel, že zveřejnění textu obsahujícího takové odstavce, jako jsou sporné odstavce, může vážně poškodit oprávněné zájmy Unie ve smyslu čl. 17a odst. 2 služebního řádu.
- 92 První část prvního žalobního důvodu tedy musí být zamítnuta částečně jako irelevantní a částečně jako neopodstatněná.
- *K druhé části, směřující ke zpochybnění požadavku, podle kterého musí úředník, který si přeje zveřejnit článek, disponovat důkazy dokládajícími jeho prohlášení*
- 93 Žalobkyně v podstatě tvrdí, že zaprvé požadavek OoJ, podle něhož musí úředník, který si přeje poskytnout ke zveřejnění článek, disponovat důkazy dokládajícími jeho prohlášení, představuje omezení výkonu svobody projevu, zadruhé toto omezení není stanovené zákonem a zatřetí, i kdyby takové ustanovení existovalo, nebyl by daný požadavek přiměřený.
- 94 ESVČ s argumenty žalobkyně nesouhlasí.
- 95 V tomto ohledu je třeba nejprve zdůraznit, že tvrzení obsažená ve sporných odstavcích týkající se údajně rozšířeného jevu obtěžování ze strany hierarchie evropských orgánů a údajné neexistence politiky k jeho nápravě jsou uvedena neurčitě a obecně bez poskytnutí jakékoli konkrétní informace, která by je dokládala. Dále je třeba upozornit na vážnou povahu těchto tvrzení vzhledem k tomu, že naznačují existenci údajně rozšířeného a zvláště zavrženíhodného, či dokonce protiprávního chování ze strany osob zastávajících hierarchickou pozici v orgánech. Nakonec je třeba uvést, že tato tvrzení mohla negativně ovlivnit image a důstojnost samotných orgánů, a tedy vážně poškodit oprávněné zájmy Unie.
- 96 Oproti názoru žalobkyně se v projednávaném případě nejedná o požadavek, aby úředník, který si přeje poskytnout ke zveřejnění článek, disponoval „důkazy dokládajícími jeho prohlášení“. Jde naproti tomu o požadavek, aby tvrzení, která mohou přičítat zvláště zavrženíhodné, či dokonce protiprávní chování neurčitému množství osob v rámci hierarchie orgánů, byla podložena a konkrétní.
- 97 Druhá část prvního žalobního důvodu tedy musí být zamítnuta jako neopodstatněná.

– *K třetí části, vyjadřující nesouhlas s argumentem, podle něhož sporné odstavce popírají existenci politiky směřující k boji proti obtěžování v orgánech Unie*

- 98 Žalobkyně uvádí, že argument OOJ, podle něhož sporné odstavce popírají existenci politiky směřující k boji proti obtěžování v orgánech Unie, není doložen skutkovými okolnostmi. Zdůrazňuje, že se sporný text týká obtěžování v orgánech Unie, které má za velmi rozšířené, avšak nikdy netvrdila, že neexistuje politika k řešení tohoto problému. Případná negace existence politiky boje proti obtěžování musí být každopádně vnímána pouze jako nesouhlasný či menšinový názor oproti názoru zastávanému orgánem, který proto nepředstavuje reálné nebezpečí vážné újmy oprávněným zájmům Unie.
- 99 ESVČ s argumentem žalobkyně nesouhlasí.
- 100 V tomto ohledu stačí podotknout, že z důvodu již uvedených v bodech 58 a 59 výše nelze vnímat sporné odstavce jako pouhé nesouhlasné či menšinové názory oproti názorům zastávaným orgánem, ale musí být považovány za takové, které samy o sobě mohou vážně poškodit důstojnost dotčených orgánů.
- 101 Třetí část prvního žalobního důvodu musí být tedy zamítnuta jako neopodstatněná.
- 102 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba uzavřít, že na rozdíl od tvrzení žalobkyně neporušil OOJ přijetím rozhodnutí o zamítnutí zveřejnění článek 17a služebního řádu, a nezasáhl tudíž ani do její svobody projevu.
- 103 Proto je třeba první žalobní důvod zamítnout jako částečně irelevantní a částečně neopodstatněný, a v důsledku toho zamítnout žalobu jako celek.

### **K nákladům řízení**

- 104 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 105 Vzhledem k tomu, že ESVČ požadovala náhradu nákladů řízení a žalobkyně neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (druhý senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Carině Skareby se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Prek

Schalin

Costeira

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 15. září 2017.

Podpisy.