



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (odvolacia komora)

z 27. októbra 2016¹

„Odvolanie — Verejná služba — Zamestnanci ECB — Prístup k dokumentom — Dokumenty týkajúce sa rozporov medzi účastníkmi konania — Čiastočné zamietnutie prístupu — Pravidlo zhody medzi žalobou a sťažnosťou — Námietka nezákonnosti“

Vo veci T-787/14 P,

ktorej predmetom je odvolanie podané proti rozsudku Súdu pre verejnú službu Európskej únie (druhá komora) z 18. septembra 2014, Cerafogli/ECB (F-26/12, EU:F:2014:218), ktorým sa navrhuje zrušenie tohto rozsudku,

Európska centrálna banka, v zastúpení: pôvodne E. Carlini, M. López Torres a F. Malfrère, neskôr E. Carlini a F. Malfrère, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci B. Wägenbaur, advokát,

odvolateľka,

ktorú v konaní podporujú:

Európska komisia, v zastúpení: pôvodne J. Currall a G. Gattinara, neskôr G. Gattinara, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania v odvolacom konaní,

ďalší účastník konania:

Maria Concetta Cerafogli, bydliskom v Ríme (Taliansko), v zastúpení: S. Pappas, advokát,

žalobkyňa v prvostupňovom konaní,

VŠEOBECNÝ SÚD (odvolacia komora),

v zložení: predseda M. Jaeger, sudcovia M. Prek, A. Dittrich, S. Frimodt Nielsen (spravodajca) a G. Berardis,

tajomník: E. Coulon,

vyhlásil tento

¹ — Jazyk konania: angličtina.

Rozsudok

- 1 Európska centrálna banka (ECB) sa svojím odvolaním, podaným na základe článku 9 prílohy I Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, domáha zrušenia rozsudku Súdu pre verejnú službu Európskej únie (druhá komora) z 18. septembra 2014, Cerafogli/ECB (F-26/12, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:F:2014:218), ktorým uvedený súd po prvé zrušil rozhodnutie zástupcu generálneho riaditeľa generálneho riaditeľstva ECB pre „Ľudské zdroje, rozpočet a organizácia“ (ďalej len „GR pre ľudské zdroje“), ktorým čiastočne zamietol žiadosť o prístup k niektorým dokumentom predloženú pani Mariou Concettou Cerafogliovou 20. mája 2011, po druhé uložil ECB povinnosť zaplatiť pani Cerafogliovej sumu vo výške 1 000 eur, po tretie žalobu pani Cerafogliovej v zostávajúcej časti zamietol a po štvrté uložil ECB povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny rámec

- 2 Článok 23.2 rokovacieho poriadku ECB, prijatý rozhodnutím ECB 2004/257/ES z 19. februára 2004 (Ú. v. EÚ L 80, 2004, s. 33; Mim. vyd. 01/005, s. 46), stanovuje, že prístup verejnosti k dokumentom, ktoré ECB vypracuje alebo drží, sa riadi rozhodnutím Rady guvernérov. Rada guvernérov prijala 4. marca 2004 rozhodnutie ECB/2004/3 o prístupe verejnosti k dokumentom ECB (Ú. v. EÚ L 80, 2004, s. 42; Mim. vyd. 01/005, s. 51).
- 3 Článok 7 podmienok zamestnávania zamestnancov ECB (ďalej len „podmienky zamestnávania“) a článok 1.1.3 pravidiel uplatniteľných na zamestnancov ECB (ďalej len „pravidlá pre zamestnancov“) upravujú podmienky prístupu zamestnancov ECB k ich osobnému spisu. Konkrétne, uvedený článok 1.1.3 stanovuje, že „zamestnanec má právo aj po ukončení svojej služby v rámci ECB poznať všetky dokumenty nachádzajúce sa v jeho spise“.
- 4 Dňa 1. augusta 2006 Výkonná rada prijala pravidlá prístupu zamestnancov ECB k dokumentom týkajúcim sa ich zamestnaneckého vzťahu s ECB, ktoré prešli viacerými zmenami a doplneniami schválenými Výkonnou radou 30. septembra 2008 (ďalej len „pravidlá uplatniteľné na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB“). Podľa týchto pravidiel o akejkoľvek žiadosti o prístup k dokumentom, na ktorú sa neuplatňuje rozhodnutie ECB/2004/3, rozhoduje generálny riaditeľ GR pre ľudské zdroje. Okrem toho tieto pravidlá stanovujú niekoľko výnimiek z práva prístupu k dokumentom, ktoré sa týkajú najmä prípravných dokumentov, vnútorných právnych stanovísk a rozhodnutí prijatých Radou guvernérov v súvislosti s podmienkami zamestnávania zamestnancov ECB.

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 5 Skutkové okolnosti sú uvedené v bodoch 5 až 16 a 19 napadnutého rozsudku takto:
 - „5 Dňa 28. októbra 2010 [Súd pre verejnú službu] vyhlásil rozsudky Cerafogli/ECB (F-84/08, EU:F:2010:134, F-96/08, EU:F:2010:135, a F-23/09, EU:F:2010:138) v troch veciach týkajúcich sa sporov medzi žalobkyňou a ECB (ďalej len ‚rozsudky z 28. októbra 2010‘).
- 6 Listom z 20. mája 2011 (ďalej len ‚žiadosť z 20. mája 2011‘) žalobkyňa podľa rozhodnutia ECB/2004/3 požiadala ECB, aby jej poskytla tieto dokumenty:
 - I) všetky rozhodnutia Výkonnej rady – a všetky dokumenty, ktoré jej boli predložené, – v súvislosti s rozsudkami [Súdu pre verejnú službu]... vo veciach F-96/08 a F-84/08, vrátane všetkých vnútorných dokumentov, [vyhlásení] a/alebo zápisníc[;]
 - II) rozhodnutia Výkonnej rady – a všetky dokumenty, ktoré jej boli predložené, – v súvislosti s udelením ročného prehľadovania miezd a príplatkov [žalobkyne]... za roky 2005 a 2006, vrátane všetkých vnútorných dokumentov, [vyhlásení] a/alebo zápisníc[;]

- III) všetky rozhodnutia Výkonnej rady – a všetky dokumenty, ktoré jej boli predložené, – vo veciach F-96/08 a F-84/08 a F-23/09, ktoré predchádzali rozsudkom [Súdu pre verejnú službu]... z 28. októbra 2010, vrátane všetkých vnútorných dokumentov, [vyhlásení] a/alebo zápisníc.’
- 7 Podľa povahy dokumentov požadovaných žalobkyňou ECB preskúmala žiadosť z 20. mája 2011 jednak z hľadiska systému rozhodnutia ECB/2004/3 a jednak z hľadiska pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB, a preto 21. júna 2011 prijala dve rozličné rozhodnutia.
 - 8 Prvé rozhodnutie, ktoré bolo podpísané generálnym riaditeľom GR pre sekretariát a jazykové služby a vedúcim sekcie sekretariátu toho istého generálneho riaditeľstva, bolo prijaté na základe rozhodnutia ECB/2004/3 (ďalej len ‚rozhodnutie prijaté na základe rozhodnutia ECB/2004/3‘). Týmto rozhodnutím ECB poskytla žalobkyni tri dokumenty týkajúce sa rozhodnutia Výkonnej rady z 24. mája 2011 o mzdovej politike za rok 2008. ECB jej však odmietla poskytnúť prípravné dokumenty k uvedenému rozhodnutiu na základe článku 4 ods. 3 rozhodnutia ECB/2004/3, ktorý zakazuje prístup ‚k dokumentu, ktorý obsahuje stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porád v rámci ECB..., aj po prijatí rozhodnutia, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení. ECB navyše nesúhlasila ani s poskytnutím zápisníc z príslušných schôdzí Výkonnej rady na základe článku 4 ods. 1 písm. a) rozhodnutia ECB/2004/3, ktorý sa vzťahuje na ochranu ‚verejného záujmu týkajúceho sa... dôvernosti zasadnutí orgánov ECB s rozhodovacími právomocami‘. Nakoniec ECB uviedla, že žiadosť z 20. mája 2011 sa týkala rozhodnutia ECB/2004/3, len pokiaľ ide o uvedené rozhodnutie Výkonnej rady, pričom zostávajúca časť spadá do pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB, a že GR pre ľudské zdroje by malo poskytnúť samostatnú odpoveď v rámci týchto pravidiel.
 - 9 Druhé rozhodnutie bolo prijaté zástupcom generálneho riaditeľa GR pre ľudské zdroje na základe pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB (ďalej len ‚rozhodnutie prijaté na základe pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB‘). ECB týmto rozhodnutím poskytla žalobkyni najnovšie rozhodnutia týkajúce sa ročného prehodnocovania miezd a príplatkov za roky 2005 a 2006, ako aj správu generálneho riaditeľa GR pre sekretariát a jazykové služby adresovanú generálnemu riaditeľovi GR pre ľudské zdroje, z ktorej vyplýva, že Výkonná rada na dvoch schôdzach 23. novembra 2010 a 19. apríla 2011 rozhodla nepodať odvolania proti rozsudkom z 28. októbra 2010, a o ročnom prehodnocovaní miezd a príplatkov žalobkyne za roky 2005 a 2006. ECB však odmietla žalobkyni poskytnúť prípravné dokumenty k stanoviskám orgánov ECB s rozhodovacími právomocami, ako aj vnútorné právne stanoviská s odvolaním sa na ich dôverný charakter.
 - 10 Listom z 15. júla 2011 žalobkyňa podala ‚opakovanú žiadosť‘ na základe článku 7 ods. 2 rozhodnutia ECB/2004/3, pričom namietala proti analýze jej žiadosti z 20. mája 2011 z hľadiska dvoch systémov a potvrdila uvedenú žiadosť.
 - 11 Listom z 5. augusta 2011 prezident ECB odpovedal na opakovanú žiadosť, pričom v podstatnej časti potvrdil rozhodnutie prijaté na základe rozhodnutia ECB/2004/3, ale žalobkyni zároveň poskytol niekoľko iných dokumentov.
 - 12 Listom z 12. augusta 2011 generálny riaditeľ GR pre ľudské zdroje informoval žalobkyňu, že jej opakovaná žiadosť z 15. júla 2011 bola prejednaná ako správna sťažnosť proti rozhodnutiu prijatému na základe pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB. Týmto listom zaslal žalobkyni viaceré dokumenty, pričom spresnil, že niektoré z týchto dokumentov boli len čiastočne zverejnené podľa pravidiel dôvernosti, ktoré sa vzťahujú na stanoviská právnej služby (ďalej len ‚rozhodnutie z 12. augusta 2011‘).

- 13 Dňa 10. októbra 2011 žalobkyňa predložila prezidentovi ECB sťažnosť podľa článku 41 podmienok zamestnávania proti rozhodnutiu z 12. augusta 2011 v rozsahu, v akom jej týmto rozhodnutím bol zamietnutý prístup k všetkým požadovaným dokumentom alebo jej bol povolený len čiastočný prístup k niektorým dokumentom.
- 14 ECB dala na túto sťažnosť dve odpovede.
- 15 Po prvé prezident ECB zamietol sťažnosť rozhodnutím z 12. decembra 2011, pričom žalobkyňa poskytol dodatočné informácie a dokumenty týkajúce sa najmä mzdovej politiky ECB a rozsudkov z 28. októbra 2010 (ďalej len ‚rozhodnutie, ktorým sa sťažnosť zamietá‘). Niektoré dokumenty však boli len čiastočne sprístupnené podľa pravidiel dôvernosti, ktoré upravujú prístup k vnútorným právnym stanoviskám v súlade s pravidlami uplatniteľnými na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB, ako aj osobným údajom zamestnancov ECB podľa 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).
- 16 Po druhé listom z 12. decembra 2011 zástupca generálneho riaditeľa GR pre ľudské zdroje informoval žalobkyňu, že časť sťažnosti, v ktorej spresnila, že žiadosť o prístup k dokumentom podaná Výkonnej rade sa mala chápať tak, že sa vzťahuje na všetky dokumenty, ktoré boli zaslané jednému či viacerým členom Výkonnej rady, bola považovaná za novú žiadosť v rámci pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB.
- ...
- 19 Na pojednávaní žalobkyňa spresnila svoje návrhy na zrušenie s tvrdením, že tam, kde navrhuje zrušenie ‚rozhodnutia z 21. júna 2011‘, poukazuje výlučne na rozhodnutie prijaté na základe pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB a nie na rozhodnutie prijaté na základe rozhodnutia ECB/2004/3.“

Konanie na prvom stupni a napadnutý rozsudok

- 6 Žalobou podanou do kancelárie Súdu pre verejnú službu 23. februára 2012, zapísanou pod spisovou značkou F-26/12, pani Cerafogli v podstate navrhovala zrušenie rozhodnutia ECB z 21. júna 2011, ktorým jej bol zamietnutý prístup k niektorým dokumentom, a náhradu nemajetkovej ujmy, o ktorej tvrdí, že jej bola spôsobená v dôsledku tohto rozhodnutia.
- 7 Pani Cerafogli na podporu svojej žaloby na prvom stupni uviedla päť žalobných dôvodov, ktoré sa jednotlivo zakladali na výnimke nezákonnosti pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB, na porušení zásad riadnej správy vecí verejných a transparentnosti, na porušení práva obrany a porušení povinnosti odôvodnenia, ako aj na nedostatku právomoci autora rozhodnutia prijatého na základe pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB.
- 8 Uznesením z 15. januára 2014 Súd pre verejnú službu začal ústnu časť konania, aby účastníkom konania umožnil predložiť svoje pripomienky v súvislosti s prípustnosťou viacerých žalobných dôvodov, ktoré uviedla pani Cerafogli, ako aj námietky nezákonnosti vznesenej proti pravidlám uplatniteľným na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB z hľadiska pravidla zhody medzi sťažnosťou a žalobou, konkrétne s prihliadnutím na rozsudok z 25. októbra 2013, Komisia/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557), ako aj rozsudky z 11. decembra 2008, Reali/Komisia (F-136/06, EU:F:2008:168, body 47 až 51), a z 1. júla 2010, Mandt/Parlament (F-45/07, EU:F:2010:72, bod 121). ECB predložila svoje pripomienky 5. februára 2014 a pani Cerafogli 6. februára 2014.

9 Súd pre verejnú službu napadnutým rozsudkom vyhlásil, že námietka nezákonnosti je prípustná.

10 V tejto súvislosti konštatoval:

„36 ... judikatúra týkajúca sa zásady účinnej súdnej ochrany s prihliadnutím na článok 47 Charty (rozsudky *Otis a i.*, C-199/11, EU:C:2012:684, body 54 až 63, a *Koninklijke Grolsch/Komisia*, T-234/07, EU:T:2011:476, body 39 a 40) prešla vývojom, ktorý odôvodňuje preskúmanie možnosti uplatnenia pravidla zhody v prípade, že námietka nezákonnosti bola vznesená prvýkrát v žalobe (rozsudok z 12. marca 2014, *CR/Parlament*, F-128/12, Zb. VS, EU:F:2014:38, bod 29).

37 Konkrétne, Všeobecný súd Európskej únie v rozsudku *Koninklijke Grolsch/Komisia* (EU:T:2011:476, body 37, 39 a 40) po tom, čo konštatoval, že žiadne ustanovenie práva Únie neukladá príjemcovi oznámenia o výhradách za porušenie pravidiel hospodárskej súťaže povinnosť spochybniť jednotlivé skutkové a právne okolnosti počas správneho konania, lebo by neskôr v súdnom konaní už tak nemohol urobiť, zamietol tvrdenie Európskej komisie, ktorá napadla prípustnosť žalobného dôvodu s odôvodnením, že nebol predložený jednoznačným a presným spôsobom počas správneho konania. Všeobecný súd Európskej únie rozhodol, že za uvedených okolností takéto tvrdenie totiž obmedzuje prístup žalobkyne k spravodlivosti, a osobitnejšie, jej právo, aby bola jej vec prejednaná súdom. Ako pripomenul Všeobecný súd Európskej únie, právo na účinný prostriedok nápravy a prístup k nestrannému súdu je pritom zaručené článkom 47 Charty.

38 Je síce pravda, že vyššie uvedená judikatúra vznikla v odlišnej oblasti, než je oblasť sporov medzi inštitúciami Európskej únie a ich zamestnancami, rozsudok *Koninklijke Grolsch/Komisia* (EU:T:2011:476) sa týka zlučiteľnosti obmedzenia prístupu k spravodlivosti, ktoré nebolo vyslovene upravené normotvorcom, s článkom 47 Charty. V sporoch v oblasti verejnej služby pravidlo zhody medzi dôvodmi uvedenými počas konania pred podaním žaloby a dôvodmi uvedenými v žalobe, hoci má svoj základ v článku 91 ods. 1 služobného poriadku a, pokiaľ ide o zamestnancov ECB, v článku 41 podmienok zamestnávania a článku 8.1 pravidiel pre zamestnancov, ide o pravidlo, ktoré má svoj pôvod v judikatúre.

39 [Súd pre verejnú službu] sa však domnieva, že úvahy trojakého charakteru bránia tomu, aby sa námietka nezákonnosti, ktorá bola vznesená prvýkrát v žalobe, musela vyhlásiť za neprípustnú len preto, že nebola vznesená v sťažnosti, ktorá predchádzala uvedenej žalobe. Tieto úvahy sa týkajú po prvé účelu konania pred podaním žaloby, po druhé povahy námietky nezákonnosti a po tretie zásady účinnej súdnej ochrany.

40 Po prvé, čo sa týka účelu konania pred podaním žaloby, ktorý má ten istý význam tak v kontexte článku 91 služobného poriadku, ako aj v kontexte zamestnaneckých sporov ECB, z ustálenej judikatúry vyplýva, že uvedené konanie nemá zmysel, ak sú výhrady namierené proti rozhodnutiu, ktoré administratíva nemôže zmeniť. Rovnako v kontexte článku 91 služobného poriadku judikatúra vylúčila nevyhnutnosť podania sťažnosti proti rozhodnutiam prijatým komisiami vo výberových konaniach alebo pri hodnotiacich správach (rozsudok *CR/Parlament*, EU:F:2014:38, bod 33 a tam citovaná judikatúra).

41 Rovnako povinnosť vzniesť námietku nezákonnosti v sťažnosti pod sankciou neprípustnosti nie je v súlade s účelom konania pred podaním žaloby...

42 S prihliadnutím na zásadu prezumpcie zákonnosti aktov inštitúcií Európskej únie, podľa ktorej právna úprava Európskej únie zostáva účinná v celom rozsahu, kým príslušný súdny orgán neurčí jej nezákonnosť, si orgán nemôže zvoliť, že neuplatní platný všeobecne záväzný právny akt, ktorý podľa jeho názoru odporuje norme vyššej právnej sily, len s cieľom, aby umožnil mimosúdne vyriešenie sporu (rozsudok *CR/Parlament*, EU:F:2014:38, bod 35 a tam citovaná judikatúra).

- 43 Takáto voľba sa *a fortiori* musí vylúčiť, ak dotknutý orgán koná v rámci výkonu viazanej právomoci, lebo v takomto prípade nemôže vziať rozhodnutie napadnuté zamestnancom späť ani ho zmeniť napriek tomu, že by považoval námietku nezákonnosti vznesenú proti ustanoveniu, na základe ktorého bolo napadnuté rozhodnutie prijaté, za dôvodnú (rozsudok CR/Parlament, EU:F:2014:38, bod 36).
- 44 Okrem toho skutočnosť, že námietka nezákonnosti je vznesená po prvýkrát v žalobe, nemôže ovplyvniť zásadu právnej istoty, lebo ak by aj dotknutá osoba vzniesla túto námietku nezákonnosti v rámci sťažnosti, orgán by nemohol túto okolnosť využiť na účely urovnania sporu so svojim zamestnancom formou zmieru.
- 45 Po druhé, pokiaľ ide o povahu námietky nezákonnosti, podľa ustálenej judikatúry je článok 277 ZFEÚ vyjadrením všeobecnej zásady, ktorá zaručuje každému účastníkovi konania, aby dosiahol zrušenie rozhodnutia, proti ktorému môže podať žalobu, právo incidenčne napadnúť platnosť všeobecne záväzného právneho aktu inštitúcie Únie, ktorý je právnym základom napadnutého rozhodnutia, ak tento účastník konania nemal právo podať priamu žalobu proti tomuto aktu, ktorého dôsledky tak znáša bez toho, aby mal možnosť domáhať sa jeho zrušenia (rozsudky Simmenthal/Komisia, 92/78, EU:C:1979:53, bod 39; Andersen a i./Parlament, 262/80, EU:C:1984:18, bod 6, a Sina Bank/Rada, T-15/11, EU:T:2012:661, bod 43). Cieľom článku 277 ZFEÚ je teda ochrana osôb podliehajúcich súdnej právomoci proti uplatneniu nezákonného právneho aktu, ktorý spočíva v tom, že účinky rozsudku, ktorý konštatuje neuplatniteľnosť, sú obmedzené iba na samotných účastníkov sporu a že tento rozsudok nespochybňuje samotný akt, ktorý sa stal nenapadnuteľný (rozsudky Carius/Komisia, T-173/04, EU:T:2006:333, bod 45 a tam citovaná judikatúra, a CR/Parlament, EU:F:2014:38, bod 38).
- 46 Za predpokladu, že by bola povinnosť vzniesť námietku nezákonnosti v sťažnosti pod sankciou neprípustnosti v súlade s účelom konania pred podaním žaloby, sa [Súd pre verejnú službu] domnieva, že samotná povaha námietky nezákonnosti spočíva v zosúladení zásady zákonnosti a zásady právnej istoty (rozsudok CR/Parlament, EU:F:2014:38, bod 39).
- 47 Napokon zo znenia článku 277 ZFEÚ vyplýva, že možnosť spochybníť všeobecne záväzný právny akt po uplynutí lehoty na podanie žaloby má iba účastník konania v prípade sporu prejednávaného na súde Únie. Takáto výnimka teda nemôže úplne vyvolať svoje účinky v rámci konania o správnej sťažnosti (rozsudok CR/Parlament, EU:F:2014:38, bod 40).
- 48 Po tretie a nakoniec [Súd pre verejnú službu] pripomína, že zásada účinnej súdnej ochrany je všeobecnou zásadou práva Únie, ktorá je dnes vyjadrená v článku 47 druhom odseku Charty, podľa ktorého ‚každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola... prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom...‘. Tento odsek zodpovedá článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného 4. novembra 1950 v Ríme (ďalej len ‚EDLP‘) (rozsudok Preskúmanie Arango Jaramillo a i./EIB, C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, body 40 a 42).
- 49 Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa výkladu článku 6 ods. 1 EDLP, na ktorú treba odkázať v súlade s článkom 52 ods. 3 Charty, vyplýva, že výkon práva obrátiť sa na súd môže podliehať obmedzeniam, najmä pokiaľ ide o podmienky prípustnosti žaloby. Dotknuté osoby síce musia očakávať, že pravidlá upravujúce tieto obmedzenia sa uplatnia, ale ich uplatnenie nesmie osobám podliehajúcim súdnej právomoci zamedziť použiť dostupný prostriedok nápravy (pozri v tomto zmysle rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva Anastasakis v. Grécko zo 6. decembra 2011, sťažnosť č. 41959/08, neuvverejnený v Zbierke rozsudkov a rozhodnutí, bod 24; rozsudok Preskúmanie Arango Jaramillo a i./EIB, EU:C:2013:134, bod 43; uznesenie Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Komisia, C-73/10 P, EU:C:2010:684, bod 53; rozsudok CR/Parlament, EU:F:2014:38, bod 42).

- 50 Európsky súd pre ľudské práva konkrétne spresnil, že obmedzenia práva obrátiť sa na súd týkajúce sa podmienok prípustnosti žaloby nesmú brániť osobe podliehajúcej súdnej právomoci vo voľnom prístupe takým spôsobom alebo v takej miere, aby bola dotknutá samotná povaha jeho práva obrátiť sa na súd. Takéto obmedzenia sú v súlade s článkom 6 ods. 1 EDLP iba vtedy, ak majú legitímny cieľ a ak existuje rozumný vzťah proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom (pozri rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva Liakopoulou v. Grécko z 24. mája 2006, sťažnosť č. 20627/04, neuverejnený v Zbierke rozsudkov a rozhodnutí, bod 17; Kemp a i. v. Luxembursko z 24. apríla 2008, sťažnosť č. 17140/05, neuverejnený v Zbierke rozsudkov a rozhodnutí, bod 47, a Viard v. Francúzsko z 9. januára 2014, sťažnosť č. 71658/10, neuverejnený v Zbierke rozsudkov a rozhodnutí, bod 29). K porušeniu práva obrátiť sa na súd totiž dochádza vtedy, ak právne predpisy prestávajú slúžiť cieľom právnej istoty a riadnemu výkonu spravodlivosti a predstavujú určitú prekážku, ktorá bráni osobe podliehajúcej súdnej právomoci v tom, aby príslušný súd meritórne rozhodol o jej spore (pozri stanovisko generálneho advokáta Mengozziho k rozsudku Preskúmanie Arango Jaramillo a i./EIB, EU:C:2013:134, body 58 až 60; rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva Erablière A.S.B.L. v. Belgicko z 24. februára 2009, uverejnený vo forme výňatkov v Zbierke rozsudkov a rozhodnutí, sťažnosť č. 49230/07, bod 35; rozsudok CR/Parlament, EU:F:2014:38, bod 43).
- 51 Sankcia spočívajúca v neprípustnosti námietky nezákonnosti vznesenej prvýkrát v žalobe predstavuje obmedzenie práva na účinnú súdnu ochranu neprimeranú cieľu, ktorý sleduje pravidlo zhody, t. j. umožniť urovnanie sporu medzi dotknutým úradníkom a orgánom zmierom a rešpektovať zásadu právnej istoty (rozsudok CR/Parlament, EU:F:2014:38, bod 44 a tam citovaná judikatúra).
- 52 Súd [pre verejnú službu] v tejto súvislosti pripomína, že podľa judikatúry každý primerane obozretný úradník má byť oboznámený s pravidlami uplatniteľnými na zamestnancov (pozri rozsudok BM/ECB, F-106/11, EU:F:2013:91, bod 45; pokiaľ ide o pravidlá uplatniteľné na zaobchádzanie so zamestnancami ECB v súvislosti so služobným poriadkom, pozri rozsudok CR/Parlament, EU:F:2014:38, bod 45 a tam citovanú judikatúru). Námietka nezákonnosti však môže Súd pre verejnú službu viesť k posúdeniu zákonnosti uvedených pravidiel s prihliadnutím na všeobecné zásady alebo pravidlá vyššej právnej sily, ktoré môžu ísť nad rámec pravidiel uplatniteľných na zamestnancov. Vzhľadom na samotnú povahu námietky nezákonnosti, ako aj úvahu, ktorá vedie dotknutú osobu k tomu, aby zistila a poukázala na takúto nezákonnosť, nie je možné zamestnanca ECB, ktorý podal sťažnosť a ktorý nemusí nevyhnutne disponovať potrebnými právnymi znalosťami, vyžadovať formulovanie takejto námietky v štádiu konania pred podaním žaloby, a to s následnou sankciou neprípustnosti. Takéto vyhlásenie neprípustnosti predstavuje teda neprimeranú a nespravodlivú sankciu pre dotknutého zamestnanca.
- 53 Okrem toho skutočnosť, že by bola možnosť vzniesť námietku nezákonnosti v štádiu žaloby podriadená uplatneniu pravidla zhody so sťažnosťou, by neoprávnene zvýhodňovala kategóriu úradníkov a zamestnancov, t. j. tých, ktorí majú právne znalosti, v porovnaní so všetkými ostatnými kategóriami úradníkov a zamestnancov.
- 54 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy sa musí námietka nezákonnosti vznesená prvýkrát v žalobe vyhlásiť za prípustnú.“
- 11 Pokiaľ ide o preskúmanie dôvodnosti námietky nezákonnosti, Súd pre verejnú službu rozhodol, že pani Cerafogli bola oprávnená tvrdiť, že pravidlá uplatniteľné na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB boli prijaté v rámci nezákonného konania, pretože výbor zamestnancov nebol pred prijatím týchto pravidiel vypočutý. Konštatoval, že ECB porušila články 48 a 49 podmienok zamestnávania a že tretia výhrada týkajúca sa námietky nezákonnosti bola tiež dôvodná bez toho, aby bolo potrebné preskúmať ostatné výhrady týkajúce sa námietky nezákonnosti.

- 12 Súd pre verejnú službu konštatoval, že v dôsledku toho bolo aj rozhodnutie z 21. júna 2001, ktoré bolo prijaté na základe pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB, nezákonné, pričom nepovažoval za potrebné preskúmať ostatné žalobné dôvody, ktoré predložila pani Cerafogli (bod 71 napadnutého rozsudku).
- 13 Súd pre verejnú službu ďalej rozhodol, že vzhľadom na zrušenie rozhodnutia prijatého na základe pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB musí pani Cerafogli opäť čakať na konečné rozhodnutie o jej žiadosti z 20. mája 2001 a že takéto predĺženie situácie čakania a neistoty v dôsledku nezákonnosti dotknutého rozhodnutia predstavuje nemajetkovú ujmu, ktorú nemožno nahradiť len samotným zrušením tohto rozhodnutia. Vzhľadom na tieto okolnosti a konkrétne jednak na vážnosť vady pravidiel uplatniteľných na žiadosti o prístup k dokumentom zamestnancov ECB v dôsledku toho, že výbor zamestnancov nebol vopred vypočutý, a jednak na fakt, že ECB už poskytla pani Cerafogliovej viacero dokumentov, Súd pre verejnú službu usúdil, že bude správne nahradiť túto ujmu uložením povinnosti ECB, aby pani Cerafogliovej zaplatila sumu vo výške 1 000 eur.
- 14 Nakoniec Súd pre verejnú službu uložil ECB povinnosť nahradiť trovy konania.

Konanie pred Všeobecným súdom a návrhy účastníkov konania

- 15 Podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 28. novembra 2014 Komisia podala toto odvolanie.
- 16 Pani Cerafogli podala v stanovenej lehote vyjadrenie k odvolaniu.
- 17 ECB bolo na základe jej žiadosti vyhovené predložiť repliku, ktorú podala v stanovenej lehote.
- 18 Pani Cerafogliovej bolo na základe jej žiadosti vyhovené predložiť dupliku, ktorú podala v stanovenej lehote.
- 19 Uznesením z 29. júna 2015 predseda odvolacej komory Všeobecného súdu povolil Európskej Komisii, aby vstúpila do konania ako vedľajší účastník konania na podporu návrhov ECB.
- 20 Uznesením z 29. júna 2015 predseda odvolacej komory Všeobecného súdu zamietol návrh Union for Unity (U4U) na vstup do konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov pani Cerafogliovej.
- 21 Na návrh sudcu spravodajcu Všeobecný súd (odvolacia komora) rozhodol, že o tomto odvolaní rozhodne bez ústnej časti konania z dôvodu, že účastníci konania nepodali v tomto zmysle žiadosť v lehote stanovenej v článku 207 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu.
- 22 ECB navrhuje, aby Všeobecný súd:
- zrušil napadnutý rozsudok,
 - rozhodol v súlade s dôvodmi, ktoré uviedla v prvostupňovom konaní,
 - uložil každému z účastníkov konania povinnosť znášať vlastné trovy konania.
- 23 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd zrušil napadnutý rozsudok.
- 24 Pani Cerafogli navrhuje, aby Všeobecný súd:
- zamietol odvolanie ako nedôvodné v plnom rozsahu,

- potvrdil napadnutý rozsudok,
- uložil ECB povinnosť nahradiť trovy konania.

O odvolaní

- 25 ECB, ktorú v konaní podporuje Komisia, namieta tak proti vhodnosti analógie, ktorú uplatnil Súd pre verejnú službu na spory v oblasti hospodárskej súťaže a spory v oblasti verejnej služby, ako aj proti úvahám trojakého charakteru, ktoré viedli Súd pre verejnú službu k opätovnému posúdeniu judikatúry týkajúcej sa prípustnosti námietky nezákonnosti prvýkrát vznesenej v konaní pred týmto súdom, ktoré sa týkajú po prvé účelu konania pred podaním žaloby, po druhé povahy námietky nezákonnosti a po tretie zásady účinnej súdnej ochrany.
- 26 ECB v tejto súvislosti na podporu svojho odvolania uvádza štyri odvolacie dôvody.
- 27 Prvý odvolací dôvod sa zakladá jednak na nesprávnom zovšeobecnení rozsudku z 15. septembra 2011, Koninklijke Grolsch/Komisia (T-234/07, EU:T:2011:476), Súdom pre verejnú službu na spory súvisiace so zamestnancami, pretože tieto dva druhy sporov sú rozdielne a toto zovšeobecnenie vedie k nesprávnomu výkladu rozsahu zásady účinnej súdnej ochrany s prihliadnutím na článok 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) (prvá časť), a jednak na nedostatku odôvodnenia (druhá časť).
- 28 ECB na podporu svojho druhého odvolacieho dôvodu uvádza, že Súd pre verejnú službu konštatovaním, že námietka nezákonnosti mohla byť prvýkrát vznesená na súde a nie v rámci konania pred podaním žaloby, porušil účel konania pred podaním žaloby, ktorý má uprednostňovať urovnanie sporov zmiernom, kde existuje predpoklad, že orgán pozná všetky výhrady, ktoré zamestnanec uvádza proti rozhodnutiu, ktoré napáda (prvá časť), ako aj právo na obranu inštitúcií v rámci uvedeného konania pred podaním žaloby (druhá časť). ECB okrem toho v podstate tvrdí, že Súd pre verejnú službu nesprávne konštatoval, že administratíva nemala inú možnosť, než uplatniť všeobecne záväzné pravidlo, hoci ho považovala za nezákonné, a nezohľadnil osobitné postavenie ECB, ktorá je aj autorom ustanovení uplatniteľných na zamestnancov (tretia časť), a že podal nesprávny výklad zásady právnej istoty (štvrtá časť).
- 29 Tretí odvolací dôvod vychádza z nesprávneho posúdenia povahy námietky nezákonnosti a nesprávneho výkladu článku 227 ZFEÚ (prvá časť) v rozsahu, v akom Súd pre verejnú službu v podstate nesprávne konštatoval, že námietka nezákonnosti nemôže vyvolať v plnej miere svoje účinky v rámci konania o správnej sťažnosti. ECB po prvé tvrdí, že ochrana osoby podliehajúcej súdnej právomoci pred uplatnením nezákonného aktu nebráni tomu, aby boli uložené kritériá prípustnosti na účely platného vznesenia námietky nezákonnosti, po druhé, že skutočnosť, že námietku nezákonnosti možno vzniesť len incidenčne, nerobí nemožným vzniesť takúto námietku v rámci konania o správnej sťažnosti, a nakoniec po tretie je dôležité, aby bola administratíva upovedomená o prípadnej nezákonnosti určitého všeobecne záväzného právneho ustanovenia už v štádiu konania pred podaním žaloby, aby vedela zabezpečiť svoje právo na obranu a právo konať, prípadne na základe správneho právneho základu nielen voči zamestnancovi, ktorý podal sťažnosť, ale aj voči všetkým zamestnancom. Podľa ECB Súd pre verejnú službu tiež porušil zásadu právnej istoty (druhá časť).
- 30 Nakoniec vo svojom štvrtom odvolacom dôvode ECB tvrdí, že Súd pre verejnú službu podal nesprávny výklad zásady účinnej súdnej ochrany a zásady proporcionality, keď najmä v podstate konštatoval, že neprípustnosť námietky nezákonnosti v štádiu podania žaloby na súde Únie by predstavovala neprímeranú sankciu pre dotknutého zamestnanca, predovšetkým vtedy, ak by nebol tento zamestnanec právnik alebo by nevyhľadal právne poradenstvo (prvá časť), a že takto nezohľadnil niektoré relevantné skutočnosti v prejednávanej veci, a to skutočnosť, že pani Cerafogli mala právneho zástupcu už od konania pred podaním žaloby (druhá časť).

- 31 Pani Cerafogli namieta proti tejto argumentácii.
- 32 Je potrebné najprv pripomenúť, že podobne ako článok 91 ods. 2 služobného poriadku, článok 42 podmienok zamestnávania a článok 8.1 pravidiel pre zamestnancov stanovujú, že zamestnanec ECB môže podať žalobu na súde len po tom, čo bolo ukončené konanie pred podaním žaloby, ktoré, pokiaľ ide o zamestnancov ECB, zahŕňa dve etapy, a to návrh na preskúmanie konania pred podaním žaloby a potom sťažnosť predchádzajúca žalobe.
- 33 Treba pripomenúť, že zákonnosť rozhodnutia sa musí posudzovať v závislosti od skutkových a právnych okolností, ktorými inštitúcia disponovala v čase, keď prijala uvedené rozhodnutie. Vzhľadom na vyvíjajúcu sa povahu konania pred podaním žaloby, vypracovanie aktu určujúceho konečné stanovisko inštitúcie je ukončené pri prijatí odpovede menovacím orgánom (ďalej len „menovací orgán“) na sťažnosť podanú zamestnancom. Z toho vyplýva, že zákonnosť konečného aktu spôsobujúceho žalobkyni ujmu sa posudzuje vzhľadom na skutkové a právne okolnosti, ktorými inštitúcia disponovala v čase prijatia tejto odpovede, explicitnej alebo implicitnej, bez toho, aby bola dotknutá možnosť inštitúcie za podmienok stanovených judikatúrou uviesť dodatočné spresnenia v štádiu konania pred podaním žaloby (rozsudok z 21. mája 2014, Mocová/Komisija, T-347/12 P, EU:T:2014:268, bod 45).
- 34 Okrem toho podľa ustálenej judikatúry pravidlo, podľa ktorého musí medzi sťažnosťou a následnou žalobou existovať zhoda pod sankciou neprípustnosti, vyžaduje, aby dôvod uvedený pred súdom Únie už bol vznesený v rámci konania pred podaním žaloby, aby sa menovací orgán mohol dostatočne podrobne oboznámiť s výhradami, ktoré dotknutá osoba vyjadrila voči napadnutému rozhodnutiu. Toto pravidlo je odôvodnené samotným účelom konania pred podaním žaloby, ktoré má umožniť urovnanie sporov medzi úradníkmi a administratívou zmierom (pozri rozsudok z 25. októbra 2013, Komisia/Moschonaki, T-476/11 P, EU:T:2013:557, body 71 a 72 a citovanú judikatúru).
- 35 Z toho vyplýva, že žalobné návrhy uvedené v žalobách úradníkov a predložené súdu Únie môžu obsahovať len tie námietky, ktoré spočívajú na rovnakom dôvode, ako je dôvod, na ktorom spočívajú námietky uvedené v sťažnosti, pričom tieto námietky však môžu byť na súde Únie rozvinuté predložením dôvodov a tvrdení, ktoré nemusia byť nevyhnutne obsiahnuté v sťažnosti, ale úzko s ňou súvisia (pozri rozsudok z 25. októbra 2013, Komisia/Moschonaki, T-476/11 P, EU:T:2013:557, bod 73 a citovanú judikatúru).
- 36 Treba však zdôrazniť na jednej strane, že vzhľadom na to, že konanie pred podaním žaloby má neformálnu povahu a dotknuté subjekty konajú vo všeobecnosti v tomto štádiu bez pomoci advokáta, orgán nesmie vykladať sťažnosti reštriktívnym spôsobom, ale musí ich naopak skúmať v širších súvislostiach, a na druhej strane, že cieľom článku 91 služobného poriadku, ako aj ustanovení zodpovedajúcich podmienkam zamestnávania a článku 8.1 pravidiel pre zamestnancov, nie je striktné a definitívne vymedzovať prípadnú sporovú fázu, pokiaľ žaloba nemení dôvod ani predmet sťažnosti (pozri rozsudok z 25. októbra 2013, Komisia/Moschonaki, T-476/11 P, EU:T:2013:557, bod 76 a citovanú judikatúru).
- 37 Podľa ustálenej judikatúry určite na to, aby konanie pre podaním žaloby dosiahlo svoj cieľ, je potrebné, aby bol menovací orgán dostatočne presne oboznámený o výhradách, ktoré dotknuté osoby vyjadria voči napadnutému rozhodnutiu (pozri rozsudok z 25. októbra 2013, Komisia/Moschonaki, T-476/11 P, EU:T:2013:557, bod 77 a citovanú judikatúru).
- 38 Treba však spresniť, že nemennosť predmetu a dôvodu konania medzi sťažnosťou a žalobou je teda nevyhnutná na to, aby mohlo dôjsť k urovnaniu sporov zmierom tým, že menovaciemu orgánu sa už v štádiu sťažnosti oznámia výhrady, pričom výklad týchto pojmov nemôže viesť k obmedzeniu možností dotknutej osoby účinne napadnúť rozhodnutie, ktoré jej spôsobuje ujmu (rozsudok z 25. októbra 2013, Komisia/Moschonaki, T-476/11 P, EU:T:2013:557, bod 83).

- 39 Práve z tohto dôvodu nemožno pojem predmet sporu, ktorý zodpovedá tvrdeniam dotknutej osoby, ako ani pojem dôvod konania, ktorý zodpovedá právnomu a skutkovému základu týchto požiadaviek, vykladať reštriktívne (rozsudok z 25. októbra 2013, Komisia/Moschonaki, T-476/11 P, EU:T:2013:557, bod 84).
- 40 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že samotná zmena právneho základu jednej námietky nestačí na to, aby sa dôvod tejto námietky považoval za nový. Niekoľko právnych základov tak môže podložiť jedno a to isté tvrdenie, a teda jeden a ten istý dôvod. Inými slovami, uvedenie porušenia konkrétneho ustanovenia v žalobe, ktoré nebolo uvedené v sťažnosti, nevyhnutne neznamená, že bol preto zmenený dôvod sporu. Treba totiž prihliadnúť na podstatu uvedeného dôvodu, a nie iba na znenie týchto právnych základov, pričom súd Únie musí overiť, či existuje úzka súvislosť medzi týmito základmi a či v zásade súvisia s tými istými tvrdeniami (rozsudok z 25. októbra 2013, Komisia/Moschonaki, T-476/11 P, EU:T:2013:557, bod 85).
- 41 Navyše podľa článku 277 ZFEÚ bez ohľadu na uplynutie lehoty stanovenej v článku 263 šiestom odseku ZFEÚ sa každý účastník konania môže v konaní, ktorého predmetom je platný všeobecne záväzný právny akt prijatý inštitúciou, orgánom alebo úradom alebo agentúrou Únie, dovolávať pred Súdnym dvorom Európskej únie neuplatniteľnosti daného aktu z dôvodov ustanovených v článku 263 druhom odseku.
- 42 Ako teda správne pripomenul Súd pre verejnú službu v bode 45 napadnutého rozsudku (pozri bod 10 vyššie), z ustálenej judikatúry vyplýva, že článok 277 ZFEÚ je vyjadrením všeobecnej zásady zaručujúcej každému účastníkovi konania právo incidenčne napadnúť, s cieľom dosiahnuť zrušenie aktu, proti ktorému môže podať žalobu, platnosť skorších aktov inštitúcií predstavujúcich právny základ napadnutého aktu, ak tento účastník konania nemal podľa článku 263 ZFEÚ právo podať priamu žalobu proti týmto aktom, ktorých dôsledky znáša bez toho, aby mohol požadovať ich zrušenie.
- 43 Možnosť daná článkom 277 ZFEÚ dovolávať sa neuplatnenia nariadenia alebo všeobecne záväzného právneho aktu, ktorý je základom napadnutého vykonávacieho aktu, nie je samostatným právom podať žalobu a možno ju vykonať len cestou procesnej námietky. Ak neexistuje právo podať riadnu žalobu, nemožno sa odvolávať na uvedený článok 277 ZFEÚ (rozsudky zo 16. júla 1981, Albini/Rada a Komisia, 33/80, EU:C:1981:186, bod 17, a z 22. októbra 1996, CSF a CSME/Komisia, T-154/94, EU:T:1996:152, bod 16; pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júla 1985, Salerno a i./Komisia a Rada, 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 a 10/84, EU:C:1985:318, bod 36).
- 44 V rozsahu, v akom článok 277 ZFEÚ nemá za cieľ umožniť účastníkovi konania napadnúť uplatniteľnosť akéhokoľvek všeobecne záväzného právneho aktu v prospech akejkoľvek žaloby, musí byť rozsah námietky nezákonnosti obmedzený na to, čo je nevyhnutné na vyriešenie sporu. Z toho vyplýva, že všeobecne záväzný právny akt, ktorého nezákonnosť sa namieta, musí byť priamo alebo nepriamo uplatniteľný na vec, ktorá je predmetom žaloby, a musí existovať priama právna súvislosť medzi napadnutým individuálnym rozhodnutím a dotknutým všeobecne záväzným právnym aktom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. novembra 2007, Ianniello/Komisia, T-308/04, EU:T:2007:347, bod 33 a citovanú judikatúru). V tejto súvislosti možno existenciu takejto súvislosti vyvodiť najmä zo zistenia, že napadnutý akt vo veci samej je v podstate založený na ustanovení aktu, ktorého zákonnosť sa spochybňuje (pozri v tomto zmysle rozsudky z 25. októbra 2006, Carius/Komisia, T-173/04, EU:T:2006:333, bod 46, a z 20. novembra 2007, Ianniello/Komisia, T-308/04, EU:T:2007:347, bod 33; pozri v tomto zmysle analogicky rozsudok zo 4. marca 1998, De Abreu/Súdny dvor, T-146/96, EU:T:1998:50, body 25 a 29).
- 45 Nakoniec treba spresniť, že nezákonnosť všeobecne záväzného právneho aktu, ktorý tvorí základ individuálneho rozhodnutia, nemôže viesť k zrušeniu všeobecne záväzného právneho aktu, ale len individuálneho rozhodnutia, ktorý bol prijatý na jeho základe (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. júna 1958, Meroni/Vysoký úrad, 9/56, EU:C:1958:7, bod 2). Cieľom článku 277 ZFEÚ, ako to správne uviedol aj Súd pre verejnú službu v bode 45 napadnutého rozsudku, je totiž chrániť osobu

podliehajúcu súdnej právomoci pred uplatnením nezákonného všeobecne záväzného právneho aktu bez toho, aby tým bol spochybnený samotný všeobecný akt, ktorý uplynutím lehôt stanovených v článku 263 ZFEÚ už nemožno nepadnúť. Rozsudok, ktorým sa určí, že všeobecne záväzný právny akt je neuplatniteľný, je právoplatný len voči účastníkom sporu, ktorý viedol k tomuto rozsudku (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. februára 1974, Kortner a i./Rada a i., 15/73 až 33/73, 52/73, 53/73, 57/73 až 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 a 135/73 až 137/73, EU:C:1974:16, bod 36).

- 46 Z judikatúry pripomenutej v bodoch 42 až 45 vyššie po prvé vyplýva, že námietku nezákonnosti možno vzniesť len incidenčne v rámci žaloby vo veci samej podanej na súde Únie proti individuálnemu rozhodnutiu, ktoré spôsobuje ujmu žalobcovi, po druhé, že je potrebné, aby samotná žaloba vo veci samej bola prípustná, po tretie, že námietka je prípustná len v prípade, že žalobca nedisponoval právom podať priamu žalobu proti všeobecne záväznému právnomu aktu, ktorý súvisí s individuálnym rozhodnutím, ktoré mu spôsobuje ujmu, po štvrté, že len súdu Únie prináleží vyhlásiť neuplatniteľnosť všeobecne záväzného právneho aktu na individuálny akt, ktorý spôsobuje ujmu žalobcovi, a po piate, že toto vyhlásenie neuplatniteľnosti je právoplatné len voči účastníkom sporu a nevyvoláva účinky *erga omnes*.
- 47 Štruktúra tohto incidenčného právneho prostriedku spájaného s podaním žaloby vo veci samej na súde odôvodňuje skutočnosť, aby námietka nezákonnosti vznesená prvýkrát na súde Únie bola vyhlásená za prípustnú odchýlne od pravidla zhody medzi žalobou a sťažnosťou.
- 48 Je potrebné totiž pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry z legislatívneho a súdneho systému zakotveného Zmluvou vyplýva, že hoci dodržiavanie zásady zákonnosti zahŕňa pre osoby podliehajúce súdnej právomoci právo napadnúť na súde platnosť všeobecne záväzných právnych aktov, táto zásada aj ukladá pre všetky subjekty práva Únie povinnosť uznať v plnom rozsahu účinnosť uvedených aktov, pokiaľ ich neplatnosť nebola preukázaná príslušným súdom (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. februára 1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, bod 5, a z 28. januára 2016, Éditions Odile Jacob/Komisija, C-514/14 P, neuvverejnený, EU:C:2016:55, bod 40).
- 49 Podľa článku 277 ZFEÚ totiž len súd je oprávnený konštatovať nezákonnosť všeobecne záväzného právneho aktu a vyvodiť dôsledky z neuplatniteľnosti, ktorá z toho vyplýva, pokiaľ ide o individuálny akt, ktorý bol pred ním napadnutý, keďže inštitúcii, ktorej sa týkala sťažnosť, Zmluvy túto právomoc nepriznávajú.
- 50 ECB tvrdí, že v určitých prípadoch samotná inštitúcia môže byť autorom všeobecne záväzného právneho aktu, ako je to v prejednávanom prípade, a mohla by preto vyvodiť prípadné dôsledky z námietky nezákonnosti, ktorá by bola vznesená na podporu sťažnosti.
- 51 V tomto prípade však nejde o právomoc, ktorú jej priznávajú Zmluvy alebo akt sekundárneho práva, ale o možnosť, ktorú môže inštitúcia prevziať na seba.
- 52 Inštitúcia by istotne mohla v určitých prípadoch vziať späť všeobecne záväzný právny akt, ktorého je autorom, ale takéto späťvzatie nie vždy znamená konštatovanie nezákonnosti, lebo len súd má právomoc urobiť takéto konštatovanie.
- 53 Okrem toho účinky späťvzatia všeobecne záväzného právneho aktu inštitúciou, ak by bola jeho autorom, sú odlišné od účinkov vyplývajúcich z konštatovania nezákonnosti súdom Únie: späťvzatie aktu s retroaktívnym účinkom zbaví právneho účinku každý akt, ktorý by bol prijatý na jeho základe, vrátane aktov, ktoré neboli napadnuté žalobou, zatiaľ čo konštatovanie nezákonnosti súdom, ktoré nemá účinok *erga omnes*, má za následok nezákonnosť napadnutého individuálneho aktu, ale ponecháva možnosť nahradiť všeobecne záväzný právny akt v právnom poriadku bez toho, aby to malo vplyv na zákonnosť ostatných aktov, ktoré boli prijaté na jeho základe a ktoré neboli napadnuté

žalobou v stanovenej lehote (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. februára 1974, Kortner a i./Rada a i., 15/73 až 33/73, 52/73, 53/73, 57/73 až 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 a 135/73 až 137/73, EU:C:1974:16, body 37 a 38).

- 54 Nakoniec, pokiaľ ide o prípadné zrušenie všeobecne záväzného právneho aktu – alebo možnosť inštitúcie ponechať pri späťvzati všeobecne záväzného právneho aktu, ktorého je autorom, časť jeho účinkov (rozsudok z 23. novembra 1999, Portugalsko/Komisia, C-89/96, EU:C:1999:573, body 9 až 11) – má účinok len do budúcnosti, a preto nemá vplyv na zákonnosť individuálneho rozhodnutia, ktoré by bolo prijaté na základe tohto všeobecne záväzného právneho aktu a ktoré bolo napadnuté (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. decembra 1995, Exporteurs in Levende Varkens a i./Komisia, T-481/93 a T-484/93, EU:T:1995:209, bod 46).
- 55 Inak povedané, inštitúcia môže nepochybnne vziať späť alebo zrušiť všeobecne záväzný právny akt, ktorého je autorom, za predpokladu, že dospeje k záveru, že tento akt je nezákonný, ale toto späťvzatie alebo zrušenie nie je rovnocenné s konštatovaním nezákonnosti, ku ktorému môže dospieť len súd v súlade s ustanoveniami článku 277 ZFEÚ, ani nemá tie isté účinky, ktoré z toho vyplývajú.
- 56 Za týchto podmienok formálna požiadavka spočívajúca v tom, že inštitúcia musí byť v rámci sťažnosti informovaná o námietke nezákonnosti všeobecne záväzného právneho aktu, inak bude táto námietka neskôr vyhlásená za neprípustnú na súde Únie, pričom následky, ktoré môže táto inštitúcia vyhradiť uvedenej námietke, ak by bola autorom tohto aktu, nie sú rovnaké ako pri konštatovaní nezákonnosti súdom Únie, odporuje štruktúre a dôvodu existencie námietky nezákonnosti.
- 57 Toto posúdenie nemožno spochybníť tvrdeniami, ktoré uvádza ECB na podporu prvej časti svojho druhého odvolacieho dôvodu.
- 58 ECB, ktorú v konaní podporuje Komisia, v podstate tvrdí, že Súd pre verejnú službu tým, že pripustil, že zamestnanec mohol vzniesť námietku nezákonnosti odchyľne od pravidla zhody prvýkrát na súde Únie, narušil účel konania pred podaním žaloby, ktorý spočíva v urovaní sporov medzi zamestnancom a inštitúciou, v ktorej je zamestnaný, zmierom.
- 59 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry zásada zákonnosti ukladá všetkým subjektom práva Únie povinnosť uznať v plnom rozsahu účinnosť uvedených aktov, pokiaľ ich nezákonnosť nebola preukázaná príslušným súdom (pozri bod 48 vyššie).
- 60 Túto zásadu pritom inštitúcia nemôže spochybníť z dôvodu urovnania sporu, ktorý vznikol medzi ňou a jej zamestnancami, zmierom bez akéhokoľvek rozhodnutia súdu o neuplatniteľnosti všeobecne záväzného právneho aktu.
- 61 Súd pre verejnú službu preto z právneho hľadiska správne pripustil prípustnosť námietky nezákonnosti z dôvodov vyjadrených v bodoch 42 a 45 až 47 napadnutého rozsudku.
- 62 V dôsledku toho sa musí zamietnuť prvá časť druhého odvolacieho dôvodu, tretia a štvrtá časť druhého odvolacieho dôvodu, ktorý uvádza ECB a v rámci ktorého tvrdí, že Súd pre verejnú službu nesprávne konštatoval, že administratíva nemala inú možnosť, než uplatniť všeobecne záväzné pravidlo, hoci ho považovala za nezákonné, a nezohľadnil osobitné postavenie ECB, ktorá je v prejednávanej veci autorom aj ustanovení uplatniteľných na zamestnancov (tretia časť), a jednak že podal nesprávny výklad zásady právnej istoty (štvrtá časť).
- 63 Z rovnakých dôvodov sa musí tiež zamietnuť prvá časť tretieho odvolacieho dôvodu, ktorým ECB uvádza, že Súd pre verejnú službu nesprávne konštatoval, že námietka nezákonnosti nemôže v plnom rozsahu vyvolať svoje účinky v rámci konania o správnej sťažnosti.

- 64 V tejto súvislosti ani jedna z výhrad uvádzaných na podporu tejto prvej časti tretieho odvolacieho dôvodu nemôže uspieť.
- 65 Po prvé ECB tvrdí, že ochrana osoby podliehajúcej súdnej právomoci pred uplatnením nezákonného aktu nebráni tomu, aby boli uložené kritériá prípustnosti na platné vznesenie námietky nezákonnosti.
- 66 Z ustálenej judikatúry jednoznačne vyplýva, že cieľom článku 47 Charty nie je zmeniť systém preskúmania súdom stanovený Zmluvami, a predovšetkým pravidlá týkajúce sa prípustnosti žalôb podaných priamo na súde Únie (rozsudok z 3. októbra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 97, a uznesenie z 29. apríla 2015, von Storch a i./ECB, C-64/14 P, neuvverejnený, EU:C:2015:300, bod 55).
- 67 V tejto súvislosti treba uviesť, že možnosť vzniesť námietku nezákonnosti v rámci sporu medzi zamestnancom a inštitúciou musí spĺňať viacero podmienok prípustnosti: pokiaľ ide o incidenčný právny prostriedok, predpokladá sa, že žaloba vo veci samej bola podaná, že jej cieľom bolo napadnúť rozhodnutie spôsobujúce ujmu úradníkovi, že táto žaloba vo veci samej by mala byť prípustná, že zamestnanec nemohol navrhnúť zrušenie všeobecne záväzného právneho aktu, na ktorom sa zakladá rozhodnutie, ktoré mu spôsobuje ujmu, a že existuje dostatočná súvislosť medzi všeobecne záväzným právnym aktom a napadnutým individuálnym aktom.
- 68 Štruktúra právneho systému námietky nezákonnosti a konkrétne úvahy v súvislosti so skutočnosťou, že len súd je oprávnený konštatovať, že určitý všeobecne záväzný právny akt nemožno uplatniť, nutne vedú k záveru, že skutočnosť, že bola vznesená už v štádiu sťažnosti, nemôže predstavovať dodatočnú podmienku prípustnosti.
- 69 Po druhé ECB uvádza, že skutočnosť, že námietka nezákonnosti by mohla byť vznesená len incidenčne, neznemožňuje vznesenie takejto námietky v rámci konania a o správnej sťažnosti.
- 70 Incidenčný charakter námietky nezákonnosti istotne neznemožní vznesenie takejto námietky v štádiu sťažnosti. Skutočnosť, že zamestnanec by mohol vzniesť takúto námietku v štádiu sťažnosti, však neznamená, že tak musí urobiť pod sankciou neprípustnosti takéhoto prostriedku neskôr na súde Únie.
- 71 Po tretie ECB tvrdí, že je dôležité, aby bola administratíva už v konaní pred podaním žaloby informovaná o prípadnej nezákonnosti všeobecne záväzného právneho ustanovenia, aby zabezpečila svoje právo na obranu a právo konať prípadne na správnom právnom základe nielen voči zamestnancovi, ktorý podal sťažnosť, ale aj voči všetkým zamestnancom.
- 72 Je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry dodržiavanie práva na obhajobu v každom konaní vedenom proti osobe, ktoré môže viesť k aktu, ktoré jej spôsobí ujmu, je základnou zásadou práva Únie, ktorú treba zabezpečiť, a to aj pri úplnom nedostatku dotknutej procesno-právnej úpravy. Táto zásada vyžaduje, aby sa dotknutá osoba mohla účinne vyjadriť k skutočnostiam, ktoré jej môžu byť vytýkané, v akte, ktorý má byť prijatý (pozri uznesenie z 12. mája 2010, CPEM/Komisia, C-350/09 P, neuvverejnené, EU:C:2010:267, body 75 a 76 a citovanú judikatúru).
- 73 Navyše treba pripomenúť, že vzhľadom na vyvíjajúcu sa povahu konania pred podaním žaloby vypracovanie aktu určujúceho konečné stanovisko inštitúcie je ukončené pri prijatí odpovede menovacím orgánom na sťažnosť podanú zamestnancom (rozsudok z 21. mája 2014, Mocová/Komisia, T-347/12 P, EU:T:2014:268, bod 45).
- 74 Je potrebné konštatovať, že v rámci správneho konania o sťažnosti inštitúcia sa nemôže domáhať práva na obranu, lebo je autorom a nie adresátom aktu, ktorý môže zamestnancovi spôsobiť ujmu.

- 75 Navyše ECB nespochybňuje, že jej právo na obranu je v plnom rozsahu zaručené v rámci súdneho konania, kde môže uviesť všetky tvrdenia, ktoré považuje za relevantné, ak bola voči nej vznesená námietka nezákonnosti na podporu žaloby vo veci samej.
- 76 Dôvody uvedené v bodoch 59 a 60 tohto rozsudku vedú okrem iného k zamietnutiu druhej časti argumentácie ECB uvedenej na podporu tejto výhrady, ktorá sa musí preto zamietnuť v celom rozsahu, ako aj druhá časť tretieho odvolacieho dôvodu založená na porušení zásady právnej istoty.
- 77 Treba tiež zamietnuť argumentáciu ECB týkajúcu sa porušenia jej práva na obranu, ktorú uviedla na podporu druhej časti svojho druhého odvolacieho dôvodu.
- 78 Vzhľadom na to, že dôvody uvedené v bodoch 42 a 45 až 47 napadnutého rozsudku postačujú na odôvodnenie, že námietka nezákonnosti vznesená prvýkrát na Súde pre verejnú službu je odchyľne od pravidla zhody prípustná, treba konštatovať, že ostatné tvrdenia, ktoré uvádza ECB na podporu po prvé svojho prvého odvolacieho dôvodu založeného jednak na nesprávnom zovšeobecnení rozsudku z 15. septembra 2011, Koninklijke Grolsch/Komisia (T-234/07, EU:T:2011:476), na spory súvisiace so zamestnancami, pretože tieto dva druhy sporov sú rozdielne a toto zovšeobecnenie vedie k nesprávne mu výkladu rozsahu zásady účinnej súdnej ochrany s prihliadnutím na článok 47 Charty (prvá časť), a jednak na nedostatku odôvodnenia (druhá časť), po druhé prvej časti štvrtého odvolacieho dôvodu, ktorým ECB tvrdí, že Súd pre verejnú službu podal nesprávny výklad zásady účinnej súdnej ochrany a zásady proporcionality, keď najmä v podstate konštatoval, že neprípustnosť námietky nezákonnosti v štádiu podania žaloby na súde Únie by predstavovala neprimeranú sankciu pre dotknutého zamestnanca, a po tretie druhej časti štvrtého odvolacieho dôvodu založenej na tvrdení, že Súd pre verejnú službu nezohľadnil niektoré relevantné skutočnosti v prejednávanej veci, a to skutočnosť, že pani Cerafogli mala právneho zástupcu už od konania pred podaním žaloby (pozri v tomto zmysle rozsudky z 2. júna 1994, de Compte/Parlament, C-326/91 P, EU:C:1994:218, bod 94, a z 29. apríla 2004, Komisia/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, bod 68).
- 79 V dôsledku toho je namieste potvrdiť riešenie prijaté Súdom pre verejnú službu, ktorým odchyľne od pravidla zhody uznáva prípustnosť námietky nezákonnosti vznesenej prvýkrát na súde Únie.
- 80 Odvolanie sa preto musí zamietnuť.

O trovách

- 81 V súlade s článkom 211 ods. 2 rokovacieho poriadku, ak odvolanie nie je dôvodné, Všeobecný súd rozhodne o trovách konania.
- 82 Podľa článku 134 ods. 1 tohto poriadku uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe článku 211 ods. 1 uvedeného poriadku každý účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže ECB nemala vo veci úspech, je opodstatnené jej uložiť povinnosť nahradiť trovy konania v súlade s návrhmi pani Cerafogliovcej.
- 83 Článok 138 ods. 1 rokovacieho poriadku, ktorý je uplatniteľný na konanie o odvolaní podľa článku 211 ods. 1 tohto poriadku, stanovuje, že inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania. Komisia znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (odvolacia komora),

rozhodol a vyhlásil:

- 1. Odvolanie sa zamieta.**
- 2. Európska centrálna banka (ECB) znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy, ktoré vznikli pani Marii Concette Cerafogliovej.**
- 3. Európska komisia znáša vlastné trovy konania.**

Jaeger

Prek

Dittrich

Frimodt Nielsen

Berardis

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 27. októbra 2016.

Podpisy