

Věc C-283/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

25. června 2020

Předkládající soud:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

1. října 2019

Žalobci:

CO

ME

GC

a 42 dalších

Žalovaní:

MJ

Evropská komise

Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ)

Rada Evropské unie

Eulex Kosovo

I. Předmět sporu a relevantní skutkové okolnosti

- 1 Mise EULEX KOSOVO byla zřízena společnou akcí Rady 2008/124/SZBP ze dne 4. února 2008 o Misi Evropské unie v Kosovu na podporu právního státu (EULEX KOSOVO) (Úř. věst. 2008, L 42, s. 92, dále jen „společná akce z roku

2008“). Tato mise, původně zřízená na dobu 28 měsíců, byla několikrát prodloužena.

- 2 Zpočátku neměla mise EULEX KOSOVO právní osobnost a jednala konáním vedoucího mise, který mimo jiné nesl odpovědnost za misi v místě působení, vydával pokyny pro veškerý personál a odpovídal za plnění rozpočtu podle ujednání smlouvy podepsané s Komisí; byl rovněž pověřen uzavíráním smluv se členy mezinárodního a místního civilního personálu.
- 3 Mise EULEX KOSOVO získala právní osobnost a procesní způsobilost rozhodnutím Rady 2014/349/SZBP ze dne 12. června 2014, kterým se mění společná akce 2008/124/SZBP o Misi Evropské unie v Kosovu na podporu právního státu (EULEX KOSOVO) (Úř. věst. 2014, L 174, s. 42) (dále jen „rozhodnutí 2014/349“).
- 4 MJ zastával funkci vedoucího mise od 1. února 2013 do 14. října 2014 v souladu s podmínkami upravenými mimo jiné ve smlouvách uzavřených s Komisí ve dnech 1. února a 7. června 2013.
- 5 Žalobci pracovali, a někteří z nich nadále pracují v Kosovu pro misi EULEX KOSOVO jako mezinárodní civilní personál na základě pracovních smluv na dobu určitou uzavřených na dobu jednoho nebo více měsíců (nejvýše jednoho roku), které byly posléze obnovovány.
- 6 Smlouvy uzavřené a obnovené v době předtím, co mise EULEX KOSOVO získala právní osobnost, byly vyhotoveny a podepsány vedoucím mise jeho vlastním jménem. Naproti tomu smlouvy vyhotovené a podepsané v době od 12. června 2014 do 14. října 2014, po kterou mise měla právní osobnost, jednal tehdejší vedoucí mise MJ jako „zástupce“ mise se zmocněním ji v plném rozsahu zastupovat, ba dokonce jako orgán této mise.
- 7 Překlasifikování různých funkcí v roce 2012 vedlo podle žalobců ke změně náplně jejich práce a k významnému snížení jejich odměny. Po něm následovaly tři „vlny“ neobnovení smluv, a sice na jaře a v létě 2013, na podzim 2014 a na podzim 2016.
- 8 Žalobci napadají překlasifikování svých funkcí (a z něj plynoucí změny jejich pracovních podmínek), resp. neobnovení svých smluv, stejně jako „status“ uplatňovaný vůči nim zejména co do sociálního zabezpečení.
- 9 Překlasifikování funkcí a první vlna neobnovení smluv nastaly v době, kdy mise EULEX KOSOVO ještě neměla právní osobnost, a to konáním vedoucího mise jednajícího svým vlastním jménem.
- 10 Žalobci svou žalobu zprvu mířili jen proti prvním čtyřem žalovaným:
 - MJ coby vedoucímu mise EULEX KOSOVO, „*kteřá nemá vlastní právní osobnost*“, a osobě, jež podepsala jejich smlouvy svým vlastním jménem;

- Komisi coby delegujícímu orgánu, představenému vedoucího mise a odpovědnému za plnění rozpočtu mise;
 - Evropské službě pro vnější činnost coby orgánu odpovědnému za civilní velení obecně a za rozhodnutí přijímaná na základě společné akce z roku 2008 konkrétně a
 - Radě coby orgánu, který jmenoval MJ do funkce vedoucího mise a musí odpovídat za jemu přiřitatelné akty.
- 11 Tito čtyři žalovaní namítli nedostatek pravomoci a příslušnosti předkládajícího soudu k projednání žalob podaných proti nim. MJ navíc namítl nepřipustnost návrhů směřujících proti němu s tím, že v době, kdy mise EULEX KOSOVO neměla právní osobnost, měl nanejvýše postavení zmocněného zástupce Evropské unie pověřeného podepisováním pracovních smluv žalobců a že v tomto postavení nemůže být činěn odpovědným svým vlastním jménem; dovolává se přitom rozsudku Cour du travail de Bruxelles (odvolací pracovní soud v Bruselu, Belgie) (4. senát) ze dne 12. prosince 2017 ve věci bývalého pracovníka mise EULEX KOSOVO proti bývalému vedoucímu mise a samotné misi v době, kdy mise ještě neměla právní osobnost.
 - 12 Unijní orgány popírají, že by vedoucí mise EULEX KOSOVO vůbec kdy byli zmocněnými zástupci Evropské unie, protože v době, kdy mise ještě neměla svoji vlastní právní osobnost, byli výslovně oprávněni jednat svým vlastním jménem. Tvrdí také, že vedoucí mise jednali *ès qualité*, tj. v postavení zmocněných zástupců mise EULEX KOSOVO, i když tato mise (ještě) neměla právní osobnost, stejně jako jednají zmocnění zástupci sdružení bez právní osobnosti nebo zástupci odborové organizace.
 - 13 MJ a unijní orgány namítli nepřipustnost žalob proti nim i proto, že od okamžiku, kdy mise EULEX KOSOVO získala právní osobnost a procesní způsobilost, měla podle jejich tvrzení sama odpovídat za veškeré nároky a závazky vyplývající z provádění mandátu, a to do budoucna i do minulosti, jak stanoví nový čl. 16 odst. 5 vložený do společné akce z roku 2008 rozhodnutím 2014/349. Na základě této poslední námítky žalobci navrhli, aby misi EULEX KOSOVO bylo nařízeno přistoupit do řízení.
 - 14 Rozsudkem ze dne 1. června 2018, kterým byla zároveň odmítnuta žaloba proti vedoucímu mise a unijním orgánům v rozsahu, v němž se týkala období počínajícím dne 12. června 2014, předkládající soud nařídil znovuotevření ústní části řízení, aby účastníci řízení zanalyzovali otázku, zda měl vedoucí mise před 12. červnem 2014 „zmocnění“.

II. Dotčená ustanovení

- 15 Jediná ustanovení, která v projednávané věci přicházejí v úvahu, jsou unijní, a zejména:

Společná akce z roku 2008 (před změnou ze dne 12. června 2014)

Článek 8

„1. Vedoucí mise přebírá odpovědnost a vykonává velení a řízení EULEX KOSOVO v místě působení.

[...]

3. Vedoucí mise vydává pokyny pro veškerý personál EULEX KOSOVO, v tomto případě včetně podpůrného prvku v Bruselu, v zájmu účinného provádění EULEX KOSOVO v místě působení a přebírá její koordinaci a běžné řízení, a to podle pokynů civilního velitele operace na strategické úrovni.

[...]

5. Vedoucí mise odpovídá za plnění rozpočtu EULEX KOSOVO. Vedoucí mise podepíše za tímto účelem smlouvu s Komisí.“

Článek 9 odst. 3

„EULEX KOSOVO může podle potřeby přijímat na smluvním základě rovněž mezinárodní a místní personál.“

Článek 10 odst. 3

„Pracovní podmínky a práva a povinnosti mezinárodního a místního civilního personálu jsou stanoveny ve smlouvách mezi vedoucím mise a členy personálu.“

Sdělení Komise ze dne 30. listopadu 2009 o zvláštních pravidlech pro zvláštní poradce pověřené prováděním operativních opatření SZBP a pro mezinárodní smluvní personál

- 16 V tomto sdělení je upřesněno, že „jde o to, aby ve smlouvě bylo stanoveno, že zvláštní poradci pro SZBP uzavírají pracovní smlouvy svým jménem podle pravidel platných pro personál najímaný zvláštními poradci pro SZBP“, že „zvláštní poradce pro SZBP za účelem zaměstnání určité osoby jakožto člena mezinárodního personálu uzavírá pracovní smlouvu svým jménem“ a že „pracovní smlouvou uzavřenou za účelem zaměstnání určité osoby jakožto člena mezinárodního personálu zvláštního poradce pro SZBP podepisuje zvláštní poradce pro SZBP“.

III. Judikatura, která by mohla být relevantní

- 17 Předkládající soud odkazuje na dva rozsudky Cour du travail de Bruxelles (odvolací pracovní soud v Bruselu):

- rozsudek ze dne 12. prosince 2017, kterým odvolací pracovní soud rozhodl, že zaměstnavatelem člena mezinárodního personálu pracujícího pro misi EULEX KOSOVO v době, kdy tato mise ještě neměla právní osobnost, nebyl vedoucí mise, nýbrž Evropská unie, jejímž byl vedoucí mise jen zmocněným zástupcem;
- rozsudek ze dne 8. ledna 2019, kterým též senát téhož odvolacího soudu v jiném složení rozhodl ve stejném duchu ve vztahu k jiné misi „SZBP“ s tím upřesněním, že zaměstnavatelem byla „Evropská unie, zastoupená Komisí“.

IV. Posouzení předkládajícího soudu a znovuotevření ústní části řízení

- 18 Ke smlouvám uzavřeným MJ s Komisí ve dnech 1. února 2013 a 7. června 2013 předkládající soud uvádí následující skutečnosti:
- MJ svým osobním jménem podepsal smlouvy uzavřené s Komisí ve dnech 1. února 2013 a 7. června 2013, na jejichž základě mu byly skutečně přiděleny určité rozpočty pro potřeby mise, mimo jiné rozpočet k pokrytí odměn personálu (článek 4 smlouvy ze dne 7. června 2013), za něž navíc převzal plnou odpovědnost, a to až do té míry, že se vůči Komisi zavázal k vrácení veškerých částek, které by mu byly vyplaceny bez právního důvodu nebo které by vynaložil zneužívajícím způsobem (článek 9 téže smlouvy), a k uzavření zvláštního pojištění kryjícího jeho finanční odpovědnost z tohoto titulu, jakož i veškeré škody, které by v rámci výkonu své funkce sám (*by himself*) způsobil Komisi nebo třetí osobě, včetně smluvních stran, se kterými by měl v tomto rámci uzavřít smlouvu (čl. 12 odst. 3 téže smlouvy);
 - čl. 11 odst. 1 smlouvy uzavřené dne 7. června 2013 také upřesňuje, že zvláštní poradce uzavře pracovní smlouvy se svým personálem svým vlastním jménem.
- 19 Předkládající soud poukazuje rovněž na to, že v pracovních smlouvách uzavřených s MJ před červnem 2014 je MJ výslovně uveden nejen pod svým osobním jménem, ale i jako „zaměstnavatel“, a také je v nich výslovně odkázáno na čl. 11 odst. 1 smlouvy ze dne 7. června 2013 s tím, že tato smlouva dovoluje MJ „v jeho postavení zvláštního poradce uzavírat pracovní smlouvy svým vlastním jménem“ (bod II preambule smluv).
- 20 K období před 12. červnem 2014 předkládající soud uvádí, že s ohledem na příslušné předpisy a smlouvy má za to, že žalobci právem žalovali MJ osobně a že za daných okolností je namístě, aby – bez ohledu na rozsudek Cour du travail de Bruxelles (odvolací pracovní soud v Bruselu) ze dne 12. prosince 2017 – žalovaným zůstal.
- 21 Předkládající soud má totiž za to, že nelze s úspěchem tvrdit, a to tím spíše bez sebemenšího upřesnění, výhrady či dalšího rozboru, že vedoucí mise EULEX KOSOVO byl „jen zmocněným zástupcem Evropské unie pro provádění této mise“, protože mise EULEX KOSOVO neměla v dané době svoji vlastní právní

osobnost, a především ani rozhodnout, že by žaloba proti němu byla nepřijatelná jen proto, že „žaloba v zásadě nemůže být podána proti zmocněnému zástupci, nýbrž jen proti zmocniteli“, jelikož existují různé případy, kdy je „zmocněný zástupce“ osobně odpovědný za úkony, které provedl na účet svého „zmocnitele“, resp. kdy může být žalován namísto svého zmocnitele, i kdyby jen *qualitate qua*. Tak je tomu zejména:

- v případě tzv. „imperfektního“ zastoupení neboli tzv. zmocnění bez zastupování, tj. tehdy, kdy zmocněný zástupce jedná vlastním jménem na účet svého zmocnitele. V takovém případě vzniká smluvní vztah v zásadě mezi zmocněným zástupcem osobně a jeho smluvním partnerem, takže zmocnitel nemůže své nároky uplatňovat přímo vůči tomuto smluvnímu partnerovi (a *vice versa*); anebo také
 - v případě zmocnění *ad agendum* (což není totéž co zmocnění *ad litem* využívané pro potřeby zastoupení sdružení bez právní osobnosti), na jehož základě se zmocněný zástupce může formálně účastnit řízení svým osobním jménem, ale na účet svého zmocnitele, prostřednictvím pouhého uvedení tohoto svého postavení.
- 22 Předkládající soud dospěl k závěru, že předtím, než vydá konečné rozhodnutí o otázce, zda MJ může či musí mít procesní postavení žalovaného, nebo zda musí být žaloba směřující proti němu odmítnuta, protože v dané době skutečně jednal jen jménem a na účet Evropské unie (v důsledku konání některého z jejích orgánů, které jsou rovněž žalovány) v mezích zmocnění ji v plném rozsahu zastupovat, je nutné, aby účastníci řízení nejprve hlouběji zanalyzovali existenci „zmocnění“ údajně uděleného MJ coby vedoucímu mise a případně přesnou povahu tohoto zmocnění, jakož i účinky, které z toho na straně MJ plynou. Nařídil proto znovuotevření ústní části řízení.

V. Stanoviska účastníků řízení

- 23 Žalobci navrhuje, aby jejich návrhová žádání směřující proti unijním orgánům byla v rozsahu, v němž se týkají všech aktů, jednání či opomenutí vedoucího mise, prohlášena za přípustná. Podpůrně navrhuje přerušování řízení do doby vyhlášení rozsudku ve věci T-602/15 RENV a ještě podpůrněji navrhuje, aby za přípustná byla prohlášena jejich návrhová žádání směřující proti MJ.
- 24 MJ navrhuje, aby předkládající soud určil, že návrhy směřující proti němu jsou nepřijatelné. Má totiž za to, že zaměstnavatelem žalobců je ve vztahu ke všem dotčeným smlouvám mise Eulex Kosovo.
- 25 Unijní orgány mají za to, že neměly postavení zaměstnavatelů žalobců, a navrhuje, aby žaloby podané proti nim z titulu pracovního vztahu byly prohlášeny za nepřijatelné nebo přinejmenším neopodstatněné.

- 26 Na jednání konaném dne 4. června 2019 se účastníci řízení shodli na tom, že otázka existence zmocnění vedoucího mise, jakož i povaha a účinky takového zmocnění musí být rozhodnuta v řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropské unie, protože vyžaduje výklad aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie ve smyslu článku 267 SFEU. Předkládající soud se s tímto návrhem ztotožňuje.

VI. Odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 27 Předkládající soud i Soudní dvůr Evropské unie již rozhodovaly v různých věcech týkajících se mise EULEX KOSOVO nebo jiných misí stejného druhu, zahájených na návrh členů mezinárodního civilního personálu zaměstnaného pro potřeby mise.
- 28 Nicméně se dosud nezabývaly otázkou identifikace zaměstnavatele tohoto personálu, resp. jeho zastupování v době předcházející okamžiku, kdy daná mise získala právní osobnost, a to přesto, že daná mise již mohla na smluvním základě zaměstnávat personál konáním vedoucího mise, který podepisoval smlouvy svým vlastním jménem, a že členové personálu skutečně pracovali pro misi.
- 29 Tato identifikace je v projednávané věci nezbytná, protože bez ní nelze zkoumat přípustnost nebo opodstatněnost některých návrhů směřujících proti MJ a proti unijním orgánům v rozsahu, v němž se týkají období před 12. červnem 2014.

VII. Předběžná otázka

- 30 S ohledem na výše uvedené okolnosti pokládá předkládající soud Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 8 odst. 3 a čl. 10 odst. 3 společné akce Rady 2008/124/SZBP ze dne 4. února 2008 o Misi Evropské unie v Kosovu na podporu právního státu (EULEX KOSOVO) před jejich změnou rozhodnutím Rady 2014/349/SZBP ze dne 12. června 2014, případně ve spojení s jinými v úvahu přicházejícími relevantními ustanoveními, vykládány v tom smyslu, že vedoucímu mise, jednajícímu svým osobním jménem a na svůj vlastní účet, přiznávají pro období před 12. červnem 2014 postavení zaměstnavatele mezinárodního civilního personálu pracujícího pro misi EULEX KOSOVO, nebo – zejména s ohledem na čl. 8 odst. 5 a čl. 9 odst. 3 společné akce 2008/124/SZBP před jejich změnou k 12. červnu 2014 – v tom smyslu, že postavení zaměstnavatele přiznávají Evropské unii nebo některému z orgánů Evropské unie, jako je Evropská komise, Evropská služba pro vnější činnost, Rada Evropské unie nebo případně kterýkoli jiný orgán, na jehož účet jednal až do uvedeného data vedoucí mise na základě zmocnění, delegování pravomoci nebo jakékoli jiné formy zastoupení, kterou bude případně třeba určit?“