

Věc T-311/04

José Luis Buendía Sierra

v.

Komise Evropských společenství

„Úředníci – Povýšení – Povyšovací období 2003 – Udělení prioritních bodů“

Rozsudek Soudu (pátého rozšířeného senátu) ze dne 19. října 2006 II - 4148

Shrnutí rozsudku

1. *Úředníci – Žaloba – Akt nepříznivě zasahující do právního postavení (Služební řád úředníků, články 45, 90 a 91)*
2. *Úředníci – Žaloba – Předchozí správní stížnost (Služební řád úředníků, článek 45 a čl. 90 odst. 2)*

3. *Úředníci – Povýšení – Srovnávací přezkum zásluh*
(Služební řád úředníků, čl. 25 druhý pododstavec, články 26, 43, 45 a čl. 90 odst. 2)
4. *Úředníci – Povýšení – Srovnávací přezkum zásluh*
(Služební řád úředníků, článek 45)
5. *Úředníci – Povýšení – Srovnávací přezkum zásluh*
(Služební řád úředníků, článek 45)
6. *Úředníci – Povýšení – Srovnávací přezkum zásluh*
(Služební řád úředníků, článek 45)
7. *Úředníci – Povýšení – Srovnávací přezkum zásluh*
(Služební řád úředníků, článek 45)
8. *Úředníci – Rozhodnutí nepříznivě zasahující do právního postavení – Způsoby přijetí*
(Služební řád úředníků, článek 45, čl. 90 odst. 2 a článek 91)
9. *Úředníci – Povýšení – Srovnávací přezkum zásluh*
(Služební řád úředníků, článek 45)
10. *Úředníci – Povýšení – Srovnávací přezkum zásluh*
(Služební řád úředníků, článek 45)
11. *Úředníci – Žaloba – Zrušující rozsudek – Účinky*
(Článek 233 ES; služební řád úředníků, článek 45)

1. V rámci systému povyšování zavedeného interním předpisem Komise, který spočívá na zohlednění nashromážděných zásluh v podobě každoročně shromažďovaných bodů a kde povyšovací období končí aktem komplexní povahy v tom smyslu, že zahrnuje dvě různá rozhodnutí orgánu oprávněného ke jmenování, z nichž jedno stanoví seznam povýšených a druhé celkový počet bodů úředníků, na nichž se dříve uvedené roz-

hodnutí zakládá, představuje toto rozhodnutí, kterým se stanoví celkový počet bodů, autonomní akt, který může být jako takový napaden stížností, a případně žalobou k soudu v rámci procesních prostředků upravených služebním řádem. V takovém systému má totiž udělení bodů za daný rok účinky, které se neomezují a nevztahují pouze na probíhající povyšovací období, ale mohou mít vliv na více povyšovacích

období, neboť má právně závazné účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy úředníka a které podstatným způsobem mění jeho právní postavení.

Napadne-li proto úředník zapsaný na seznam povýšených celkový počet bodů, který mu udělil orgán oprávněný ke jmenování, a tím i zbývající počet bodů převedených do dalších let, bude moci podat stížnost a případně žalobu k soudu proti samotnému aktu, jímž se udělují body a který vůči němu má konečné právně závazné účinky.

Stejně tak může nastat případ, kdy stejné řízení zahájí nepovýšený úředník, který nemá v úmyslu napadnout své nepovýšení v rámci dotčeného povýšovacího období, ale pouze neudělení určitého počtu bodů, které mu nemohou zajistit dosažení povýšovacího limitu.

Krom toho úředník, který nebyl povýšen kvůli údajně nedůvodnému udělení nedostatečného počtu bodů pro dosažení povýšovacího limitu, může procesním prostředkem napadnout jak rozhodnutí orgánu oprávněného ke jmenování o stanovení celkového počtu bodů, tak rozhodnutí o stanovení seznamu povýšených úředníků. Oba tyto akty lze sice od sebe právně odlišit

a mohou být předmětem různých návrhových žádání směřujících ke zrušení, je však jisté, že při odmítnutí povýšení spolu ve skutečnosti úzce souvisejí, přičemž posledně uvedený akt zákonitě a výlučně souvisí s celkovým počtem bodů udělených úředníkovi v porovnání s povýšovacím limitem, ovšem vyjma případu, kdy uvedený úředník, který tohoto limitu dosáhl a patří do skupiny *ex aequo*, tedy do skupiny úředníků, kteří dosáhli povýšovacího limitu, ale jejichž počet překračuje reálné možnosti povýšování, nebyl povýšen na základě vedlejších skutečností souvisejících s počtem let služby v platové třídě nebo s rovností příležitostí.

V posledně uvedeném případě bude moci dotčený úředník platně podat procesní prostředek pouze proti konečnému rozhodnutí orgánu oprávněného ke jmenování o stanovení seznamu povýšených úředníků, a to z důvodu nesprávného posouzení, jehož se orgán oprávněný ke jmenování dopustil při zařazování úředníků patřících do skupiny zvané *ex aequo*.

(viz body 82, 88–94)

2. V rámci systému povyšování zavedeného interním předpisem Komise, který spočívá na zohlednění nashromážděných zásluh v podobě každoročně shromažďovaných bodů a kde povýšovací období končí aktem komplexní povahy v tom smyslu, že zahrnuje dvě různá rozhodnutí orgánu oprávněného ke jmenování, z nichž jedno stanoví seznam povýšených a druhé celkový počet bodů úředníků, na nichž se dříve uvedené rozhodnutí zakládá, musí být počátek běhu tříměsíční lhůty k podání stížnosti proti těmto dvěma rozhodnutím stanoven v zájmu právní jistoty, rovného zacházení a řádné správy ke dni, kdy se úředník účelně seznámí se svým osobním povýšovacím spisem aktualizovaným v interním informačním systému orgánu, pokud k nahlédnutí úředníka do tohoto spisu došlo v přiměřené lhůtě od zveřejnění souhrnného sdělení informujícího o tom, že údaje o udělených bodech jsou v tomto systému k dispozici.

V takovém systému povyšování totiž zveřejnění seznamu povýšených, který obsahuje pouze jména a přidělení dotýcných osob, neumožňuje dotýcným úředníkům seznámit se plně s aktem nepříznivě zasahujícím do právního postavení, který je svou povahou komplexní a kterým řízení o povýšení končí, a úředník se může seznámit se svým

celkovým počtem bodů a s jejich členěním pouze nahlédnutím do svého osobního povýšovacího spisu.

(viz body 105, 111–112, 115, 118, 121)

3. Systém povyšování zavedený interním předpisem Komise, který je založený na kvantifikaci zásluh, vyznačující se každoročním udělováním různých typů bodů úředníkům, z nichž některé – „body za zásluhy“ – vyplývají z převedení známky získané úředníkem při jeho pravidelném hodnocení na základě článku 43 služebního řádu, zatímco jiné – „prioritní body“ – jsou udělovány doplňkově a nejsou samy rozhodné pro povýšení, nýbrž jsou určeny pro úředníky, kteří překročili rámec svých individuálních cílů nebo kteří úspěšně splnili dodatečné úkoly v zájmu orgánu, neporušuje zásadu rovného zacházení ani článek 45 služebního řádu, jelikož tyto dva typy bodů se udělují odměnou za zásluhy a jejich udělení musí být vždy odůvodněno skutečnostmi založenými na zásluhách.

V tomto systému, kde povýšovací období končí aktem komplexní povahy v tom smyslu, že zahrnuje dvě různá rozhodnutí orgánu oprávněného ke jmenování, z nichž jedno stanoví seznam povýšených a druhé celkový počet bodů úředníků, na nichž se dříve uvedené rozhodnutí zakládá, není nedostatek

odůvodnění rozhodnutí týkajících se udělení prioritních bodů v rozporu s čl. 25 druhým pododstavcem služebního řádu, který neukládá povinnost odůvodnit návrhy, doporučení nebo stanoviska, které samy o sobě nezasahují nepříznivě do právního postavení, a který se nevztahuje na přípravné akty, neboť povinnost uvést odůvodnění je splněna, když orgán oprávněný ke jmenování odůvodní své rozhodnutí o zamítnutí stížnosti podané na základě čl. 90 odst. 2 služebního řádu.

přípravnými akty k rozhodnutím, která stanoví celkový počet bodů pro potřeby povýšení a seznam povýšených, jelikož práva obhajoby se nevztahují na takové akty, nýbrž na akty nepříznivě zasahující do právního postavení.

(viz body 129–138, 143–147, 152, 155–157)

Udělení prioritních bodů není v rozporu ani s článkem 26 služebního řádu, jehož účelem je zajistit úředníkovi právo obhajoby, jelikož brání tomu, aby orgán oprávněný ke jmenování přijal rozhodnutí dotýkající se jeho služebního poměru a služebního postupu na základě skutečností týkajících se jeho chování, které nejsou uvedeny v jeho osobním spise, neboť takové udělení se uskutečňuje po posouzení výsledků zpráv o vývoji služebního postupu a s ohledem na zásluhy dotýčných úředníků doložené v uvedených zprávách, které vznikají ve složitém procesu, do něž jsou úředníci úzce zapojeni v souladu s článkem 43 služebního řádu, podle něž se pravidelná zpráva předkládá dotyčnému, který „je oprávněn doplnit jakékoli připomínky, které považuje za důležité“. Porušení práv obhajoby se navíc nelze dovolávat u rozhodnutí o udělení těchto bodů, které jsou pouze

4. V rámci systému povyšování zavedeného interním předpisem Komise, který je založený na kvantifikaci zásluh, vyznačujícího se každoročním udělováním různých typů bodů úředníkům, z nichž některé – „body za zásluhy“ – vyplývají z převedení známky získané úředníkem při jeho pravidelném hodnocení na základě článku 43 služebního řádu, jiné – „prioritní body“ – mají za cíl rozlišit a ocenit z úředníků ty nejzasloužilejší, aby tak zvýšily jejich šanci na povýšení, ani existence kvóty pro udělování těchto posledně uvedených bodů v rámci každého generálního ředitelství, ani stanovení cílového průměru pro udělení bodů prvního typu nemohou omezovat hodnotitele ve volném uvážení v míře odporující článku 45 služebního řádu, zásadě rovného zacházení a zásadě práva na služební postup. Naopak se ukazuje, že oba tyto mechanismy mohou přispět k účinnému vyjádření reprezentativního

hodnocení zásluh úředníků a zajistit přitom co nejvyšší stupeň srovnatelnosti hodnocení ve všech generálních ředitelstvích Komise, a tím i rovné zacházení s uvedenými úředníky. V tomto ohledu musí být v praxi srovnávací přezkoumání zásluh prováděno na rovném základě a s použitím srovnatelných zdrojů informací a poznatků.

Pokud jde o kvótu pro udělování prioritních bodů v rámci každého generálního ředitelství, tato kvóta splňuje obecný cíl tohoto typu bodů, kterým je ocenit z úředníků ty nejzasloužilejší, aby se tak zvýšily jejich šance na povýšení. Omezený počet přidělených bodů totiž může přimět generální ředitelství, aby k takovému výběru přistoupila. Tento cíl je sám o sobě slučitelný s článkem 45 služebního řádu, rovným zacházením a právem na služební postup.

Pokud se jedná o cílový průměr prioritních bodů, k jehož dodržování tento systém povyšování vybízí, avšak neukládá ho jako absolutní povinnost, neznamená skutečnost, že jej generální ředitelství zohledňují, že jejich volná úvaha je omezena v míře odporující článku 45 služebního řádu, zásadě rovného zacházení a zásadě práva na služební postup. Tento průměr, který matematicky vyjadřuje hodnocení činnosti průměrného úředníka, totiž nebrání hodnotitelům v použití velmi širokého známkovacího rozsahu, a to i ve spojení s orientačními, a nikoli závaznými rozpětími vyplývajícími ze

sledování celkového způsobu povyšování, tak jak byl prováděn v minulosti. Takový průměr neomezuje ani možnost hodnotitelů rozlišit individuální hodnocení činnosti každého úředníka podle toho, zda je tato činnost ve vztahu k tomuto průměru podprůměrná, nebo nadprůměrná, přičemž hodnotitelé mohou své hodnocení úředníků ještě dále odstupňovat. Umožňuje předcházet riziku inflace známek tím, že nutí hodnotitele, aby prováděli přísnější srovnání individuálních zásluh každého, a zároveň umožňuje snížit riziko rozdílnosti průměrů u různých generálních ředitelství, která by nebyla odůvodněna objektivními skutečnostmi souvisejícími se zásluhami známekovaných úředníků. Konečně takový průměr přihlíží k obecně pozorované skutečnosti, a sice ke stejnorodému rozvrstvení známekovaných úředníků kolem průměrné úrovně zásluh, k možnosti odchýlit se od cílového průměru, pokud se konkrétní situace generálního ředitelství neshoduje se všeobecnou situací, a k možnosti pro úředníky podat žádost o autoremeduru, na jejímž základě jim může orgán oprávněný ke jmenování udělit jeden nebo více prioritních bodů mimo počet bodů přidělených generálnímu ředitelství, postačující k nápravě potíží, se kterými se mohou setkat útvary, kde se soustřeďují velmi dobří pracovníci.

(viz body 169, 172–177, 179–183, 187)

5. Při změně právní úpravy se přirozeně k určitému datu zavádějí nové poměry a přitom se zohledňují poměry založené v dřívějšku. V rámci systému povyšování zavedeného interním předpisem Komise, který je založený na kvantifikaci zásluh, vyznačujícího se každoročním udělováním různých typů bodů úředníkům, přísluší orgánu oprávněnému ke jmenování, aby přechodně upravil změnu pravidel týkajících se povyšování s přihlédnutím k omezení, která s sebou nese přechod z jednoho způsobu řízení na jiný, jež ho mohou nutit k tomu, aby se dočasně a v jistých mezích odchýlil od striktního uplatňování trvalých pravidel a zásad, které běžně platí pro dotčené situace. Takové výjimky však musejí být odůvodněny kategorickou potřebou spojenou s přechodem na nový režim a nesmějí z hlediska svého trvání nebo rozsahu překračovat meze toho, co je nezbytné k zajištění řádného přechodu z jednoho režimu na druhý. V tomto ohledu, aby se zohlednily zásluhy nashromážděné v platové třídě těmi úředníky, kteří byli zaměstnaní v okamžiku vstupu uvedené systému v platnost, přechodná pravidla upravují udělování různých přechodných bodů těmto úředníkům.

dílčí ukazatel zásluh shromážděných úředníkem, takže udělení těchto bodů ukazuje zohledňování roků služby v platové třídě, které je v rozporu s pravidly běžně se uplatňujícími na řízení o povýšení. Přijetí systému vyznačujícího se kvantifikací zásluh a potřebou dosáhnout za účelem svého povýšení určitého limitu odpovídajícího celkovému počtu prioritních bodů a bodů za zásluhy však vyžaduje zohlednění zásluh shromážděných úředníky od jejich posledního povýšení, a to formou udělení jistého počtu bodů a s použitím metody dodržující zásadu rovného zacházení. Opatření spočívající v automatickém udělování prioritních bodů podle let služby v platové třídě splňuje tuto kategorickou potřebu spojenou s přechodem na nový režim a ustanovení omezující jeho rozsah, jako je jeho omezení pouze na první povýšovací období po vstupu nového systému v platnost, velmi nízká váha těchto bodů oproti celkovému počtu bodů, které mohou být uděleny, a podmínění povýšení tím, že úředník ve své poslední zprávě o vývoji služebního postupu dosáhl určitého počtu dalších bodů, umožňují dospět k závěru, že orgán oprávněný ke jmenování nepřekročil meze toho, co je nezbytné k zajištění řádného přechodu z jednoho režimu na druhý.

Pokud jde o přechodné prioritní body udělené z úřední povinnosti úředníkům za každý rok strávený v platové třídě, nejvýše však do určitého limitu, lze tento počet let strávených v platové třídě považovat za sice objektivní, ale pouze

Co se týče nejvýše dvou přechodných prioritních bodů na úředníka, které mohou být přiznány orgánem oprávněným ke jmenování na návrh výborů pro

povýšení, byly zavedeny proto, aby se spravedlivě vyřešily specifické problémy spojené s přechodem od starého systému na nový. Tento zvláštní účel je obsažen v cíli, který sledují všechny přechodné body, mezi něž tyto body patří, a kterým je zohlednění zásluh nashromážděných úředníkem od jeho posledního povýšení, takže ustanovení o jejich udělení neporušuje samo o sobě článek 45 služebního řádu. Pokud by takové udělení mohlo vést ke svévolnému povýšení, vyplývalo by to z použití tohoto článku v daném případě, a nikoli ze skutečnosti, že by byl tento článek samotnou svou podstatou protiprávní.

Pokud jde o přechodné prioritní body, které mohou být přiznány úředníkům navrženým pro povýšení během předchozího období, avšak nepovýšených, ani ty nejsou v rozporu s článkem 45 služebního řádu. I když je totiž pravda, že praxe spočívající v automatickém povyšování zbývajících úředníků z předchozího povyšovacího období porušuje zásadu srovnávacího přezkoumávání zásluh úředníků způsobilých k povýšení, podle tohoto ustanovení je naopak orgán oprávněný ke jmenování v zásadě oprávněn přihlédnout v rámci srovnávacího přezkoumání zásluh k tomu, že úředník již byl navržen na povýšení v rámci předchozího období, ovšem za předpokladu, že se neprovinil

a že jeho zásluhy budou posouzeny v porovnání se zásluhami ostatních kandidátů na povýšení, což je případ u přechodné úpravy zavedené Komisí.

Komise konečně neměla žádnou povinnost přijmout jako systém pro převádění dřívějších známek takzvaný systém průměru analytického hodnocení nebo systém, který zavedly jiné orgány a který má údajně dopad na pravidlo povyšování podle zásluh v menším rozsahu. Změna metod platných pro povyšování úředníků totiž má již z povahy věci za cíl napravit jisté nevýhody vyplývající z uplatňování dřívějších pravidel. U takového reformního procesu, kde má správa široký rozhodovací prostor k posouzení jeho nezbytnosti, tedy přirozeně dochází k tomu, že od určitého data se zásluhy úředníků hodnotí na novém základě. V rámci nového režimu nelze od správy požadovat plně a totožné zohlednění známek udělených úředníkům ještě podle dřívějšího režimu, neboť by tím byla reforma způsobu povyšování takřka nevyhnutelně ztratila na veškerém praktickém významu, přičemž navíc neexistuje nárok zaměstnanců na zachování platné právní úpravy.

(viz body 204–211, 213–218, 220)

6. Ustanovení systému povyšování zavedeného interním předpisem Komise, podle kterého mohou být úředníkům uděleny prioritní body jako odměna za dodatečné úkoly splněné v zájmu orgánu, není v rozporu s článkem 45 služebního řádu, protože tyto body mohou být uděleny pouze odměnou za úkoly, které jsou odlišné od obvyklých činností úředníka a které nejsou předmětem každoročního hodnocení, a tudíž neslouží za základ pro udělení jiného typu bodů za zásluhy. Ostatně právní rámec stanovený Komisí umožňuje každopádně orgánu oprávněnému ke jmenování zamezit dvojímu započítání zásluh.

(viz body 236, 240)

tedy nacházejí v objektivně odlišné situaci oproti svým kolegům zaměstnaným v rozsáhlých generálních ředitelstvích nebo útvech, což vysvětluje a odůvodňuje, v zájmu dodržení zásad rovného zacházení a práva na služební postup, rozdílné zacházení, jakým je zvláštní pravidlo stanovící pro úředníky generálních ředitelství a útvarů, čítajících méně než čtyři úředníky v dané platové třídě, celkový počet deseti prioritních bodů, jejichž udělení nepodléhá klíči stanovenému obecně pro ostatní úředníky.

(viz body 246–250)

7. V rámci systému povyšování zavedeného interním předpisem Komise, který je založený na kvantifikaci zásluh, vyznačujícího se každoročním udělováním různých typů bodů úředníkům, by přísné uplatňování pravidla, podle něhož se každému generálnímu ředitelství přiděluje počet prioritních bodů odpovídající 2,5násobku počtu úředníků, kteří jsou ještě způsobilí k povýšení vzhledem ke své platové třídě, a které určuje jejich udělování podle klíče mezi nejvýkonnější a ostatní úředníky, na generální ředitelství, kde je počet zaměstnanců v každé platové třídě spíše nižší, vedlo k podstatnému snížení počtu prioritních bodů, které mají být rozděleny mezi úředníky působící v těchto útvech, a to k újmě těchto úředníků. Tito úředníci se

8. Služební řád a interní předpis Komise zavádějící systém povýšení, který je založený na kvantifikaci zásluh, vyznačující se každoročním udělováním různých typů bodů úředníkům, neupravují po formální stránce způsob přijetí rozhodnutí týkajících se udělení těchto bodů nebo rozhodnutí ohledně žádostí o autoremeduru, podaných proti těmto udělením k orgánu oprávněnému ke jmenování. Zejména čl. 90 odst. 2 služebního řádu, který stanoví, že úředníci mohou podat k orgánu oprávně-

němu ke jmenování „stížnost namířenou proti aktu“, nevylučuje, že by takovýto akt mohl být vydán jinak než v psané podobě. Z toho vyplývá, že odpovědný orgán může přijmout taková rozhodnutí připojením elektronického podpisu na digitální dokument vyhotovený k tomuto účelu v rámci informačního systému, bez dodržení písemné formy.

(viz body 255–256)

9. V rámci systému povyšování zavedeného interním předpisem Komise, který je založený na kvantifikaci zásluh, vyznačujícího se každoročním udělováním různých typů bodů úředníkům, musí být udělení prioritních bodů, jejichž cílem je ocenit z úředníků ty nejzasloužilejší, aby se tak zvýšily jejich šance na povýšení, založeno na skutečnostech souvisejících se zvláštními zásluhami dotčených úředníků, přičemž léta služby v platové třídě nemohou být rozhodujícím faktorem pro jejich udělení. Proto nemůže být celkový součet bodů za zásluhy, které vyplývají z převedení známky, kterou obdržel úředník při svém pravidelném hodnocení podle článku 43 služebního řádu, a přechodných prioritních bodů, které jsou udělovány, až do určitého limitu, za každý rok strávený v platové třídě úředníkům z úřední povinnosti, použit jako hlavní kritérium pro udělení prioritních bodů, jelikož by takové kritérium mohlo mít objektivně za následek situaci, že budou upřednostněni úředníci s vyšším počtem let služby v platové

třídě. V tomto ohledu, ačkoli je pravda, že se správa může dočasně a v jistých mezích odchýlit od striktního uplatňování trvalých pravidel a zásad, které běžně platí pro řízení o povýšení, může tak učinit pouze proto, aby odpověděla na naléhavou potřebu spojenou s přechodem ze starého režimu povyšování na nový a aby byla zohledněna omezení, která s sebou nese přechod z jednoho způsobu řízení na jiný, zatímco prioritní body jsou trvalým, a nikoli dočasným způsobem provedení nového systému povyšování a potřeba zohlednit zásluhy nashromážděné v platové třídě úředníky Komise, kteří byli zaměstnaní v okamžiku vstupu v platnost uvedeného systému, krom toho odůvodňovala udělování tří kategorií přechodných bodů.

(viz body 286, 288, 290, 293, 297, 301)

10. Při hodnocení zásluh, k nimž je třeba přihlídnout v rámci rozhodnutí o povýšení podle článku 45 služebního řádu, a tím pádem i v rámci rozhodnutí o udělení bodů v systému povyšování, kde je takové hodnocení kvantifikováno, je správa nadána širokou posuzovací pravomocí a přezkum soudu Společenství se musí omezit na posouzení otázky,

zda s ohledem na způsoby a prostředky, na jejichž základě správa učinila své posouzení, se správa držela v mezích, k nimž nelze vyslovit výhrady, a neužila svou pravomoc zjevně nesprávným způsobem.

(viz body 291, 320)

11. Pokud, v rámci systému povyšování zavedeného interním předpisem Komise, který je založený na kvantifikaci zásluh, vyznačujícího se každoročním udělováním různých typů bodů úředníkům, zrušil soud Společenství rozhodnutí orgánu oprávněného ke jmenování udělit žalobci pouze určitý počet bodů, je

namístež zrušit rovněž rozhodnutí zamítající zapsat jej na seznam povýšených úředníků, jelikož opatření, která bude správa muset přijmout k nápravě zjištěných vad, by mohla žalobci zajistit dosažení povyšovacího limitu. Naopak zrušení celého seznamu povýšených úředníků by znamenalo nadměrnou sankci. Tomuto posouzení neodporuje okolnost, která je ostatně běžná, že účinky rozhodnutí přijatých v rámci sporného povyšovacího období nezanikají jeho skončením, a to z toho důvodu, že žalobce bude moci v budoucnu soutěžit s úředníky, jejichž povýšení nebylo zrušeno.

(viz body 340–342, 349)