



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

19. listopadu 2013 *

„Žaloba pro nečinnost — Roční úprava odměn a důchodů úředníků a ostatních zaměstnanců Evropské unie — Služební řád úředníků — Úprava opravných koeficientů — Rozhodnutí Rady — Nepřijetí návrhu Komise — Nečinnost — Nepřípustnost“

Ve věci C-196/12,

jejímž předmětem je žaloba pro nečinnost na základě článku 265 SFEU, podaná dne 26. dubna 2012,

Evropská komise, zastoupená J. Currалlem, D. Martinem a J.-P. Keppennem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

podporovaná

Evropským parlamentem, zastoupeným A. Neergaardem a S. Seyr, jako zmocněnci,

vedlejším účastníkem,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené M. Bauerem a J. Herrmannem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou T. Henzem a J. Möllerem, jako zmocněnci,

Španělským královstvím, zastoupeným N. Díaz Abad a S. Centeno Huerta, jako zmocněnkyněmi,

Nizozemským královstvím, zastoupeným C. Wissels a M. Bulterman, jako zmocněnkyněmi,

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným E. Jenkinson a J. Beeko, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s R. Palmerem, barrister,

vedlejšími účastníky řízení,

* Jednací jazyk: francouzština.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (zpravodaj), E. Juhász, M. Safjan, C. G. Fernlund a J. L. da Cruz Vilaça, předsedové senátů, A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, C. Toader a C. Vajda, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vypsání stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 12. září 2013,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Evropská komise ve své žalobě navrhuje, aby Soudní dvůr určil, že Rada Evropské unie tím, že nepřijala návrh nařízení Rady předložený Komisí, kterým se s účinkem od 1. července 2011 upravují odměny a důchody úředníků a ostatních zaměstnanců Evropské unie a opravné koeficienty použitelné na tyto odměny a důchody [COM(2011) 820 final, dále jen „návrh nařízení“], porušila povinnosti, které pro ni vyplývají ze služebního řádu úředníků Evropské unie, stanoveného nařízením Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 ze dne 29. února 1968, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství a kterým se zavádějí zvláštní opatření dočasně použitelná na úředníky Komise (Úř. věst. L 56, s. 1), které bylo pozměněno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1080/2010 ze dne 24. listopadu 2010 (Úř. věst. L 311, s. 1), ve znění opravy zveřejněné dne 5. června 2012 (Úř. věst. L 144, s. 48, dále jen „služební řád“).

Právní rámec

- 2 Článek 65 služebního řádu stanoví:

„1. Každý rok přezkoumá Rada odměnu [výši odměny] úředníků a ostatních zaměstnanců Unie. Toto přezkoumání se provádí v září s ohledem na společnou zprávu Komise založenou na společném indexu vypracovaném Statistickým úřadem Evropské unie po dohodě s národními statistickými úřady členských států; index odráží situaci v každém členském státě k 1. červenci.

V průběhu tohoto přezkoumání Rada zváží, zda by odměna, jako součást hospodářské a sociální politiky Unie, měla být upravena. Zejména se přihlédne k jakémukoli zvýšení platů ve veřejné službě a nutnosti přijmout nové zaměstnance [a potřebám náboru nových zaměstnanců].

2. V případě podstatné změny životních nákladů Rada rozhodne nejpozději do dvou měsíců o opatřeních k úpravě [opravných] koeficientů a případně o tom, zda se uplatní zpětně.

3. Pro účely tohoto článku jedná Rada na návrh Komise kvalifikovanou většinou stanovenou v čl. 16 odst. 4 a 5 [SEU].“

- 3 Podle čl. 82 odst. 2 služebního řádu, pokud Rada v souladu s čl. 65 odst. 1 služebního řádu rozhodne o úpravě odměn, rozhodne současně o přiměřené úpravě důchodů.

- 4 Na základě článku 65a služebního řádu jsou prováděcí pravidla k článkům 64 a 65 stanovena v příloze XI tohoto služebního řádu.
- 5 Článek 1 této přílohy, který je obsažen v oddílu 1 první kapitoly této přílohy stanoví, že pro účely přezkoumání ve smyslu čl. 65 odst. 1 služebního řádu sestavuje Eurostat každoročně do konce října zprávu o změnách životních nákladů v Bruselu (Belgie) (bruselský mezinárodní index), zprávu o změnách životních nákladů mimo Brusel (parity kupní síly a implicitní indexy) a zprávu o změnách kupní síly platů státních úředníků ústředních státních správách osmi členských států (specifické ukazatele).
- 6 Podle článku 3 přílohy XI služebního řádu, který tvoří oddíl 2 první kapitoly této přílohy, nadepsaný „Opatření pro roční úpravu odměn a důchodů“:

„1. S účinkem od 1. července a v souladu s čl. 65 odst. 3 služebního řádu Rada před koncem každého roku rozhodne na návrh Komise a na základě kritérií stanovených v oddíle 1 této přílohy o úpravě odměn a důchodů.

2. Rozsah úpravy se zjistí násobením bruselského mezinárodního indexu specifickým ukazatelem. Úprava se vyjádří v čistých hodnotách jako jednotná procentní sazba.

[...]

5. V Belgii a Lucembursku se nepoužijí žádné [opravné] koeficienty. [Opravné] [k]oeficienty použitelné:

- a) na platy úředníků [Evropské] [u]nie vykonávajících službu v ostatních členských státech a na některých jiných místech zaměstnání,
- b) [...] na důchody [úředníků] vyplácené v ostatních členských státech pro tu část, která odpovídá nároku získanému před 1. květnem 2004,

se stanoví na základě poměru mezi paritami kupní síly uvedenými v článku 1 této přílohy a směnnými kurzy uvedenými v článku 63 služebního řádu platnými pro odpovídající země.

[...]“

- 7 Kapitola 5 přílohy XI služebního řádu je nadepsána „Doložka o výjimce“. Sestává z jediného článku 10, jenž stanoví:

„Pokud v rámci Unie dojde k závažnému a náhlému zhoršení ekonomické a sociální situace, které bylo zhodnoceno ve světle objektivních údajů poskytnutých pro tento účel Komisí, předloží Komise příslušné návrhy, o nichž Evropský parlament a Rada rozhodne v souladu s článkem 336 [SFEU].“

- 8 Podle čl. 15 odst. 1 uvedené přílohy se ustanovení této přílohy použijí od 1. července 2004 do 31. prosince 2012.

Skutečnosti předcházející sporu

- 9 Vzhledem ke zjištění, že v důsledku posledních finančních a hospodářských krizí, jež v rámci Unie nastaly, dochází k „závažnému a náhlému zhoršení ekonomické a sociální situace v Unii“ ve smyslu článku 10 přílohy XI služebního řádu, vyzvala Rada v prosinci 2010 Komisi, aby na základě tohoto článku 10 včas předložila příslušné návrhy, aby je Evropský parlament a Rada mohly přezkoumat a přijmout před koncem roku 2011.

- 10 V odpověď na tuto výzvu předložila Komise Radě dne 13. července 2011 zprávu o doložce o výjimce (článek 10 přílohy XI služebního řádu) [COM(2011) 440 final], v níž na základě patnácti ukazatelů a evropských hospodářských prognóz zveřejněných jejím generálním ředitelstvím „Hospodářské a finanční záležitosti“ dne 13. května 2011 dospěla k závěru, že není vhodné podávat návrh podle článku 10 přílohy XI služebního řádu.
- 11 Jednání o této zprávě vedlo v Radě k diskuzím, na jejichž základě Rada opětovně vyzvala Komisi, aby postupovala podle uvedeného článku 10 a předložila příslušný návrh na úpravu odměn.
- 12 V odpověď na tuto výzvu předložila Komise sdělení COM(2011) 829 final, ze dne 24. listopadu 2011, poskytující doplňující informace ke zprávě COM(2011) 440 final, které je založeno zejména na hospodářských prognózách vydaných jejím generálním ředitelstvím „Hospodářské a finanční záležitosti“ dne 10. listopadu 2011. Komise opět dospěla k závěru, že se Unie nenachází ve výjimečné situaci ve smyslu článku 10 přílohy XI služebního řádu, a že tedy nemůže uplatnit doložku o výjimce.
- 13 Téhož dne Komise předložila svůj návrh nařízení, k němuž připojila důvodovou zprávu. Navržená úprava odměn podle „obvyklé“ metody stanovené v článku 3 přílohy XI služebního řádu činila 1,7 %.
- 14 Rozhodnutím Rady 2011/866/EU ze dne 19. prosince 2011, k návrhu Komise týkajícímu se nařízení Rady, kterým se s účinkem ode dne 1. července 2011 upravují odměny a důchody úředníků a ostatních zaměstnanců Evropské unie a opravné koeficienty použitelné na tyto odměny a důchody (Úř. věst. L 341, s. 54), Rada rozhodla „nepřijmout návrh [nařízení]“ zejména z následujících důvodů:
- „(8) [...] Rada je přesvědčena, že finanční a hospodářská krize, jež v rámci Unie probíhá a jež ve velkém počtu členských států vede ke značným fiskálním úpravám, mimo jiné k úpravám platů úředníků státní správy, představuje závažné a náhlé zhoršení ekonomické a sociální situace v Unii.
- [...]
- (13) Vzhledem k výše uvedenému se Rada domnívá, že stanovisko Komise, pokud jde o existenci závažného a náhlého zhoršení ekonomické a sociální situace a o její odmítnutí předložit návrh podle článku 10 přílohy XI služebního řádu, je založeno na zjevně nedostatečných a chybných základech.
- (14) Vzhledem k tomu, že [...] Soudní dvůr rozhodl [ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 24. listopadu 2010, Komise v. Rada (C-40/10, Sb. rozh. s. I-12043)], že pro prováděcí období přílohy XI služebního řádu představuje postup stanovený v článku 10 této přílohy jediný způsob, jak zohlednit hospodářskou krizi při úpravě odměn, Rada byla pro použití tohoto článku v době krize závislá na předložení návrhu Komise.
- (15) Rada je přesvědčena, že s ohledem na znění článku 10 přílohy XI služebního řádu a na základě povinnosti loajální spolupráce mezi orgány, která je zakotvena v čl. 13 odst. 2 druhé větě [SEU], měla Komise povinnost příslušný návrh Radě předložit. Závěry Komise a skutečnost, že tento návrh Komise nepředložila, tedy představují porušení této povinnosti.
- (16) Jelikož Rada může jednat pouze na návrh Komise, skutečnost, že Komise nevyvodila správné závěry z důkazů [nevyvodila z údajů správné závěry] a nepředložila návrh podle článku 10 přílohy XI služebního řádu, zabránila Radě v řádné reakci na závažné a náhlé zhoršení ekonomické a sociální situace prostřednictvím přijetí aktu podle článku 10 přílohy XI služebního řádu.“

- 15 Vedle podání žaloby na neplatnost na základě článku 263 SFEU směřující proti rozhodnutí 2011/866, ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 19. listopadu 2013, Komise v. Rada (C-63/12), zaslala Komise předsednictví Rady dopis ze dne 25. ledna 2012, zaregistrovaný v sekretariátu Rady dne 20. února 2012, jímž Radu podle článku 265 SFEU vyzývá, aby přijala návrh nařízení do dvou měsíců od obdržení uvedeného dopisu. Rada tento dopis „vzala na vědomí“.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

- 16 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
- prohlásil, že Rada tím, že nepřijala návrh nařízení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze služebního řádu, a
 - uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 17 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr žalobu odmítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 18 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 4. září 2012 bylo povoleno vedlejší účastenství Parlamentu na podporu návrhových žádání Komise a vedlejší účastenství Spolkové republiky Německo, Španělského království, Nizozemského království a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobě

- 19 Komise tvrdí, že projednávanou žalobu pro nečinnost podala z důvodu obezřetnosti pro případ, že by byl postoj Rady považován za nečinnost, zejména co se týče úpravy opravných koeficientů a pro případ, že by v rámci žaloby na neplatnost rozhodnutí 2011/866 Soudní dvůr nekvalifikoval toto rozhodnutí jako „napadnutelný akt“.
- 20 Komise tvrdí, že pro případ, že by uvedené rozhodnutí nepředstavovalo „skutečné“ odmítnutí přijmout návrh nařízení, Rada porušila svou povinnost konat vyplývající z čl. 3 odst. 1 přílohy XI služebního řádu, tedy povinnost přijmout návrh Komise do konce právě probíhajícího roku. Jelikož nebyl předložen návrh podle článku 10 uvedené přílohy, formální podmínka pro použití tohoto článku nebyla splněna, takže Rada byla povinna na základě výše uvedeného rozsudku ze dne 24. listopadu 2010, Komise v. Rada, přijmout návrh nařízení založený na uvedeném článku 3.
- 21 Na základě čl. 265 odst. 1 SFEU se může unijní orgán obrátit na Soudní dvůr, aby určil, že Rada porušila Smlouvy tím, že nepřijala rozhodnutí.
- 22 Tento procesní prostředek je založen na myšlence, že protiprávní nečinnost orgánu umožňuje, zejména jiným orgánům, předložit věc Soudnímu dvoru, aby určil, že nepřijetí rozhodnutí je v rozporu se Smlouvou o FEU. Uvedený článek se vztahuje na nečinnost v podobě nepřijetí aktu nebo nezaujetí stanoviska, a nikoliv na přijetí jiného aktu, než který si žalobkyně přála nebo považovala za nezbytný (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 24. listopadu 1992, Buckl a další v. Komise, C-15/91 a C-108/91, Recueil, s. I-6061, bod 17, a ze dne 16. února 1993, ENU v. Komise, C-107/91, Recueil, s. I-599, bod 10 a citovaná judikatura).
- 23 V projednávané věci přitom Rada k návrhu nařízení stanovisko zaujala, když přijala rozhodnutí 2011/866, které je napadnutelným aktem ve smyslu článku 263 SFEU, jak Soudní dvůr rozhodl v bodech 29 až 33 výše uvedeného rozsudku ze dne 19. listopadu 2013, Komise v. Rada.

- 24 Aby Rada vyjádřila své stanovisko k uvedenému návrhu, totiž formálně přijala „rozhodnutí“ zveřejněné v *Úředním věstníku Evropské unie*, řadě L, která obsahuje unijní právní předpisy.
- 25 Kromě toho Rada v bodech odůvodnění rozhodnutí 2011/866 uvedla, že s ohledem na současnou ekonomickou a finanční krizi byla Komise povinna předložit příslušný návrh na základě doložky o výjimce stanovené v článku 10 přílohy XI služebního řádu.
- 26 Z toho plyne, že Rada neopomenula rozhodnout o návrhu nařízení založeném na článku 3 uvedené přílohy, ale v podstatě jej odmítla.
- 27 Toto zaujetí stanoviska se vztahuje k celému návrhu nařízení, včetně úpravy opravných koeficientů, i když Rada nevysvětlila v samostatné části důvody, proč odmítla tyto opravné koeficienty upravit.
- 28 Zprvce totiž název rozhodnutí 2011/866 a jeho normativní část uvádí celý název návrhu nařízení.
- 29 Zadruhé doložka o výjimce stanovená v článku 10 přílohy XI služebního řádu, jakož i odůvodnění rozhodnutí 2011/866 založené na skutečnosti, že Komise měla předložit návrh na základě uvedeného článku 10 namísto předložení návrhu nařízení na základě článku 3 uvedené přílohy, zahrnují roční úpravu odměn a důchodů jako celek, tedy jak úpravu obecné výše odměn a důchodů, tak úpravu opravných koeficientů, jak rozhodl Soudní dvůr v bodech 90 až 95 a 100 až 103 výše uvedeného rozsudku ze dne 19. listopadu 2013, Komise v. Rada.
- 30 Za těchto okolností nejsou podmínky stanovené v článku 265 SFEU splněny.
- 31 V důsledku toho je třeba žalobu pro nečinnost odmítnout jako nepřipustnou.

K nákladům řízení

- 32 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení. Podle čl. 140 odst. 1 téhož řádu nesou členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se odmítá.**
- 2) **Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Spolková republika Německo, Španělské království, Nizozemské království a Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Evropský parlament ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.