



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

19. studenoga 2013.*

„Tužba zbog propusta – Godišnje usklađivanje primitaka od rada i mirovina službenika i drugih djelatnika Europske unije – Pravilnik o osoblju – Usklađivanje koeficijenata ispravka – Odluka Vijeća – Odbijanje prihvaćanja prijedloga Komisije – Propuštanje djelovanja – Nedopuštenost“

U predmetu C-196/12,

povodom tužbe zbog propusta na temelju članka 265. UFEU-a, podnesene 26. travnja 2012.,

Europska komisija, koju zastupaju J. Currall, D. Martin i J.-P. Keppenne, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

koju podupire

Europski parlament, koji zastupaju A. Neergaard i S. Seyr, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju M. Bauer i J. Herrmann, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupire:

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju N. Díaz Abad i S. Centeno Huerta, u svojstvu agenata,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju C. Wissels i M. Bulterman, u svojstvu agenata,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju E. Jenkinson i J. Beeko, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Palmer, *barrister*,

intervenijenti,

* Jezik postupka: francuski

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (izvjestitelj), E. Juhász, M. Safjan, C. G. Fernlund, i J. L. da Cruz Vilaça, predsjednici vijeća, A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, C. Toader i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. rujna 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Europska komisija svojom tužbom zahtijeva od Suda da utvrdi da Vijeće Europske unije, ne prihvativši prijedlog Komisije za Uredbu Vijeća o usklađivanju, s učinkom od 1. srpnja 2011., primitaka od rada i mirovina službenika i drugih djelatnika Europske unije kao i koeficijenata ispravka koji se primjenjuju na te primitke od rada i mirovine [COM(2011) 820 *final*, dalje u tekstu: „prijedlog uredbe“], nije ispunilo svoje obveze koje ima na temelju Pravilnika o osoblju Europske unije, donesenog Uredbom Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68 od 29. veljače 1968. kojom se utvrđuje Pravilnik o osoblju za službenike Europskih zajednica i uvjeti zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale djelatnike tih Zajednica i kojom se uvode posebne mjere privremeno primjenjive na službenike Komisije (SL L 56, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 6., str. 3.), koja je izmijenjena Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EU, Euratom) br. 1080/2010 od 24. studenoga 2010. (SL L 311, str. 1.), u verziji nakon ispravka objavljenog 5. lipnja 2012. (SL L 144, str. 48., dalje u tekstu: „Pravilnik“).

Pravni okvir

- 2 Člankom 65. Pravilnika je propisano:

„1. Vijeće svake godine revidira primitke od rada dužnosnika [službenika] i ostalih službenika [djelatnika] Unije. Ta revizija provodi se u rujnu uzimajući u obzir zajedničko izvješće Komisije utemeljeno na zajedničkom indeksu koji Statistički ured Europske unije priprema sporazumno sa statističkim uredima država članica; indeksom se izražava stanje u svakoj zemlji Unije na dan 1. srpnja.

Tijekom te revizije Vijeće razmatra potrebu usklađivanja primitaka od rada u okviru gospodarske i socijalne politike Unije. U obzir se posebno uzimaju rast primitaka od rada u javnom sektoru i potreba zapošljavanja.

2. U slučaju znatne promjene životnih troškova Vijeće u roku od dva mjeseca donosi odluku o načinima prilagodbe pondera [mjerama usklađivanja koeficijenata ispravka] te, ako je to potrebno, o njihovoj retroaktivnoj primjeni.

3. Za potrebe ovog članka, Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, kako je predviđeno člankom 16. stavcima 4. i 5. [UEU-a].”

- 3 U skladu s člankom 82. stavkom 2. Pravilnika, kada Vijeće na temelju članka 65. stavka 1. Pravilnika odluči da je potrebno uskladiti primitke od rada, to usklađivanje primjenjuje se i na stečene mirovine.
- 4 U skladu s člankom 65.a Pravilnika, pravila za provedbu njegovih članaka 64. i 65. utvrđena su u njegovu Prilogu XI.
- 5 Članak 1. Priloga XI. Pravilniku, koji je dio Odjeljka 1. Poglavlja 1. tog Priloga, predviđa da, za potrebe revizije predviđene člankom 65. stavkom 1. Pravilnika, Eurostat svake godine do kraja listopada sastavlja izvješće o promjenama troškova života u Bruxellesu (Belgija) (međunarodni indeks za Bruxelles), promjenama troškova života izvan Bruxellesa (gospodarski pariteti i implicitni indeksi), kao i o promjenama kupovne moći plaća službenika u nacionalnim središnjim državnim službama osam država članica (posebni pokazatelji).
- 6 Članak 3. Priloga XI. Pravilniku, koji čini Odjeljak 2. Poglavlja 1. tog Priloga, koji Odjeljak nosi naslov „Odredbe za godišnje usklađivanje primitaka od rada i mirovina” propisuje:
- „1. U skladu s člankom 65. stavkom 3. Pravilnika o osoblju Vijeće donosi, na prijedlog Komisije i na temelju kriterija iz Odjeljka 1. ovog Priloga, prije kraja svake godine odluku o usklađivanju primitaka od rada i mirovina, s učinkom od 1. srpnja.
2. Iznos usklađivanja dobiva se množenjem međunarodnog indeksa za Bruxelles s posebnim pokazateljem. Usklađivanje je u neto iznosu izraženo kao jedinstveni postotak.
- [...]
5. U Belgiji i Luksemburgu ne primjenjuje se koeficijent ispravka. Koeficijent ispravka koji se primjenjuje:
- (a) na plaće dužnosnika [primitke od rada službenika] Unije koji rade u drugim državama članicama i u nekim drugim mjestima rada;
- (b) [...]na Unijine mirovine [mirovine službenika] isplaćene u drugim državama članicama za dio koji se odnosi na prava stečena prije 1. svibnja 2004.,
- određuje se na temelju omjera između odgovarajućih gospodarskih pariteta iz članka 1. ovog Priloga i deviznih tečajeva navedenih u članku 63. Pravilnika o osoblju za odgovarajuće zemlje.
- [...]”
- 7 Poglavlje 5. Priloga XI. Pravilniku nosi naslov „Klauzula o izuzećima”. Sastoji se samo od članka 10. koji glasi:
- „Ako se u Uniji ozbiljno i naglo pogorša gospodarska i socijalna situacija, procijenjena u svjetlu objektivnih podataka koje za te potrebe dostavi Komisija, ona podnosi odgovarajuće prijedloge o kojima odlučuju Europski parlament i Vijeće u skladu s člankom 336. [UFEU-a].”
- 8 Sukladno članku 15. stavku 1. predmetnog Priloga, njegove odredbe primjenjuju se od 1. srpnja 2004. do 31. prosinca 2012.

Pozadina spora

- 9 Imajući u vidu da nedavna gospodarska i financijska kriza koja se dogodila u Europskoj uniji uzrokuje „ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije unutar Unije” u smislu članka 10., Priloga XI. Pravilniku, Vijeće je u prosincu 2010., zatražilo od Komisije da, na temelju spomenutog članka 10., pravovremeno podnese odgovarajuće prijedloge kako bi ih Europski parlament i Vijeće mogli ispitati i prihvatiti prije kraja 2011. godine.
- 10 U odgovoru na taj zahtjev, Komisija je 13. srpnja 2011. Vijeću podnijela izvješće o klauzuli o izuzećima (članak 10. Priloga XI. Pravilniku) [COM(2011) 440 *final*, u kojem je zaključila, oslonivši se na petnaest pokazatelja i europska gospodarska predviđanja koja je 13. svibnja 2011. objavila njezina Opća uprava „Gospodarska i financijska pitanja” da nema mjesta podnošenju prijedloga na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku.
- 11 Ispitivanje tog izvješća potaknulo je u okviru Vijeća rasprave koje su rezultirale novim zahtjevom Vijeća Komisiji, usmjerenim na postupanje po spomenutom članku 10. te podnošenje odgovarajućeg prijedloga usklađivanja primitaka od rada.
- 12 U odgovoru na taj zahtjev, Komisija je donijela Obavijest COM(2011) 829 *final* od 24. studenoga 2011. koja sadrži dopunu izvješća od 13. srpnja 2011. (dalje u tekstu „dopuna”), a koja obavijest se ponajprije temelji na europskim gospodarskim predviđanjima koje je 10. studenoga 2011. priopćila njezina Opća uprava „Gospodarska i financijska pitanja”. Komisija je ponovno zaključila da Unija nije suočena s izvanrednom situacijom u smislu članka 10. Priloga XI. Pravilniku, te da stoga ne može primijeniti klauzulu o izuzećima.
- 13 Istoga dana, Komisija je podnijela svoj prijedlog uredbe, zajedno s pripadajućim obrazloženjem. Usklađivanje primitaka od rada predloženo na temelju „redovne” metode predviđene člankom 3. Priloga XI. Pravilniku bilo je 1,7 %.
- 14 Odlukom Vijeća 2011/866/EU od 19. prosinca 2011. o prijedlogu Komisije za Uredbu Vijeća o usklađivanju, s učinkom od 1. srpnja 2011., primitaka od rada i mirovina službenika i drugih djelatnika Europske unije kao i koeficijenata ispravka koji se primjenjuju na te primitke od rada i mirovine (SL L 341, str. 54), Vijeće je odlučilo „ne prihvatiti prijedlog [uredbe]”, ponajprije iz sljedećih razloga:

[„(8) [...] Vijeće je uvjeren da gospodarska i financijska kriza kroz koju trenutno prolazi Unija i koja je u mnogim državama članicama dovela do potrebe znatnih proračunskih prilagodbi, između ostalog usklađivanja plaća državnih službenika, predstavlja ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije u Uniji.

[...]

(13) Vodeći računa o svemu prethodno navedenom, Vijeće ocjenjuje da se stajalište Komisije o postojanju ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije te njeno odbijanje podnošenja prijedloga na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku temelje na očito nedovoljnim i pogrešnim razlozima.

(14) S obzirom na to da je Sud [...] u predmetu [u kojem je donesena presuda od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće (C-40/10, Zb., str. I-2043.)] zaključio da je, za vrijeme važenja Priloga XI. Pravilniku, postupak predviđen u članku 10. predmetnog Priloga jedina mogućnost da se u okviru usklađivanja primitaka od rada povede računa o gospodarskoj krizi, Vijeće je ovisilo o prijedlogu Komisije usmjerenom na primjenu tog članka u doba krize.

- (15) Vijeće je uvjeren da je, vodeći računa o članku 10. Priloga Pravilniku i obvezi lojalne suradnje između institucija propisanoj člankom 13. stavkom 2. drugom rečenicom [UEU-a], Komisija bila dužna Vijeću podnijeti odgovarajući prijedlog. Zaključci Komisije te nepodnošenje takvog prijedloga od njene strane predstavljaju stoga povredu spomenute obveze.
- (16) S obzirom na to da je Vijeće moglo postupati samo po prijedlogu Komisije, Komisija je, donijevši pogrešne zaključke na temelju podataka te ne podnijevši prijedlog na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku, onemogućila Vijeće da na ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske situacije reagira na odgovarajući način, donošenjem akta na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku.”] [neslužbeni prijevod]
- 15 Iako je podnijela tužbu za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a protiv odluke 2011/966, u predmetu u kojem je donesena presuda od 19. studenog 2013., Komisija/Vijeće (C-63/12), Komisija je predsjedništvu Vijeća dostavila dopis s naznačenim datumom 25. siječnja 2012., zaprimljen u tajništvu Vijeća 20. veljače 2012., pozivajući Vijeće, na temelju članka 265. UFEU-a, da u roku od dva mjeseca od primitka tog dopisa prihvati prijedlog uredbe. Vijeće je „primilo na znanje” predmetni dopis.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 16 Komisija od Suda zahtijeva da:
- utvrdi da Vijeće, ne prihvativši prijedlog uredbe, nije ispunilo obveze koje ima na temelju Pravilnika, i
 - naloži Vijeću snošenje troškova.
- 17 Vijeće od Suda zahtijeva da odbije tužbu i naloži Komisiji snošenje troškova.
- 18 Rješenjem predsjednika Suda od 4. rujna 2012., dozvoljena je intervencija Parlamenta u potporu tužbenom zahtjevu Komisije te intervencija Savezne Republike Njemačke, Kraljevine Španjolske, Kraljevine Nizozemske te Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske u potporu zahtjeva Vijeća.

O tužbi

- 19 Komisija ističe kako ovu tužbu zbog propusta podnosi opreza radi, za slučaj da stav Vijeća bude ocijenjen kao propuštanje djelovanja, osobito glede usklađivanja koeficijenata za ispravak, i za slučaj da u postupku povodom tužbe za poništenje podnesene protiv odluke 2011/866 Sud tu odluku ne bude smatrao aktom koji se može pobijati.
- 20 Komisija drži da je Vijeće, u slučaju da ta odluka ne predstavlja „stvarno” odbijanje prihvaćanja prijedloga uredbe, povrijedilo svoju obvezu djelovanja koja proizlazi iz članka 3. stavka 1. Priloga XI. Pravilniku, odnosno obvezu prihvaćanja prijedloga Komisije podnesenog prije kraja tekuće godine. U nedostatku prijedloga na temelju članka 10. spomenutog Priloga, formalni uvjet primjene tog članka nije bio zadovoljen pa je stoga, u skladu s gore navedenom presudom od 24. studenog 2010., Komisija/Vijeće, Vijeće bilo dužno prihvatiti prijedlog uredbe utemeljen na spomenutom članku 3.
- 21 Na temelju članka 265. stavka 1. UFEU-a, institucija Unije može pokrenuti postupak pred Sudom radi utvrđenja da Vijeće propušta djelovati i time povrjeđuje Ugovore.

- 22 Temelj tog pravnog sredstva jest koncept prema kojem nezakonito nedjelovanje institucije otvara put, osobito drugim institucijama, pokretanju postupka pred Sudom radi utvrđenja da je propuštanje djelovanja protivno UFEU-u. Spomenuti članak previđa propust do kojeg je došlo uslijed propuštanja djelovanja ili propuštanja zauzimanja stajališta, a ne uslijed donošenja akta različitog od onog kojeg je tužitelj tražio ili smatrao potrebnim (vidjeti u tom smislu osobito presude od 24. studenog 1992., Buckl i dr./Komisija, C-15/91 i C-108/91, Zb., str. I-6061., t. 17., kao i od 16. veljače 1993., ENU/Komisija, C-107/91, Zb., str. I-599., t. 10. i navedenu sudsku praksu).
- 23 U ovom slučaju Vijeće je zauzelo stajalište o prijedlogu uredbe time što je donijelo odluku 2011/866 koja predstavlja akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a, kao što je to Sud odlučio u točkama 29. do 33. gore navedene presude od 19. studenoga 2013., Komisija/Vijeće.
- 24 Naime, kako bi pokazalo svoje stajalište o tom prijedlogu, Vijeće je formalno donijelo „odluku” objavljenu u *Službenom listu Europske unije*, seriji L koja sadrži zakonodavstvo Unije.
- 25 Povrh toga, Vijeće je u uvodnim izjavama odluke 2011/866 istaknulo da je, uzimajući u obzir trenutnu financijsku i gospodarsku krizu, Komisija bila dužna podnijeti odgovarajući prijedlog na temelju klauzule o izuzećima predviđene člankom 10. Priloga XI. Pravilniku.
- 26 Iz navedenog proizlazi da Vijeće nije propustilo djelovati po pitanju prijedloga uredbe utemeljenog na članku 3. spomenutog Priloga, već ga je, u suštini, odbilo.
- 27 To zauzimanje stajališta odnosi se na cjelokupni prijedlog uredbe, uključujući usklađivanje koeficijenata ispravka, iako Vijeće nije zasebno obrazložilo razloge odbijanja usklađivanja tih koeficijenata ispravka.
- 28 Naime, s jedne strane, naziv i izreka odluke 2011/866 spominju puni naziv prijedloga uredbe.
- 29 S druge strane, klauzula o izuzećima predviđena člankom 10. Priloga XI. Pravilniku kao i obrazloženje odluke 2011/866, koje se temelji na razlogu da je Komisija trebala podnijeti prijedlog na temelju članka 10., a ne članka 3. spomenutog Priloga, obuhvaćaju godišnje usklađivanje primitaka od rada i mirovina u cijelosti, odnosno kako usklađivanje opće razine primitaka od rada i mirovina tako i usklađivanje koeficijenata ispravka, kako je to Sud odlučio u točkama 90. do 95. i 100. do 103. gore navedene presude od 19. studenoga 2013., Komisija/Vijeće.
- 30 U takvim okolnostima, uvjeti predviđeni člankom 265. UFEU-a nisu ispunjeni.
- 31 Slijedom navedenog, tužbu zbog propusta valja odbiti kao nedopuštenu.

Troškovi

- 32 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, svaka stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće postavilo zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Komisiji se nalaže snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**
2. **Komisiji se nalaže snošenje troškova.**

3. Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska, Kraljevina Nizozemska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao i Europski parlament snose vlastite troškove.

Potpisi