



## Zbornik sudske prakse

**Predmet T-713/14**

**International and European Public Services Organisation in the Federal Republic of Germany  
(IPSO)  
protiv  
Europske središnje banke**

„ESB – Osoblje ESB-a – Radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje – Ograničenje najduljeg trajanja korištenja usluga istog radnika zaposlenog preko poduzeća za privremeno zapošljavanje – Tužba za poništenje – Akt koji se može pobijati – Izravan i osoban utjecaj – Pravni interes – Rok za podnošenje tužbe – Dopuštenost – Nedostatno obavješćivanje i savjetovanje sa sindikalnom organizacijom koja je podnijela tužbu – Izvanugovorna odgovornost”

Sažetak – Presuda Općeg suda (prvo vijeće) od 13. prosinca 2016.

- 1. Tužba za poništenje – Akti koji se mogu pobijati – Pojam – Akti koji proizvode obvezujuće pravne učinke – Ocjena s obzirom na objektivne kriterije – Odluka Europske središnje banke kojom se ograničava najdulje trajanje zapošljavanja radnika zaposlenog preko poduzeća za privremeno zapošljavanje – Uključenost*  
*(Čl. 263. UFEU-a)*
- 2. Tužba za poništenje – Akti koji se mogu pobijati – Pojam – Akti koji proizvode obvezujuće pravne učinke – Akt kojim se pokazuje namjera institucije da u određenom području postupa na određeni način – Isključenost*  
*(Čl. 263. UFEU-a)*
- 3. Tužba za poništenje – Fizičke ili pravne osobe – Akti koji se na njih izravno i osobno odnose – Tužba strukovnog udruženja za obranu i zastupanje svojih članova – Dopuštenost – Pretpostavke*  
*(Čl. 263. stavak 4. UFEU-a)*
- 4. Tužba za poništenje – Fizičke ili pravne osobe – Akti koji se na njih izravno i osobno odnose – Odluka Europske središnje banke kojom se ograničava najdulje trajanje zapošljavanja radnika zaposlenog preko poduzeća za privremeno zapošljavanje – Tužba sindikalne organizacije koja se zalaže za zaštitu interesa osoblja ESB-a – Dopuštenost*  
*(Čl. 263. stavak 6. UFEU-a)*
- 5. Tužba za poništenje – Pravni interes – Fizičke ili pravne osobe – Tužba koja može donijeti korist tužitelju – Dopuštenost*  
*(Čl. 263. stavak 4. UFEU-a)*

6. *Tužba za poništenje – Rokovi – Javnopravna narav*

*(Čl. 263. stavak 6. UFEU-a)*

7. *Tužba za poništenje – Rokovi – Dan od kojega rok počinje teći – Akt koji nije objavljen niti je tužitelj o njemu obaviješten – Točno poznavanje sadržaja i obrazloženja – Obveza zahtijevati cjeloviti tekst akta u razumnom roku od saznanja za njegovo postojanje*

*(Čl. 263. stavak 6. UFEU-a)*

8. *Temeljna prava – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na savjetovanje i obavješćivanje radnika u poduzeću – Mogućnost samostalnog pozivanja na odredbu Direktive 2002/14 – Isključenost*

*(Čl. 6. st. 1. al. 3. UEU-a; Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 27. i čl. 52. st. 7.; Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2002/14)*

9. *Socijalna politika – Obavješćivanje i savjetovanje s radnicima – Direktiva 2002/14/EZ – Područje primjene – Radnik – Pojam – Postojanje radnog odnosa – Kriteriji za ocjenu – Radnici zaposleni preko poduzeća za privremeno zapošljavanje stavljeni na raspolaganje Europskoj središnjoj banci – Uključenost*

*(Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2002/14, čl. 2. t. (c))*

10. *Akti institucija – Direktive – Izravno nametanje obveza institucijama Unije u njihovim odnosima s njihovim osobljem – Isključenost – Mogućnost pozivanja – Doseg*

*(Čl. 288. UFEU-a; Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2002/14)*

11. *Dužnosnici – Osoblje Europske središnje banke – Uvjeti zapošljavanja – Poštovanje Unijinih direktiva u području socijalne politike – Posebne obveze ESB-a – Nepostojanje*

*(Uvjeta zapošljavanja za osoblje Europske središnje banke, čl. 9. t. (c); Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2002/14)*

12. *Temeljna prava – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Predstavlanje – Sindikalna organizacija koja ima pravo na savjetovanje i obavješćivanje – Obvezno savjetovanje – Doseg*

13. *Temeljna prava – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Predstavlanje – Sindikalna organizacija koja ima pravo na savjetovanje i obavješćivanje – Nepostojanje savjetovanja prije donošenja odluke u području rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje – Nedopuštenost*

*(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 27.; Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2002/14)*

14. *Izvanugovorna odgovornost – Pretpostavke – Nezakonitost – Šteta – Uzročna veza*

*(čl. 340. st. 2. i 3. UFEU-a)*

1. Samo one mjere koje proizvode obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese trećih osoba, mijenjajući na bitan način njihovu pravnu situaciju, jesu akti koji mogu biti predmet tužbe za poništenje. Kako bi se utvrdilo proizvodi li takve učinke akt čije se poništenje traži, potrebno je

razmotriti njegovu bit, okolnosti u kojima je sastavljen kao i namjeru njegova autora kako bi se taj akt kvalificirao. Suprotno tome, oblik u kojem je akt donesen načelno je nevažan za ocjenu dopuštenosti tužbe za poništenje. Međutim, nije moguće isključiti da Opći sud uzme u obzir oblik u kojem su doneseni akti čije se poništenje traži ako taj oblik može pridonijeti utvrđivanju naravi tog akta.

Tako samo akt kojim njegov autor na nedvosmislen i konačan način zauzima stajalište, u obliku kojim se može utvrditi narav tog akta, predstavlja odluku koja može biti predmet tužbe za poništenje.

Takav je slučaj s odlukom izvršnog odbora Europske središnje banke koja sadrži pravila opće primjene kojima se konačno utvrđuju određeni kriteriji koje je u toj instituciji potrebno slijediti u okviru zapošljavanja radnika preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, odnosno najdulje trajanje zapošljavanja istog radnika zaposlenog preko poduzeća za privremeno zapošljavanje radi obavljanja administrativnih i tajničkih poslova.

Takav akt proizvodi obvezujuće pravne učinke, s obzirom na to da ESB, dok god to pravilo nije službeno izmijenjeno ili stavljeno izvan snage, ne može od njega odstupati prilikom ocjeni ponuda koje dostavljaju poduzeća za privremeno zapošljavanje u okviru provedbe postupka javne nabave koji se odnosi na to da institucija zapošljava radnike preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

(t. 17., 18., 20., 22., 23.)

2. Akt koji se može pobijati, u smislu članka 263. UFEU-a, ne predstavlja mjera koju je poduzela institucija, a kojom se samo izražava namjera te institucije ili jedne od njezinih službi da u određenom području primijeni određeni pristup. Takve unutarnje smjernice, kojima su određene opće upute na temelju kojih institucija u skladu s relevantnim odredbama namjerava kasnije donijeti pojedinačne odluke čija će se zakonitost moći osporavati u skladu s postupkom predviđenim u članku 263. UFEU-a, proizvode učinke samo u unutarnjem okviru administracije te ne stvaraju nikakva nova prava ni obveze u pogledu trećih osoba. Takvi akti stoga ne predstavljaju akte koji negativno utječu i koji, kao takvi, mogu biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a.

(t. 19.)

3. Vidjeti tekst odluke.

(t. 44., 46.-49.)

4. Sama okolnost da je sindikalna organizacija koja predstavlja osoblje sudjelovala u pregovorima koji su doveli do donošenja akta nije dovoljna da bi se izmijenila narav prava na tužbu koje ona, u okviru članka 263. UFEU-a, može imati u pogledu tog akta. Međutim, tužba udruge može se proglasiti dopuštenom kada se njome štite njezini vlastiti interesi koji su različiti od interesa njezinih članova, osobito ako je na njezin pregovarački položaj utjecao pobijani akt, i to u posebnim situacijama u kojima je udruga imala pregovaračku ulogu koja je bila jasno definirana i usko povezana sa samim predmetom odluke, stavljajući je u činjeničnu situaciju koja je razlikuje od svih ostalih osoba.

Kada je riječ o tužbi koju je podnijela sindikalna organizacija protiv odluke izvršnog odbora ESB-a kojom se utvrđuje ograničenje najduljeg trajanja zapošljavanja istog radnika zaposlenog preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, položaj sugovornika ESB-a u socijalnom dijalogu u okviru razgovora koji se odnose na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje osobito kada je riječ o trajanju njihova rada unutar ESB-a u ovom slučaju je dovoljan kako bi se dokazalo da se pobijani akt odnosi osobno na tužitelja u smislu članka 263. šestog stavka UFEU-a. Naime, to je svojstvo tužitelja posebno s obzirom na to da je, među različitim sindikalnim organizacijama koje eventualno djeluju kako bi zaštitile interese osoba koje su zaposlene ili rade za ESB, sudjelovao u razgovorima s ESB-om upravo o pitanjima koja su obuhvaćena pobijanim aktom, što ga izdvaja u odnosu na sve druge sindikalne organizacije.

Isto tako, pobijani akt odnosi se izravno na navedenu sindikalnu organizaciju, s obzirom na to da je njegov neposredni učinak utjecati na položaj sugovornika u socijalnom dijalogu koji je dotična zauzimala u okviru razgovora o pitanjima radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje tako što joj je tim aktom onemogućeno sudjelovanje u donošenju odluka i utjecaju na njih.

(t. 52., 53., 58., 59.)

5. Vidjeti tekst odluke.

(t. 63., 64.)

6. Vidjeti tekst odluke.

(t. 68.)

7. Vidjeti tekst odluke.

(t. 69.-72.)

8. Člankom 27. Povelje Europske unije o temeljnim pravima utvrđuje se pravo radnika na savjetovanje i informiranje u poduzeću. Te odredbe mogu se primijeniti u odnosima između institucija Unije i njihovog osoblja.

Međutim, prema samom tekstu odredbi članka 27. Povelje, ostvarivanje prava koja su utvrđena tim odredbama ograničeno je na slučajeve i podliježe uvjetima predviđenima pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom.

Iz toga slijedi da članak 27. Povelje, kojim se ne predviđa ni jedno pravno pravilo koje se izravno primjenjuje, nije sam po sebi dovoljan za davanje pojedincima subjektivnog prava na savjetovanje i informiranje na koje se može pozvati kao takvo.

Naime, u skladu s objašnjenjima u pogledu članka 27. Povelje o temeljnim pravima, koja se, u skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim podstavkom UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje o temeljnim pravima, moraju uzeti u obzir pri tumačenju tog članka, pravna stečevina Unije u području na koje se odnosi članak 27. Povelje o temeljnim pravima, kojom se pojašnjavaju uvjeti u kojima je taj članak primjenjiv, osobito se sastoji od Direktive 2002/14 o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici.

(t. 84.-86., 88.)

9. Vidjeti tekst odluke.

(t. 97., 99., 101.)

10. S obzirom na to da su direktive upućene državama članicama, a ne institucijama ili tijelima Unije, odredbe Direktive 2002/14 o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici ne mogu se smatrati kao da same po sebi postavljaju obveze institucijama u njihovim odnosima s osobljem.

Međutim, zbog činjenice da direktiva kao takva ne obvezuje institucije ne može se isključiti mogućnost da se na pravila ili načela sadržana u toj direktivi može pozivati protiv institucija kad se ta pravila ili načela javljaju tek kao opći izraz temeljnih pravila Ugovora te općih načela koja izravno obvezuju navedene institucije. Naime, u zajednici utemeljenoj na pravu ujednačena primjena prava predstavlja

temeljni zahtjev te je svaki pravni subjekt podložan načelu poštovanja zakonitosti. Stoga su institucije dužne poštovati pravila UFEU-a i opća načela prava koja se na njih primjenjuju, na isti način kao i svaki drugi pravni subjekt.

Isto tako, direktiva može biti obvezujuća za instituciju kada je ta institucija, osobito u okviru svoje organizacijske autonomije, namjeravala izvršiti posebnu obvezu navedenu u direktivi ili pak u slučaju da neki interni opći akt izričito upućuje na mjere koje je zakonodavac Unije donio u skladu s Ugovorima. Konačno, u skladu s obvezom lojalnosti koju imaju, institucije koje postupaju kao poslodavac moraju uzimati u obzir zakonske odredbe donesene na razini Unije.

(t. 104.-106.)

11. Iako se člankom 9. točkom (c) Uvjeta zapošljavanja za osoblje ESB-a izražava opće načelo prema kojem ujednačena primjena prava od institucija Unije zahtijeva da poštuju pravna pravila Unije, uključujući direktive i da akt Unije treba tumačiti u najvećoj mogućoj mjeri u skladu s ukupnim primarnim pravom, u toj se odredbi ne navodi da ESB-a mora „izvršiti posebnu obvezu”, osobito obvezu obavješćivanja i savjetovanja s predstavnicima radnika, kako je predviđena Direktivom 2002/14 o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici.

(t. 111.)

12. Kada je riječ o pravu na savjetovanje i obavješćivanje koje je priznato sindikalnoj organizaciji od strane ESB-a temeljem okvirnog sporazuma prema kojem je svrha tog prava pružanje prilike sindikalnoj organizaciji da utječe na donošenje odluke, radi se o jednom od najskromnijih oblika sudjelovanja u donošenju odluka, s obzirom na to da ni u kojem slučaju ne podrazumijeva obvezu uprave da uzme u obzir iznesena očitovanja, nego da pruži priliku zainteresiranim osobama da preko predstavnika koji zastupa njihove interese iznesu svoje mišljenje prije donošenja ili izmjene akata opće primjene koji se na njih odnose, i to osobito imajući pristup svim relevantnim informacijama tijekom cijelog postupka donošenja takvih akata, kako bi se sindikalnoj organizaciji omogućilo što obuhvatnije i učinkovitije sudjelovanje u postupku savjetovanja.

Stoga, ako ne utječe štetno na koristan učinak obveze savjetovanja, uprava mora poštovati tu obvezu svaki put kada savjetovanje s predstavnikom radnika može utjecati na sadržaj akta koji se donosi.

(t. 146., 147.)

13. Time što je donio odluku kojom se konačno utvrđuju određeni kriteriji koje valja poštovati prilikom zapošljavanja u ESB-u radnika zaposlenih preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, a da prethodno nije uključio sindikalnu organizaciju koja ima pravo na savjetovanje i obavješćivanje, iako je predmet te odluke obuhvaćen predmetom razgovora unutar radne skupine u kojoj je ta organizacija sudjelovala, i nije pričekao izvještaj te radne skupine, ESB nije poštovao prava sindikalne organizacije na obavješćivanje i savjetovanje, koja su dio njegovih ovlasti kao sindikalne organizacije koja predstavlja zainteresirane osobe, te je time povrijedio članak 27. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, koji je pojašnjen Direktivom 2002/14 o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici, kako je provedena Okvirnim sporazumom, koji je osnivanjem radne skupine proširen na radnike zaposlene preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.

(t. 148.)

14. Vidjeti tekst odluke.

(t. 155.)