



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

26. veljače 2020.\*

„Žalba – Javna služba – Dužnosnici i službenici – Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) – Primici od rada – Pravilnik o osoblju – Članak 110. – Osoblje Europske unije koje radi u trećoj zemlji – Prilog X. – Članak 1. treći stavak i članak 10. – Naknada za životne uvjete – Godišnje preispitivanje i usklađivanje – Smanjenje za osoblje koje radi u Etiopiji – Nužnost prethodnog donošenja općih provedbenih odredaba – Doseg”

U predmetu C-427/18 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 26. lipnja 2018.,

**Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD)**, koju zastupaju S. Marquardt i R. Spac, u svojstvu agenata, uz asistenciju M. Troncosa Ferrera i S. Moye Izquierda, *abogados*, i F.-M. Hislairea, *avocat*,

žalitelj,

a druge stranke postupka su:

**Ruben Alba Aguilera**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi (Etiopija),

**Simone Barengi**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Massimo Bonannini**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Antonio Capone**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Loméu (Togo),

**Stéphanie Carette**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Alejo Carrasco Garcia**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Francisco Carreras Sequeros**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Carl Daspect**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

\* Jezik postupka: francuski

**Nathalie Devos**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Bruxellesu (Belgija),

**Jean-Baptiste Fauvel**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Paula Cristina Fernandes**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Rabatu (Maroko),

**Stephan Fox**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Gesvesu (Belgija),

**Birgitte Hagelund**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Chantal Hebberecht**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Luxembourg (Luksemburg),

**Karin Kaup-Lapõnin**, član privremenog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Terhi Lehtinen**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Lahtiju (Finska),

**Sandrine Marot**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Saint-Laryju (Francuska),

**David Mogollon**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Clara Molera Gui**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Daniele Morbin**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Charlotte Onraet**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Dakru (Senegal),

**Augusto Piccagli**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Woluwé-Saint-Pierreu (Belgija),

**Gary Quince**, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Wokingu (Ujedinjena Kraljevina),

**Pierre-Luc Vanhaeverbeke**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Tamara Vleminckx**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Birgit Vleugels**, član ugovornog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

**Robert Wade**, član privremenog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Fromeu (Ujedinjena Kraljevina),

**Luca Zampetti**, član privremenog osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Addis Abebi,

koje zastupaju T. Martin i S. Orlandi, *avocats*,

tužitelji u prvostupanjskom postupku,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: I. Jarukaitis (izvjestitelj), predsjednik vijeća, M. Ilešič i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 26. lipnja 2019.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. listopada 2019.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Svojom žalbom Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 13. travnja 2018., Alba Aguilera i dr./ESVD (T-119/17, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2018:183), kojom je taj sud poništio odluku glavnog ravnatelja za proračun i upravu ESVD-a od 19. travnja 2016. (u daljnjem tekstu: sporna odluka) o utvrđivanju naknade za životne uvjete iz članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju – Financijska godina 2016. [ADMIN(2016) 7], u dijelu u kojem je njome – počevši od 1. siječnja 2016. – određeno smanjenje naknade za životne uvjete (u daljnjem tekstu: NŽU) koja se isplaćuje osoblju Europske unije koje radi u Etiopiji s 30 % na 25 % referentnog iznosa.

### Pravni okvir

#### *Pravilnik o osoblju*

- 2 Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije, u verziji koja se primjenjuje na spor (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), u članku 1.b točki (a) određuje da se, osim ako je Pravilnikom o osoblju drukčije predviđeno, ESVD za potrebe Pravilnika o osoblju smatra institucijom Unije.
- 3 Članak 101.a Pravilnika o osoblju jedini je članak u njegovoj glavi VIII. B. Taj članak predviđa da se, ne dovodeći u pitanje ostale odredbe Pravilnika o osoblju, Prilogom X. utvrđuju posebne i iznimne odredbe koje se primjenjuju na dužnosnike koji rade u trećoj zemlji.
- 4 Članak 110. Pravilnika o osoblju, koji se nalazi u njegovoj glavi IX. i koji se odnosi na prijelazne i završne odredbe, propisuje:

„1. Opće odredbe kojima se provodi ovaj Pravilnik o osoblju donosi tijelo za imenovanje svake institucije nakon savjetovanja s odborom osoblja i odborom za Pravilnik o osoblju.

2. Provedbena pravila koje donosi Komisija kako bi se primjenjivao Pravilnik o osoblju uključujući opće provedbene odredbe iz stavka 1. primjenjuju se po analogiji na agencije. [...]

[...]

3. Za potrebe sporazumnog donošenja pravila među institucijama, agencije se ne smatraju institucijama. [...]

4. Osoblje se obavješćuje o pravilima kojima se primjenjuje ovaj Pravilnik o osoblju, uključujući opće provedbene odredbe iz stavka 1., i o pravilima koja su sporazumno donijela tijela za imenovanje institucija.

[...]”

5 Prilog X. Pravilniku o osoblju, naslovljen „Posebne i iznimne odredbe koje se primjenjuju na dužnosnike koji rade u trećoj zemlji”, u poglavlju 1., naslovljenom „Opće odredbe”, sadržava članke 1. do 3. tog priloga.

6 Članak 1. navedenog priloga određuje:

„Ovim se Prilogom utvrđuju posebne i iznimne odredbe koje se primjenjuju na dužnosnike Europske unije koji rade u trećoj zemlji.

[...]

Opće provedbene odredbe donose se u skladu s člankom 110. Pravilnika o osoblju.”

7 Članak 2. stavak 2. istog priloga navodi:

„Tijelo za imenovanje te premještaje provodi posebnim postupkom pod nazivom ‚postupak mobilnosti’, za koji utvrđuje detaljna provedbena pravila nakon savjetovanja s odborom osoblja.”

8 U skladu s člankom 3. Priloga X. Pravilniku o osoblju:

„U okviru postupka mobilnosti dužnosnik raspoređen na rad u trećoj zemlji može se odlukom tijela za imenovanje privremeno rasporediti, zadržavajući svoje radno mjesto, u sjedište institucije ili neko drugo mjesto zaposlenja u Uniji; [...] Odstupajući od prvog podstavka članka 1., tijelo za imenovanje može, na temelju općih provedbenih odredaba, odlučiti da se na dužnosnika za vrijeme ovog privremenog raspoređivanja i dalje primjenjuju određene odredbe ovog Priloga, osim njegovih članaka 5., 10. i 12.”

9 Člankom 5. stavkom 2. tog priloga predviđeno je:

„Tijelo za imenovanje utvrđuje detaljna pravila o primjeni stavka 1. nakon savjetovanja s odborom osoblja. [...]”

10 U članku 10. navedenog priloga navodi se:

„1. [NŽU se] utvrđuje, u skladu s mjestom rada dužnosnika, kao postotak referentnog iznosa. Taj referentni iznos uključuje ukupnu osnovnu plaću uvećanu za naknadu za život u inozemstvu, naknadu za kućanstvo i naknadu za uzdržavano dijete, od čega se oduzimaju obvezni odbitci iz Pravilnika o osoblju ili propisa donesenih za njegovu provedbu.

Ako je dužnosnik zaposlen u zemlji u kojoj se životni uvjeti mogu smatrati jednakima onima u Europskoj uniji, ta se naknada ne isplaćuje.

[NŽU se] u slučaju drugih mjesta zaposlenja utvrđuje [...] uzimajući u obzir, *inter alia*, sljedeće parametre:

- zdravstvene i bolničke uvjete,
- sigurnost,
- klimu,
- stupanj izoliranosti,
- ostale lokalne životne uvjete.

Tijelo za imenovanje preispituje [NŽU] utvrđen [...] za svako mjesto rada i prema potrebi svake [ga] godine usklađuje nakon što dobije mišljenje odbora osoblja.

[...]

3. O detaljnim odredbama primjene ovog članka odlučuje tijelo za imenovanje.”

11 Članak 15. istog priloga propisuje:

„U skladu s uvjetima koje je utvrdilo tijelo za imenovanje, dužnosnik prima naknadu za obrazovanje [...]”

12 U skladu s člankom 21. Priloga X. Pravilniku o osoblju:

„Ako je dužnosnik [...] dužan promijeniti boravište kako bi se pridržavao članka 20. Pravilnika o osoblju, institucija snosi, pridržavajući se uvjeta koje je utvrdilo tijelo za imenovanje i ovisno o vrsti smještaja koji mu se može osigurati u mjestu rada, [određene troškove].”

13 Članak 23. četvrti stavak tog priloga glasi kako slijedi:

„Detaljne odredbe za primjenu ovog članka utvrđuje tijelo za imenovanje. Naknada za smještaj ni u kojem slučaju ne premašuje troškove koje je snosio dužnosnik.”

### ***Uvjeti zaposlenja***

14 Uvjeti zaposlenja ostalih službenika Europske unije, u verziji koja se primjenjuje na spor (u daljnjem tekstu: Uvjeti zaposlenja), u članku 10. stavku 5. određuju da se glava VIII.b Pravilnika o osoblju analogno primjenjuje na privremeno osoblje koje radi u trećoj zemlji.

15 Članak 118. Uvjeta zaposlenja predviđa da se Prilog X. Pravilniku o osoblju analogno primjenjuje na ugovorno osoblje koje radi u trećoj zemlji, podložno – u određenim okolnostima – njegovu članku 21.

### ***Odluke ESVD-a***

16 Odluka Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku od 17. prosinca 2013. o naknadi za životne uvjete i dodatnoj naknadi iz članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju [HR DEC(2013) 013] (u daljnjem tekstu: odluka od 17. prosinca 2013.) odnosi se na Pravilnik o osoblju i

Uvjete zaposlenja, osobito na članak 10., i u njoj se navodi da je donesena nakon savjetovanja s odborom osoblja. U skladu s njezinom jedinom uvodnom izjavom, cilj joj je donošenje unutarnjih smjernica koje se osobito odnose na NŽU.

17 Članak 1. te odluke određuje:

„[Tijelo za imenovanje] ocjenjuje parametre iz članka 10. stavka 1. Priloga X. Pravilniku o osoblju koji se mogu temeljiti, među ostalim, na informacijama koje ono pribavi iz pouzdanih međunarodnih privatnih ili javnih izvora, od država članica ili od delegacija Unije i službi u institucijama i tijelima Unije.”

18 U skladu s člankom 2. prvim stavkom navedene odluke:

„Nakon pribavljanja mišljenja odborâ osoblja ESVD-a i Komisije, [tijelo za imenovanje] utvrđuje postotke [NŽU-a] za različita mjesta rada. Ti su postotci podijeljeni u osam kategorija [...] ovisno o parametrima [...]”

19 Članak 7. te odluke kao primjer navodi parametre koji se, među ostalim, uzimaju u obzir za utvrđivanje NŽU-a, a koji odgovaraju onima navedenima u članku 10. stavku 1. trećem podstavku Priloga X. Pravilniku o osoblju. Također u bitnome predviđa da će ESVD, u svrhu pojašnjavanja primijenjene metode, usvojiti smjernice u dogovoru s nadležnim službama Komisije i nakon savjetovanja s tehničkom *ad hoc* skupinom koja uključuje članove uprave kao i predstavnike ESVD-a i Komisije koje imenuje odbor osoblja njihove institucije.

20 Članak 12. odluke od 17. prosinca 2013. navodi da se njezine odredbe analogno primjenjuju na članove privremenog i ugovornog osoblja te da ona stupa na snagu 1. siječnja 2014.

21 Odluka EEAS DEC(2014) 049 privremenog glavnog upravnog direktora ESVD-a od 3. prosinca 2014. o smjericama za metodu utvrđivanja, među ostalim, NŽU-a (u daljnjem tekstu: odluka od 3. prosinca 2014.) donesena je na temelju odluke od 17. prosinca 2013. – osobito njezinih članaka 2. i 7. – kao i Priloga X. Pravilniku o osoblju – osobito njegovih članaka 8. i 10. – i nakon savjetovanja s odborom osoblja ESVD-a i odborom osoblja Komisije.

22 Sporna odluka osobito se odnosi na odluke od 17. prosinca 2013. i od 3. prosinca 2014. te se u njoj navodi da je donesena nakon savjetovanja s ESVD-ovim odborom osoblja i Komisijinim središnjim odborom osoblja, odjelom izvan Unije. U prvoj uvodnoj izjavi te odluke navodi se, među ostalim, da se „preispitivanje i, prema potrebi, godišnje usklađivanje [NŽU-a] provode svake godine te da obuhvaćaju sva mjesta rada kako bi se vodilo računa o promjenama konteksta” te da taj postupak „uključuje analizu životnih uvjeta koji prevladavaju u mjestima rada kojoj je svrha određivanje toga jesu li ti uvjeti ili jesu li i dalje istovjetni uobičajenim uvjetima u Uniji”.

23 Navedenom odlukom tijelo za imenovanje ovlašteno za sklapanje ugovora o radu provelo je godišnje preispitivanje NŽU-a za 2016. godinu. Uzimajući u obzir preporuke tehničke skupine, ono je, među ostalim – počevši od 1. siječnja 2016. – smanjilo stopu NŽU-a koja se isplaćuje osoblju koje radi u Etiopiji s 30 % na 25 %.

### **Okolnosti spora**

24 Tužitelji u prvostupanjskom postupku, R. Alba Aguilera i dr., dužnosnici su ili članovi privremenog ili ugovornog osoblja Unije koji su radili u Etiopiji prilikom donošenja sporne odluke. Budući da je njome smanjena stopa NŽU-a koja se isplaćuje osoblju Unije koje radi u toj zemlji, R. Alba Aguilera i dr. na

temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju između 13. i 18. srpnja 2016. pojedinačno su podnijeli žalbe tijelu za imenovanje ili tijelu nadležnom za sklapanje ugovora o radu protiv sporne odluke kojom je utvrđeno to smanjenje.

25 Te su žalbe odbijene jedinstvenom odlukom od 9. studenoga 2016.

### **Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda**

26 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 20. veljače 2017. R. Alba Aguilera i dr. pokrenuli su postupak u kojem su tražili da Opći sud poništi spornu odluku u dijelu u kojem se njome – počevši od 1. siječnja 2016. – smanjuje iznos NŽU-a koji se isplaćuje osoblju koje radi u Etiopiji s 30 % na 25 % referentnog iznosa, da naloži ESVD-u isplatu paušalnog iznosa – koji će Opći sud odrediti *ex aequo et bono* s obzirom na pretrpljenu neimovinsku štetu – i da naloži ESVD-u snošenje troškova.

27 U prilog svojem zahtjevu za poništenje R. Alba Aguilera i dr. naveli su tri tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temeljio se na povredi obveze donošenja općih provedbenih odredaba (u daljnjem tekstu: OPO) Priloga X. Pravilniku o osoblju, drugi tužbeni razlog temeljio se na povredi članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju, zbog toga što je metoda za utvrđivanje NŽU-a u mjestu rada koju je ESVD primijenio u odluci od 3. prosinca 2014. uzimala u obzir „regionalnu usklađenost”, a treći tužbeni razlog temeljio se na očitim pogreškama u ocjeni kriterija za utvrđivanje predmetnog NŽU-a iz članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju.

28 Opći sud u pobijanoj je presudi prihvatio prvi tužbeni razlog koji mu je iznesen, poništio spornu odluku u traženoj mjeri, odbio zahtjev za naknadu štete koji mu je podnesen i naložio ESVD-u snošenje troškova.

### **Zahtjevi stranaka pred Sudom**

29 ESVD od Suda zahtijeva da:

- ukine pobijanu presudu;
- usvoji zahtjeve koje je iznio u prvostupanjskom postupku i
- naloži R. Albi Aguileri i dr. snošenje troškova.

30 R. Alba Aguilera i dr. traže od Suda da:

- primarno odbije žalbu i naloži ESVD-u snošenje troškova i
- podredno, ako prihvati žalbu, vrati predmet Općem sudu na odlučivanje.

### **Žalba**

31 U prilog svojoj žalbi ESVD ističe dva žalbena razloga. Prvi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava prilikom tumačenja članka 1. Priloga X. Pravilniku o osoblju zbog toga što je obveza donošenja OPO-a u skladu s člankom 110. koju sadržava jednaka obvezi donošenja OPO-a za cijeli taj prilog. Drugi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava prilikom tumačenja članka 10. navedenog priloga jer je riječ o odredbi koja je toliko nejasna i neprecizna da dovodi do arbitrarne primjene što čini nužnim donošenje OPO-a.

32 U tom pogledu najprije valja istaknuti da se ESVD u svojim žalbenim razlozima poziva samo na dio obrazloženja pobijane presude u kojem je Opći sud prihvatio zahtjev za djelomično poništenje sporne odluke a da se pritom ne poziva na dio obrazloženja te presude u kojem je Opći sud odbio zahtjeve za naknadu štete koji su mu podneseni. U tim okolnostima ESVD svojom žalbom ne traži da se pobijana odluka ukine u cijelosti, nego samo u dijelu u kojem je Opći sud njome poništio spornu odluku u traženoj mjeri i, posljedično, ESVD-u naložio snošenje troškova.

### *Prvi žalbeni razlog*

#### *Argumentacija stranaka*

33 ESVD ističe da je Opći sud – time što je utvrdio da je obveza donošenja OPO-a u skladu s člankom 110. Pravilnika o osoblju, predviđena člankom 1. trećim stavkom Priloga X. Pravilniku o osoblju, jednaka obvezi donošenja OPO-a za cijeli taj prilog, zbog toga što se taj članak 1. nalazi među općim odredbama tog priloga – počinio pogrešku koja se tiče prava u točkama 30. i 31. pobijane presude prilikom tumačenja navedenog članka 1.

34 Doseg članka 1. trećeg stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju ovisi o činjenici jesu li posebni postupci primjene odredaba iz tog priloga predviđeni njegovim odredbama te, ako nisu, o stupnju jasnoće tih odredaba ili nužnosti da budu popraćene i objašnjene OPO-ima. Stajalište Općeg suda dovelo bi do izmjene postupaka koji su navedenim prilogom propisani za donošenje određenih konkretnih provedbenih odredaba, do oduzimanja smisla njegovim odredbama koje su samodostatne te do toga da ih se sudskom odlukom proglašeni nepotpunima, što nije nužno tako.

35 Razmatranje Priloga X. Pravilniku o osoblju dovodi do utvrđenja da samo njegov članak 3. izričito predviđa da tijelo za imenovanje može odlučivati „na temelju [OPO-a]”. Članak 10. tog priloga koristi različitu terminologiju, iz čega proizlazi da zakonodavac Unije nije namjeravao tražiti istovjetan postupak. Njegov stavak 1. četvrti podstavak predviđa da tijelo za imenovanje svake godine preispituje „i prema potrebi [...] usklađuje [NŽU] nakon što dobije mišljenje odbora osoblja”, a njegov stavak 3. predviđa da tijelo za imenovanje odlučuje „[o] detaljnim odredbama primjene” tog članka 10. U tom su kontekstu donesene odluke od 17. prosinca 2013. i od 3. prosinca 2014., nakon savjetovanja najprije s odborom osoblja, a potom s odborima osoblja ESVD-a i Komisije.

36 Analizom cjelokupnog Priloga X. Pravilniku o osoblju utvrđeno je da su njime predviđene različite vrste odluka i različiti postupci donošenja provedbenih mjera, odnosno onih koje čine OPO-e – koje zahtijevaju savjetovanje s odborom osoblja i odborom za Pravilnik o osoblju – onih koje čine odredbe primjene koje tijelo za imenovanje treba usvojiti nakon dobivanja mišljenja odbora osoblja i onih koje čine odredbe ili uvjete koje treba utvrditi tijelo za imenovanje, bez obveze savjetovanja s odborom osoblja. Da je namjera zakonodavca Unije bila obvezu donošenja OPO-a učiniti primjenjivom na sve odredbe Priloga X. Pravilniku o osoblju, on bi to izričito naveo, usvojio bi jedinstvenu terminologiju u cijelom prilogu i ne bi predvidio posebne i različite postupke za određene njegove odredbe.

37 Tumačenje Općeg suda dovodi do paradoksalne posljedice da bi primjena članaka 2., 5. i 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju najprije značila donošenje OPO-a, što zahtijeva savjetovanje s odborom osoblja, i zatim ponovno savjetovanje s potonjim u svrhu usvajanja posebnih provedbenih mjera. Taj bi se odbor tako pozvalo da se dvaput izjašnjava o istome. To nije bila namjera zakonodavca Unije. Štoviše, to bi tumačenje lišilo svakog korisnog učinka ostale odredbe tog priloga u kojima je zakonodavac Unije jasno predvidio mehanizme različite od mehanizma donošenja OPO-a.

38 Jedino moguće tumačenje članka 1. trećeg stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju bilo bi da, ako relevantna odredba tog priloga zahtijeva donošenje OPO-a, oni budu doneseni u skladu s postupkom utvrđenim člankom 110. Pravilnika o osoblju.



- 39 Osim toga, ESVD ističe da se prvim žalbenim razlogom ne mijenja predmet spora pred Općim sudom niti on čini novi razlog. On je stoga dopušten. Stranke su u okviru prvog tužbenog razloga koji su u prvostupanjskom postupku isticali tužitelji – koji su usto u tom svojstvu odredili predmet spora – raspravljale o doseg u obveze donošenja OPO-a. ESVD dodaje da mu se u svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da se prvi žalbeni razlog smatra novim, ne može oduzeti pravo da dovede u pitanje obrazloženje na temelju kojeg je Opći sud utvrdio da su OPO-i nužni za cjelokupan Prilog X. Pravilniku o osoblju, s obzirom na to da je to obrazloženje prvi put navedeno u pobijanoj presudi.
- 40 R. Alba Aguilera i dr. primarno ističu da je prvi žalbeni razlog nedopušten. Obveza donošenja OPO-a članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju, koju Opći sud navodi u točkama 30. do 33. pobijane presude, temelji se na ustaljenoj sudskoj praksi koju ESVD nije osporavao u prvostupanjskom postupku, kao što to proizlazi iz točke 25. pobijane presude i točke 16. odgovora na tužbu koji je ESVD podnio Općem sudu. U točki 27. pobijane presude utvrđeno je da je ESVD samo tvrdio da odluke od 17. prosinca 2013. i od 3. prosinca 2014. čine OPO-e članka 10. tog priloga ili da bi se barem mogle izjednačiti s njima. Međutim, Opći sud presudio je da takvo izjednačavanje nije moguće, zbog toga što ESVD nije dobio mišljenje odbora osoblja primjenom članka 110. Pravilnika o osoblju, što ESVD ne osporava u okviru ove žalbe. Štoviše, ESVD ne ističe da je Opći sud u točki 25. pobijane presude iskrivio svoju argumentaciju.
- 41 ESVD je tako prvi put pred Općim sudom osporavao činjenicu da je bio obavezan donijeti OPO-e članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju provedbom njegova članka 1. trećeg stavka. Međutim, ESVD nije ovlašten mijenjati predmet spora jer bi to dovelo do toga da se pred Sudom vodi spor koji je širi od onoga o čemu se raspravljalo pred Općim sudom. Osim toga, nije riječ o elementu koji je prvi put iznesen u pobijanoj presudi, s obzirom na to da je tu obvezu Službenički sud utvrdio u presudi od 25. rujna 2014., Osorio i dr./ESVD (F-101/13, EU:F:2014:223) i potvrdio u presudi od 17. ožujka 2016., Vanhalewyn/ESVD (T-792/14 P, EU:T:2016:156). Štoviše, tijekom pre-sudskog postupka iznesena je činjenica da ESVD nije postupio u skladu s tim presudama i donio OPO-e prije donošenja odluke kojom je utvrđen predmetni iznos NŽU-a. Pobijanom presudom tako ništa nije „otkriveno”.
- 42 Prvi žalbeni razlog u svakom je slučaju neosnovan. Članak 1. Priloga X. Pravilniku o osoblju nalazi se u njegovu poglavlju koje se odnosi na provedbene odredbe, a treći stavak tog članka sastoji se od općih izraza. Iz toga proizlazi da zakonodavac Unije propisuje donošenje OPO-a za cijeli taj prilog. Taj članak 1. treći stavak stoga čini prepreku tomu da ESVD smanji iznos NŽU-a koji primaju tužitelji u prvostupanjskom postupku a da prethodno ne usvoji OPO-e kojima se uređuje provedba članka 10. navedenog priloga, kao što je to Opći sud pravilno utvrdio u pobijanoj presudi.
- 43 Argument koji ESVD temelji na činjenici da je zakonodavac Unije u nekim slučajevima navodio da je donošenje OPO-a potrebno za posebno određenu odredbu ne podupire njegovo stajalište. Naime, da je zakonodavac Unije doista namjeravao ograničiti obvezu donošenja OPO-a Priloga X. Pravilniku o osoblju na neke odredbe iz tog priloga, on bi to naveo.
- 44 Drugi argumenti koje iznosi ESVD ne mogu se prihvatiti. Kao prvo, činjenica da članak 3. Priloga X. Pravilniku o osoblju posebno predviđa donošenje OPO-a za taj članak nije relevantna, kao što je to Službenički sud već utvrdio u točkama 24. i 25. presude od 25. rujna 2014., Osorio i dr./ESVD (F-101/13, EU:F:2014:223). Naime, budući da je članak 3. Priloga X. Pravilniku o osoblju predviđen kao iznimka od članka 1. prvog stavka tog priloga – koja se odnosi na odredbe navedenog priloga – OPO-i iz tog članka 3. ne mogu upućivati na OPO-e predviđene tim člankom 1. trećim stavkom ni, posljedično, sprečavati obvezu donošenja OPO-a za cijeli Prilog X. Pravilniku o osoblju koja proizlazi iz navedenog članka 1. trećeg stavka. Kao drugo, činjenica da članak 10. tog priloga propisuje donošenje „detaljni[h] odred[aba] primjene” te odredbe ne protivi se tomu da one budu donesene u obliku OPO-a u smislu članka 110. Pravilniku o osoblju, kao što je to Službenički sud također već utvrdio u točki 26. te presude. Kao treće, nije paradoksalno predvidjeti istodobno donošenje OPO-a za cjelokupan navedeni prilog i savjetovanje s odborom osoblja prije provedbe godišnjeg usklađivanja iznosa NŽU-a u svakom mjestu rada.

## Ocjena Suda

### – Dopuštenost

- 45 Budući da R. Alba Aguilera i dr. osporavaju dopuštenost prvog žalbenog razloga jer je riječ o novom razlogu i zato što se njime mijenja predmet spora koji se vodio pred Općim sudom – koji se nije odnosio na pitanje je li ESVD bio obvezan donijeti OPO-e članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju izvršenjem njegova članka 1. trećeg stavka, nego samo na pitanje je li ESVD postupio u skladu s tom obvezom te jesu li odluke od 17. prosinca 2013. i od 3. prosinca 2014. činile takve OPO-e ili se mogle s njima izjednačiti – valja podsjetiti na to da je u okviru žalbe nadležnost Suda ograničena na ocjenu pravnih utvrđenja o razlozima o kojima se raspravljalo u prvostupanjskom postupku. Stranka stoga ne može prvi put pred Sudom iznijeti razlog koji je mogla iznijeti pred Općim sudom – ali to nije učinila – jer bi joj se time omogućilo da pred Sudom, čija je nadležnost u žalbenom postupku ograničena, pokrene spor koji je širi od onoga o čemu je odlučivao Opći sud (vidjeti u tom smislu presude od 1. lipnja 1994., Komisija/Brazzelli Lualdi i dr., C-136/92 P, EU:C:1994:211, t. 59. i od 18. veljače 2016., Vijeće/Bank Mellat, C-176/13 P, EU:C:2016:96, t. 116. i navedenu sudsku praksu).
- 46 Doduše, u ovom je slučaju Opći sud u točki 25. pobijane presude naveo da „ESVD ne dovodi u pitanje činjenicu da iz presude od 17. ožujka 2016., Vanhalewyn/ESVD (T-792/14 P, EU:T:2016:156) proizlazi da je bio obvezan donijeti OPO-e koji se odnose na članak 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju, s obzirom na to da obveza koja proizlazi iz članka 1. trećeg stavka [tog] priloga također obuhvaća odredbe koje uređuju NŽU”. Štoviše, kao što to navode R. Alba Aguilera i dr., ESVD ne tvrdi da je Opći sud u toj točki iskrivio svoju argumentaciju.
- 47 Međutim, s jedne strane, iz točaka 26. i 27. pobijane presude proizlazi da je ESVD pred Općim sudom u bitnome osporavao da je presuda od 17. ožujka 2016., Vanhalewyn/ESVD (T-792/14 P, EU:T:2016:156) primjenjiva u ovom slučaju. To ne sprečava tu stranku da u okviru ove žalbe osporava tumačenje tih odredaba Priloga X. Pravilniku o osoblju koje je dao Opći sud, među ostalim, na temelju te presude.
- 48 S druge strane, u točki 26. svoje tužbe u postupku pred Općim sudom R. Alba Aguilera i dr. u prilog prvom tužbenom razlogu isticali su da „članak [1.] treći stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju izričito predviđa obvezu predmetne institucije da donese OPO-e koji se odnose na cijeli Prilog X. Pravilniku o osoblju”, pri čemu su izrazi „cijeli Prilog X. Pravilniku o osoblju” k tomu podcrtani. Tu su argumentaciju ponovili u točki 33. te tužbe, u skladu s kojom „ništa ne može opravdati kašnjenje ESVD-a da ispuni svoju obvezu donošenja OPO-a za cijeli Prilog X. Pravilniku o osoblju”.
- 49 Opći sud preuzeo je tu argumentaciju u točki 24. pobijane presude, u kojoj je naveo da „[tužitelji u prvostupanjskom postupku] ističu da se ESVD ne može pozvati na činjenicu da je presuda od 17. ožujka 2016., Vanhalewyn/ESVD (T-792/14 P, EU:T:2016:156) objavljena tek [...] malo više od mjesec dana prije donošenja [sporne] odluke, s obzirom na to da je [...] u svakom slučaju obveza donošenja OPO-a Priloga X. Pravilniku o osoblju navedena u članku 1. trećem stavku [tog] priloga”.
- 50 Međutim, u sustavu spora o zakonitosti pred sudom Unije stranke imaju procesnu inicijativu i utvrđuju predmet spora (presuda od 14. studenoga 2017., British Airways/Komisija, C-122/16 P, EU:C:2017:861, t. 87.). R. Alba Aguilera i dr. stoga ne mogu valjano isticati da je ESVD prvim žalbenim razlogom pred Sudom pokrenuo spor koji je širi od onoga o čemu se raspravljalo pred Općim sudom.
- 51 Usto, u točki 30. pobijane presude, na koju se odnosi prvi žalbeni razlog, Opći sud je utvrdio da, „dok članak 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju, koji je pravna osnova [sporne] odluke, ne sadržava nikakvu izričitu odredbu koja predviđa donošenje OPO-a, članak 1. treći stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju

koji se nalazi u [1.] poglavlju tog priloga – koje propisuje ‚Opće odredbe‘ o posebnim i iznimnim odredbama koje se primjenjuju na dužnosnike koji rade u trećoj zemlji – izričito predviđa takvu obvezu”.

- 52 Opći sud je iz toga u točki 31. te presude – na koju se također odnosi prvi žalbeni razlog – zaključio da „odredbe članka 1. trećeg stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju imaju opću primjenu te se OPO-i čije on donošenje predviđa tiču cijelog Priloga X. Pravilniku o osoblju, uključujući odredbe kojima se uređuje određivanje NŽU-a predviđene člankom 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju”. U istoj je točki dodao da, „[p]rema tome, institucija Unije koja provodi te odredbe ima obvezu donošenja OPO-a članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju, u skladu s člankom 1. trećim stavkom tog priloga”, a koju „obvezu donošenja OPO-a za cijeli Prilog X. Pravilniku o osoblju” Opći sud ponovno navodi u točki 42. navedene presude.
- 53 Štoviše, iz tumačenja cijele te presude proizlazi da je Opći sud prihvatio prvi tužbeni razlog koji mu je iznesen primarno se pozivajući na to tumačenje članka 1. trećeg stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju.
- 54 Međutim, Sud je u nekoliko navrata presudio da je žalitelj ovlašten podnijeti žalbu u kojoj će istaknuti žalbene razloge koji proizlaze iz same pobijane presude i kojima je cilj osporavanje njezine osnovanosti u pogledu primjene prava (vidjeti u tom smislu presude od 29. studenoga 2007., *Stadtwerke Schwäbisch Hall i dr./Komisija, C-176/06 P*, neobjavljenu, EU:C:2007:730, t. 17. i od 6. rujna 2018., *Češka Republika/Komisija, C-4/17 P*, EU:C:2018:678, t. 24.).
- 55 Iz navedenog slijedi da je prvi žalbeni razlog dopušten.

– *Meritum*

- 56 U skladu s člankom 1. trećim stavkom Priloga X. Pravilniku o osoblju, „[OPO-i se] donose [...] u skladu s člankom 110. Pravilnika o osoblju”. Taj članak 110. u stavku 1. predviđa da „[OPO-e] kojima se provodi ovaj Pravilnik o osoblju donosi tijelo za imenovanje svake institucije nakon savjetovanja s odborom osoblja i odborom za Pravilnik o osoblju”.
- 57 U skladu sa sudskom praksom Suda koju Opći sud u bitnome navodi u točki 28. pobijane presude, izraz „[OPO-i]” iz članka 110. stavka 1. Pravilnika o osoblju primarno se odnosi na OPO-e koji su izričito predviđeni određenim posebnim odredbama Pravilnika o osoblju. Ako nije izričito propisano, obveza donošenja provedbenih odredaba na koje se primjenjuju formalni uvjeti iz te odredbe može se priznati samo iznimno, odnosno kad su odredbe Pravilnika o osoblju toliko nejasne i neprecizne da ne omogućuju nearbitrarnu primjenu (presuda od 8. srpnja 1965., *Willame/Komisija, 110/63*, EU:C:1965:71, t. 815.).
- 58 U ovom slučaju, kao što je to već navedeno u točkama 51. i 52. ove presude, Opći sud je u točkama 30. i 31. pobijane presude u bitnome utvrdio da članak 1. treći stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju čini odredbu kojom se propisuje izričita obveza donošenja OPO-a za sve odredbe Priloga X. Pravilniku o osoblju, uključujući njegov članak 10. u smislu sudske prakse navedene u prethodnoj točki ove presude, i da je tim člankom 1. trećim stavkom prije donošenja odluke o usklađivanju iznosa NŽU-a koji se primjenjuje na dužnosnike i službenike Unije koji rade u trećoj zemlji, kao što je to sporna odluka, propisano donošenje OPO-a tog članka 10. u skladu s postupkom predviđenim u članku 110. Pravilnika o osoblju.
- 59 Kao što je to naveo ESVD i kao što to proizlazi iz tih točaka pobijane presude, Opći sud se u tom pogledu temeljio na činjenici da je članak 1. treći stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju dio njegovih općih odredaba.
- 60 Međutim, iz te se okolnosti ne može zaključiti da ta odredba ima doseg koji joj je pripisao Opći sud.

- 61 Naime, valja utvrditi da članak 3. tog priloga također posebno upućuje na donošenje OPO-a, dok se njegov članak 10. stavak 3. ograničava na to da predviđa da tijelo za imenovanje odlučuje o detaljnim odredbama primjene tog članka 10. i da se u stavku 1. četvrtom podstavku tog članka 10. navodi da tijelo za imenovanje preispituje naknadu za životne uvjete utvrđenu za svako mjesto rada i prema potrebi svake je godine usklađuje nakon što dobije mišljenje odbora osoblja. Slično tomu, članak 2. Priloga X. Pravilniku o osoblju navodi da tijelo za imenovanje utvrđuje detaljna provedbena pravila postupka mobilnosti nakon savjetovanja s odborom osoblja, članak 5. stavak 2. tog priloga navodi da tijelo za imenovanje utvrđuje detaljna pravila o primjeni stavka 1. nakon savjetovanja s odborom osoblja, a članak 23. četvrti stavak navedenog priloga navodi da tijelo za imenovanje utvrđuje detaljne odredbe za primjenu tog članka. Kad je riječ o njegovim člancima 15. i 21., njima je predviđeno da se propisane povlastice dodjeljuju predmetnom osoblju pod uvjetima koje određuje tijelo za imenovanje.
- 62 Iz zajedničkog tumačenja tih odredaba tako proizlazi da Prilog X. Pravilniku o osoblju upućuje na donošenje ne samo OPO-a nego i „detaljni[h] odred[aba] primjene” ili drugih vrsta akata za koje je u nekim slučajevima navedeno da se mogu donijeti tek nakon savjetovanja s odborom osoblja. Međutim, tekst članka 110. Pravilnika o osoblju, osobito njegov stavak 2. prvi podstavak kao i njegovi stavci 3. i 4., navodi da „OPO-i” iz stavka 1. tog članka, za čije je donošenje propisano da se tijelo za imenovanje svake institucije mora savjetovati s odborom osoblja i odborom za Pravilnik o osoblju, čine posebnu kategoriju provedbenih pravila Pravilnika o osoblju koja se razlikuje od pravila koja su sporazumno donijele institucije i od ostalih pravila ili njegovih provedbenih odredaba.
- 63 Iz toga slijedi da sustav uspostavljen različitim odredbama Pravilnika o osoblju i njegov Prilog X. predviđaju da se OPO-i trebaju razlikovati od ostalih provedbenih pravila Pravilnika o osoblju kao što su to odredbe primjene predviđene člankom 10. stavkom 3. tog priloga.
- 64 Štoviše, valja utvrditi da, s obzirom na zahtjev predviđen člankom 110. stavkom 1. Pravilnika o osoblju – u skladu s kojim OPO-i mogu biti doneseni tek nakon savjetovanja s odborom osoblja i odborom za Pravilnik o osoblju – tumačenje Općeg suda članka 1. trećeg stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju dovodi do udvostručenja postupovnih zahtjeva koji imaju jednaku svrhu.
- 65 To tumačenje tako članak 10. stavak 3. Priloga X. Pravilniku o osoblju lišava barem dijela njegova korisnog učinka, s obzirom na to da potonja odredba predviđa postupovne zahtjeve za donošenje odredaba primjene koji su manji od onih iz članka 110. stavka 1. Pravilnika, kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točkama 41. i 42. svojeg mišljenja.
- 66 Jednako tako, tumačenje Općeg suda ugrožava koristan učinak ostalih odredaba tog priloga za koje je zakonodavac Unije predvidio da treba slijediti poseban postupak donošenja provedbenih pravila, različit od onoga navedenog u članku 110. stavku 1. Pravilnika o osoblju.
- 67 Nasuprot tomu, elementima navedenima u točkama 61. do 66. ove presude nastoji se dokazati da članak 1. treći stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju treba tumačiti na način da, kad se u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 57. ove presude nameće donošenje OPO-a pojedine odredbe iz tog priloga, u tom se članku 1. trećem stavku navodi postupak njihova donošenja odnosno onaj koji je propisan člankom 110. Pravilnika o osoblju.
- 68 U tom smislu najprije valja podsjetiti na to da članak 3. Priloga X. Pravilniku o osoblju predviđa da, odstupajući od prvog podstavka članka 1. tog priloga, tijelo za imenovanje može „na temelju [OPO-a]” odlučiti da se na dužnosnika koji je raspoređen na rad u trećoj zemlji, a kojeg se odlukom tijela za imenovanje privremeno rasporedi – uz zadržavanje njegova radnog mjesta – u sjedište institucije ili neko drugo mjesto zaposlenja u Uniji, i dalje primjenjuju određene odredbe navedenog priloga za vrijeme trajanja tog privremenog raspoređivanja.

- 69 Međutim, kao što je to Opći sud utvrdio u pobijanoj presudi, s obzirom na to da je obveza donošenja OPO-a za sve odredbe Priloga X. Pravilniku o osoblju već proizlazila iz njegova članka 1. stavka 3., nije bilo potrebno umetnuti to izričito pojašnjenje u taj članak 3. U tom pogledu, tumačenje navedenog članka 3. koje su dali R. Alba Aguilera i dr., navedeno u točki 44. ove presude, ne može se prihvatiti. Doduše, u zadnjoj rečenici tog članka 3. navodi se odstupanje od članka 1. prvog stavka tog priloga. Međutim, u tom se članku 1. prvom stavku navodi da se navedenim prilogom utvrđuju posebne i iznimne odredbe koje se primjenjuju na dužnosnike Unije koji rade u trećoj zemlji. Njime se tako određuje područje primjene *ratione personae* tog priloga.
- 70 To odstupanje ne odnosi se, dakle, na odstupanje od „odredaba” Priloga X. Pravilniku o osoblju, uključujući njegov članak 1. treći stavak, koje bi dovelo do toga da se članak 1. treći stavak tog priloga ne bi odnosio na njegov članak 3. – kao što to tvrde tužitelji – nego se njime samo nastoji omogućiti tijelu za imenovanje da u određenim okolnostima proširi područje primjene *ratione personae* navedenog priloga izvan područja primjene koje proizlazi samo iz njegova članka 1. stavka 1.
- 71 Zatim, valja utvrditi da, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točkama 48. do 54. svojeg mišljenja, činjenica da je doseg članka 1. trećeg stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju samo postupovno upućivanje ne lišava tu odredbu njezina korisnog učinka. S jedne strane, to upućivanje u svakom slučaju ostaje osobito važno kad je riječ o članku 3. tog priloga. S druge strane, navedeno je upućivanje relevantno također pod pretpostavkom da treba utvrditi da jednoj od odredaba navedenog priloga nedostaje jasnoće i preciznosti u tolikoj mjeri da ne omogućuje primjenu lišenu arbitrarnosti te da se posljedično nameće donošenje OPO-a te odredbe.
- 72 Naposljetku, činjenica da članak 1. treći stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju čini samo postupovno upućivanje koje je namijenjeno pojašnjavanju metode u skladu s kojom treba usvojiti eventualne OPO-e potvrđena je pripremnim radovima koji su doveli do umetanja tog priloga u Pravilnik o osoblju.
- 73 U početku je Prijedlog uredbe Vijeća (EEZ) o posebnim i iznimnim odredbama koje se primjenjuju na dužnosnike Europske zajednice koji rade u trećoj zemlji [COM(86) 83 *final*] (SL 1986., C 74, str. 11.), koji je Komisija podnijela Vijeću 6. ožujka 1986., u članku 1. sadržavao samo jedan stavak, koji u biti odgovara članku 1. prvom stavku Priloga X. Pravilniku, te nekoliko odredaba tog prijedloga koje izričito predviđaju donošenje OPO-a. Takav je osobito bio slučaj s njegovim člankom 3., koji u biti odgovara članku 3. Priloga X. Pravilniku o osoblju, ali također i s člankom 10., koji je, kao i članak 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju, govorio o NŽU-u. Tako je taj prijedlog članka 10. predviđao da „[OPO-i] o kojima je riječ [u tom članku i u skladu s kojima treba odrediti NŽU] određuju parametre koji se koriste za određivanje postotka naknade kao i popis mjesta i odgovarajućih stopa pod kojima se takva naknada dodjeljuje”.
- 74 Međutim, odluka – kojom je okončan postupak savjetovanja s Europskim parlamentom o Prijedlogu uredbe navedenom u prethodnoj točki – od 12. rujna 1986. (doc.A2-83/86), koja je pridružena zapisniku sa sjednice od 12. rujna 1986. (SL 1986., C 255, str. 213. i 245.), i izmijenjeni tekst koji je u tom okviru predložio Parlament navode da je potonja institucija predložila umetanje pojašnjenja koje sada čini članak 1. treći stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju jer je takva izmjena prema njezinu mišljenju bila nužna za „pojašnjenje uvjeta pod kojima se mogu donijeti provedbene odredbe”.
- 75 Podnošenjem Vijeću 23. listopada 1986. izmijenjenog Prijedloga uredbe Vijeća o posebnim i iznimnim odredbama koje se primjenjuju na dužnosnike Europske zajednice koji rade u trećoj zemlji [COM(86) 565 *final*] (SL 1986., C 284, str. 8.), koji je u biti preuzeo taj prijedlog Parlamenta, Komisija je usvojila izmjene koje je predložio Parlament.
- 76 Međutim, u verziji te uredbe koju je Vijeće napokon usvojilo – odnosno Uredbi Vijeća (Euratom, CECA, EEZ) br. 3019/87 od 5. listopada 1987. o posebnim i iznimnim odredbama koje se primjenjuju na dužnosnike Europske zajednice koji rade u trećoj zemlji (SL 1987., L 286, str. 3.) –

kojom je prilog X. u verziji koja proizlazi iz te uredbe dodan Pravilniku, prijedlog Parlamenta koji se sada nalazi u članku 1. trećem stavku tog priloga, s jedne strane, zadržan je u obliku koji je predložila ta institucija. S druge strane, svako upućivanje na donošenje OPO-a članka 10. navedenog priloga izbrisano je, dok je članak 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju, u njegovoj verziji koja proizlazi iz izmijenjenog prijedloga uredbe navedenog u prethodnoj točki, ipak ponovno napisan i pojašnjen kako bi sadržavao popis parametara koje se uzelo u obzir za utvrđivanje NŽU-a i koeficijente koji su bili namijenjeni tim parametrima, njihovu vrijednost kao i ljestvicu u skladu s kojom je ta naknada utvrđena u postotku referentnog iznosa, u rasponu od 10 % kad je ukupna vrijednost različitih parametara bila nula do 35 % kad je ta vrijednost bila veća od osam. Također je bilo predviđeno, kao što je to slučaj u verziji te odredbe koja je trenutačno na snazi, da tijelo za imenovanje preispituje naknadu za životne uvjete utvrđenu za svako mjesto rada i prema potrebi svake je godine usklađuje nakon savjetovanja s odborom osoblja.

- 77 Iz pripremnih radova koji su doveli do umetanja Priloga X. u Pravilnik o osoblju također jasno proizlazi da je, s jedne strane, odredba koja se sada nalazi u njegovu članku 1. trećem stavku – koja je ostala nepromijenjena od Uredbe br. 3019/87 – umetnuta samo kako bi se pojasnio postupak koji treba provesti kad je potrebno donijeti OPO-e tog priloga te da je, s druge strane, zakonodavac Unije jasno namjeravao isključiti da je donošenje OPO-a nužno osobito kad je riječ o članku 10. navedenog priloga.
- 78 U tom pogledu još valja navesti da je do donošenja Uredbe (EU, Euratom) br. 1023/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (SL 2013., L 287, str. 15.) članak 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju u njegovoj verziji koja proizlazi iz Uredbe br. 3019/87 ostao u biti nepromijenjen. On je ipak 1. siječnja 2014. zamijenjen verzijom koja je trenutačno na snazi, na temelju članka 1. stavka 70. točke (e) Uredbe br. 1023/2013, i to, u skladu s uvodnom izjavom 27. te uredbe, kako bi se „osuvremeni[li] uvjet[i] rada osoblja zaposlenog u trećim zemljama i učini[li] [...] isplativijima istodobno ostvarujući uštede troškova [...] [i] predvidje[la] mogućnost da se obuhvati širi raspon mjerila za određivanje [NŽU-a], a da se ne utječe na ukupni cilj stvaranja ušteda troškova”.
- 79 U tu je svrhu članak 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju u njegovoj verziji koja proizlazi iz Uredbe br. 3019/87 pojednostavnjen. U bitnome, popis parametara koje treba uzeti u obzir za određivanje NŽU-a postao je egzemplifikativan, pojašnjenja o koeficijentima, vrijednostima tih parametara i postocima referentnih iznosa izbrisani su i dodan je stavak 3., u skladu s kojim tijelo za imenovanje odlučuje o detaljnim odredbama primjene tog članka.
- 80 Ta je zamjena članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju, osim toga, stupila na snagu istog dana kad i zamjena članka 110. Pravilnika o osoblju člankom 1. stavkom 59. Uredbe br. 1023/2013 u novoj verziji, u kojoj se navode različite vrste provedbenih odredaba Pravilnika o osoblju koje se mogu usvojiti.
- 81 Iz te posljednje zakonodavne izmjene također jasno proizlazi da bi zakonodavac izričito naveo da je namjeravao propisati donošenje OPO-a, a ne odredaba primjene članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju kad je pojednostavnio sadržaj te odredbe.
- 82 Argumente koje su iznijeli R. Alba Aguilera i dr. u prilog pobijanoj presudi, navedene u točkama 42. do 44. ove presude, stoga treba odbiti, s obzirom na to da su oni izravno proturječni namjeri zakonodavca Unije.
- 83 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 30. i 31. pobijane presude utvrdio da je članak 1. treći stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju odredba kojom se propisuje izričita obveza usvajanja OPO-a za cijeli taj prilog i time što je iz toga zaključio da je ESVD bio obvezan donijeti OPO-e članka 10. navedenog priloga prije nego što je zakonito donio spornu odluku.

84 Posljedično, prvi žalbeni razlog je osnovan. Međutim, budući da se, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 57. ove presude, ipak može prihvatiti obveza donošenja OPO-a u smislu članka 110. Pravilnika o osoblju – osim ako u tom smislu ne postoji izričita odredba – ako predmetna odredba Pravilnika o osoblju nije dovoljno jasna ili precizna u tolikoj mjeri da se ne može izbjeći arbitrarna primjena i s obzirom na to da je ESVD drugim žalbenim razlogom isticao da je Opći sud u pobijanoj presudi također utvrdio da članak 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju ispunjava taj uvjet, čime je počinio pogrešku koja se tiče prava, prije nego što se utvrdi treba li pobijanu presudu ukinuti u traženom dijelu, valja ispitati drugi žalbeni razlog.

### ***Drugi žalbeni razlog***

#### *Argumentacija stranaka*

85 ESVD je, pozivajući se na točke 28., 29. i 38. pobijane presude, istaknuo da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da je članak 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju odredba koja zahtijeva donošenje OPO-a u smislu da je toliko nejasna i neprecizna da ne omogućuje nearbitrarnu primjenu. U okviru donošenja provedbenih odredaba koje se odnose na NŽU članak 10. stavak 1. četvrti podstavak tog priloga izričito predviđa samo dobivanje mišljenja odbora osoblja, što je bio slučaj prilikom donošenja odluka od 17. prosinca 2013. i 3. prosinca 2014. Taj bi korak sam po sebi isključio svaki rizik da uprava nametne kriterije koji utvrđuju stopu NŽU-a kako bi postigla traženi rezultat. Stupanj preciznosti tog članka 10., kojim se utvrđuju parametri koje treba uzeti u obzir za utvrđivanje NŽU-a i propisuje njihovo godišnje preispitivanje, usto sam po sebi dokazuje da ne dopušta arbitrarnu primjenu.

86 Osim toga, drugi žalbeni razlog je osnovan. Budući da zakonodavac Unije izričito ne predviđa obvezu donošenja OPO-a članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju i s obzirom na to da priroda te odredbe ne dopušta donošenje OPO-a, te su činjenice dokaz toga da ne postoji obveza donošenja OPO-a članka 10. tog priloga u smislu kako to tvrde R. Alba Aguilera i dr. Drugi žalbeni razlog ne odnosi se na primjerenost savjetovanja s odborom osoblja ili relevantnost njegova mišljenja niti od R. Alba Aguilere zahtijeva dokaz negativne činjenice.

87 R. Alba Aguilera i dr. najprije ističu da je drugi žalbeni razlog bespredmetan. S obzirom na to da je Opći sud pravilno presudio da članak 1. treći stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju izričito predviđa obvezu ESVD-a da donese OPO-e iz članka 10. tog priloga, navodna jasnoća tog članka 10. nije relevantna.

88 U svakom slučaju taj žalbeni razlog nije osnovan. Naime, donošenje OPO-a podrazumijevalo bi da mišljenje odbora osoblja može utjecati na odluku tijela za imenovanje. Zahtjev za podnošenje negativnog dokaza odnosno dokaza da bi sporna odluka imala drukčiji sadržaj da su doneseni OPO-i ne može se prihvatiti i on bi obvezu savjetovanja s tim odborom lišio korisnog učinka.

#### *Ocjena Suda*

89 Budući da R. Alba Aguilera i dr. primarno osporavaju osnovanost drugog žalbenog razloga, valja navesti da se njihova argumentacija u tom pogledu temelji na pretpostavci u skladu s kojom je Opći sud pravilno utvrdio da je članak 1. treći stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju odredba koja propisuje izričitu obvezu donošenja OPO-a za sve odredbe tog priloga, uključujući njegov članak 10., u smislu sudske prakse navedene u točki 57. ove presude. Međutim, iz analize prvog žalbenog razloga proizlazi da je ta pretpostavka pogrešna.

- 90 S obzirom na to, valja utvrditi da svojim drugim žalbenim razlogom ESVD u biti ističe da je Opći sud u točki 38. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da je – neovisno o obvezi donošenja OPO-a članka 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju koja, prema njegovu mišljenju, proizlazi iz njegova članka 1. trećeg stavka – priroda tog članka 10. također zahtijevala donošenje OPO-a navedenog članka 10. prije nego što se donese zakonita odluka o preispitivanju iznosa NŽU-a.
- 91 Doduše, Opći sud je u prvoj rečenici te točke 38. utvrdio da je „mišljenje vanjskog i međuinstitucijskog tijela, kao što je to odbor za Pravilnik o osoblju, nužno za osiguranje toga da su kriteriji kojima se određuju životni uvjeti u trećim zemljama utvrđeni apstraktno i neovisno o bilo kojem postupku čiji je predmet usklađivanje iznosa NŽU-a kako bi se izbjeglo da na izbor tih kriterija utječe rezultat koji bi eventualno bio u skladu sa željama uprave”.
- 92 Međutim, iz tumačenja cjelokupne pobijane presude i osobito njezinih točaka 30., 31., 33. i 40. proizlazi da je Opći sud poništenje sporne odluke temeljio na činjenici da, u skladu s njegovim tumačenjem, članak 1. treći stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju nameće izričitu obvezu donošenja OPO-a za sve odredbe tog priloga, uključujući njegov članak 10., a ne na drugoj od pretpostavaka na koje se odnosi sudska praksa navedena u točki 57. ove presude.
- 93 Osim toga, kao što je to utvrđeno u točki 34., točki 35., drugoj rečenici točke 38. i točki 39. pobijane presude, razmatranja koja je Opći sud iznio u prvoj rečenici te točke 38. odnose se na pitanje može li se smatrati da odluke od 17. prosinca 2013. i od 3. prosinca 2014. čine OPO-e u smislu članka 1. trećeg stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju. Ona se, dakle, ne vežu uz prirodu članka 10. tog priloga, nego uz tumačenje članka 1. trećeg stavka. Naposljetku, kao što je to već u biti utvrđeno u točki 48. ove presude, prvi tužbeni razlog za poništenje iznesen pred Općim sudom odnosio se samo na prvu od dviju pretpostavki na koje se odnosi sudska praksa navedena u točki 57. ove presude.
- 94 Drugi žalbeni razlog posljedično se temelji na pogrešnom tumačenju pobijane presude i stoga ga treba odbiti kao neosnovanog.
- 95 Međutim, budući da je prvi žalbeni razlog osnovan i da ocjena Općeg suda – na nepravilnost koje se upućivalo tim žalbenim razlogom – čini, kao što je to, među ostalim, navedeno u točki 92. ove presude, temelj za poništenje sporne odluke, točke 1. i 3. izreke pobijane presude valja ukinuti.

### **Tužba pred Općim sudom**

- 96 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, Sud može, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, sâm konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.
- 97 U ovom slučaju iz ispitivanja žalbe proizlazi da je prvi tužbeni razlog koji su u prvostupanjskom postupku iznijeli R. Alba Aguilera i dr. i u skladu s kojim je ESVD na temelju članka 1. trećeg stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju bio obvezan usvojiti OPO-e članka 10. tog priloga prije donošenja sporne odluke neosnovan.
- 98 Međutim, budući da je Opći sud prihvatio taj tužbeni razlog i poništio spornu odluku u mjeri u kojoj se to tražilo a da pritom nije ispitivao drugi i treći tužbeni razlog koji su pred njim izneseni, Sud smatra da stanje postupka ne dopušta donošenje odluke. Predmet stoga valja vratiti na odlučivanje Općem sudu.



## **Troškovi**

- 99 Budući da se predmet vraća Općem sudu na ponovno odlučivanje, o troškovima valja odlučiti naknadno.

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

- 1. Ukidaju se točke 1. i 3. izreke presude Općeg suda Europske unije od 13. travnja 2018., Alba Aguilera i dr./ESVD (T-119/17, EU:T:2018:183).**
- 2. Predmet se vraća na odlučivanje Općem sudu Europske unije.**
- 3. O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi