

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 24 listopada 2010 r.*

W sprawie C-40/10

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 22 stycznia 2010 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Curralla, G. Berscheida oraz J.P. Keppennego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez:

Parlament Europejski, reprezentowany przez S. Seyr i A. Neergaarda, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

* Język postępowania: francuski.

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Bauera, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez adwokata D. Waelbroeckę,

strona pozwana,

popieraną przez:

Królestwo Danii, reprezentowane przez B. Weis Fogh, działającą w charakterze pełnomocnika,

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez J. Möllera i B. Kleina, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Grecką, reprezentowaną przez A. Samoni-Rantou i S. Chałę, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

Republikę Litewską, reprezentowaną przez D. Kriaučiūnasa i R. Krasuckaitę, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Austrii, reprezentowaną przez E. Riedla, działającego w charakterze pełnomocnika,

Rzeczpospolitą Polską, reprezentowaną przez M. Szpunara, działającego w charakterze pełnomocnika,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez S. Behzadi-Spencer i L. Seeboruth, działających w charakterze pełnomocników,

interwencji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, J. Malenovský i T. von Danwitz (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 października 2010 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie częściowej nieważności rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 1296/2009 z dnia 23 grudnia 2009 r. dostosowującego ze skutkiem od dnia 1 lipca 2009 r. wynagrodzenia i emerytury urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej, a także współczynniki korygujące stosowane w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur (Dz.U. L 348, s. 10, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) z uwagi na to, że rozporządzenie to narusza art. 65 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej, określonego rozporządzeniem Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. ustanawiającym Regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich oraz ustanawiającym specjalne środki stosowane tymczasowo wobec urzędników Komisji (Dz.U. L 56, s. 1), zmienionym rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 723/2004 z dnia 22 marca 2004 r. (Dz.U. L 124, s. 1) (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) oraz art. 1 i 3–7 załącznika XI do wspomnianego regulaminu w zakresie, w jakim, po pierwsze, dokonuje niewłaściwego dostosowania poszczególnych kwot przewidzianych w regulaminie pracowniczym i po drugie, ustanawia nową podstawę prawną pozwalającą na poddanie zaskarżonego rozporządzenia przeglądowi.

Ramy prawne

Regulamin pracowniczy

- 2 Artykuł 65 regulaminu pracowniczego stanowi:

„1. Rada corocznie dokonuje przeglądu wysokości wynagrodzeń urzędników oraz innych pracowników Wspólnot. Przeglądu tego dokonuje we wrześniu na podstawie wspólnego sprawozdania Komisji sporządzonego w oparciu o wspólny współczynnik określony przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich w porozumieniu z krajowymi urzędami statystycznymi państw członkowskich; współczynnik odzwierciedla sytuację na dzień 1 lipca w każdym z państw Wspólnot.

W trakcie tego przeglądu Rada analizuje, czy w ramach polityki gospodarczej oraz społecznej Wspólnot wysokość wynagrodzeń powinna zostać dostosowana. W szczególności uwzględnia się wszelkie podwyżki wynagrodzeń w służbach publicznych oraz potrzeby pozyskania personelu.

2. W przypadku istotnej zmiany wysokości kosztów utrzymania Rada podejmuje w przeciągu dwóch miesięcy decyzję w sprawie dostosowania wysokości współczynników korygujących oraz, stosownie do potrzeb, o ich zastosowaniu z mocą wsteczną.

3. Przy stosowaniu przepisów niniejszego artykułu Rada stanowi kwalifikowaną większością na wniosek Komisji, zgodnie z art. 148 ust. 2 akapit drugi tiret pierwsze Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz art. 118 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej”.

- 3 Zgodnie z art. 82 ust. 2 regulaminu pracowniczego, jeżeli zgodnie z art. 65 ust. 1 tego regulaminu Rada podejmuje decyzję o waloryzacji wynagrodzeń, taka sama waloryzacja ma zastosowanie do emerytur.

- 4 Na podstawie art. 65a regulaminu pracowniczego zasady stosowania jego art. 64 i 65 są określone w załączniku XI do tego regulaminu.

- 5 Ów załącznik XI, zatytułowany „Zasady stosowania art. 64 i 65 regulaminu pracowniczego”, obejmuje kilka rozdziałów, z których pierwszy, zawierający art. 1–3, dotyczy corocznego przeglądu wynagrodzeń przewidzianego w art. 65 ust. 1 regulaminu pracowniczego, natomiast drugi – tymczasowego dostosowania wynagrodzeń oraz emerytur za wysługę lat na podstawie art. 65 ust. 2 regulaminu pracowniczego. Wskazany rozdział 2 zawiera art. 4–7.

- 6 W skład rozdziału 1 załącznika XI do regulaminu pracowniczego wchodzi sekcja 1, zatytułowana „Czynniki determinujące coroczne waloryzacje”. Zawarty w tej sekcji art. 1 ust. 1 stanowi, że „[d]la potrzeb przeglądu przewidzianego w art. 65 ust. 1 regulaminu pracowniczego Eurostat opracowuje corocznie, przed końcem października, sprawozdanie w sprawie zmian w kosztach utrzymania w Brukseli, parytetów siły nabywczej między Brukselą a innymi miejscami zatrudnienia w państwach członkowskich oraz zmian siły nabywczej wynagrodzeń w krajowej administracji centralnej”.

Artykuł 1 ust. 2–4 tej sekcji określa w sposób szczegółowy działania podejmowane przez Eurostat we współpracy z państwami członkowskimi, mające na celu określenie zmian w kosztach utrzymania w Brukseli („brukselski współczynnik międzynarodowy”), zmian w kosztach utrzymania poza Brukselą (parytety gospodarcze oraz domyślne wskaźniki) oraz zmiany w sile nabywczej wynagrodzeń krajowych urzędników administracji centralnej ośmiu państw członkowskich (wskaźniki szczególne).

- 7 Zgodnie z art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, zawartym w sekcji 2, określającej „Zasady rocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur”:

„1. Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, podejmuje na podstawie art. 65 ust. 3 regulaminu pracowniczego, w oparciu o kryteria określone w przepisach sekcji 1, decyzję dotyczącą dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur przed końcem każdego roku ze skutkiem od dnia 1 lipca.

2. Kwota dostosowania wysokości wynagrodzeń stanowi iloczyn brukselskiego współczynnika międzynarodowego i wskaźnika szczególnego. Dostosowania dokonuje się w stawkach netto oraz może być ono wyrażone jako jednolity ogólny odsetek.

3. Zatem kwotę waloryzacji umieszcza się, zgodnie z podaną poniżej metodą, w tabelach wynagrodzenia zasadniczego podanych w art. 66 regulaminu pracowniczego oraz w załączniku XIII do regulaminu pracowniczego, a także w art. 20, 63 i 90 warunków zatrudnienia innych pracowników:

[...]

6. Instytucje dokonują dodatniego i ujemnego dostosowania wynagrodzeń i emerytur za wysługę lat urzędników, byłych urzędników oraz innych osób ze skutkiem wstecznym na okres od daty wejścia w życie decyzji w sprawie kolejnego dostosowania.

W przypadku gdy dostosowanie z mocą wsteczną wymaga zwrotu nadpłaconych sum, może on zostać rozłożony na okres nie dłuższy niż dwanaście miesięcy od daty wejścia w życie decyzji w sprawie kolejnego rocznego dostosowania”.

- 8 Na podstawie art. 4 ust. 1 załącznika XI do regulaminu pracowniczego „[t]ymczasowe dostosowanie wynagrodzeń oraz emerytur za wysługę lat na mocy art. 65 ust. 2 regulaminu pracowniczego, wchodzące w życie z dniem 1 stycznia, są dokonywane w przypadku znacznej zmiany kosztów utrzymania między czerwcem a grudniem [...] oraz z należyтым uwzględnieniem prognoz zmian siły nabywczej w trakcie aktualnego rocznego okresu odniesienia”.

- 9 Rozdział 5 załącznika XI do regulaminu pracowniczego jest zatytułowany „Klauzula wyjątkowa”. Rozdział ten zawiera art. 10, który stanowi:

„W przypadku poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej oraz społecznej we Wspólnocie, stwierdzonego na podstawie danych przedłożonych przez Komisję, Komisja przedstawia właściwe wnioski, w odniesieniu do których Rada stanowi zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 283 traktatu WE”.

- 10 Rozdział 7 wspomnianego załącznika, zatytułowany „Przepisy końcowe oraz klauzula przeglądowa”, zawiera art. 15, który stanowi:

„1. Przepisy niniejszego załącznika stosuje się od dnia 1 lipca 2004 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.

2. Podlegają one przeglądowi pod koniec czwartego roku, w szczególności w świetle ich skutków budżetowych. W związku z tym Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oraz w miarę potrzeb wniosek w sprawie zmian do niniejszego załącznika zgodnie z art. 283 traktatu WE”.

Zaskarżone rozporządzenie

- 11 W celu podjęcia przez Radę przed końcem roku 2009, zgodnie z art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, decyzji w sprawie dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur urzędników i innych pracowników Wspólnot Europejskich, Komisja przedstawiła w dniu 29 października 2009 r. wniosek COM(2009) 603 wersja ostateczna.
- 12 W dniu 19 listopada 2009 r. w następstwie przedstawionej przez dwa państwa członkowskie korekty ich danych statystycznych odnoszących się do rozpatrywanego okresu, które podlegają uwzględnieniu przy określeniu zmian w sile nabywczej, o których mowa w art. 1 ust. 4 lit. a) załącznika XI do regulaminu pracowniczego, został przedstawiony zmieniony wniosek dotyczący wspomnianego rozporządzenia [COM(2009) 629 wersja ostateczna].

- 13 Zgodnie z pkt 3.1 części dotyczącej aspektów prawnych wniosku wskaźnik szczególnie wynosił 2,8%, brukselski współczynnik międzynarodowy – 0,9%, a będąca przedmiotem wniosku stawka dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur w Belgii i Luksemburgu – 3,7%, co odpowiada iloczynowi opartemu na dwóch powyższych wskaźnikach. Współczynnik dostosowawczy wynoszący 3,7% został zastosowany do wszystkich kwot wymienionych we wniosku dotyczącym rozporządzenia.
- 14 Zaskarżone rozporządzenie jedynie częściowo zastosowało się do wniosku Komisji.
- 15 Zgodnie z motywem 1 zaskarżonego rozporządzenia, który przejmuje sformułowanie jedynego motywu wniosku, „[w] celu zapewnienia, by siła nabywczą uposażeń urzędników i innych pracowników Unii zmieniała się równoległe z siłą nabywczą uposażeń urzędników krajowych w państwach członkowskich, należy dokonać dostosowania wynagrodzeń i emerytur urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej w ramach corocznego przeglądu 2009”.
- 16 Motyw 2 zaskarżonego rozporządzenia, dodany przez Radę, przewiduje, że „[d]ostosowanie wynagrodzeń i emerytur zaproponowane przez Komisję powinno być zmienione w świetle sytuacji kryzysu finansowego i gospodarczego i jako część polityki gospodarczej i społecznej Unii. W razie potrzeby sytuacja powinna być poddana przeglądowi”.
- 17 Artykuły 2 i 4–17 zaskarżonego rozporządzenia wskazują nowe kwoty wynagrodzeń przyjęte przez Radę na podstawie stawki dostosowania wynoszącej 1,85%, które zastąpiły kwoty zaproponowane przez Komisję przy zastosowaniu współczynnika dostosowawczego wynoszącego 3,7%.

- 18 Zgodnie z art. 18 zaskarżonego rozporządzenia, który nie ma swego odpowiednika we wniosku Komisji:

„Niniejsze rozporządzenie zostaje, w razie potrzeby, poddane przeglądowi i w tym celu Komisja przedstawia odpowiednio propozycję zmiany niniejszego rozporządzenia, [w której przedmiocie] Rada stanowi większością kwalifikowaną”.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

- 19 Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia, z wyjątkiem art. 1, 3 i 19 tego rozporządzenia, przy utrzymaniu jego skutków prawnych do chwili przyjęcia przez Radę nowego rozporządzenia, w którym art. 64 i 65 regulaminu pracowniczego oraz załącznik XI do regulaminu pracowniczego zostaną zastosowane prawidłowo; oraz

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

20 Rada wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skargi jako bezzasadnej; oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

21 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 26 lutego 2010 r. Parlament Europejski został dopuszczony do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

22 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 4 maja 2010 r. Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Litewska, Republika Austrii, Rzeczpospolita Polska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

23 Wniosek o przystąpienie do sprawy w charakterze interwenienta złożony przez Union Syndicale Luxembourg został oddalony postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 30 czerwca 2010 r. z uzasadnieniem, że zgodnie z art. 40 akapit drugi zdanie drugie statutu Trybunału Unii Europejskiej Union Syndicale Luxembourg, jako osoba prawna prawa luksemburskiego, nie jest uprawniona do złożenia interwencji w niniejszej sprawie.

- 24 Wniosek Komisji o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym został oddalony postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 26 lutego 2010 r.

W przedmiocie skargi

- 25 Na poparcie skargi Komisja podnosi dwa zarzuty dotyczące naruszenia regulaminu pracowniczego i załącznika XI do tego regulaminu, po pierwsze, przez art. 2 i 4–17 zaskarżonego rozporządzenia i po drugie, przez art. 18 tego rozporządzenia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 65 regulaminu pracowniczego oraz art. 1 i 3 załącznika XI do tego regulaminu

Argumentacja stron

- 26 W zarzucie pierwszym Komisja podnosi, że Rada w sposób nieprawidłowy dostosowała poszczególne kwoty wynagrodzeń i emerytur przewidzianych przez regulamin i warunki zatrudnienia innych pracowników, zastępując kwoty proponowane przez Komisję według współczynnika dostosowawczego 3,7% kwotami będącymi wynikiem zastosowania stawki wynoszącej 1,85%.

- 27 Współczynnik dostosowawczy w wysokości 1,85%, który równa się dokładnie połowie stawki obliczonej przez Komisję, nie może wynikać z uwzględnienia czynników określonych w art. 1 i 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. Został on określony w sposób ryczałtowy w oparciu o ogólne rozważania dotyczące sytuacji gospodarczej istniejącej w momencie przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.
- 28 Tymczasem procedura przewidziana w art. 65 regulaminu oraz w art. 1 i 3 załącznika XI do tego regulaminu ustanawia metodę automatycznego dostosowania, w ramach której Radzie nie przysługuje swobodne uznanie, chyba że zakwestionuje ona przedłożone jej wartości. Coroczne dostosowanie wysokości wynagrodzeń nie stanowi zatem aktu legislacyjnego, a jedynie środek wykonawczy o charakterze bardziej administracyjnym niż normatywnym.
- 29 Już z brzmienia samego art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego wynika zdaniem Komisji, że Rada ma w tej dziedzinie jedynie ograniczone kompetencje. Wbrew twierdzeniom Rady art. 65 regulaminu pracowniczego nie jest normą wyższego rzędu w stosunku do art. 3 załącznika XI, ponieważ oba te przepisy zajmują to samo miejsce w hierarchii norm. Ponadto art. 10 załącznika XI byłby beзуżyteczny, gdyby art. 3 tego załącznika przyznawał Radzie zakres swobodnego uznania pozwalający jej na uwzględnienie, poza czynnikami określonymi we wspomnianym art. 3, okoliczności niezwiązanych z okresem odniesienia, takich jak sytuacja gospodarcza lub finansowa w momencie przyjęcia rozporządzenia dostosowującego wysokość wynagrodzeń.
- 30 Okoliczność, że Rada dysponuje ograniczonymi kompetencjami przy przyjmowaniu rozporządzenia dostosowującego wysokość wynagrodzeń i emerytur, znajduje potwierdzenie w wyrokach z dnia 5 czerwca 1973 r., w sprawie 81/72 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 575, pkt 9, 10); a także z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 59/81 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 3329, pkt 23–25, wydanych w odniesieniu do poprzedzających obowiązującą metodę metod dostosowywania wysokości wynagrodzeń,

które przewidywały mniej restrykcyjne i mniej szczegółowe ramy prawne niż te wynikające obecnie z załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

- 31 Komisja podkreśla, że automatyczny charakter metody dostosowywania wysokości wynagrodzeń ustanowionej w załączniku XI do regulaminu pracowniczego jest wyrazem woli samej Rady, która w celu zapewnienia określonej stabilności w średnim okresie czasu i ze względu na obecność kilku elementów stanowiących dla Rady zrównoważenie odniesionych korzyści przyjęła w rozporządzeniu nr 723/2004 metodę zaproponowaną przez Komisję. W tym zakresie Komisja wymienia wprowadzenie „specjalnego potrącenia”, którym obciążone są płace pochodzące z budżetu Unii, i podniesienie wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne, które to działania miały na celu ograniczenie wzrostu płac. Komisja przypomina ponadto, że metoda corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń przewidziana w załączniku XI do regulaminu pracowniczego może prowadzić zarówno do rezultatów pozytywnych, jak i negatywnych. W świetle tych aspektów należy uznać, że Rada, zgodziwszy się na tę metodę, zobowiązała się zasadniczo do przestrzegania warunków przewidzianych w załączniku XI przez okres jego obowiązywania, czyli przez osiem lat.
- 32 Zdaniem Komisji art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego jest jedynym przepisem pozwalającym na uwzględnienie nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej. Artykuł ten nie został jednak zastosowany w niniejszym przypadku.
- 33 Rada nie była uprawniona do przekształcenia wniosku Komisji przedłożonego jej na podstawie art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego we wniosek, którego podstawę prawną stanowi wspomniany art. 10 tego załącznika, który to artykuł przyznaje Komisji szeroki zakres swobodnego uznania w odniesieniu do kwestii, czy zastosowanie tego przepisu jest konieczne. Ponadto Rada nie wystosowała do Komisji oficjalnego pisma wzywającego ją do przedstawienia wniosku opartego na art. 10 załącznika XI. Co więcej, nawet gdyby Komisja przedstawiła taki wniosek, to mógłby on dotyczyć jedynie przyszłej zmiany regulaminu pracowniczego, co nie prowadziłoby do zwolnienia Rady, ograniczonej kompetencją związaną, z obowiązku wykonania

kompetencji przewidzianej w art. 3 ust. 1 tego załącznika przed końcem roku 2009 celem dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur ze skutkiem od dnia 1 lipca 2009 r.

- 34 Ponadto, zważywszy na zawarte w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego odniesienie do art. 283 WE, obecnie art. 336 TFUE, zmiana metody dostosowania wysokości wynagrodzeń może zostać dokonana, od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego, jedynie przez Parlament i Radę działające zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Wskazywana nagła konieczność nie może pozwolić Radzie na odstępianie od tych wymogów. Nie przewidując w rozporządzeniu nr 723/2004 możliwości podjęcia choćby tymczasowych działań, Rada świadomie zaakceptowała „powolność” zastosowania klauzuli wyjątkowej.
- 35 Wreszcie Komisja podkreśla, że opóźnienie w uwzględnieniu wszystkich zmian w sytuacji finansowej, zarówno negatywnych, jak i pozytywnych, stanowi charakterystyczną cechę metody przewidzianej w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. W związku z tym kryzys gospodarczy zostanie uwzględniony w ramach postępowania za rok 2010, ponieważ konsekwencje tego kryzysu wpłyną, w okresie między lipcem 2009 r. a czerwcem 2010 r., na poziom wynagrodzeń w krajowej służbie publicznej państw członkowskich. Zastosowanie art. 10 tego załącznika powinno być w konsekwencji zastrzeżone na wypadek sytuacji naprawdę wyjątkowych i nieprzewidzianych.
- 36 W celu zapobieżenia zerwaniu ciągłości w systemie wynagrodzeń i emerytur Komisja wnosi jednak do Trybunału o zastosowanie art. 264 akapit drugi TFUE i orzeczenie, że artykuły, których nieważność zostanie stwierdzona, wciąż będą wywoływać skutki prawne do chwili przyjęcia przez Radę, w ramach wykonania wyroku wydanego

w niniejszym postępowaniu, nowego rozporządzenia zgodnie z wnioskiem Komisji, które będzie wywoływać skutki od dnia 1 lipca 2009 r.

37 Parlament popiera w całości zarzuty i żądania Komisji. Podkreśla w szczególności, że przyjmując art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, Rada określiła sposób wykonywania przysługującej jej na podstawie art. 65 regulaminu pracowniczego kompetencji na przyszłość, w związku z czym decyzja dotycząca corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur jest jedynie zwykłym wypełnieniem norm i kryteriów określonych we wspomnianym załączniku XI. Artykuł 65 ust. 3 regulaminu pracowniczego należy zatem postrzegać jako przepis, który nadaje Radzie jedynie kompetencje wykonawcze w zakresie owego corocznego dostosowania. Aby można było odwołać się do art. 10 załącznika XI, konieczne jest wcześniejsze działanie Komisji i zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej zgodnie z art. 336 TFUE. Tymczasem w niniejszym wypadku procedura ta nie została wszczęta.

38 Natomiast Rada uważa, że w świetle brzmienia i ogólnej systematyki art. 65 regulaminu pracowniczego oraz załącznika XI do tego regulaminu w kwestii corocznego dostosowania wynagrodzeń i emerytur zawsze przysługuje jej swobodne uznanie, mimo że nie kwestionuje prawidłowości przedstawionych przez Komisję obliczeń współczynnika dostosowawczego dokonanych na podstawie art. 1 tego załącznika XI. Opierając się na zawartym we wspomnianym art. 65 ust. 1 wyrażeniu „w szczególności”, Rada podnosi, że załącznik XI do regulaminu pracowniczego definiuje sposób zastosowania niektórych kryteriów, które należy uwzględnić przy przeglądzie poziomu wynagrodzeń i emerytur, jednak nie pozbawia jej możliwości wzięcia pod uwagę także innych kryteriów.

39 Nawet jeśli przyjmując załącznik XI, Rada zobowiązała się zasadniczo do przestrzegania przez okres obowiązywania tego załącznika przewidzianych w nim kryteriów, to jednak nie zrzekła się całkowicie przysługującego jej swobodnego uznania w kwestii

określenia corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur. W istocie ani nie wykreśliła art. 65 regulaminu pracowniczego, ani nie zastąpiła go postanowieniami art. 3 załącznika XI do tego regulaminu, ani też nie przeniosła swych uprawnień decyzyjnych w tej dziedzinie całkowicie na Komisję. Reprezentowany przez Komisję sposób rozumienia art. 3 załącznika XI, zgodnie z którym artykuł ten ustanawia procedurę o charakterze automatycznym, pozbawiłby art. 65 regulaminu pracowniczego jakiegokolwiek skuteczności (effet utile). W tym względzie nie ma znaczenia, czy decyzja Rady dotycząca corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur jest aktem legislacyjnym czy wykonawczym.

⁴⁰ Ponadto Trybunał w swym ww. w pkt 32 wyroku z dnia 6 października 1982 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie i Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich w swych wyrokach: z dnia 7 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych T-544/93 i T-566/93 *Abello i in. przeciwko Komisji*, RecFP s. I-A-271 i II-815, pkt 53; z dnia 8 listopada 2000 r. w sprawie T-158/98 *Bareyt i in. przeciwko Komisji*, RecFP s. I-A-235 i II-1085, pkt 57; a także z dnia 25 września 2002 r. w sprawach połączonych T-201/00 i T-384/00 *Ajour i in. przeciwko Komisji*, RecFP s. I-A-167 i II-885, pkt 47, stwierdziły, że Rada dysponuje swobodnym uznaniem w dziedzinie corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur.

⁴¹ Tak czy inaczej Radzie przysługuje takie swobodne uznanie w wypadku szczególnie poważnego kryzysu gospodarczego, takiego jak ten zaobserwowany pod koniec roku 2008, którego wystąpienia i rozmiarów nikt nie był w stanie przewidzieć w momencie przyjęcia rozporządzenia nr 723/2004. Byłoby niezrozumiałe, gdyby odpowiedzialny legislator pozbawił się całkowicie elastyczności wymaganej w przypadku poważnego kryzysu gospodarczego i społecznego.

⁴² Owo swobodne uznanie wynikające z art. 65 regulaminu pracowniczego istnieje niezależnie od art. 10 załącznika XI do tego regulaminu. Wprawdzie zastosowanie tego ostatniego artykułu pozwala na osiągnięcie tych samych rezultatów, jednak odwołanie

się do art. 10 załącznika XI wymagałoby wszczęcia bardziej czasochłonnej procedury niż ta przewidziana w art. 3 załącznika XI do celów corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur, co tak naprawdę uwydatnia fakt, że wspomniany art. 10 nie ma ani za cel, ani za skutek ustanowienia substytutu uprawnień dyskrecyjnych Rady, przyznanych jej przez art. 65 regulaminu pracowniczego. W tym kontekście Rada utrzymuje, że nawet w ramach zwykłej procedury ustawodawczej na podstawie art. 336 TFUE może ona, zgodnie z art. 294 ust. 9 TFUE, wprowadzić jednomyślnie do wniosku poprawki, które były przedmiotem negatywnej opinii Komisji.

43 Ponadto przedmiot aktów, które mogą być wydawane na podstawie art. 65 regulaminu pracowniczego i art. 1–3 załącznika XI do tego regulaminu, oraz aktów, które mogą być wydawane na podstawie art. 10 załącznika XI, częściowo się pokrywa. Wspomniany art. 10 ma dużo większy zasięg niż inne przepisy, ponieważ pozwala nie tylko na korektę dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur wynikającą z „mechanicznego” zastosowania metody, ale również na zawieszenie jej stosowania, wprowadzenie do niej zmian lub zniesienie jej w drodze aktu legislacyjnego. Dostyc często zdarza się w prawie, że podstawy prawne częściowo się pokrywają.

44 Dostosowanie wysokości wynagrodzeń i emerytur o 1,85% przewidziane zaskarżonym rozporządzeniem ma na celu utrzymanie siły nabywczej urzędników Unii, przez zniwelowanie skutków inflacji stwierdzonej w Brukseli (0,9%), wzrostu składek odprowadzanych przez urzędników na system emerytalny (0,4%) i wzrostu specjalnego potrącenia (0,43%). Podwyższenie wynagrodzeń i emerytur urzędników i innych pracowników Unii ponad to, co zostało przewidziane, spowodowałoby jedynie niezrozumienie Unii przez jej obywateli. Dostosowanie to stanowiłoby również dodatkowe obciążenie dla budżetu państw członkowskich, zwiększając to wynikające już z interwencji narzuconych przez kryzys gospodarczy. Wobec działań podjętych przez państwa członkowskie w następstwie kryzysu gospodarczego względem własnych

urzędników krajowych oczekiwanie, by działania te znalazły odzwierciedlenie w ramach przyszłego corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń urzędników Unii na koniec roku 2010, wydawało się niewystarczające.

- 45 Co się tyczy art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, Rada kwestionuje na wstępie tezę, zgodnie z którą artykuł ten dotyczy wyłącznie ewentualnego zastąpienia „zwykłej” metody corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur inną metodą, która będzie mogła zostać zastosowana jedynie na przyszłość, w związku z czym zastosowanie tego art. 10 jest wyłączone w ramach stosowania „zwykłej” metody. W szczególności okoliczność, że wspomniany art. 10 jest zatytułowany „Klauzula wyjątkowa”, wskazuje na to, iż pozwala on na korektę corocznego dostosowania w przypadku poważnego i nagłego pogorszenia sytuacji gospodarczej i społecznej, bez konieczności wprowadzania w „zwykłej” metodzie zmian na przyszłość.
- 46 W niniejszej sprawie zostały spełnione materialne przesłanki zastosowania art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. W rozpatrywanym okresie Unia musiała bowiem stawić czoła szczególnie poważnemu kryzysowi gospodarczemu wywołanemu przez kryzys finansowy. Skutki tego kryzysu stały się widoczne począwszy od drugiej połowy roku 2008 i były szczególnie doniosłe na początku 2009 r. Jednakże skutki te nie zostały uwzględnione we wniosku Komisji.
- 47 Mimo że na Komisji ciąży obowiązek działania z własnej inicjatywy, jeśli wystąpią oznaki poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej, i w stosownym wypadku wystąpienia z właściwym wnioskiem w odpowiednim terminie na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, nie odwołała się ona do tego artykułu. Podczas rozmów w ramach działań przygotowawczych Rady, poprzedzających przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia, została poruszona możliwość skorystania ze wspomnianego art. 10 załącznika XI. Komisja wskazała jednak, podczas

dwóch spotkań, które odbyły się pod koniec listopada i na początku grudnia 2009 r., że nie przedstawi wniosku opartego na tej podstawie prawnej.

48 Rada twierdzi, że w braku wniosku Komisji opartego na art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie mogła ona skorzystać z tego artykułu. W konsekwencji nie pozostało jej nic innego jak zrobić użytek ze swobodnego uznania przysługującego jej na podstawie art. 65 regulaminu pracowniczego, aby przyjąć zaskarżone rozporządzenie w przepisany terminie. Rada wielokrotnie podtrzymywała, że „sytuacje wyjątkowe i nieprzewidziane” mogą prowadzić do rozwiązań ad hoc, tak aby umożliwić Unii działanie i sprostanie ciężącym na niej obowiązkom, co niezaprzeczalnie miało miejsce w niniejszym przypadku. Tak czy inaczej, nawet gdyby Komisja przedstawiła w grudniu 2009 r. wniosek na podstawie art. 10 załącznika XI, jego przyjęcie nie byłoby możliwe przed końcem roku z powodu czasochłonności procedury przewidzianej w tym przepisie.

49 Chociaż rządy duński, niemiecki, litewski, polski i rząd Zjednoczonego Królestwa podzielają zarzuty i żądania podnoszone przez Radę, prezentują one różne uwagi wyjaśniające.

50 I tak z brzmienia art. 65 regulaminu pracowniczego i art. 10 załącznika XI do tego regulaminu, jak również z orzecznictwa Trybunału i Sądu wynikałoby, że Rada dysponuje uprawnieniami dyskrecyjnymi w zakresie corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur, a zwłaszcza w zakresie elementów, które należy brać pod uwagę przy takim dostosowaniu. W szczególności art. 65 regulaminu pracowniczego i załącznik XI do tego regulaminu nie wymieniają w sposób wyczerpujący z jednej strony czynników mogących zgodnie z prawem podlegać uwzględnieniu przez Radę i z drugiej strony czynników, do których zastosowania Rada jest zobowiązana.

- 51 Z punktu widzenia równowagi instytucyjnej Unii Rada nie jest zwykłym „organem wykonawczym” Komisji. Co do zasady Rada nie jest zobowiązana do przyjmowania, bez wprowadzania poprawek, pochodzących od Komisji wniosków dotyczących aktów legislacyjnych, lecz może jednomyślnie wprowadzać do nich poprawki przy udziale Parlamentu lub bez niego, w zależności od stosowanej procedury. Jest ona jedynie związana przedmiotem i celem wniosku, który to obowiązek został w niniejszej sprawie dochowany. Ponadto nawet jeśli kompetencje wykonawcze zostały przeniesione na Komisję, Rada w wielu wypadkach może stanąć na przeszkodzie przyjęciu aktu legislacyjnego proponowanego przez Komisję. Z brzmienia art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie wynika jasno, by Radzie przysługiwało uprawnienie do zwykłego „zatwierdzania” wniosku Komisji.
- 52 Zgodnie z interpretacją art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego dokonana przez Komisję może ona całkowicie zablokować możliwość stosowania tej klauzuli wyjątkowej i w rezultacie kompletnie pozbawić ten przepis skuteczności (effet utile).

Ocena Trybunału

- 53 Zarzut pierwszy, dotyczący naruszenia w art. 2 i 4–17 zaskarżonego rozporządzenia art. 65 regulaminu pracowniczego oraz art. 1 i 3 załącznika XI do tego regulaminu, dotyczy kwestii, czy i jeśli tak – w jakim zakresie Rada dysponuje swobodnym uznaniem, które pozwoliłoby jej na niedostosowanie się do wniosku Komisji odnoszącego się do corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur urzędników i innych pracowników Unii poprzez przywołanie poważnego kryzysu gospodarczego,

bez zakwestionowania jednak zgodności obliczeń przedstawionych przez Komisję w jej wniosku z wymogami art. 1 i 3 załącznika XI.

- 54 Artykuł 65 regulaminu pracowniczego ustanawia podstawową zasadę corocznego przeglądu wysokości wynagrodzeń urzędników i innych pracowników Unii i ich ewentualnego dostosowania, które na podstawie art. 82 ust. 2 regulaminu pracowniczego ma zastosowanie także do emerytur. Artykuł 65 ust. 1 tego regulaminu przewiduje, że Rada corocznie dokonuje przeglądu wysokości wynagrodzeń urzędników oraz innych pracowników Unii. W trakcie tego przeglądu Rada analizuje, czy w ramach polityki gospodarczej oraz społecznej Unii wysokość wynagrodzeń powinna zostać dostosowana. W szczególności uwzględnia się wszelkie podwyżki wynagrodzeń w służbach publicznych oraz potrzeby pozyskania personelu.
- 55 Z brzmienia art. 65 ust. 1 regulaminu wynika, że przepis ten przyznaje Radzie uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie corocznego przeglądu wysokości wynagrodzeń (zob. podobnie ww. wyroki: z dnia 5 czerwca 1973 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 7, 11; a także z dnia 6 października 1982 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 20–22, 32).
- 56 Jednak zgodnie z art. 65a regulaminu pracowniczego zasady stosowania wspomnianego art. 65 są określone w załączniku XI do tego regulaminu.
- 57 Artykuł 3 tego załącznika, który dotyczy „Zasad[...] rocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur”, przewiduje w swym ust. 1, że Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, podejmuje w oparciu o kryteria określone w przepisach sekcji 1 załącznika XI do regulaminu pracowniczego decyzję dotyczącą dostosowania wysokości

wynagrodzeń i emerytur przed końcem każdego roku ze skutkiem od dnia 1 lipca. Zgodnie z art. 3 ust. 2 załącznika XI kwota dostosowania stanowi iloczyn brukselskiego współczynnika międzynarodowego i wskaźnika szczególnego, a dostosowanie jest dokonywane w stawkach netto oraz może być ono wyrażone jako jednolity ogólny odsetek. Wreszcie art. 3 ust. 3 załącznika XI przewiduje, że ustaloną w ten sposób kwotę stosowania umieszcza się, zgodnie ze wskazaną następnie metodą, w tabelach wynagrodzenia zasadniczego podanych w niektórych przepisach regulaminu pracowniczego i warunkach zatrudnienia innych pracowników.

58 Z powyższego wynika, że zgodnie z brzmieniem i systematyką przedstawionych w punkcie powyżej przepisów art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego definiuje w sposób wyczerpujący kryteria podlegające zastosowaniu przy dokonywaniu corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń.

59 W celu ustalenia, czy na podstawie art. 65 regulaminu pracowniczego Rada może w tych ramach mimo wszystko uwzględnić inne elementy, w tym w szczególności wystąpienie poważnego kryzysu gospodarczego, należy rozpatrzyć stosunek między tymi dwoma przepisami.

— W przedmiocie stosunku art. 65 regulaminu pracowniczego do art. 3 załącznika XI do tego regulaminu

60 W tym zakresie należy, po pierwsze, przypomnieć, że funkcją załącznika XI regulaminu pracowniczego jest, zgodnie z art. 65a tego regulaminu, określenie zasad stosowania art. 64 i 65 wspomnianego regulaminu.

- 61 Po drugie, należy wziąć pod uwagę, że załącznik ten, a w szczególności jego art. 3, ma tę samą moc prawną co artykuły regulaminu i w konsekwencji również art. 65 tego regulaminu. Z uwagi na to, że art. 65 regulaminu pracowniczego i załącznik XI są zawarte w tym samym akcie mającym charakter rozporządzenia, zajmują one to samo miejsce w hierarchii norm prawnych.
- 62 Zarówno przyjęcie regulaminu pracowniczego, jak i wszelkie wprowadzone do niego zmiany, w szczególności wcielenie do niego załącznika XI, zostały dokonane w formie rozporządzenia – aktu, który zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE wiąże w całości. Trybunał orzekł już w przeszłości, odnosząc się do przepisu załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, że regulamin ten, ustanowiony przez rozporządzenie nr 259/68, ma wszystkie cechy określone w art. 189 akapit drugi EWG (który odpowiada obecnie art. 288 akapit drugi TFUE) i wiąże w całości (zob. wyrok z dnia 20 października 1981 r. w sprawie 137/80 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 2393, pkt 7).
- 63 Po trzecie, zważywszy na genezę załącznika XI do regulaminu pracowniczego, obowiązująca obecnie wersja tego załącznika jest rezultatem ciągłej ewolucji, trwającej od roku 1972. Ewolucja ta charakteryzuje się coraz bardziej szczegółowym i wiążącym opracowaniem metody corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń zarówno pod względem formy stosowanego aktu prawnego, jak i jego treści.
- 64 W istocie, jak wynika z ww. wyroku z dnia 5 czerwca 1973 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 3, 4; wyroku z dnia 26 czerwca 1975 r. w sprawie 70/74 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 795, pkt 7; a także z ww. wyroku z dnia 6 października 1982 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 8, Rada zdecydowała się w roku 1972 na zastosowanie tytułem eksperymentu i przez okres trzech lat systemu dostosowania wysokości wynagrodzeń opierającego się na wykorzystaniu dwóch określonych współczynników, wykluczając jednak automatyczne stosowanie średniej arytmetycznej tych dwóch przyjętych współczynników. W świetle takiego podejścia Trybunał orzekł, że poprzez tę decyzję Rada, działając w ramach przyznanych jej na mocy art. 65 regulaminu pracowniczego uprawnień w dziedzinie wynagrodzeń personelu,

wywiązała się z obowiązków, których się podjęła, w zakresie przestrzegania tej decyzji przez określony przez nią okres (zob. ww. wyroki: z dnia 5 czerwca 1973 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 8, 9; z dnia 26 czerwca 1975 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 20–22; a także z dnia 6 października 1982 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 8).

- 65 W roku 1976 Rada przyjęła nową metodę dostosowania wysokości wynagrodzeń, co wynika z ww. wyroku z dnia 6 października 1982 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 9–13. Następnie w drodze decyzji 81/1061/Euratom, EWWiS, EWG dotyczącej zmian w metodzie dostosowania wysokości wynagrodzeń urzędników i innych pracowników Wspólnot (Dz.U. L 386, s. 6) została wprowadzona na okres dziesięciu lat kolejna metoda dostosowania.
- 66 Wreszcie Rada wprowadziła metodę dostosowania wysokości wynagrodzeń do samego regulaminu pracowniczego, włączając do niego załącznik XI, który miał obowiązywać przez okres od dnia 1 lipca 1991 r. do dnia 30 czerwca 2001 r. Dokonała tego w drodze rozporządzenia Rady (EWWiS, EWG, Euratom) nr 3830/91 z dnia 19 grudnia 1991 r. zmieniającego Regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich w zakresie metody dostosowania wysokości wynagrodzeń (Dz.U. L 361, s. 1). Okres ważności załącznika XI do regulaminu pracowniczego w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 3830/91 został przedłużony przy dwóch kolejnych okazjach, to jest w grudniu 2000 r. i w grudniu 2003 r., zanim nie przyjęto obecnie obowiązującej wersji tego załącznika w drodze rozporządzenia nr 723/2004 na okres ośmiu lat.
- 67 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że nawet jeśli Rada nie zmieniła brzmienia art. 65 regulaminu pracowniczego, wydała ona, przyjmując załącznik XI do tego regulaminu, przepisy mające na celu wykonanie tego artykułu. Zawarte

w tym przepisie wskazania o charakterze ogólnym zostały doprecyzowane w art. 3 załącznika XI, w drodze którego Rada ustaliła na okres określonej liczby lat konkretne zasady stosowania procedury przewidzianej w art. 65 regulaminu pracowniczego, a w szczególności kryteria regulujące w sposób wyczerpujący coroczne dostosowanie wysokości wynagrodzeń.

68 Te ramy, które ograniczają uprawnienia dyskrecyjne Rady wynikające z art. 65 regulaminu pracowniczego, znajdują swe uzasadnienie zwłaszcza w świetle celów dotyczących zapewnienia w średnim okresie czasu pewnej stabilizacji i uniknięcia powracających trudności i dyskusji, w szczególności między organizacjami reprezentującymi interesy personelu a zainteresowanymi instytucjami, dotyczących tego, w jakim zakresie dostosowanie wysokości wynagrodzeń jest uzasadnione lub konieczne (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 5 czerwca 1973 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 2). W tym względzie już motyw pierwszy decyzji 81/1061 oraz motyw drugi i trzeci rozporządzenia nr 3830/91 wskazują, że wspomniane ograniczenie uprawnień dyskrecyjnych Rady ma na celu utrzymanie harmonijnych stosunków między instytucjami europejskimi a ich urzędnikami i innymi pracownikami.

69 Otóż aby wspomniane cele mogły zostać osiągnięte, Rada musi dostosować się do kryteriów określonych w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

70 Ponadto mechanizm dostosowania przewidziany w owym art. 3 załącznika XI opiera się w głównej mierze na idei odzwierciedlenia na poziomie Unii, choć z pewnym przesunięciem czasowym, ewolucji wysokości wynagrodzeń w państwach członkowskich stanowiących punkt odniesienia między lipcem roku poprzedniego a lipcem danego roku, która to ewolucja stanowi odbicie decyzji dotyczących wynagrodzeń urzędniczych podejmowanych przez władze wspomnianych państw członkowskich zgodnie z sytuacją gospodarczą panującą w danym okresie. Co więcej, kryteria określone

w art. 3 załącznika XI mogą prowadzić zarówno do rezultatów pozytywnych, jak i negatywnych, co wynika w szczególności z art. 3 ust. 6 tego załącznika.

71 Z powyższego wynika, że przyjmując załącznik XI do regulaminu pracowniczego, Rada podjęła autonomiczną decyzję o zobowiązaniu się przez okres jego obowiązywania do przestrzegania, przy wykonywaniu przysługujących jej na podstawie art. 65 regulaminu pracowniczego uprawnień dyskrecjonalnych, kryteriów określonych w sposób wyczerpujący w art. 3 tego załącznika. Sposób rozumowania reprezentowany przez Trybunał w ww. wyrokach z dnia 5 czerwca 1973 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 9, i z dnia 26 czerwca 1975 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 20–22, znajduje zastosowanie *mutatis mutandis* do rozporządzenia wprowadzającego załącznik XI do regulaminu pracowniczego, które zostało przyjęte przez Radę zgodnie z art. 65a tego regulaminu. W tych okolicznościach w ramach wspomnianego art. 3 załącznika XI Rada nie może odwoływać się do zakresu swobodnego uznania wykraczającego poza kryteria określone w tym przepisie.

72 W konsekwencji w celu odstąpienia od stosowania metody przewidzianej w art. 3 załącznika XI do tego regulaminu i uwzględnienia innych kryteriów niż te określone w tym ostatnim przepisie Rada nie może powoływać się w kontekście corocznego przeglądu wysokości wynagrodzeń na uprawnienia dyskrecjonalne nadane jej przez art. 65 regulaminu pracowniczego.

— W przedmiocie możliwości uwzględnienia poważnego kryzysu gospodarczego

73 Jeżeli chodzi o podnoszoną przez Radę i interweniujące państwa członkowskie możliwość uwzględnienia w ramach corocznego przeglądu wysokości wynagrodzeń poważnego kryzysu gospodarczego, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego „[w] przypadku poważnego i nagłego

pogorszenia się sytuacji gospodarczej oraz społecznej we Wspólnocie, stwierdzonego na podstawie danych przedłożonych przez Komisję, Komisja przedstawia właściwe wnioski, w odniesieniu do których Rada stanowi zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 283 traktatu WE”.

⁷⁴ Artykuł ten pozwala w nadzwyczajnej sytuacji odstąpić czasowo od stosowania metody przewidzianej w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, bez wprowadzania do niej zmian lub jej uchylecia na przyszłość. Artykuł 10 załącznika XI jest bowiem zamieszczony w rozdziale 5 tego załącznika, który nosi tytuł „Klauzula wyjątkowa”. Natomiast przepisy dotyczące zmiany uregulowań załącznika XI znajdują się w rozdziale 7 wspomnianego załącznika, zatytułowanym „Przepisy końcowe oraz klauzula przeglądowa”, który obejmuje tylko jeden artykuł, a mianowicie art. 15. Ów art. 15 załącznika XI z jednej strony określa okres obowiązywania przepisów przewidzianych w tym załączniku, a z drugiej strony przewiduje zasady dotyczące oceny tych przepisów pod koniec czwartego roku, w szczególności pod względem ich skutków budżetowych. Przepis ten wskazuje także na możliwość zmian tego załącznika zgodnie z procedurą określoną w art. 283 WE.

⁷⁵ Ponadto zgodnie ze swym brzmieniem art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego ma na celu umożliwienie instytucjom podjęcia działań ad hoc w wypadku nagłej zmiany sytuacji, która wymaga raczej spontanicznej reakcji, a nie całkowitej zmiany „zwykłej” metody dostosowania wysokości wynagrodzeń. Wreszcie, jak to zostało stwierdzone przez Komisję w jej sprawozdaniu z dnia 27 czerwca 1994 r. w sprawie stosowania klauzuli wyjątkowej [SEC(94) 1027 wersja ostateczna, pkt II.3, s. 5, 6], klauzula ta pozwala na uwzględnienie konsekwencji pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej, która jest zarazem poważna i nagła, jeżeli zgodnie ze „zwykłą metodą” wysokość wynagrodzeń urzędników nie mogłaby zostać dostosowana wystarczająco szybko.

- 76 Załącznik XI do regulaminu pracowniczego przewiduje zatem szczególną procedurę dostosowania wysokości wynagrodzeń w przypadku poważnego kryzysu gospodarczego.
- 77 Aby zachować wiążący charakter załącznika XI do regulaminu pracowniczego, a w szczególności jego art. 3 i 10 (zob. analogicznie ww. wyrok z dnia 5 czerwca 1973 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 13), i w braku innych przepisów tego załącznika dotyczących ewentualnego wpływu kryzysu gospodarczego na dostosowanie wysokości wynagrodzeń należy stwierdzić, że w okresie obowiązywania tego załącznika procedura przewidziana w jego art. 10 stanowi jedyną możliwość uwzględnienia kryzysu gospodarczego przy dostosowaniu wysokości wynagrodzeń i odstąpienia w konsekwencji od zastosowania kryteriów określonych w art. 3 ust. 2 wspomnianego załącznika.
- 78 Wniosku tego nie podważa fakt, że stosowanie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego zależy od wystąpienia przez Komisję z właściwym wnioskiem. W szczególności z art. 17 ust. 2 TUE wynika, że takie rozwiązanie jest zgodne z równowagą instytucyjną przewidzianą przez traktaty, które przyznają Komisji w ramach procedury legislacyjnej monopol w zakresie występowania z wnioskami dotyczącymi aktów ustawodawczych.
- 79 Zgodnie z art. 10 załącznika XI do regulaminu w przypadku poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej Komisja „przedstawia” właściwe wnioski. Zważywszy na jednoznaczne brzmienie tego artykułu, nie można uznać, że wykonanie kompetencji nadanej Komisji w art. 10 tego załącznika stanowi jedynie przysługujące tej instytucji uprawnienie.

80 Ponadto Komisja musi dochować obowiązku lojalnej współpracy między instytucjami, który był już wcześniej uznawany przez orzecznictwo (zob. w szczególności wyroki: z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 204/86 Grecja przeciwko Radzie, Rec. s. 5323, pkt 16; z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-29/99 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-11221, pkt 69), a od chwili wejścia w życie traktatu lizbońskiego został wyraźnie ustanowiony w art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE. Wreszcie, jak to wynika z art. 241 TFUE, Rada może zażądać od Komisji przeprowadzenia wszelkich analiz, które uzna za pożądane dla realizacji wspólnych celów, i przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji. Tymczasem przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia Rada nie skierowała do Komisji, jak to uczyniła w roku 1994 [zob. sprawozdanie Komisji SEC(94) 1027 wersja ostateczna z dnia 27 czerwca 1994 r., pkt I, s. 3], żadnego formalnego wezwania do wywiązania się z obowiązków ciążących na niej na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

81 Okoliczność, że procedura przewidziana w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego jest bardziej czasochłonna niż procedura określona w art. 3 tego załącznika, zwłaszcza z uwagi na to, że od wejścia w życie traktatu lizbońskiego bierze w niej udział Parlament, nie może zwolnić Rady z obowiązku przestrzegania przepisów ustanowionych w tym załączniku. Należy wskazać w tym względzie, że sama Rada przyznaje, iż nawet złożone procedury wymagające zaangażowania kilku instytucji mogą zakończyć się w niedługim czasie, jeżeli istnieje wola polityczna, aby szybko osiągnąć rezultat. Możliwość ta wynika w szczególności ze środków pozwalających na przyspieszenie przeprowadzania procedury w ramach Parlamentu, przewidzianych w art. 229 akapit drugi TFUE, a także w art. 134 ust. 4 akapit drugi, art. 142 i 144 regulaminu wewnętrznego Parlamentu Europejskiego.

82 Co się tyczy sytuacji istniejącej w momencie przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, należy przypomnieć, że zgodnie z argumentacją Rady konsekwencje kryzysu gospodarczego były już dostrzegalne w toku okresu odniesienia, który zakończył się w lipcu

2009 r. A zatem w celu doprowadzenia do przedstawienia wniosku na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu Rada mogła podjąć działania już latem 2009 r.

- 83 Z ogółu powyższych wywodów wynika, że Rada nie dysponuje zakresem swobodnego uznania, który pozwoliłby jej na podjęcie decyzji z pominięciem procedury przewidzianej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego i ustalenie ze względu na kryzys gospodarczy, tak jak to uczyniła w art. 2 i 4–17 zaskarżonego rozporządzenia, stawki dostosowania wysokości wynagrodzeń odbiegającej od tej zaproponowanej przez Komisję na podstawie samego art. 3 wspomnianego załącznika.
- 84 W konsekwencji należy stwierdzić nieważność art. 2 i 4–17 zaskarżonego rozporządzenia.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 65 regulaminu pracowniczego i art. 3–7 załącznika XI do tego regulaminu

Argumentacja stron

- 85 W zarzucie drugim Komisja podnosi, że art. 18 zaskarżonego rozporządzenia narusza art. 65 regulaminu pracowniczego i art. 3–7 załącznika XI do tego regulaminu, ponieważ stwarza nową podstawę prawną pozwalającą na poddanie zaskarżonego rozporządzenia przeglądowi i w rezultacie możliwość tymczasowego dostosowania wysokości wynagrodzeń.

- 86 W istocie art. 65 regulaminu pracowniczego ustanawia zdaniem Komisji jedynie coroczny przegląd wysokości wynagrodzeń. Możliwość tymczasowego dostosowania ich wysokości, przewidziana w art. 4–7 załącznika XI do wspomnianego regulaminu, jest uzależniona od zaistnienia znacznej zmiany kosztów utrzymania między czerwcem a grudniem i wystąpienia przez Komisję z wnioskiem. Rada nie wezwała jednak Komisji do przedstawienia stosownego wniosku, a w każdym razie Komisja nie wystąpiła z takim wnioskiem. Rada nie może też samodzielnie zdecydować o niestosowaniu wymogów proceduralnych art. 10 załącznika XI, zwłaszcza tych dotyczących konieczności przedstawienia wniosku przez Komisję i udziału Parlamentu w procedurze legislacyjnej.
- 87 W każdym wypadku stwierdzenie nieważności art. 2 i 4–7 zaskarżonego rozporządzenia sprawia, że zawarta w art. 18 tego rozporządzenia klauzula przeglądowa staje się bezprzedmiotowa.
- 88 Parlament dodaje, że art. 290 TFUE nie zezwala Radzie na zastrzeżenie własnych uprawnień w akcie wykonawczym, a art. 64 i 65 regulaminu pracowniczego oraz załącznik XI do tego regulaminu nie przewidują żadnej podstawy prawnej dla takiej klauzuli przeglądowej.
- 89 Rada podnosi, że zarzut drugi jest powiązany z zarzutem pierwszym i z tezą Komisji, zgodnie z którą przyjmując załącznik XI do regulaminu pracowniczego, Rada zrzekła się wszystkich swych uprawnień dyskrecyjnych. Artykuł 18 zaskarżonego rozporządzenia nie może być sprzeczny z art. 4–7 załącznika XI, ponieważ artykuły te nie obejmują tego samego stanu faktycznego. Wspomniany art. 18 zaskarżonego rozporządzenia dotyczy możliwości poddania stawki dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur określonej w zaskarżonym rozporządzeniu, na wniosek Komisji, przeglądowi uwzględniającemu rozwój kryzysu gospodarczego i finansowego oraz

politykę gospodarczą i społeczną Unii, w zgodzie z wyraźnie postulowaną w regulaminie pracowniczym elastycznością.

Ocena Trybunału

- ⁹⁰ Drugi zarzut Komisji dotyczy naruszenia art. 65 regulaminu pracowniczego i art. 3–7 załącznika XI do tego regulaminu w art. 18 zaskarżonego rozporządzenia, który wprowadza możliwość poddania zaskarżonego rozporządzenia przeglądowi. Taka możliwość nie została przewidziana we wniosku Komisji.
- ⁹¹ Co się tyczy poziomu wynagrodzeń, art. 65 ust. 1 regulaminu pracowniczego przewiduje jedynie ich coroczny przegląd. Natomiast, jeżeli chodzi o współczynniki korygujące, art. 65 ust. 2 tego regulaminu pozwala na podjęcie decyzji w sprawie tymczasowego dostosowania wysokości tych współczynników w przypadku istotnej zmiany wysokości kosztów utrzymania. Artykuły 1–3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego precyzują zasady corocznego przeglądu wysokości wynagrodzeń, a art. 4–7 tego załącznika określają bardziej szczegółowe zasady tymczasowego dostosowania wysokości współczynników korygujących.
- ⁹² Żaden ze wspomnianych przepisów nie przewiduje możliwości wydania, w ramach corocznego przeglądu wysokości wynagrodzeń, nowych przepisów pozwalających na ponowny przegląd ich wysokości poza dostosowaniem rocznym przeprowadzonym zgodnie z art. 65 ust. 1 regulaminu pracowniczego i art. 1–3 załącznika XI do tego regulaminu. Przywołane przepisy nie pozwalają także na odstąpienie od dokonania tymczasowego dostosowania wysokości współczynników korygujących przewidzianego w art. 65 ust. 2 regulaminu pracowniczego i art. 4–7 wspomnianego załącznika XI.

- 93 W konsekwencji art. 18 zaskarżonego rozporządzenia został przyjęty z naruszeniem art. 65 regulaminu pracowniczego i art. 3–7 załącznika XI do tego regulaminu i w związku z tym należy stwierdzić jego nieważność.
- 94 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że należy stwierdzić nieważność art. 2 i 4–18 zaskarżonego rozporządzenia.
- 95 Jednakże, aby zapobiec zerwaniu ciągłości w systemie wynagrodzeń, należy zastosować art. 264 akapit drugi TFUE i utrzymać skutki prawne przepisów zaskarżonego rozporządzenia, których nieważność stwierdzono, odnoszących się do dostosowania ze skutkiem od dnia 1 lipca 2009 r. wysokości wynagrodzeń i emerytur urzędników oraz innych pracowników Unii, a mianowicie art. 2 i 4–17 tego rozporządzenia, do chwili wejścia w życie nowego rozporządzenia wydanej przez Radę celem zastosowania się do niniejszego wyroku.

W przedmiocie kosztów

- 96 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rady kosztami postępowania, a ta ostatnia przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami niniejszego postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają koszty własne.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność art. 2 i 4–18 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 1296/2009 z dnia 23 grudnia 2009 r. dostosowującego ze skutkiem od dnia 1 lipca 2009 r. wynagrodzenia i emerytury urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej, a także współczynniki korygujące stosowane w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur.**
- 2) **Skutki prawne wywoływane przez art. 2 i 4–17 rozporządzenia nr 1296/2009 zostają utrzymane do chwili wejścia w życie nowego rozporządzenia, wydanego przez Radę Unii Europejskiej celem zastosowania się do niniejszego wyroku.**
- 3) **Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 4) **Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Litewska, Republika Austrii, Rzeczpospolita Polska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak również Parlament Europejski ponoszą koszty własne.**

Podpisy