Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

15. srpnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 268., 270., 340. i 343. UFEU-a – Protokol (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije – Članci 11., 17. i 19. – Bivši član Europske komisije – Imunitet od sudskih postupaka – Tužba zbog izvanugovorne odgovornosti – Ukidanje imuniteta – Nadležnost Suda Europske unije”

U predmetu C-758/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Polymeles Protodikeio Athinon (Visoki građanski sud u Ateni, Grčka), odlukom od 18. lipnja 2019., koju je Sud zaprimio 16. listopada 2019., u postupku

OH

protiv

ID,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan i N. Jääskinen (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu OH, G. Trantas, *dikigoros*,

– za osobu ID, E. Politis, *dikigoros*,

– za Europsku komisiju, M. Konstantinidis, T. S. Bohr i S. Delaude, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 2. veljače 2021.,

* Jezik postupka: grčki

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 343. UFEU-a i članaka 11., 17. i 19. Protokola (br. 7) o povlasticama i imunitetima Europske unije (SL 2016., C 202, str. 266.; u daljnjem tekstu: Protokol o povlasticama i imunitetima).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe OH, bivšeg člana privremenog osoblja Europske komisije, i osobe ID, bivšeg europskog povjerenika grčkog državljanstva (u daljnjem tekstu: član Komisije), u vezi s protupravnim postupanjem koje osoba OH prigovara osobi ID i koje je navodno Komisiju navelo da raskine ugovor o radu osobe OH.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U skladu s člankom 11. točkom (a) Protokola o povlasticama i imunitetima:

„Na državnom području svake države članice i neovisno o njihovu državljanstvu, dužnosnici i ostali službenici Unije:

(a) pridržavajući se odredaba Ugovorâ koje se s jedne strane odnose na propise o odgovornosti dužnosnika i ostalih službenika prema Uniji i, s druge strane, na nadležnost Suda Europske unije u sporovima između Unije i njezinih dužnosnika i ostalih službenika, uživaju imunitet od sudskih postupaka u pogledu radnja koje oni poduzimaju u službenom svojstvu, uključujući izgovorene ili napisane riječi. Taj imunitet uživaju i nakon prestanka obnašanja dužnosti.”

4 Članak 17. tog protokola propisuje:

„Dužnosnicima i ostalim službenicima Unije priznaju se povlastice, imuniteti i olakšice isključivo u interesu Unije.

Svaka institucija Unije dužna je skinuti imunitet priznat dužnosniku ili drugom službeniku kad god ona smatra da skidanje tog imuniteta nije protivno interesima Unije.”

5 Člankom 19. navedenog protokola propisuje se:

„Članci od 11. do 14. i članak 17. primjenjuju se na Predsjednika Europskog vijeća.

Oni se također primjenjuju i na članove Komisije.”

Grčko pravo

6 U skladu s člankom 3. stavkom 2. Kodikas Politikis Dikonomiasa (Građanski zakonik), iz nadležnosti grčkih sudova isključeni su stranci koji uživaju imunitet od sudskih postupaka, osim u sporovima koji se odnose na stvarna prava na nekretninama.

7 Usto, na temelju članka 24. Zakona o građanskom postupku, za grčke državljane koji uživaju imunitet od sudskih postupaka, kao i za dužnosnike koji služe u stranim zemljama, nadležan je sud na čijem su području nadležnosti boravili prije njihova upućivanja ili, ako prije njihova upućivanja nisu imali boravište u Grčkoj, sud glavnog grada te države članice.

Glavni postupak i prethodna pitanja

8 Dana 1. studenoga 2014. Komisija je zaposlila osobu OH kao člana privremenog osoblja na temelju članka 2. točke (c) Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (u daljnjem tekstu: Uvjeti zaposlenja) radi obavljanja poslova zamjenika načelnika ureda člana Komisije, pri čemu je razvrstan u razred AD 12, stupanj 2.

9 Od 1. listopada 2015. osobi OH povjereno je radno mjesto stručnjaka unutar tog ureda, razvrstano u razred AD 13, stupanj 2.

10 Dopisom od 27. travnja 2016. Komisija je osobu OH obavijestila o prestanku njezina ugovora o radu kao člana privremenog osoblja s učinkom od 1. kolovoza 2016., pozivajući se na prekid odnosa povjerenja s članom Komisije.

11 Osoba OH je 27. srpnja 2016., na temelju članka 90. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), podnijela žalbu protiv odluke o raskidu svojeg ugovora koju je Komisija odbila 28. studenoga 2016.

12 Osoba OH podnijela je 10. ožujka 2017. tužbu Općem sudu Europske unije protiv te odluke o odbijanju.

13 Presudom od 10. siječnja 2019., RY/Komisija (T-160/17, EU:T:2019:1) Opći sud poništio je Komisijinu odluku o raskidu ugovora osobe OH obrazloživši da njezino pravo na to da je se prethodno sasluša nije bilo poštovano. Prema mišljenju Općeg suda, Komisija nije dokazala da je osobi OH bilo omogućeno da učinkovito iznese svoje stajalište prije raskida njezina ugovora.

14 Nakon te presude Komisija je saslušala osobu OH, te joj je odlukom od 10. travnja 2019. ponovno raskinula ugovor o radu. Osoba OH je zatim protiv potonje odluke podnijela novu žalbu na temelju članka 90. Pravilnika o osoblju, koju je Komisija odbila 14. kolovoza 2019.

15 Osoba OH podnijela je 2. prosinca 2019. Općem sudu tužbu za poništenje potonje odluke o odbijanju. Opći sud odbio je tu tužbu presudom od 13. siječnja 2021., RY/Komisija (T-824/19, neobjavljena, EU:T:2021:6).

16 U rujnu 2017., usporedno s postupcima pokrenutima pred Općim sudom, osoba OH podnijela je tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev, tj. Polymeles Protodikeio Athinonom (Visoki građanski sud u Ateni, Grčka), kojom je zahtijevala da se članu Komisije naloži da joj nadoknadi štetu koju je navodno pretrpjela zbog toga što je potonji protiv nje iznio klevetničke navode, prigovarajući joj da je ona uzrok prekida odnosa uzajamnog povjerenja i nedostatke u izvršavanju njezinih dužnosti. Naime, to ponašanje člana Komisije navodno je navelo Komisiju da raskine ugovor o radu osobe OH, čime joj je nanesena imovinska šteta koju procjenjuje na iznos od 452 299 eura, što odgovara izmakloj dobiti od plaće za razdoblje od 1. studenoga 2016. do 31. listopada 2019.

Osoba OH od suda koji je uputio zahtjev također zahtijeva da članu Komisije naloži da joj isplati iznos od 600 000 eura na ime neimovinske štete i da mu naloži da povuče lažne i klevetničke navode koji su joj navodno nanijeli štetu.

17 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je tužba osobe OH podnesena protiv bivšeg europskog povjerenika koji, iako je grčki državljanin, uživa povlasticu imuniteta od sudskih postupaka na temelju članka 343. UFEU-a i članaka 11., 17. i 19. Protokola o povlasticama i imunitetima. U tom kontekstu taj sud dvoji o načinu na koji treba tumačiti relevantna pravila Unije, kao i u pogledu svoje nadležnosti za odlučivanje u takvom sporu.

18 Osim toga, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je 22. prosinca 2017. Komisijina Glavna uprava za ljudske resurse i sigurnost donijela potvrdu prema kojoj „[član Komisije] uživa, u [tom] svojstvu […], imunitet od sudskih postupaka u pogledu radnji koje on poduzima u službenom svojstvu, uključujući izgovorene ili napisane riječi, u skladu s člancima 11. i 19. [Protokola o povlasticama i imunitetima]. Kolegij povjerenika može, na zahtjev nacionalnog suda, ukinuti imunitet, ali pod uvjetom da to ukidanje nije u suprotnosti s interesima Unije”.

19 U tim je okolnostima Polymeles Protodikeio Athinon (Visoki građanski sud u Ateni) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Podudaraju li se pojmovi ‚imunitet od sudskih postupaka’ […] i ‚imunitet’ […] iz članka 11. [Protokola o povlasticama i imunitetima], kako su navedeni i u svrhu koja se njima želi postići?

2. Obuhvaća li i uključuje li izraz ‚imunitet od sudskih postupaka’/‚imunitet’ iz članka 11. [Protokola o povlasticama i imunitetima], osim kaznenih postupaka, i građanskopravne postupke koje oštećene treće osobe pokreću protiv članova Komisije?

3. Može li se ‚imunitet od sudskih postupaka’/‚imunitet’ povjerenika ukinuti i u okviru građanskopravnog postupka protiv povjerenika, kao što je postupak koji je pokrenut u ovom slučaju? U slučaju potvrdnog odgovora, tko treba pokrenuti postupak ukidanja?

4. Jesu li sudovi Europske unije nadležni za odlučivanje o tužbi zbog izvanugovorne odgovornosti protiv povjerenika, kao što je tužba koja je podnesena u ovom slučaju?”

Prethodna pitanja

Četvrto pitanje

20 Svojim četvrtim pitanjem, koje valja razmotriti na prvome mjestu, sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li Sud Europske unije nadležan za odlučivanje o tužbi zbog izvanugovorne odgovornosti koju je podnio bivši član privremenog osoblja Komisije zbog protupravnog postupanja koje prigovara članu te institucije čiji je on bio suradnik i koje je Komisiju navodno navelo da raskine radni odnos s tim službenikom.

21 Kao prvo, valja istaknuti da je, u skladu s člankom 268. UFEU-a, u vezi s člankom 340. UFEU-a drugim i trećim stavkom, Sud nadležan za rješavanje sporova koji se odnose na naknadu štete koju su prouzročile institucije Unije ili njezini službenici pri obavljanju svojih dužnosti.

22 Usto, iz ustaljene sudske prakse suda proizlazi da je Sud jedini nadležan za odlučivanje u sporovima o izvanugovornoj odgovornost Unije, uz isključenje nadležnosti nacionalnih sudova (vidjeti u tom smislu presude od 13. veljače 1979., Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, t. 16. i od 29. srpnja 2010., Hanssens-Ensch, C-377/09, EU:C:2010:459, t. 17.).

23 To je konkretno slučaj sa zahtjevom za naknadu štete za koju se tvrdi da ju je uzrokovalo osoblje Unije te da proizlazi iz akata koji, na temelju internog i izravnog odnosa, predstavljaju nužan nastavak zadaća povjerenih institucijama (vidjeti u tom smislu presudu od 10. srpnja 1969., Sayag, 9/69, EU:C:1969:37, t. 7.).

24 Kao drugo, kao što je to Sud pojasnio u više navrata, svaki spor između dužnosnika ili službenika Unije i institucije u kojoj je zaposlen, kada taj spor proizlazi iz radnog odnosa koji povezuje osobu o kojoj je riječ i tu instituciju, čak i ako je riječ o tužbi za naknadu štete, obuhvaćen je člankom 270. UFEU-a i člankom 91. stavkom 1. Pravilnika o osoblju (presude od 10. rujna 2015., Réexamen Missir Mamachi di Lusignano/Komisija, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, t. 38., i od 4. lipnja 2020., Schokker/AESA, C-310/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:435, t. 50.).

25 Naime, s jedne strane, članak 270. UFEU-a predviđa da je Sud Europske unije nadležan u svim sporovima između Unije i njezinih službenika u granicama i prema uvjetima utvrđenima u Pravilniku o osoblju i Uvjetima zaposlenja. S druge strane, članak 91. stavak 1. Pravilnika o osoblju propisuje da je Sud Europske unije nadležan u svim sporovima između Unije i svake osobe na koju se taj Pravilnik o osoblju primjenjuje i koji se odnose na zakonitost akta kojim je dotična osoba oštećena.

26 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je tužbu zbog izvanugovorne odgovornosti pred sudom koji je uputio zahtjev podnijela osoba OH, u svojstvu bivšeg člana privremenog osoblja Komisije, protiv bivšeg europskog povjerenika.

27 Usto, sud koji je uputio zahtjev navodi da se imovinska i neimovinska šteta čiju naknadu osoba OH traži od člana Komisije temelji na navodnim klevetničkim tvrdnjama tog člana jer je osobi OH prigovorio da je uzrokovala gubitak uzajamnog povjerenja i da je počinila povrede u obavljanju svojih dužnosti – tvrdnje koje su navele Komisiju da raskine njezin ugovor o radu u službi te institucije.

28 U tom pogledu, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 37. i 42. svojeg mišljenja, navodna šteta u glavnom postupku proizlazi iz prekida radnog odnosa kao takvog, s obzirom na to da je član Komisije izjavio da više nema povjerenja u osobu OH. Međutim, takva izjava nužno ulazi u okvir izvršavanja dužnosti člana Komisije. Naime, ta je izjava podnesena u prilog odluci potonjeg da više ne želi koristiti usluge osobe OH, a ta je odluka u okviru nadležnosti člana Komisije koje su mu dodijeljene za organizaciju svojeg ureda kako bi se okružio osobama u koje ima povjerenja i kako bi mu se omogućilo da što bolje ostvari zadaće koje su mu povjerene kao europskom povjereniku.

29 Iz toga proizlazi da je ponašanje, poput onog koje osoba OH prigovara članu Komisije, zapravo obuhvaćeno upravljanjem potonjeg osobljem svojeg ureda. Stoga treba smatrati da je takvo ponašanje neodvojivo od izvršavanja dužnosti tog člana, kao nužnog nastavka zadaće koja mu je povjerena u tom svojstvu, u smislu sudske prakse Suda navedene u točki 23. ove presude.

30 Osim toga, iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je tužitelj u glavnom postupku bio zaposlen kao član privremenog osoblja Komisije, u skladu s člankom 2. točkom (c) Uvjeta zaposlenja.

31 Stoga, ako se pokaže da uzročno-posljedična veza između, s jedne strane, ponašanja koje se prigovara članu Komisije i, s druge strane, navodne štete na koju se poziva osoba OH nije izravna, odnosno ako je ta šteta uzrokovana konačnom odlukom o otkazu koju je 27. travnja 2016. donio glavni direktor Komisijine Glavne uprave za ljudske resurse i sigurnost, čak i ako je član Komisije bio uzrok pokretanja postupka koji je doveo do donošenja te odluke, spor u glavnom postupku proizlazit će iz radnog odnosa osobe OH i institucije Unije, odnosno Komisije.

32 Osim toga, osoba OH tvrdi da postupanje koje prigovara članu Komisije nije samo naštetilo njegovoj budućnosti i njegovoj profesionalnoj karijeri u Uniji, nego mu je također uzrokovalo izmaklu dobit od plaće u iznosu od 452 299,32 eura koju bi primio od Komisije da njegov ugovor o radu nije prijevremeno raskinut.

33 U tim okolnostima, tužba koju je bivši član privremenog osoblja Unije podnio zbog izvanugovorne odgovornosti, poput osobe OH, zbog protupravnog postupanja koje je navodno počinio bivši član Komisije čiji je ona bila jedan od izravnih suradnika, povodom odluke potonjeg da ne nastavi s tom suradnjom, proizlazi iz radnog odnosa koji povezuje tog službenika i Komisiju. Takva tužba stoga je obuhvaćena područjem primjene članka 270. UFEU-a i članka 91. stavka 1. Pravilnika o osoblju, koji se primjenjuju na temelju članka 46. Uvjeta zaposlenja. Ona je također obuhvaćena područjem primjene članka 268. UFEU-a, u vezi s člankom 340. UFEU-a, s obzirom na to da se njome zahtjeva naknada za štetne posljedice koje proizlaze iz navodno protupravnog postupanja člana Komisije prilikom obavljanja njegovih dužnosti.

34 Slijedom toga, u skladu s tim odredbama, Sud ima isključivu nadležnost za odlučivanje o takvom sporu.

35 S obzirom na prethodna razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti da Sud Europske unije ima isključivu nadležnost, uz isključenje nadležnosti nacionalnih sudova, za odlučivanje o tužbi zbog izvanugovorne odgovornosti koju je podnio bivši član Komisijina privremenog osoblja zbog protupravnog postupanja koje prigovara članu te institucije čiji je on bio suradnik i koje je navodno Komisiju navelo da raskine radni odnos s tim službenikom. Takva tužba mora se podnijeti protiv Unije, koju zastupa Komisija, a ne protiv člana Komisije o kojem je riječ.

Prvo, drugo i treće pitanje

36 Uzimajući u obzir odgovor na četvrto pitanje, nije potrebno odgovoriti na prvo, drugo i treće pitanje, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev nije nadležan za odlučivanje u glavnom postupku.

Troškovi

37 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Sud Europske unije ima isključivu nadležnost, uz isključenje nadležnosti nacionalnih sudova, za odlučivanje o tužbi zbog izvanugovorne odgovornosti koju je podnio bivši član

privremenog osoblja Europske komisije zbog protupravnog postupanja koje prigovara članu te institucije čiji je on bio suradnik i koje je navodno Europsku komisiju navelo da raskine radni odnos s tim službenikom. Takva tužba mora se podnijeti protiv Unije, koju zastupa Komisija, a ne protiv člana Komisije o kojem je riječ.

Potpisi