Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

14. prosinca 2018.*

„Javna služba – Dužnosnici – Reforma Pravilnika o osoblju – Uredba (EU, Euratom) br. 1023/2013 – Vrste radnih mjesta – Prijelazna pravila o raspoređivanju na određene vrste radnih mjesta – Članak 30. Priloga XIII. Pravilniku o osoblju – Administratori u prijelaznom razdoblju (AD 13) – Administratori (AD 12) – Promaknuće na temelju članka 45. Pravilnika o osoblju koje je dopušteno samo u okviru karijernih tokova koji odgovaraju vrsti popunjenog radnog mjesta – Pristup radnom mjestu „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto" ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto" isključivo u skladu s postupkom iz članka 4. i članka 29. stavka 1. Pravilnika o osoblju – Jednako postupanje – Gubitak prava na promaknuće u viši razred – Legitimna očekivanja"

U predmetu T-526/16,

FZ, dužnosnik Europske komisije i drugi dužnosnici Europske komisije čija se imena navode u prilogu [1], koje zastupaju T. Bontinck i A. Guillerme, *avocats*,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju su u početku zastupali J. Currall i G. Gattinara, zatim G. Gattinara i C. Berardis-Kayser, te naposljetku G. Berscheid, G. Gattinara i L. Radu Bouyon, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Europski parlament, kojeg su zastupali N. Chemaï i M. Dean, a zatim L. Deneys, J. Steele i J. Van Pottelberge, u svojstvu agenata,

i

Vijeće Europske unije, koje je zastupao M. Bauer i E. Rebasti, a zatim M. Bauer i R. Meyer, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 270. UFEU-a za poništenje Komisijinih odluka kojima je tijelo za imenovanje te institucije rasporedilo tužitelje na radna mjesta „administrator u prijelaznom razdoblju" ili „administrator" zbog čega su od 1. siječnja 2014. izgubili pravo na promaknuće u viši razred, , kako su te odluke bile potvrđene odlukama navedenog tijela od 3. srpnja, 17. srpnja i 6. kolovoza 2014.

* Jezik postupka: francuski

1 Popis ostalih dužnosnika Europske komisije priložen je u verziji koja se dostavlja strankama.

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: I. Pelikánová, predsjednica, P. Nihoul i J. Svenningsen (izvjestitelj), suci,

tajnik: M. Marescaux, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 17. listopada 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

1 FZ i devetero drugih tužitelja čija se imena navode u prilogu dužnosnici su Europske komisije iz funkcijske skupine administratora (AD) u razredima AD 12 i AD 13.

2 Iz odjeljka A Priloga I. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije u njegovoj verziji koja se primjenjivala od 1. svibnja 2004. do 31. prosinca 2013. (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju iz 2004.) proizlazi da dužnosnici iz funkcijske skupine administratora, raspoređeni u skladu s člankom 5. navedenog Pravilnika o osoblju, mogu napredovati od razreda AD 5 do razreda AD 14 promaknućem na temelju članka 45. navedenog Pravilnika o osoblju, koje „stupa na snagu imenovanjem dužnosnika u sljedeći viši razred njegove funkcijske skupine" i za koje se „odabir […] provodi isključivo među dužnosnicima koji su najmanje dvije godine bili u svom razredu, nakon što se usporede zasluge dužnosnika koji ispunjavaju uvjete za promaknuće". Stoga je, u skladu s tim pravilnikom, dužnosnik koji je na radnom mjestu administratora u razredu AD 12 AD 13 imao pravo na promaknuće u viši razred na temelju članka 45. istog pravilnika.

3 Uredba (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.) stupila je na snagu 1. studenoga 2013. Uvodne izjave 17., 18. i 19. te uredbe glase kako slijedi:

„(17) Vijeće je od Komisije zatražilo studiju i podnošenje odgovarajućih prijedloga o članku 5. stavku 4., Prilogu I. odjeljku A i članku 45. stavku 1. Pravilnika o osoblju [iz 2004.] kako bi se ustanovila jasna veza između odgovornosti i razreda te kako bi se osigurao veći naglasak na razini odgovornosti kad se uspoređuju zasluge u kontekstu promaknuća.

(18) Uzimajući u obzir taj zahtjev, primjereno je da bi se promaknuće u viši razred trebalo uvjetovati osobnom posvećenošću, unapređenjem vještina i kompetencija te izvršavanjem dužnosti čija važnost opravdava imenovanje dužnosnika u taj viši razred.

(19) Karijerni tok u funkcijskim skupinama [administratora (AD) i asistenata (AST)] trebalo bi preustrojiti tako da se najviši razredi budu rezervirani za ograničen broj dužnosnika koji imaju najvišu razinu odgovornosti. Stoga administratori mogu napredovati samo do razreda AD 12, osim ako ih se imenuje na određeno radno mjesto iznad tog razreda, a razredi AD 13 i AD 14 trebali bi biti rezervirani za ono osoblje čije funkcije sa sobom donose znatne odgovornosti. Slično tomu, dužnosnici u razredu AST 9 mogu biti promaknuti u razred AST 10 samo u skladu s postupkom utvrđenim u članku 4. i članku 29. stavku 1. Pravilnika o osoblju."

4 Člankom 5. stavkom 4. Pravilnika o osoblju, u verziji koja se primjenjuje od 1. siječnja 2014. (u daljnjem tekstu: novi Pravilnik o osoblju ili Pravilnik o osoblju), određuje se:

„Tablica s pregledom vrsta radnih mjesta navedena je u Prilogu I. odjeljku A [novog Pravilnika o osoblju]. Tijelo za imenovanje svake institucije na temelju te tablice i nakon savjetovanja s odborom za Pravilnik o osoblju može detaljnije utvrditi poslove i ovlasti u vezi sa svakom vrstom radnog mjesta”.

5 Iz točke 1. odjeljka A Priloga I. novom Pravilniku, naslovljenom „Vrste radnih mjesta u svakoj funkcijskoj skupini kako je predviđeno člankom 5. stavkom 4.” u pogledu funkcijske skupine AD proizlazi da:

– dužnosnici koji su novozaposleni na radno mjesto „administrator” mogu napredovati od razreda AD 5 do razreda AD 12;

– dužnosnici koji su novozaposleni na radno mjesto „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” mogu napredovati od razreda AD 9 do razreda AD 14; i da

– dužnosnici koji su novozaposleni na radno mjesto „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto” mogu napredovati od razreda AD 13 do razreda AD 14;

6 Osim toga, članak 45. Pravilnika o osoblju iz 2004., u verziji te odredbe u novom Pravilniku o osoblju izmijenjen je dodavanjem sljedeće rečenice: „Osim ako se primjenjuje postupak iz članka 4. i članka 29. stavka 1. [Pravilnika o osoblju], dužnosnici mogu napredovati samo ako su na radnom mjestu koje odgovara vrsti radnih mjesta iz Priloga I., odjeljka A, za sljedeći viši razred”.

7 U okviru prijelaznih odredbi koje su predmet Priloga XIII. novom Pravilniku o osoblju, člankom 30. navedenog priloga, u njegovu stavku 1., određuje se:

„Odstupajući od Priloga I. odjeljka A. točke [1.], na dužnosnike koji su u službi na dan 31. prosinca 2013. primjenjuje se sljedeća tablica vrsta radnih mjesta u funkcijskoj skupini AD:

[…]	[…]
Načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto	AD 9 – AD 14
Savjetnik ili jednakovrijedno mjesto	AD 13 – AD 14
Viši administrator u prijelaznom razdoblju	AD 14
Administrator u prijelaznom razdoblju	AD 13
Administrator	AD 5 – AD 12”

”

8 Stavci 2., 3. i 4. članka 30. Priloga XIII. novom Pravilniku o osoblju glase kako slijedi:

„2. S učinkom od 1. siječnja 2014. tijelo za imenovanje raspoređuje dužnosnike koji su u službi na dan 31. prosinca 2013. u funkcijskoj skupini AD na sljedeće vrste radnih mjesta:

[…]

(b) dužnosnici koji su 31. prosinca 2013. bili u razredu AD 13 i koji nisu bili na radnom mjestu [‚]načelnika odjela[’] ili [‚]savjetnika[’] ili [‚]jednakovrijednim mjestima[’] raspoređuju se na radno mjesto ‚administrator u prijelaznom razdoblju’;

(c) dužnosnici koji su 31. prosinca 2013. bili u razredima AD 9 do AD 14 i koji nisu bili na radnom mjestu [‚]načelnika odjela ili jednakovrijednom mjestu[’] raspoređuju se na radno mjesto ‚načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto’;

(d) dužnosnici koji su 31. prosinca 2013. bili u razredima AD 13 ili AD 14 i koji nisu bili na radnom mjestu [‚]savjetnika ili jednakovrijednom mjestu[’] raspoređuju se na radno mjesto ‚savjetnik ili jednakovrijedno mjesto’;

(e) dužnosnici koji su 31. prosinca 2013. bili u razredima AD 5 do AD 12 i koji nisu bili na radnom mjestu [‚]načelnika odjela ili jednakovrijednom mjestu[’] raspoređuju se na radno mjesto ‚administrator’.

3. Odstupajući od stavka 2., dužnosnike u razredima AD 9 do AD 14 koji imaju posebne odgovornosti tijelo za imenovanje može prije 31. prosinca 2015. rasporediti na radno mjesto ‚načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto’ ili ‚savjetnik ili jednakovrijedno mjesto’. Svako tijelo za imenovanje utvrđuje odredbe za provedbu ovoga članka. Međutim ukupan broj dužnosnika koji imaju koristi od ove odredbe ne prelazi 5 % dužnosnika koji su u funkcijskoj skupini AD na dan 31. prosinca 2013.

4. Raspoređivanje na određenu vrstu radnog mjesta ostaje na snazi dok dužnosnik ne bude raspoređen na novu dužnost koja odgovara drugoj vrsti radnog mjesta.”

9 Komisija je 16. prosinca 2013. donijela odluku C(2013) 8968 *final* o općim provedbenim odredbama članka 45. novog Pravilnika o osoblju, objavljenu u *Upravnim informacijama* br. 55-2013 od 19. prosinca 2013. U skladu s člankom 3. drugom alinejom navedenih općih provedbenih odredbi, „[o]dluka o promaknuću dužnosnika ne može biti donesena [osim] ako je”, „u trenutku pokretanja postupka promaknuća […] taj dužnosnik na radnom mjestu koje odgovara jednoj od vrsta radnih mjesta za razred u koji može biti promaknut, navedenih u Prilogu I. odjeljku A članku 30. stavku 1. ili članku 31. stavku 1. Priloga XIII. [novom] Pravilniku osoblju”.

10 Nakon što su 1. siječnja 2014. mjere navedene u točkama 3. do 9. ove presude stupile na snagu, tužitelji u razredu AD 12 bili su raspoređeni na radno mjesto „administrator”, što podrazumijeva da se njihov karijerni tok odvija između razreda AD 5 i AD 12, dok je onaj u razredu AD 13 bio raspoređen na radno mjesto „administrator u prijelaznom razdoblju” kojim se ne daje nikakvo pravo na raspoređivanje u viši razred. Komisijino tijelo za imenovanje (u daljnjem tekstu: TZI) 30. prosinca 2013. stoga je u informatičkom sustavu upravljanja osobljem, koji se naziva „SysPer 2” (u daljnjem tekstu: SysPer 2) izmijenio osobne dosjee tužiteljâ, pri čemu je u njima naveo da su na novom radnom zbog čega od 1. siječnja 2014. više nisu imali pravo na promaknuće u viši razred.

11 Između 12. i 31. ožujka 2014. osam je tužitelja, na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju, pojedinačno podnijelo žalbu, kako općeg tako i pojedinačnog značenja, protiv odluka TZI-ja o onemogućavanju ikakvog promaknuća tužiteljâ u viši razred, u okviru godišnjih promaknuća predviđenih na temelju članka 45. Pravilnika o osoblju.

12 Dvoje drugih tužitelja, odnosno GH i GC, podnijelo je pojedinačno 11. i 24. travnja 2014. sličnu žalbu.

13 Odlukama od 3. srpnja 2014., čiji je tekst istovjetan, TZI je odbio žalbe podnesene između 12. i 31. ožujka 2014., osim one GK-a koja je odbijena odlukom TZI-ja od 17. srpnja 2014. Osim toga, odlukom od 6. kolovoza 2014. TZI je odbio žalbe od 11. i 24. travnja 2014.

Postupak i zahtjevi stranaka

14 Zahtjevom podnesenim tajništvu Službeničkog suda Europske unije 20. listopada 2014. i prvotno upisanim pod brojem F-113/14, tužitelji su podnijeli ovu tužbu.

15 Odlukom od 26. studenoga 2014. predsjednik trećeg vijeća Službeničkog suda, nakon što je saslušao stranke, odlučio je prekinuti ovaj postupak dok odluke kojima se završava postupak u predmetima U4U i dr./Parlament i Vijeće (T-17/14) te USFSPEI/Parlament i Vijeće (T-75/14) ne postanu pravomoćne.

16 Vijeće Europske unije i Europski parlament zatražili su 10. prosinca 2014., odnosno 20. siječnja 2015., na temelju članka 86. Poslovnika Službeničkog suda. intervenciju u potporu Komisijinu zahtjevu. U tom su pogledu obaviješteni da će se njihovi zahtjevi obraditi nakon nastavka postupka.

17 Na temelju članka 3. Uredbe (EU, Euratom) 2016/1192 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika (SL 2016., L 200, str. 137.), ovaj je predmet prenesen na Opći sud u stanju u kojem se nalazio 31. kolovoza 2016. te u njemu nadalje treba postupati u skladu s Poslovnikom Općeg suda. Taj je predmet tako upisan pod brojem T-526/16 te je dodijeljen prvom vijeću.

18 Nakon objave presude od 15. rujna 2016., U4U i dr./Parlament i Vijeće (T-17/14, neobjavljeno, EU:T:2016:489), potom presude od 16. studenoga 2017., USFSPEI/Parlament i Vijeće (T-75/14, EU:T:2017:813) i iz utvrđenja o nepodnošenju žalbe protiv tih odluka u roku koji je predviđen člankom 56. Statuta Suda Europske unije, postupak u ovom predmetu nastavljen je i stoga je Komisija bila pozvana podnijeti odgovor na tužbu, što je i učinila u za to određenom roku, odnosno 17. travnja 2018.

19 Odlukom od 19. travnja 2018. Parlamentu i Vijeću, na temelju članka 144. Poslovnika, odobrena je intervencija u potporu Komisijinu zahtjevu.

20 Tužitelji su 31. svibnja 2018. podnijeli repliku u okviru druge razmjene podnesaka koju je odobrio Opći sud.

21 Parlament i Vijeće su 31. svibnja 2018. podnijeli svoje intervencijske podneske na koje glavne stranke nisu podnijele očitovanja.

22 U okviru predmeta FZ i dr./Komisija (T-540/16), nakon podnošenja zahtjeva za spajanje tog predmeta s ovim predmetom, stranke su saslušane o tom pitanju te nisu imale nikakav prigovor u tom pogledu.

23 Nakon podnošenja odgovora na repliku 17. srpnja 2018. završen je pisani dio postupka.

24 Odlukom od 18. rujna 2018., nakon saslušanja stranaka, ovaj je predmet spojen s predmetima T-525/16 (GQ i dr./Komisija) i T-540/16 (FZ i dr./Komisija) u svrhu usmenog dijela postupka.

25 Izlaganja stranaka saslušana su na raspravi održanoj 17. listopada 2018. Tijekom rasprave Opći sud pozvao je Komisiju da mu u roku od dva tjedna dostavi određene informacije o trenutačnom položaju tužiteljâ prema Pravilniku o osoblju. Nakon odgovora koji je Komisija dostavila 31. listopada 2018. i očitovanja tužiteljâ od 13. studenoga 2018., zatvoren je usmeni dio postupka.

26 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

– ponajprije,

– utvrdi nezakonitost članka 45. i Priloga I. novom Pravilniku o osoblju, kao i prijelaznih mjera koje se na njih odnose,

– poništi odluke TZI-ja, kako općeg tako i pojedinačnog značenja, o onemogućavanju ikakvog promaknuća tužiteljâ, kao dužnosnika u razredu AD 12 ili AD 13, u okviru godišnjih promaknuća za 2014.,

– naloži Komisiji snošenje troškova,

– podredno,

– poništi odluke TZI-ja, kako općeg tako i pojedinačnog značenja, o onemogućavanju ikakvog promaknuća koje se odnosi na tužitelje, kao dužnosnike u razredu AD 12 ili AD 13, u okviru godišnjih promaknuća za 2014.,

– naloži Komisiji snošenje troškova,

27 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu,

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

28 Parlament od Općeg suda zahtijeva da odbije argumente tužiteljâ čiji je cilj neprimjena članka 45. i Priloga I. novom Pravilniku o osoblju kao i prijelaznih mjera koje se na njih odnose.

29 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu,

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

Dopuštenost tužbe

30 Podredno, time što zaključuje da je tužba dopuštena, Komisija naglašava da se ona zapravo odnosi samo na odluke TZI-ja o raspoređivanju tužiteljâ, ovisno o slučaju, na radna mjesta „administrator u prijelaznom razdoblju” ili „administrator” s učinkom od 1. siječnja 2014. Međutim, navodi da, iako je osam tužitelja podnijelo svoje žalbe protiv tih akata kojima im se nanosi šteta u rokovima propisanim Pravilnikom o osoblju, tomu nije tako u slučajevima GH-a i GC-a. U pogledu potonjih tužitelja ipak zagovara stajalište, s obzirom na točku 57. rješenja od 16. srpnja 2015, FG/Komisija (F-20/15, EU:F:2015:93), prema kojem su njihove žalbe podnesene u roku od tri mjeseca koji teče od obavijesti od 14. travnja 2014.

31 S obzirom na to da postojanje akta kojim se nanosi šteta u smislu članka 90. stavka 2. i članka 91. stavka 1 Pravilnika o osoblju nužan uvjet dopuštenosti svake tužbe koju dužnosnici podnose protiv institucije kojom su obuhvaćeni, u okolnostima ovog slučaja valja najprije utvrditi koje akte tužitelji namjeravaju osporavati ovom tužbom i ocijeniti jesu li to akti kojima im se nanosi šteta (vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 2017., HN/Komisija, T-588/16, neobjavljena, EU:T:2017:292, t. 39. i rješenje od 16. srpnja 2015., FG/Komisija, F-20/15, EU:F:2015:93, t. 43.). Nadalje, s obzirom na to da je dopuštenost tužbe podnesene pred Općim sudom, na temelju članka 270. UFEU-a i članka 91.

Pravilnika o osoblju, uvjetovana pravilnim odvijanjem predsudskog postupka i poštovanjem njime predviđenih rokova (vidjeti presudu od 28. travnja 2017., HN/Komisija, T-588/16, neobjavljena, EU:T:2017:292, t. 36. i navedena sudska praksa), za svakoga od njih valja utvrditi jesu li svoje pojedinačne žalbe podnijeli u roku predviđenim člankom 90. stavkom 2. Pravilnika o osoblju.

32 U tom pogledu, dužnosnici koji su na radnim mjestima administratora u razredima AD 5 do AD 13 na datum 31. prosinca 2013. mogli su biti raspoređeni na različite vrste radnih mjesta, odnosno „administrator u prijelaznom razdoblju", „administrator", „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto" ili „načelnik ili jednakovrijedno mjesto" (vidjeti u tom smislu presude od 28. travnja 2017., HN/Komisija, T-588/16, neobjavljena, EU:T:2017:292, t. 40. i od 16. srpnja 2015., EJ i dr./Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, t. 43.).

33 Stoga, odlukama TZI-ja od 30. prosinca 2013. o raspoređivanju tužiteljâ, ovisno o slučaju, na radno mjesto „administrator u prijelaznom razdoblju" ili „administrator" koje su provedene uvođenjem napomene o raspoređivanju tužiteljâ na te vrste radnih mjesta u njihovim pojedinačnim osobnim dosjeima u sustavu SysPer 2 (u daljnjem tekstu: pobijane odluke), njima se nanosi šteta jer imaju za posljedicu to da s učinkom od 1. siječnja 2014. tužitelji gube pravo na promaknuće u viši razred (vidjeti u tom smislu presude od 28. travnja 2017., HN/Komisija, T-588/16, neobjavljeno, EU:T:2017:292, t. 42. i navedena sudska praksa i od 16. srpnja 2015., EJ i dr./Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, t. 45.).

34 K tomu, kao što to priznaje Komisija, osim u slučajevima GH-a i GC-a, tužitelji su te odluke osporavali žalbama koje su podnesene u roku od tri mjeseca, u skladu s člankom 90. stavkom 2. Pravilnika o osoblju.

35 U pogledu dvaju tužitelja koji su svoje žalbe podnijeli 24. i 11. travnja 2014., ni za te se žalbe ne može smatrati kao da su podnesene nepravodobno u odnosu na rok od tri mjeseca predviđen člankom 90. stavkom 2. Pravilnika o osoblju. Naime, valja utvrditi da Komisija nije u mogućnosti potvrditi na koje su datume ti tužitelji saznali za izmjenu od 30. prosinca 2013. njihovih pojedinačnih osobnih dosjea sadržanih u sustavu SysPer 2 jer ih, protivno člancima 25. i 26. Pravilnika o osoblju, nije obavijestila o tim pojedinačnim odlukama koje se na njih odnose (vidjeti u tom smislu rješenje od 16. srpnja 2015., FG/Komisija, F-20/15, EU:F:2015:93, t. 46. i navedena sudska praksa).

36 U takvim okolnostima valja priznati da, čak i pod pretpostavkom da je dvoje dotičnih tužiteljâ prije saznalo, odnosno 24. i 11. siječnja 2014., za izmjenu u sustavu SysPer 2 o svojim radnim mjestima, oblik u kojem su bili upoznati s tim odlukama mogao ih je dovesti u zabludu (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 1979., Orlandi/Komisija, 117/78, EU:C:1979:109, t. 11.).

37 U tim okolnostima, ovu tužbu valja proglasiti dopuštenom s obzirom na to da je usmjerena protiv pobijanih odluka. Osim toga, uzimajući u obzir razvoj predsudskog postupka, valja uzeti u obzir obrazloženje navedeno u odlukama o odbijanju žalbi tužiteljâ jer bi se to obrazloženje trebalo podudarati s obrazloženjem pobijanih odluka (vidjeti u tom smislu presude od 9. prosinca 2009., Komisija/Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, t. 58. i 59. i od 16. siječnja 2018., SE/Vijeće, T-231/17, neobjavljena, EU:T:2018:3, t. 22.).

Zahtjev za utvrđenje nezakonitosti određenih odredbi Pravilnika o osoblju

38 Što se tiče zahtjeva da Opći sud utvrdi nezakonitost članka 45. novog Pravilnika o osoblju i prijelaznih odredbi koje se na njega odnose, valja podsjetiti da je točno da se u okviru zahtjeva za poništenje pojedinačne odluke koja se na njega odnosi, dužnosnik ili član ugovornog osoblja, u skladu s člankom 277. UFEU-a, može pozvati na nezakonitost općeg akta na temelju kojeg je ta odluka

donesena. Naime, na temelju potonje odredbe samo je sud Unije ovlašten utvrditi nezakonitost općeg akta i primijeniti učinke te neprimjenjivosti na pojedinačni akt koji se pred njim pobija (presuda od 27. listopada 2016., ESB/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, t. 49.).

39 Međutim, utvrđenje nezakonitosti koje provodi sud u skladu s odredbama članka 277. UFEU-a nema učinak *erga omnes* jer, iako povlači za sobom nezakonitost pojedinačne pobijane odluke, ipak ostavlja na snazi opći akt u pravnom poretku bez utjecaja na zakonitost drugih akata koji su na temelju njega doneseni i koji nisu pravodobno bili pobijani tužbom (vidjeti u tom smislu presudu od 21. veljače 1974., Kortner i dr./Vijeće i dr., 15/73 do 33/73, 52/73, 53/73, 57/73 do 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 i 135/73 do 137/73, EU:C:1974:16, t. 37. i 38. te od 27. listopada 2016., ESB/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, t. 53.).

40 Iz toga proizlazi da je, u okviru zahtjeva za poništenje pojedinačnog akta kojim se nanosi šteta, točno da je sud Unije nadležan podredno utvrditi nezakonitost odredbe opće primjene na kojoj se pobijani akt temelji. Međutim, nije nadležan iznositi takva utvrđenja u izrekama svojih presuda (vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2009., Ramaekers-Jørgensen/Komisija, F-74/08, EU:F:2009:142, t. 37.).

41 Prema tome, kao što to pravilno tvrdi Komisija, zahtjev kojim se od Općeg suda traži da utvrdi nezakonitost članka 45. i Priloga I. novom Pravilniku o osoblju kao i prijelaznih odredbi koje se na njih odnose, s obzirom na to da nije obuhvaćen prigovorom nezakonitosti koji je istaknut na temelju članka 277. UFEU-a i kojim se zahtijeva poništenje pobijanih odluka, treba proglasiti očito nedopuštenim.

Zahtjev za poništenje

42 U prilog svojem zahtjevu za poništenje, tužitelji najprije ističu jedinstveni tužbeni zahtjev koji se temelji na nezakonitosti članka 45. i Priloga I. novom Pravilniku o osoblju. Podredno, ističu dva druga tužbena razloga, prvi, koji se odnosi na povredu navedenog članka 45. i postojanje očite pogreške u ocjeni te drugi, koji se odnosi na povredu obveze obrazlaganja.

43 Komisija, koju podupiru Parlament i Vijeće, zahtijeva da se svi tužbeni zahtjevi odbiju kao neosnovani.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na nezakonitosti članka 45. i Priloga I. novom Pravilniku o osoblju

44 Prema mišljenju tužiteljâ, izrekom predviđenom novim Pravilnikom o osoblju, odnosno nemogućnošću za dužnosnike u razredu AD 12 ili AD 13, raspoređene na radno mjesto „administrator” ili „administrator u prijelaznom razdoblju”, da ih se promakne u viši razred na temelju članka 45. novog Pravilnika o osoblju, povređuje se načelo jednakog postupanja, pravo na razvoj karijere i načelo proporcionalnosti kao i dužnost brižnog postupanja. U tom kontekstu, smatraju da su prilikom zapošljavanja imali pravo na promaknuće sve do razreda AD 14 bez ograničenja. Stoga su navedenim člankom i Prilogom I. novom Pravilniku o osoblju povrijeđena njihova stečena prava. Slijedom toga, pozivaju se na nezakonitost članka 45. kao i Priloga I. novom Pravilniku o osoblju.

45 Komisija, koju podupiru Parlament i Vijeće, zahtijeva da se prigovor nezakonitosti odbije kao neosnovan.

46 Ovaj je tužbeni razlog podijeljen na šest dijelova koje valja ispitati uzastopno.

– Prvi dio prvog tužbenog zahtjeva, koji se odnosi na povredu načelâ jednakog postupanja i prava na razvoj karijere

47 U potporu prvom dijelu prvog tužbenog razloga, tužitelji tvrde da je, s obzirom na članak 5. stavak 5. Pravilnika o osoblju, u skladu s kojim se „[n]a sve dužnosnike iz iste funkcijske skupine primjenjuju […] jednaki uvjeti zapošljavanja i razvoja karijere”, zakonodavac Unije povrijedio načelâ jednakog postupanja i prava na razvoj karijere.

48 U tom pogledu tužitelji smatraju da je time što je u članku 45. novog Pravilnika o osoblju pojasnio da, „[o]sim ako se primjenjuje postupak iz članka 4. i članka 29. stavka 1. [Pravilnika o osoblju], dužnosnici mogu napredovati samo ako su na radnom mjestu koje odgovara vrsti radnih mjesta iz Priloga I., odjeljka A, za sljedeći viši razred”, zakonodavac Unije povrijedio načelâ jednakog postupanja i prava na razvoj karijere, pri čemu je ograničio tužitelje na radna mjesta „administrator” ili „administrator u prijelaznom razdoblju” koja za njih više ne pružaju mogućnost promaknuća u viši razred, s obzirom na to da je potonji razred rezerviran za dužnosnike koji popunjavaju radna mjesta „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”.

49 Prema mišljenju tužitelja, prema njima se nejednako postupa u odnosu na administratore koji su pak u istoj funkcijskoj skupini kao i oni jer administratori u razredima AD 5 do AD 11, kao i administratori u razredima AD 9 do AD 13 koji obavljaju poslove „načelnika odjela ili jednakovrijednog mjesta” ili „savjetnika ili jednakovrijednog mjesta” i dalje imaju pravo na mehanizam promaknuća koji se temelji na usporedbi zasluga tijekom vremena dužnosnika koji popunjavaju takve razrede i takve vrste radnih mjesta, dok je u slučaju tužitelja njihovo promaknuće u razrede AD 13 ili AD 14 moguće samo na temelju postupka iz članka 4. i članka 29. stavka 1. Pravilnika o osoblju, kojim se ne omogućuje dobivanje promaknuća dokazivanjem zasluga stečenih tijekom vremena jer se to promaknuće prije svega temelji na ocjeni kompetencija dužnosnika administratora koji iskazuju interes da ih se imenuje na slobodno radno mjesto „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”.

50 K tomu, dok je administratorima u nižim razredima AD 5 do AD 11 zajamčeno promaknuće s obzirom na broj promaknuća koje u instituciji TZI-ja godišnje treba odobriti, tužitelji su pak izloženi neizvjesnosti u pogledu broja slobodnih radnih mjesta „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”, o čijem popunjavanju TZI odlučuje na godišnjoj razini na temelju postupka iz članka 4. i članka 29. stavka 1. Pravilnika o osoblju. Usto, u okviru postupka imenovanja na takva radna mjesta, TZI ima veću diskrecijsku ovlast nego u okviru postupka promaknuća, osobito zbog toga što nema intervencije zajedničkog odbora za promaknuća. Tužitelji dodaju da im u okviru navedenog postupka imenovanja ne konkuriraju samo drugi Komisijini administratori, kao i u usporedbi zasluga koja se provodi na temelju postupka promaknuća, nego i administratori iz drugih institucija, čime se umanjuje njihova prilika za promaknuće.

51 U tom pogledu valja podsjetiti da je pravna veza između dužnosnika i uprave uređena Pravilnikom o osoblju, a ne ugovorom (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 1975., Gillet/Komisija, 28/74, EU:C:1975:46, t. 4.). Stoga zakonodavac Unije u svakom trenutku može izmijeniti prava i obveze dužnosnika i, u tom kontekstu, zakoni koji mijenjaju zakonsku odredbu, kao što su to uredbe o izmjeni Pravilnika o osoblju donesene na temelju članka 336. UFEU-a, u načelu se primjenjuju, ako nije drukčije određeno, na buduće učinke situacija koje su nastale za vrijeme važenja ranijeg zakona, osim za one koje su nastale i definitivno dovršene tijekom važenja ranijeg zakona i koje stvaraju stečena prava (vidjeti presude od 22. prosinca 2008., Centeno Mediavilla i dr./Komisija, C-443/07 P, EU:C:2008:767, t. 60. do 62. i od 16. srpnja 2015., EJ i dr./Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, t. 58.).

52 Međutim, prema sudskoj praksi, u kontekstu reforme Pravilnika o osoblju, pravo se smatra stečenim kada događaj na temelju kojeg ono nastaje nastupi prije zakonodavne izmjene, a to nije slučaj kod prava u odnosu na koje događaj na temelju kojeg ono nastaje ne nastupi za vrijeme važenja izmijenjenog zakonodavstva. Stoga, kada su, kao u ovom slučaju, dužnosnici do dana stupanja na

snagu novog Pravilnika o osoblju imali samo pravo na promaknuće i kada je ono ovisilo o TZI-jevoj odluci o promaknuću u viši razred koju to tijelo još nije donijelo, u ovom slučaju na datum 1. siječnja 2014., takvi dužnosnici ne mogu isticati stečeno pravo radi zadržavanja prava na to promaknuće nakon tog datuma (vidjeti u tom smislu presude od 22. prosinca 2008., Centeno Mediavilla i dr./Komisija, C-443/07 P, EU:C:2008:767, t. 63. do 65. i od 16. srpnja 2015., EJ i dr./Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, t. 59.).

53 K tomu, dužnosnici se ne mogu pozivati na načelo zaštite legitimnih očekivanja kako bi se usprotivili primjeni nove zakonodavne odredbe, osobito u području u kojem zakonodavac Unije raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću (presude od 22. prosinca 2008., Centeno Mediavilla i dr./Komisija, C-443/07 P, EU:C:2008:767, t. 91. i od 16. srpnja 2015., EJ i dr./Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, t. 60.). Stoga argumente tužitelja koji se odnose na povredu načela legitimnih očekivanja i njihovih navodnih stečenih prava u pogledu prava na promaknuće u viši razred, zbog postavljanja gornje granice u njihovim karijerama o kojem je navodno odlučio navedeni zakonodavac i/ili Komisija te koje proizlazi iz raspoređivanja na radno mjesto „administrator” ili „administrator u prijelaznom razdoblju”, treba odbiti.

54 Nadalje, valja naglasiti da s obzirom na široku diskrecijsku ovlast zakonodavca Unije, on u uvodnoj izjavi 19. Uredbe br. 1023/2013 i točki 1. odjeljka A Priloga I. novom Pravilniku o osoblju legitimno može smatrati da razredi AD 13 i AD 14 odsad trebaju biti rezervirani za ograničeni broj dužnosnika, u ovom slučaju samo za administratore koji imaju visoku razinu odgovornosti u smislu te uvodne izjave, odnosno koji imaju „znatnu odgovornost”.

55 Konkretno, protivno tvrdnjama tužiteljâ, zakonodavac Unije mogao je smatrati da se pristup radnom mjestu u razredu AD 13 ili AD 14 više ne bi trebao davati u okviru promaknuća administratorâ na temelju članka 45. Pravilnika o osoblju iz 2004. čijim se postupkom, prema sudskoj praksi, nastoji oblikovati karijera dužnosnika zbog uloženog truda i dokazanih zasluga, uključujući trajanje (presude od 11. srpnja 2007., Konidaris/Komisija, T-93/03, EU:T:2007:209, t. 91. i od 16. srpnja 2015., EJ i dr./Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, t. 72.), ali odsad treba biti u skladu s postupkom imenovanja predviđenim člankom 4. i člankom 29. stavkom 1. novog Pravilnika o osoblju.

56 Naime, cilj tog postupka popunjavanja slobodnog radnog mjesta predviđenog člankom 29. stavkom 1. Pravilnika o osoblju jest pronaći, prema istoj sudskoj praksi, u interesu službe, dužnosnika, institucije ili drugih institucija, najprimjereniju osobu za obavljanje poslova povezanih s radnim mjestom koje se popunjava. Međutim, s obzirom na cilj zakonodavca Unije u pogledu racionalizacije javnih rashoda i korelacije između poslova i razreda, on je mogao smatrati da se takvim postupkom TZI-ju može bolje omogućiti da poslove koji su najvažniji i na visokoj razini povjeri ograničenom broju dužnosnika koji posjeduju najprikladnije profesionalne sposobnosti, u ovom slučaju administratorima koji mogu preuzeti odgovornosti „načelnika odjela ili jednakovrijednog mjesta” ili „savjetnika ili jednakovrijednog mjesta”, koje su objektivno znatnije od odgovornosti osnovnih administratora.

57 K tomu, valja naglasiti da TZI raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti u organizaciji i strukturiranju svojih službi i, prema tome, razine odgovornosti za zadaće koje smatra potrebnima povjeriti njezinim dužnosnicima i članovima osoblja (vidjeti presudu od 28. travnja 2017., HN/Komisija, T-588/16, neobjavljena, EU:T:2017:292, t. 81. i navedenu sudsku praksu), što podrazumijeva da je to tijelo, pod nadzorom proračunskog tijela, slobodno utvrditi i racionalizirati broj „načelnika odjela ili jednakovrijednih mjesta” ili „savjetnika ili jednakovrijednih mjesta” koji su mu zaista potrebni.

58 U tom pogledu, suprotno tvrdnjama tužiteljâ, izmjena Pravilnika o osoblju koja se tiče karijerne strukture administratora nije u suprotnosti sa zadržavanjem članka 5. stavka 5. u novom Pravilniku o osoblju prema kojem se „[n]a sve dužnosnike iz iste funkcijske skupine primjenjuju […] jednaki uvjeti zapošljavanja i razvoja karijere”. Naime, u novom okviru Pravilnika o osoblju, bez obzira na datum zapošljavanja ili početka obavljanja poslova, na sve se administratore primjenjuju jednaki uvjeti razvoja karijere, odnosno mogući napredak do razreda AD 12 samo mehanizmom promaknuća predviđenim

člankom 45. novog Pravilnika o osoblju te, ako žele napredovati iznad tog razreda, mogućnošću da to učine popunjavanjem radnih mjesta koja podrazumijevaju znatne odgovornosti na temelju postupka predviđenog člankom 4. i člankom 29. stavkom 1. novog Pravilnika o osoblju, uspostavljenom radi popunjavanja radnih mjesta koja su obuhvaćena radnim mjestima „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”.

59 Što se tiče načela prava na razvoj karijere, još valja podsjetiti da se u pravu Unije ne propisuje izričito ni načelo najduljeg trajanja razdoblja osiguranja ni načelo razvoja karijere. Suprotno tomu, u sudskoj se praksi načelo prava na razvoj karijere navodi kao poseban oblik načela jednakog postupanja koje se primjenjuje na dužnosnike (presuda od 5. ožujka 2008., Toronjo Benitez/Komisija, F-33/07, EU:F:2008:25, t. 87. i 88. i rješenje od 27. rujna 2011., Lübking i dr./Komisija, F-105/06, EU:F:2011:152, t. 81. i 82.).

60 U tom pogledu, točno je da iz članka 5. stavka 5. Pravilnika o osoblju proizlazi da se „[n]a sve dužnosnike iz iste funkcijske skupine primjenjuju […] jednaki uvjeti zapošljavanja i razvoja karijere”. Međutim, iz članka 45. novog Pravilnika o osoblju proizlazi da je zakonodavac Unije odlučio da od 1. siječnja 2014., „[o]sim ako se primjenjuje postupak iz članka 4. i članka 29. stavka 1. [Pravilnika o osoblju], dužnosnici mogu napredovati samo ako su na radnom mjestu koje odgovara vrsti radnih mjesta iz Priloga I., odjeljka A, za sljedeći viši razred”. Stoga, kao što proizlazi iz uvodne izjave 19. Uredbe br. 1023/2013, zakonodavac Unije je u provedbi članka 5. stavka 5. Pravilnika o osoblju, kojim se zahtijevaju „jednaki uvjeti zapošljavanja i razvoja karijere” za sve administratore, namjeravao „restrukturirati” karijerne tokove administratora time što je za njih predvidio osnovni karijerni tok, u okviru kojeg napreduju među razredima AD 5 do AD 12, a zatim posebne karijerne tokove, rezervirane za administratore koji imaju znatne odgovornosti, kao što su one „načelnika odjela ili jednakovrijednog mjesta” ili „savjetnika ili jednakovrijednog mjesta”, koje omogućuju pristup višim razredima AD, odnosno AD 13 i AD 14.

61 Kao što to naglašava Vijeće, time što odsad zahtijeva da, osim ako se primjenjuje postupak iz članka 4. i članka 29. stavka 1. Pravilnika o osoblju, dužnosnici mogu napredovati samo ako su na radnom mjestu koje odgovara vrsti radnih mjesta za sljedeći viši razred, zakonodavac Unije predvidio je ograničenje koje se istovjetno primjenjuje na sve funkcijske skupine i, unutar tih skupina, na sve administratore i asistente, neovisno o datumu njihova zapošljavanja ili preuzimanja poslova.

62 U svakom slučaju, povreda načela jednakog postupanja, općeg načela prava Unije utvrđenog člancima 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, koje se primjenjuje na službeničko pravo Unije, postoji samo kad se s dvjema kategorijama osoba čije činjenične i pravne situacije nisu bitno različite prilikom njihova razvrstavanja različito postupa i kad takva razlika u postupanju nije objektivno opravdana. Prilikom primjene tog načela, tijekom ispitivanja situacija koje valja usporediti treba voditi računa o svim elementima koji su za njih značajni (presuda od 16. srpnja 2015., EJ i dr./Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, t. 65.; vidjeti u tom smislu i presude od 22. prosinca 2008., Centeno Mediavilla i dr./Komisija, C-443/07 P, EU:C:2008:767, t. 76., od 15. studenoga 2011., Nolin/Komisija, T-58/11 P, EU:T:2011:664, t. 37. i 38.).

63 Stoga valja utvrditi jesu li dužnosnici u razredu AD 12 ili AD 13, raspoređeni na radna mjesta „administrator” ili „administrator u prijelaznom razdoblju” u usporedivoj situaciji s „administratorima” koji popunjavaju radna mjesta u nižim razredima AD 5 do AD 11, kao i dužnosnicima koji su u istoj funkcijskoj skupini, ali koji obavljaju poslove „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”, s obzirom na to da te dvije potonje grupe dužnosnika, za razliku od tužiteljâ, i dalje mogu imati pravo na promaknuće iznad razreda AD 12 ili AD 13 na temelju članka 45. novog Pravilnika o osoblju.

64 Što se tiče dužnosnika „administratora” u razredu AD 5 do AD 11 koji, kao i tužitelji, ne obavljaju poslove „načelnika odjela ili jednakovrijednog mjesta” ni „savjetnika ili jednakovrijednog mjesta”, valja utvrditi da oni objektivno nisu u istoj situaciji kao dužnosnici u razredima AD 12 ili AD 13, poput tužitelja, koji obavljaju te iste poslove „administratora” jer, za razliku od potonjih tužitelja, još nisu dosegli najviši razred predviđen za vrstu radnog mjesta na koje imaju pravo napredovati.

65 Međutim, prema sudskoj praksi, načelo jednakog postupanja podrazumijeva da svi dužnosnici promaknuti u isti razred trebaju, na temelju istih zasluga, imati istu priliku za promaknuće u viši razred (vidjeti presudu od 16. srpnja 2015., EJ i dr./Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, t. 70. i navedenu sudsku praksu).

66 Stoga sada valja usporediti situaciju tužiteljâ sa situacijama dužnosnikâ u razredima AD 12 ili AD 13 koji obavljaju poslove „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”.

67 U tom pogledu, uzimajući u obzir prirodu poslova koji su povjereni načelnicima odjela, a koji su bitno važniji od poslova administratora koji su upravo pod nadležnošću tih načelnika odjela, tužitelji ne mogu tvrditi da su u usporedivoj situaciji s navedenim načelnicima odjela, u ovom slučaju onih koji su u razredima AD 12 ili AD 13.

68 Što se tiče „savjetnika ili jednakovrijednih mjesta”, iz sudske prakse proizlazi da potonji savjetnici, kao i „načelnici odjela ili jednakovrijedna mjesta” ili dužnosnici koji su zaposleni pod Komisijinim posebnim nazivom „viši stručnjak”, trebaju obavljati poslove koji su različiti ili komplementarni u odnosu na poslove koje obavljaju „administratori”, odnosno posjedovati nadzorne odgovornosti, a koji dovode do „znatnih odgovornosti” ili eventualno znatnijih nego što su to bile prije, te opravdavaju to da, u skladu s novim Pravilnikom o osoblju „pravni savjetnici” i „viši stručnjaci” popunjavaju radna mjesta obuhvaćena radnim mjestom „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto” u razredu AD 13 s pravom na promaknuće u razred AD 14, suprotno onomu što vrijedi u slučaju „administratora” u razredima AD 12 ili AD 13 (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2015., EJ i dr./Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, t. 74.).

69 U svakom slučaju, Opći sud smatra da tužitelji, uključujući one koji obavljaju poslove zamjenika načelnika odjela, nisu uspjeli dokazati da su poslovi koje su obavljali na datum 31. prosinca 2013. bili jednako važni ili važniji od onih koje su obavljali načelnici odjela ili savjetnici u istom razredu.

70 S obzirom na prethodna razmatranja, valja odbiti prvi dio prvog tužbenog razloga.

– Drugi dio prvog tužbenog razloga, koji se odnosi na povredu načela proporcionalnosti

71 U prilog drugom dijelu prvog tužbenog razloga, tužitelji tvrde da je onemogućavanje njihovih karijera u razredima AD 12 ili AD 13 do kojeg su, prema njihovu mišljenju, dovele nove odredbe Pravilnika o osoblju, neproporcionalno s obzirom na najavljeni cilj zakonodavca Unije da najviše razrede rezervira za ograničeni broj dužnosnika koji imaju najvišu razinu odgovornosti. S jedne strane, takav je cilj već ispunjen zbog onemogućavanja pristupa, u skladu s Pravilnikom o osoblju iz 2004., razredima AD 15 i AD 16 za administratore jer su ti razredi bili rezervirani samo za direktore i glavne direktore. S druge strane, ne može se smatrati da je predmetna mjera u slučaju tužiteljâ prikladna za ostvarenje navodnog cilja jer TZI svake godine može ponovno procijeniti broj razreda za koje se smatra da trebaju biti rezervirani za više rukovoditelje koji popunjavaju radna mjesta „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto” te time na neopravdani način smanjiti karijerne mogućnosti za dužnosnike u funkcijskoj skupini administratora koji ne mogu napredovati iznad razreda AD 12 jer se ta radna mjesta ne popunjavaju imenovanjem.

72 U tom pogledu, valja podsjetiti da načelo proporcionalnosti zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice prikladnosti i neophodnosti za ostvarenje legitimnih ciljeva kojima teže predmetni propisi, s time da, u slučaju kada postoji mogućnost izbora između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je manje ograničavajuća i da prouzrokovani nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni u odnosu na ciljeve koji se žele postići. Što se tiče sudskog nadzora poštovanja tih uvjeta, zakonodavcu Unije je u okviru izvršavanja dodijeljenih mu nadležnosti priznata široka diskrecijska ovlast u područjima u kojima njegovo djelovanje podrazumijeva izbore kako političke, tako i gospodarske odnosno socijalne naravi, odnosno kad treba izvršiti složene ocjene i procjene. Dakle, ne radi se o pitanju je li mjera koja je donesena u takvom području jedino ili najbolje moguće rješenje. Naime, kada zakonodavac Unije ima široku diskrecijsku ovlast, što je slučaj kada na temelju članka 336. UFEU-a donosi izmjenu Pravilnika o osoblju kao i Uvjeta zaposlenja koji se primjenjuju na ostale službenike, samo njezina očita neprikladnost u odnosu na cilj koji su nadležne institucije željele postići može utjecati na zakonitost samo očita neprikladnost te mjere s obzirom na načelo proporcionalnosti (presuda od 26. veljače 2016., Bodson i dr./BEI, T-240/14 P, EU:T:2016:104, t. 116. i 117.).

73 U ovom slučaju, očito je da si je u pogledu odredbi reforme koje su stupile na snagu 1. siječnja 2014. o kojima je riječ u ovom slučaju, zakonodavac Unije postavio za legitiman cilj da je primjereno da bi se promaknuće u viši razred trebalo uvjetovati osobnom posvećenošću, unapređenjem vještina i kompetencija te izvršavanjem dužnosti čija važnost opravdava imenovanje dužnosnika u taj viši razred.

74 Naime, zakonodavac Unije nastojao je otkloniti nezadovoljavajuće stanje koje je u praksi utvrđeno u javnoj službi Unije, odnosno činjenicu da ne treba nužno ustanoviti jasnu vezu između odgovornosti i razreda dužnosnika. U tom pogledu, iz Izvješća Komisije od 30. ožujka 2011. Europskom parlamentu i Vijeću o istovrijednosti između stare i nove karijerne strukture [COM (2011) 171 *final*] osobito proizlazi da je „[…] karijerna struktura [Pravilnika o osoblju iz 2004.] mo[gla] imati veći učinak nego što je prvotno predviđeno na strukturu plaća unutar odjelâ” i da, „[n]a primjer, nije [bilo] nemoguće da načelnik odjela zarađuje manje od svih ostalih dužnosnika koji rade u njegovu odjelu, uključujući njegova tajnika ili tajnicu [te da su d]užnosnici u razredu AD 9 mo[gli] […] biti imenovani načelnikom odjela, dok su administratori mo[gli] dosegnuti razred AD 14 (odnosno pet razreda više, za razliku od samo jednog razreda više za vrijeme važenja starog Pravilnika o osoblju), a tajnici/činovnici razred AST 11 (odnosno dva razreda više od početnog razreda za načelnike odjela)”.

75 Stoga je, prema mišljenju zakonodavca Unije, veći naglasak nadalje trebalo staviti na razinu odgovornosti prilikom usporedbe zasluga u okviru promaknuća. U konačnici, iz Uredbe br. 1023/2013 nedvosmisleno proizlazi da je navedeni zakonodavac želio ukloniti mogućnost, koja je uvedena Pravilnikom o osoblju iz 2004., da se dužnosnici mogu neizbježno promicati u najviše razrede, a da se pritom ne može utvrditi korelacija između odgovornosti koja su im povjerene i razreda u kojem se nalaze, što je moglo imati za posljedicu da dužnosnici u funkcijskoj skupini administratora dobiju razrede AD 13 ili AD 14 a da pritom nemaju nužno visoku ili povećanu razinu odgovornosti.

76 S obzirom na taj legitiman cilj, zakonodavac Unije mogao je smatrati, a da ne povrijedi načelo proporcionalnosti, da razredi AD 13 i AD 14 koji daju pravo na osobitu visoku razinu plaće, nadalje budu rezervirani samo za administratore koji imaju visoku razinu odgovornosti. Naime, slična mjera prikladna je za ispravljanje nedostatka korelacije koja je utvrđena između, s jedne strane, višeg razreda kojem su određeni administratori pristupili mehanizmom promaknuća iz članka 45. Pravilnika o osoblju iz 2004., koji se prije svega temelji na zaslugama tijekom vremena a ne na kompetencijama i sposobnostima zainteresiranih osoba te, s druge strane, razine odgovornosti koja im je povjerena, a koja je niža od razine odgovornosti načelnikâ odjela ili savjetnikâ i koja je mogla ostati nepromijenjena tijekom vremena.

77 Okolnost na koju se pozivaju tužitelji, da su u pogledu funkcijske skupine administratora razredi AD 15 i AD 16 u skladu s Pravilnikom o osoblju iz 2004. bili rezervirani samo za direktore i glavne direktore, nije relevantna. Nadalje, valja istaknuti da je u okviru reforme koja je stupila na snagu 2014. zakonodavac Unije želio isključiti pristup najvišim razredima samo primjenom mehanizma

promaknuća iz članka 45. Pravilnika o osoblju za administratore koji tim jednostavnim mehanizmom više ne mogu pristupiti razredima AD 13 i AD 14 i „asistente” ili „asistente u prijelaznom razdoblju” kojima je pristup razredima AST 10 i AST 11 samo posredstvom promaknuća odsad također isključen u korist mehanizma imenovanja-promaknuća na radno mjesto obuhvaćeno radnim mjestom „viši asistent” na temelju postupka utvrđenog u članku 4. i članku 29. stavku 1. Pravilnika o osoblju.

78 S obzirom na prethodno navedeno, drugi dio prvog tužbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

– Treći dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi načela dobre uprave i dužnosti brižnog postupanja

79 U okviru trećeg dijela prvog tužbenog razloga tužitelji tvrde da TZI prilikom donošenja pobijane odluke nije dovoljno uzeo u obzir njihove interese te je na taj način povrijedio načelo dobre uprave i svoju dužnost brižnog postupanja. K tomu, kritiziraju činjenicu da će odsad ponovno morati biti podvrgnuti testiranjima svojih sposobnosti za obavljanje poslova „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”, unatoč tomu što nisu promijenili funkcijsku skupinu, što ih je TZI već podvrgnuo takvim testiranjima sposobnosti prilikom njihova zapošljavanja i što su dokazivali zasluge tijekom cijele svoje karijere.

80 Što se tiče povrede načela dobre uprave i dužnosti brižnog postupanja koju navode tužitelji,, valja utvrditi da ta načela ne mogu omogućiti TZI-ju da povrijedi odredbe Pravilnika o osoblju koje je donio zakonodavac Unije i koje mu se kao takve nalažu kao i svim drugim tijelima za imenovanje drugih institucija, tijela, ureda i agencija Unije. Konkretno, dužnost brižnog postupanja ne može se tumačiti na način da se njome zahtijeva da je TZI obvezan nadoknaditi gubitak prava na promaknuće u razrede AD 13 ili AD 14, kako je odlučio navedeni zakonodavac Unije, unutarnjim mjerama kojima je cilj stvoriti više radnih mjesta „načelnici odjela ili jednakovrijedna mjesta” ili „savjetnici ili jednakovrijedna mjesta” jer se zbog takvog postupanja TZI suprotstavlja volji navedenog zakonodavca smanjivanjem željenog učinka mjera koje je donio u okviru reforme.

81 Naime, iz Uredbe br. 1023/2013 nedvojbeno proizlazi da je zakonodavac Unije želio ukloniti mogućnost, koja je uvedena Pravilnikom o osoblju iz 2004., da se dužnosnici mogu neizbježno promicati u najviše razrede, a da se pritom ne može utvrditi korelacija između odgovornosti koja su im povjerene i razreda u kojem se nalaze, što je moglo imati za posljedicu da dužnosnici u funkcijskoj skupini administratora mogu dobiti razrede AD 13 ili AD 14 a da pritom nemaju nužno visoku ili povećanu razinu odgovornosti.

82 K tomu, TZI nije mogao rasporediti tužitelje na radna mjesta „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”. Naime, na datum 31. prosinca 2013., oni nisu obavljali poslove koji odgovaraju tim vrstama radnih mjesta tako da ih je, s obzirom na to da nisu podnijeli zahtjev za iznimno raspoređivanje na temelju članka 30. stavka 3. Priloga XIII. novom Pravilniku o osoblju, trebao rasporediti na radna mjesta „administrator” ili „administrator u prijelaznom razdoblju”, na temelju članka 30. stavka 2. Priloga XIII. novom Pravilniku o osoblju (vidjeti u tom smislu rješenje od 16. prosinca 2015., Bärwinkel/Vijeće, F-118/14, EU:F:2015:154, t. 56.).

83 Slijedom toga, unatoč poteškoćama na koje tužitelji upućuju u pogledu svojih mogućnosti pristupa vrsti radnog mjesta kojim im se daje pravo na promaknuće u razrede AD 13 ili AD 14, koje su sada ograničenije s obzirom na stroža i selektivnija pravila za pristup tim radnim mjestima, nije bilo na TZI-ju da spriječi primjenu novih odredbi Pravilnika o osoblju u ime načela dobre uprave ili svoje dužnosti brižnog postupanja.

84 Iz toga proizlazi da treći dio prvog tužbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

– Četvrti dio prvog tužbenog razloga, koji se odnosi na povredu stečenih prava

85 U prilog četvrtom dijelu prvog tužbenog razloga, tužitelji tvrde da je, time što je isključio mogućnost da ih se promakne u razrede AD 13 ili AD 14 na temelju postupka promaknuća predviđenog člankom 45. novog Pravilnika o osoblju, zakonodavac Unije povrijedio njihova stečena prava odnosno njihove zasluge u usporedbi sa zaslugama svih dužnosnika u razredima AD 12 ili AD 13.

86 U tom je pogledu dovoljno podsjetiti da, kada su, kao u ovom slučaju, dužnosnici do dana stupanja na snagu novog Pravilnika o osoblju imali samo pravo na promaknuće i kada je ono ovisilo o TZI-jevoj odluci o promaknuću u viši razred koju to tijelo još nije donijelo, u ovom slučaju na datum 1. siječnja 2014., takvi dužnosnici ne mogu isticati stečeno pravo radi zadržavanja prava na to promaknuće nakon tog datuma (vidjeti u tom smislu presude od 22. prosinca 2008., Centeno Mediavilla i dr./Komisija, C-443/07 P, EU:C:2008:767, t. 63. do 65. i od 16. srpnja 2015., EJ i dr./Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, t. 59.). U tom pogledu, sudska praksa koju je razvila Međunarodna organizacija rada (ILO), koja se ne odnosi na Pravilnik o osoblju, nije relevantna (vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 2017., Arango Jaramillo i dr./BEI, T-482/16 RENV, EU:T:2017:901, neobjavljena, t. 113.).

87 K tomu, tužitelji ne mogu valjano tvrditi da ograničenje pristupa razredima AD 13 ili AD 14 promaknućem na temelju članka 45. novog Pravilnika o osoblju samo osobama koje imaju pristup radnom mjestu „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto” na temelju postupka predviđenog u članku 4. i članku 29. stavku 1. Pravilnika o osoblju „očito nanosi štetu temeljnim uvjetima zapošljavanja na temelju kojih [ih] se može odabrati za ulazak i ostanak u [službi] institucija” Unije.

88 Naime, na temelju novog Pravilnika o osoblju, dužnosnici u razredu AD 12 ili AD 13, kao što su tužitelji, nisu lišeni pristupa u više razrede AD 13 ili AD 14, nego, kako bi mogli dosegnuti te razrede, samo trebaju dokazati da posjeduju kvalitete koje zahtijeva TZI, a koje odgovaraju visokoj razini odgovornosti koje se očekuju na radnim mjestima „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”. Stoga nije riječ o onemogućavanju njihovih karijera nego, kao što to tvrdi Vijeće, izmjeni načina koji omogućuje dobivanje promaknuća u najviše razrede u funkcijskoj skupini administratorâ, u ovom slučaju time što su odabrani za popunjavanje novog radnog mjesta koje nosi stvarnu visoku razinu odgovornost kojom se opravdava visoka razina plaće koja je s tim povezana. Stoga tužitelji još uvijek mogu sudjelovati u postupku odabira na temelju članka 4. i članka 29. Pravilnika o osoblju radi popunjavanja radnih mjesta koja su obuhvaćena tim vrstama radnih mjesta, čime im se stoga omogućuje da ponovno imaju pravo na promaknuće u viši razred (vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 2017., HN/Komisija, T-588/16, neobjavljena, EU:T:2017:292, t. 86.). Uostalom, to je većina tužitelja i učinila te je polovini među njima taj korak stoga omogućio da ih se imenuje na radno mjesto stručnjaka kojim se daje pravo na promaknuće u razrede AD 13 i AD 14.

89 Podredno, valja istaknuti da je u svakom slučaju zakonodavac Unije, na temelju članka 30. stavaka 5. do 9. Priloga XIII. novom Pravilniku o osoblju, predvidio, pod određenim uvjetima, povećanje plaće za dužnosnike u razredima AD 12 ili AD 13, kao što su tužitelji, i da, štoviše, u skladu sa stavcima 10. i 11. tog članka 30., ako naknadno popune radno mjesto načelnika odjela, potonji dužnosnici to povećanje mogu zadržati ili im ono može omogućiti da ih se imenuje u povoljniji stupanj.

90 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti četvrti dio prvog tužbenog razloga.

– Peti dio prvog tužbenog razloga, koji se odnosi na povredu stopa predviđenih člankom 9. Priloga XIII. i odjeljkom B Priloga I. novom Pravilniku o osoblju

91 Na temelju petog dijela prvog tužbenog razloga tužitelji tvrde da se novim odredbama Pravilnika o osoblju povređuju pravila i načela koja se primjenjuju u području stopa promaknuća, kako su predviđene u odjeljku B Priloga I. novom Pravilniku o osoblju i u članku 9. Priloga XIII. navedenom pravilniku, jer više ne mogu imati pravo na te stope i, prema tome, ne mogu se usredotočiti na promaknuće u viši razred.

92 U tom pogledu valja utvrditi da se ta argumentacija ne može prihvatiti. Naime, kako bi nadalje osigurao korelaciju između razreda AD 13 ili AD 14 i razine odgovornosti dužnosnika u tim razredima, zakonodavac Unije isključio je da se pristup tim razredima omogućava samo mehanizmom promaknuća iz članka 45. Pravilnika o osoblju, kojim se prethodno određenim automatizmom osiguravalo da se određeni broj administratora u razredima AD 12 ili AD 13 svake godine promakne u razrede AD 13 ili AD 14 a da pritom nemaju nužno znatne odgovornosti ni visoku ili povećanu razinu odgovornosti.

93 Stoga je za zakonodavca Unije bilo logično predvidjeti da se, slijedom toga, broj radnih mjesta „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto” ne utvrđuje točno, za vrijeme važenja novog Pravilnika o osoblju, na temelju stopa primjenjivih u okviru postupka promaknuća. Naime, cilj mjere donesene u kontekstu reforme Pravilnika o osoblju bio je, suprotno tomu, da TZI taj broj, koji je uostalom ograničen, više ne utvrđuje automatski nego u skladu sa stvarnim potrebama za osobljem visoke razine koje treba dovesti da popune ta radna mjesta.

94 K tomu, s obzirom na to da se isključivanje primjene postupka promaknuća iz članka 45. Pravilnika o osoblju radi pristupa razredu AD 13 ili AD 14 ne protivi načelu jednakog postupanja, u ovom se slučaju ne treba pitati je li mehanizme koji se uobičajeno primjenjuju na postupak promaknuća trebalo proširiti na postupak predviđen člankom 4. i člankom 29. stavkom 1. Pravilnika o osoblju.

95 Nadalje, s jedne strane, cilju reforme Pravilnika o osoblju svojstveno je da se ograniči broj radnih mjesta u razredima AD 13 i AD 14 na dužnosnike koji imaju visoku razinu odgovornosti upravo povlačenjem takvih radnih mjesta samo iz mehanizma promaknuća.

96 S druge strane, na TZI-jevima je da utvrde broj radnih mjesta „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto” koji im je potreban, s obzirom na to da za popunjavanje tih radnih mjesta treba tražiti profile kompetencija te, k tomu, dobiti u tom pogledu odobrenje proračunskog tijela za stvaranje takvih radnih mjesta. Međutim, da je zakonodavac Unije odlučio naložiti TZI-ju da godišnje otvori određen broj takve vrste radnih mjesta kako bi osigurao promaknuće za dužnosnike u razredima AD 12 ili AD 13, kao što su tužitelji, to bi neizravno imalo za učinak ponovno uvođenje sustava promaknuća koji, s njegova stajališta, ne omogućuje da se osigura da promaknuće u najviše razrede, kao što su razredi AD 13 i AD 14, bude uvjetovano osobnom posvećenošću, unapređenjem vještina i kompetencija te posjedovanjem odgovornosti visoke ili povećane razine.

97 Ta razmatranja vrijede *a fortiori* u pogledu stopa predviđenih u odjeljku B Priloga I. Pravilniku o osoblju koje su se, kao što to pravilno naglašava Komisija, u svakom slučaju trebale primjenjivati sve do 30. travnja 2011.

98 S obzirom na prethodno navedeno, peti dio prvog tužbenog razloga treba odbiti.

– Šesti dio prvog tužbenog razloga, koji se odnosi na povredu sporazuma sklopljenog između sindikata ili udruženja osoblja i Vijeća prilikom donošenja prethodne reforme Pravilnika o osoblju

99 Na temelju šestog dijela prvog tužbenog razloga tužitelji tvrde da su zakonodavac Unije i Komisija donošenjem Uredbe br. 1023/2013 povrijedili članak 10. Pravilnika o osoblju kojim se predviđa savjetovanje s odborom za Pravilnik o osoblju o svim prijedlozima revizije Pravilnika. Naime, točno je da je provedeno savjetovanje s tim odborom u pogledu Komisijina prvotnog prijedloga. Međutim, potonji prvotni prijedlog nije sadržavao prijedlog o onemogućavanju karijera administratora u razredima AD 12 i AD 13 jer je taj prijedlog dodan tek na prijedlog Parlamenta u rezoluciji od 2. srpnja 2013. Međutim, uzimajući u obzir znatne izmjene koje su unesene u Komisijin prvotni prijedlog, trebalo je ponovno provesti savjetovanje s odborom za Pravilnik o osoblju, što nije bio slučaj.

100 Osim toga, zakonodavac Unije i Komisija povrijedili su sporazum koji su sklopili Vijeće i sindikati ili udruženja osoblja (u daljnjem tekstu: SUO-ovi) u okviru prethodne reforme Pravilnika o osoblju iz 2004. te, općenitije, svoju obvezu da se primjereno dogovore sa SUO-vima i osobito da se s njima učinkovito savjetuju tako da im dostave prikladne informacije. Međutim, što se tiče osobito onemogućavanja karijera administratora u razredu AD 12 ili AD 13, nije se uspostavio nikakav dijalog te su SUO-ovi naposljetku bili slabo i loše obaviješteni o izmjenama predviđenim u okviru reforme Pravilnika o osoblju. Tužitelji iz toga zaključuju da su povrijeđeni članci 27. i 28. Povelje o temeljnim pravima.

101 U tom je pogledu Opći sud već presudio da Komisija, iako je točno da se poslužila svojom ovlašću zakonodavne inicijative predstavljajući prijedlog izmjena Pravilnika o osoblju Parlamentu i Vijeću 13. prosinca 2011., ipak nije koristila tu ovlast kako bi izmijenila navedeni prijedlog. Naime, čak i da je Komisija sudjelovala u trostranim pregovorima održanim tijekom predmetnog redovnog zakonodavnog postupka, činjenica da su trostrani pregovori koji su vođeni u stadiju prvog čitanja u Parlamentu uz sudjelovanje Komisije okončani dogovorom između Parlamenta i Vijeća s ciljem izmjene prijedloga o izmjeni Pravilnika o osoblju ne može se smatrati da je sama Komisija izmijenila navedeni prijedlog u smislu sudske prakse koja proizlazi iz presude od 11. srpnja 2007, Centeno Mediavilla i dr./Komisija (T-58/05, EU:T:2007:218). Osim toga, donošenje teksta kojim je izmijenjen prijedlog o izmjeni Pravilnika o osoblju u prvom čitanju u Parlamentu ne može se izjednačiti s Komisijinom samostalnom izmjenom njezina prvotnog prijedloga (presuda od 15. rujna 2016., U4U i dr./Parlament i Vijeće, T-17/14, neobjavljena, EU:T:2016:489, t. 136. do 139.).

102 Stoga se Komisija nije morala ponovno savjetovati s odborom za Pravilnik o osoblju na temelju članka 10. Pravilnika o osoblju nakon okončanja trostranih pregovora u stadiju prvog čitanja u Parlamentu, a ni nakon što je Parlament usvojio njezin prijedlog u prvom čitanju (presuda od 15. rujna 2016., U4U i dr./Parlament i Vijeće, T-17/14, neobjavljena, EU:T:2016:489, t. 140.).

103 Osim toga, sporazum sklopljen između Vijeća i SUO-ova u kontekstu donošenja reforme koja je dovela do donošenja Pravilnika o osoblju iz 2004., na koji se pozivaju tužitelji, odnosi se samo na tu reformu i, prema tome, naknadno donošenje Uredbe br. 1023/2013 nije moglo povrijediti taj sporazum jer bi prihvaćanje takvog obrazloženja dovelo do povrede nadležnosti zakonodavca Unije predviđene člankom 336. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 16. studenoga 2017., USFSPEI/Parlament i Vijeće, T-75/14, EU:T:2017:813, t. 86. do 89.).

104 Što se tiče pitanja jesu li SUO-ovi bili dovoljno obaviješteni i je li se s njima dovoljno savjetovalo u okviru postupka donošenja novog Pravilnika o osoblju, uključujući s obzirom na članke 27. i 28. Povelje o temeljnim pravima, Opći sud je o tome već detaljno odlučio, pri čemu je iscrpno odgovorio na prigovore koje je u tom pogledu istaknulo više SUO-ova u presudama od 15. rujna 2016., U4U i dr./Parlament i Vijeće (T-17/14, neobjavljena, EU:T:2016:489, t. 120. do 174.) i od 16. studenoga 2017., USFSPEI/Parlament i Vijeće (T-75/14, EU:T:2017:813, t. 96. do 124.).

105 Međutim, s obzirom na to da ne postoji argument koji je bitno nov u odnosu na argumente na koje su se sami SUO-ovi detaljno i potkrijepljeno pozvali u predmetima u kojima su donesene presude navedene u točki 104. ove presude, zbog istih razloga kao što su oni koji su navedeni u te dvije presude, u očekivanju kojih je postupak u ovom predmetu bio prekinut, valja odbiti šesti dio prvog tužbenog razloga.

106 Budući da su različiti dijelovi prvog tužbenog razloga odbijeni, potonji tužbeni razlog valja odbiti u cijelosti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 45. novog Pravilnika o osoblju i očitoj pogrešci u ocjeni

107 U potporu drugom tužbenom zahtjevu koji je istaknut podredno, tužitelji se pozivaju na „povredu članka 45. Pravilnika o osoblju i očitu pogrešku u ocjeni”, koja je u biti usmjerena protiv uvodne izjave 19. Uredbe br. 1023/2013 koju je donio zakonodavac Unije. U biti tvrde da je, s obzirom na to da „jezgra” sustava promaknuća predviđenog u navedenom članku nije izmijenjena tom uredbom, zakonodavac Unije bio dužan poštovati načela na kojima se temelji taj sustav te stoga nije mogao isključiti tužitelje iz svake usporedne procjene njihovih zasluga u svrhu pristupanja višem razredu. Stoga je navedena uvodna izjava 19. u suprotnosti s člankom 45. Pravilnika o osoblju.

108 Komisija, koju podupiru Parlament i Vijeće, zahtijeva da se tužbeni razlog odbije kao neosnovan.

109 U tom pogledu valja podsjetiti da zakonodavac Unije u bilo kojem trenutku može izmijeniti Pravilnik o osoblju s pomoću uredbi donesenih na temelju članka 336. UFEU-a (vidjeti rješenje od 23. travnja 2015., Bensai/Komisija, F-131/14, EU:F:2015:34, t. 40. i navedena sudska praksa). Međutim, ako to odluči učiniti, ne može mu se prigovarati da ga je povrijedio jer je on autor tog pravilnika, uključujući i njegovih izmjena, te ga navedeni pravilnik stoga ne obvezuje kao što je to u slučaju nadređenih tekstova poput Ugovora.

110 Osim toga i u svakom slučaju, pod pretpostavkom da se drugi tužbeni razlog može smatrati prigovorom nezakonitosti usmjerenim protiv uvodne izjave 19. Uredbe br. 1023/2013 i da je dopušten, iako prema sudskoj praksi uvodna izjava sama po sebi ne može biti predmet tužbe za poništenje (rješenje od 17. rujna 2014., Afepadi i dr./Komisija, T-354/12, neobjavljeno, EU:T:2014:798, t. 32.), ipak treba utvrditi da je upravo donošenjem ove uvodne izjave kao i izmjenom članka 45. Pravilnika o osoblju zakonodavac Unije jasno htio promijeniti postupak promaknuća iz članka 45. Pravilnika o osoblju iz 2004., pri čemu ga je učinio neprimjenjivim na administratore u razredima AD 12 i AD 13, koji ne obavljaju poslove „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”, radna mjesta koja se odsad trebaju popuniti nakon postupka imenovanja na temelju članka 4. i članka 29. stavka 1. Pravilnika o osoblju. U tom pogledu, suprotno tvrdnjama tužiteljâ, navedeni zakonodavac izričito je dodao rečenicu u tekst članka 45. novog Pravilnika o osoblja kako bi isključio primjenu tog postupka na situacije, kao što su one u kojima se nalaze tužitelji, u kojima su dužnosnici dosegli najviši razred predviđen radnim mjestom koje popunjavaju.

111 Stoga valja odbiti drugi tužbeni razlog.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

112 U okviru trećeg tužbenog razloga na koji se pozivaju podredno, tužitelji prigovaraju Komisiji da nije ispunila obvezu obrazlaganja time što nije dodatno objasnila, uz objašnjenja koja je zakonodavac Unije iznio u uvodnim izjavama 17. do 19. Uredbe br. 1023/2013, razloge zbog kojih se nije smatralo da oni imaju najvišu razinu odgovornosti te da odsad mogu biti promaknuti u razrede AD 13 ili AD 14 samo

ako, na temelju postupka imenovanja predviđenog u članku 4. i članku 29. stavku 1. Pravilnika o osoblju, popune radno mjesto „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”.

113 Komisija, koju podupiru Parlament i Vijeće, zahtijeva da se tužbeni razlog odbije kao neosnovan.

114 U tom pogledu valja podsjetiti da je cilj obveze obrazlaganja propisane člankom 25. drugim podstavkom Pravilnika o osoblju, koja je samo preuzeta iz opće obveze uspostavljene u članku 296. UFEU-a, s jedne strane, dati zainteresiranoj osobi dostatnu uputu o tome je li akt osnovan ili sadržava li eventualno neku pogrešku koja omogućuje osporavanje njegove valjanosti pred sudom Unije i, s druge strane, omogućiti tom sudu da provede nadzor zakonitosti tog akta. Iz toga proizlazi da obrazloženje u načelu treba biti priopćeno zainteresiranoj osobi u isto vrijeme kada i odluka na koju podnosi prigovor i da nepostojanje obrazloženja ne može biti otklonjeno činjenicom da zainteresirana osoba razloge odluke saznaje tijekom postupka pred sudom Unije (presude od 26. studenoga 1981., Michel/Parlament, 195/80, EU:C:1981:284, t. 22. i od 28. veljače 2008., Neirinck/Komisija, C-17/07 P, EU:C:2008:134, t. 50.).

115 Međutim, ta načela trebaju se provesti uzimajući u obzir razvojnu narav predsudskog postupka, prema kojem su žalba u upravnom postupku i njezino izričito ili prešutno odbijanje sastavni dio složenog postupka, s obzirom na to da priprema akta kojim se utvrđuje konačno stajalište institucije završava tek usvajanjem teksta odgovora TZI-ja na žalbu (vidjeti u tom smislu presudu od 21. svibnja 2014., Mocová/Komisija, T-347/12 P, EU:T:2014:268, t. 33., 34. i 45.).

116 U tom kontekstu je Opći sud podsjetio da dopuna obrazloženja u fazi odlučivanja o odbijanju žalbe sukladna svrsi članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju, koji nalaže da odluka o žalbi bude obrazložena. Ta odredba nužno podrazumijeva da tijelo nadležno za odlučivanje o žalbi nije vezano isključivo obrazloženjem odluke protiv koje je žalba podnesena, koje je katkad nedostatno ili čak nepostojeće (presude od 7. srpnja 2011., Longinidis/Cedefop, T-283/08 P, EU:T:2011:338, t. 72. i od 21. svibnja 2014., Mocová/Komisija, T-347/12 P, EU:T:2014:268, t. 35.).

117 U ovom slučaju, TZI nije posebno obrazložio pobijane odluke. Naime, TZI u biti samo provodi odredbe Pravilnika o osoblju koje su stupile na snagu 1. siječnja 2014. i koje u slučaju tužitelja podrazumijevaju njihovo raspoređivanje na radna mjesta „administrator” ili „administrator u prijelaznom razdoblju”, koja su uvedena izmjenom njihovih osobnih dosjea sadržanih u sustavu SysPer 2 s učinkom od toga datuma.

118 Međutim, TZI je u svojem odgovoru na pritužbe tužiteljâ objasnio da se njegov pristup sastojao od provedbe tih odredbi Pravilnika o osoblju koje je donio zakonodavac Unije a da pritom u tom pogledu nije imao diskrecijsku ovlast te im je dostavio detaljno objašnjenje izazova i načina provedbe reforme Pravilnika o osoblju koja je stupila na snagu 2014. Međutim, slična su objašnjenja TZI-ja dovoljna, s obzirom na njegovu obvezu obrazlaganja kako je predviđena člankom 25. drugim stavkom Pravilnika o osoblju, kao autora pobijanih odluka koje su donesene u ograničenoj nadležnosti.

119 Budući da ovim tužbenim razlogom tužitelji namjeravaju prigovoriti zakonodavcu Unije da je povrijedio obvezu obrazlaganja koju ima na temelju članka 296. UFEU-a, već je presuđeno, osobito u vezi s uvodnim izjavama 17. do 19. Uredbe br. 1023/2013, da obrazloženje izmjena članka 45. kao i Priloga I. i XIII. novom Pravilniku o osoblju, koje se odnose na karijerne strukture osoblja, jasno i nedvosmisleno upućuje na obrazloženje Parlamenta i Vijeća te stoga omogućuje tužiteljima da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, a Općem sudu da izvrši svoj nadzor (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., U4U i dr./Parlament i Vijeće, T-17/14, neobjavljeno, EU:T:2016:489, t. 182. i 183.).

120 K tomu, iz novog okvira Pravilnika o osoblju jasno proizlazi da će, samo ako TZI u skladu sa svojim potrebama odluči popuniti radna mjesta „načelnik odjela ili jednakovrijedno mjesto” ili „savjetnik ili jednakovrijedno mjesto”, ako ih treba imenovati na temelju članka 4. i članka 29. Pravilnika o osoblju, dužnosnici „administratori” ili „administratori u prijelaznom razdoblju” u razredima AD 12 ili AD 13, kao što su tužitelji, ponovno moći imati pravo na promaknuće u okviru postupka predviđenog u članku 45. novog Pravilnika o osoblju. Osim toga, iz odluka o odbijanju žalbi jasno proizlazi da TZI nije priznao da tužitelji imaju odgovornosti koje su jednako znatne kao one koje se uobičajeno povjeravaju „načelniku odjela ili jednakovrijednom mjestu” ili „savjetniku ili jednakovrijednom mjestu”.

121 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da treći tužbeni razlog treba odbiti. Prema tome, tužbu treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

122 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

123 Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje troškova u skladu s Komisijinim zahtjevom.

124 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

125 Parlament i Vijeće stoga će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **FZ-u i ostalim dužnosnicima Europske komisije čija se imena nalaze u prilogu nalaže se snošenje troškova.**

3. **Europski parlament i Vijeće Europske unije snosit će vlastite troškove.**

Pelikánová Nihoul Svenningsen

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 14. prosinca 2018.

Tajnik
E. Coulon

Predsjednik