Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 19 listopada 2013 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Decyzja 2011/866/UE — Coroczne dostosowanie wynagrodzeń i emerytur urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej — Regulamin pracowniczy — Artykuł 65 regulaminu pracowniczego — Metoda dostosowania — Artykuł 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego — Klauzula wyjątkowa — Artykuł 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego — Poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej — Dostosowanie współczynników korygujących — Artykuł 64 regulaminu pracowniczego — Decyzja Rady — Odmowa przyjęcia projektu Komisji

W sprawie C-63/12

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 3 lutego 2012 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Curralla, D. Martina i J.P. Keppenne'a, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez:

Parlament Europejski, reprezentowany przez A. Neergaarda i S. Seyr, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Bauera i J. Herrmanna, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Czeską, reprezentowaną przez M. Smolka, D. Hadrouška i J. Vláčila, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Danii, reprezentowane przez V. Pasternak Jørgensen i C. Thorninga, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: francuski.

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez T. Henzego i N. Grafa Vitzthuma, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez N. Díaz Abad i S. Centeno Huertę, działające w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez C. Wissels i M. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez E. Jenkinson i J. Beeko, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez R. Palmera, barrister,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, Prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (sprawozdawca), E. Juhász, M. Safjan, C.G. Fernlund i J.L. da Cruz Vilaça, prezesi izb, A. Rosas, G. Arestis, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: V. Tourrès, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 lipca 2013 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 września 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2011/866/UE z dnia 19 grudnia 2011 r. w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Rady dostosowującego ze skutkiem od dnia 1 lipca 2011 r. wynagrodzenia i emerytury urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej, a także współczynniki korygujące stosowane w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur (Dz.U. L 341, s. 54, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją") ze względu na to, że wskazana decyzja narusza w szczególności art. 65 Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej ustanowionego rozporządzeniem Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. ustanawiającym regulamin pracowniczy i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich oraz wprowadzającym środki mające czasowe zastosowanie do urzędników Komisji (Dz.U. L 56, s. 1), zmienionym rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 1080/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. (Dz.U. L 311, s. 1), w brzmieniu wynikającym ze sprostowania opublikowanego w dniu 5 czerwca 2012 r. (Dz.U. L 144, s. 48) (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym") oraz art. 1, 3 i 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

Ramy prawne

2 Artykuł 64 regulaminu pracowniczego stanowi:

„Wysokość wynagrodzenia urzędnika wyrażona w euro, po dokonaniu obowiązkowych potrąceń określonych w niniejszym regulaminie pracowniczym lub w przepisach wykonawczych do niego, jest korygowana według współczynnika, który, w zależności od warunków życia w różnych miejscach zatrudnienia, jest wyższy, niższy lub równy 100%.

Współczynniki korygujące są określane przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, zgodnie z art. 16 ust. 4 i 5 [TUE]".

3 Artykuł 65 regulaminu pracowniczego stanowi:

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

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. 16 ust. 4 i 5 [TUE]".

4 Artykuł 82 ust. 2 regulaminu pracowniczego stanowi, że jeżeli zgodnie z art. 65 ust. 1 regulaminu pracowniczego Rada podejmuje decyzję o waloryzacji wynagrodzeń, taka sama waloryzacja ma zastosowanie do emerytur.

5 Zgodnie z art. 65a regulaminu pracowniczego zasady stosowania jego art. 64 oraz 65 są określone w załączniku XI do tego regulaminu.

6 Wskazany załącznik XI, zatytułowany „Zasady stosowania art. 64 i 65 regulaminu pracowniczego", składa się z kilku rozdziałów, w tym z rozdziału 1, zawierającego art. 1–3, zatytułowanego „Coroczny przegląd wynagrodzeń przewidziany w art. 65 ust. 1 regulaminu pracowniczego", i z rozdziału 4, zatytułowanego „Określanie i wycofywanie współczynników korygujących (art. 64 regulaminu pracowniczego)".

7 Artykuł 1 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, mieszczący się w sekcji 1 rozdziału 1 tego załącznika, stanowi, że dla 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 (Belgia) (brukselski współczynnik międzynarodowy), zmian w kosztach utrzymania poza Brukselą (parytety gospodarcze oraz domyślne wskaźniki) oraz zmian siły nabywczej wynagrodzeń krajowych urzędników administracji centralnej ośmiu państw członkowskich (wskaźniki szczególne). Omawiany art. 1 zawiera także wyjaśnienia na temat sposobu działania Eurostatu, we współpracy z państwami członkowskimi, w celu wyliczenia tych zmian.

8 W myśl art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, mieszczącego się w sekcji 2 rozdziału 1 tego załącznika, zatytułowanej „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 [Ustaloną w ten sposób] kwotę waloryzacji umieszcza się [uwzględnia się], zgodnie z podaną poniżej metodą, w tabelach wynagrodzenia zasadniczego [podstawowego] podanych w art. 66 regulaminu pracowniczego […].

[…]

5. Współczynników korygujących nie stosuje się w Belgii i Luksemburgu. Współczynniki korygujące stosowane do:

a) wynagrodzeń urzędników unijnych pełniących służbę w innych państwach członkowskich oraz pewnych innych miejscach zatrudnienia;

b) […] emerytury [emerytur] za wysługę lat wypłacanych w innych państwach członkowskich w części odpowiadającej prawom nabytym przed 1 maja 2004 r.,

ustala się na podstawie stosunku między parytetami siły nabywczej określonymi w art. 1 a kursem wymiany walut określonym w art. 63 regulaminu pracowniczego dla właściwych państw.

Stosuje się procedury ustanowione w art. 8 niniejszego Załącznika dotyczące zastosowania współczynników korygujących z mocą wsteczną w miejscach zatrudnienia o wysokiej stopie inflacji.

[…]”.

9 Artykuł 8 załącznika XI do regulaminu pracowniczego ustala daty wejścia w życie corocznych i tymczasowych dostosowań współczynnika korygującego dla miejsc o wyższym wzroście kosztów utrzymania.

10 Rozdział 5 omawianego załącznika nosi tytuł „Klauzula wyjątkowa”. Znajduje się w nim jeden artykuł, art. 10, który brzmi następująco:

„W przypadku poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej oraz społecznej w Unii, stwierdzonego na podstawie [obiektywnych] danych przedłożonych przez Komisję, Komisja przedstawia właściwe wnioski, w odniesieniu do których Parlament Europejski i Rada podejmują decyzję zgodnie z art. 336 [TFUE]”.

11 Artykuł 15 ust. 1 omawianego załącznika stanowi, że jego przepisy stosuje się od dnia 1 lipca 2004 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.

Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja

12 W grudniu 2010 r. Rada oświadczyła, że „przeżywany ostatnio w [Unii] kryzys finansowy i gospodarczy, który spowodował istotne korekty fiskalne [budżetowe] oraz zwiększył niepewność zatrudnienia w kilku państwach członkowskich, stanowi poważne i nagłe pogorszenie sytuacji gospodarczej i społecznej w UE". Rada zwróciła się do Komisji o to, by na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, a także obiektywnych danych dostarczonych przez Komisję w tym względzie, przedstawiła odpowiednie wnioski w terminie pozwalającym Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przeanalizować je i przyjąć przed końcem roku 2011 (zob. dokument Rady nr 17946/10 ADD 1 z dnia 17 grudnia 2010 r.).

13 W dniu 13 lipca 2011 r. Komisja przedstawiła Radzie sprawozdanie w sprawie klauzuli wyjątkowej (art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego) [COM(2011) 440 wersja ostateczna, zwane dalej „sprawozdaniem z dnia 13 lipca 2011 r."]. W celu oceny, czy w 2011 r. konieczne jest zastosowanie klauzuli wyjątkowej zawartej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego (zwanej dalej „klauzulą wyjątkową") Komisja zastosowała 15 wskaźników, to jest wzrost produktu krajowego brutto (PKB), popyt krajowy, zapasy, eksport netto, spożycie prywatne, spożycie publiczne, inwestycje ogółem oraz inflację w Unii, saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz dług publiczny w Unii, zatrudnienie ogółem, stopę bezrobocia oraz koszty związane z zatrudnieniem w Unii, wskaźnik nastrojów gospodarczych oraz oczekiwania dotyczące zatrudnienia w Unii. Komisja oparła się w tym względzie na europejskich prognozach gospodarczych opublikowanych w dniu 13 maja 2011 r. przez Dyrekcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych.

14 Jak podano w sprawozdaniu z dnia 13 lipca 2011 r., wskaźniki pokazywały, że ożywienie gospodarcze w Unii wciąż postępuje. Zgodnie z wnioskiem zawartym w sprawozdaniu nie nastąpiło poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej oraz społecznej w Unii w okresie referencyjnym od dnia 1 lipca 2010 r., kiedy to weszło w życie ostatnie coroczne dostosowanie wynagrodzeń, do połowy maja 2011 r., gdy udostępnione zostały najświeższe dane, i nie należało przedkładać wniosku na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

15 Analiza sprawozdania z dnia 13 lipca 2011 r. wywołała następnie dyskusje w Radzie, które doprowadziły do wystosowania przez Radę do Komisji kolejnego wniosku o wykonanie rzeczonego art. 10 i o złożenie we właściwym terminie odpowiedniego wniosku w sprawie korekty wynagrodzeń, tak aby Parlament Europejski i Rada miały czas na jego analizę i przyjęcie przed końcem 2011 roku (zob. dokument Rady nr 16281/11 z dnia 31 października 2011 r.).

16 W odpowiedzi na ten wniosek Komisja przedstawiła komunikat COM(2011) 829 wersja ostateczna z dnia 24 listopada 2011 r. uzupełniający sprawozdanie z dnia 13 lipca 2011 r. (zwany dalej „dodatkowymi informacjami"), oparty w szczególności na europejskich prognozach gospodarczych przekazanych przez Dyrekcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji w dniu 10 listopada 2011 r. W tychże dodatkowych informacjach Komisja stwierdziła, że powyższe prognozy „wskazują, iż nastąpiło pogorszenie trendów w 2011 r. w stosunku do prognozy opublikowanej wiosną, zarówno w przypadku wskaźników gospodarczych, jak i społecznych, oraz że gospodarka europejska dotknięta jest obecnie zawirowaniami". Jednakże Komisja uznała, że z uwagi na szereg czynników Unia nie ma do czynienia z sytuacją nadzwyczajną w rozumieniu art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, uzasadniającą podjęcie środków wykraczających poza spadek siły nabywczej wynikający ze „zwykłej" metody określonej w art. 3 tego załącznika. Tak więc Komisja stwierdziła, że nie może zastosować klauzuli wyjątkowej, nie naruszając przy tym wskazanego art. 10.

17 W tym samym dniu Komisja przedłożyła wniosek w sprawie rozporządzenia Rady dostosowującego ze skutkiem od dnia 1 lipca 2011 r. wynagrodzenia i emerytury urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej, a także współczynniki korygujące stosowane w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur

[COM(2011) 820 wersja ostateczna, zwany dalej „projektem rozporządzenia”], wraz z uzasadnieniem. Dostosowanie wynagrodzeń zaproponowane w oparciu o „zwykłą” metodę określoną w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego wynosiło 1,7%.

18 W drodze zaskarżonej decyzji Rada postanowiła „nie przyjmować wniosku [w sprawie projektu rozporządzenia]”, w szczególności z poniższych względów:

„(6) Rada uważa, że żaden z dokumentów przedłożonych przez Komisję – ani »sprawozdanie [z dnia 13 lipca 2011 r.]«, ani »dodatkowe informacje« – nie odzwierciedla należycie i kompleksowo obecnej sytuacji gospodarczej oraz społecznej w całej Unii.

(7) Ponadto zdaniem Rady Komisja popełniła błąd, gdyż zbytnio skróciła okres, którego dotyczyła jej analiza. Błąd ten uniemożliwił Komisji odpowiednią ocenę sytuacji i w związku z tym wyciągnięte przez nią wnioski w obu dokumentach są w dużym stopniu zniekształcone – Komisja nie stwierdziła bowiem, że wystąpiło nagłe i poważne pogorszenie sytuacji gospodarczej i społecznej w całej Unii.

(8) Rada nie podziela tych konkluzji. Rada jest przekonana, że obecny kryzys finansowy i gospodarczy w Unii, który skutkuje istotnymi korektami budżetowymi, między innymi dostosowaniami wynagrodzeń urzędników w wielu państwach członkowskich, oznacza poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii.

[…]

(10) W odniesieniu do sytuacji ekonomicznej przewiduje się, że wzrost gospodarczy w Unii spadnie istotnie w 2012 r. z + 1,9% do + 0,6%. Wzrost gospodarczy w UE w ujęciu kwartalnym obniżył się z + 0,7% w pierwszym kwartale 2011 r. do + 0,2% w drugim i trzecim kwartale tego roku. W czwartym kwartale 2011 r. i w pierwszym kwartale 2012 r. nie przewiduje się wzrostu PKB.

(11) Oceniając obecną sytuację gospodarczą i społeczną, należy bardziej skoncentrować się na sytuacji na rynkach finansowych, w szczególności na zakłóceniach w podaży kredytów i spadku cen aktywów, które to czynniki w dużym stopniu determinują rozwój gospodarczy.

(12) Jeżeli chodzi o sytuację społeczną, tworzenie nowych miejsc pracy nie było na tyle istotne, by doprowadzić do większego obniżenia stopy bezrobocia. Stopa bezrobocia w UE tylko nieznacznie wahała się w latach 2010 i 2011, osiągając 9,8% w październiku 2011 r., i powinna pozostać na wysokim poziomie.

(13) W związku z powyższym Rada uważa, że stanowisko Komisji w sprawie poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej oraz jej odmowa przedłożenia wniosku na mocy art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego oparte są na wyraźnie niewystarczających i błędnych przesłankach.

(14) Ponieważ Trybunał […] orzekł w [wyroku z dnia 24 listopada 2010 r. w] sprawie C-40/10 [Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-12043], że w okresie obowiązywania załącznika XI do regulaminu pracowniczego procedura przewidziana w jego art. 10 stanowi jedyną możliwość uwzględnienia kryzysu gospodarczego przy korekcie wynagrodzeń, Rada może zastosować przepisy tego artykułu w czasie kryzysu jedynie po przedstawieniu wniosku przez Komisję.

(15) Rada jest przekonana, że zgodnie z brzmieniem art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego i z zapisanym w art. 13 ust. 2 zdanie drugie [TUE] obowiązkiem wzajemnej [lojalnej] współpracy instytucji działających w dobrej wierze Komisja była zobowiązana do przedłożenia Radzie odpowiedniego wniosku. Komisja poprzez swoje wnioski oraz poprzez fakt, że nie przedłożyła ona takiego wniosku, naruszyła to zobowiązanie.

(16) Ponieważ Rada może stanowić jedynie na wniosek Komisji, niewyciągnięcie przez Komisję właściwych wniosków z dostępnych danych i nieprzedstawienie wniosku zgodnie z art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego uniemożliwia Radzie podjęcie właściwej reakcji na poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej poprzez przyjęcie aktu prawnego na mocy art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego".

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

19 Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i obciążenie Rady kosztami postępowania.

20 Rada wnosi do Trybunału o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;

— ewentualnie oddalenie skargi jako bezzasadnej oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

21 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 29 marca 2012 r. Parlament został dopuszczony do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

22 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 6 lipca 2012 r. Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

W przedmiocie dopuszczalności skargi

Argumentacja stron

23 Rada podnosi, że skarga jest niedopuszczalna ze względu na to, iż zaskarżona decyzja nie stanowi aktu wywierającego samodzielne skutki prawne, przez co nie podlega zaskarżeniu na podstawie art. 263 TFUE.

24 Wydając omawianą decyzję Rada nie zmieniła ani nie odrzuciła definitywnie projektu rozporządzenia, tylko ograniczyła się, w trosce o przejrzystość, do przedstawienia powodów, dla których nie jest w stanie go przyjąć. Zaskarżona decyzja nie wywiera żadnego skutku prawnego na byt prawny projektu rozporządzenia.

25 Komisja podkreśla natomiast, że Rada faktycznie przyjęła „decyzję" w rozumieniu art. 288 akapit czwarty TFUE, która została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, seria L. Rada miała jej zdaniem zamiar zająć się projektem rozporządzenia, gdyż odniosła się wprost do tego projektu w trzecim umocowaniu i w motywie 5 zaskarżonej decyzji.

26 Zdaniem Komisji omawiana decyzja wywiera samodzielne skutki prawne. Spowodowała ona bowiem uniemożliwienie dokonania corocznego dostosowania, o którym mowa w art. 64 i 65 regulaminu pracowniczego, a z jej uzasadnienia jasno wynika, że zajęte przez Radę stanowisko jest ostateczne, czyli że odmowa przyjęcia projektu rozporządzenia jest równoznaczna z odrzuceniem tego projektu.

27 Ponadto odmówienie przez instytucję podjęcia decyzji stanowi w mniemaniu Komisji akt mogący stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 263 TFUE, skoro akt, którego wydania instytucja odmawia, mógłby zostać zaskarżony na podstawie tego postanowienia. Zaś akt, którego wydania Rada odmówiła, czyli rozporządzenie, jest jako taki aktem zaskarżalnym.

Ocena Trybunału

28 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem aktami zaskarżalnymi w rozumieniu art. 263 TFUE są wszystkie wydane przez instytucje akty, bez względu na ich charakter lub formę, zmierzające do wywarcia wiążących skutków prawnych (zob. w szczególności wyroki: z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie AETR", Rec. s. 263, pkt 42; z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-521/06 P Athinaïki Techniki przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5829, pkt 29; z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie C-322/09 P NDSHT przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11911, pkt 45; a także z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-314/11 P Komisja przeciwko Planet, pkt 94).

29 W niniejszym przypadku mamy do czynienia z postępowaniem szczególnym, w którym instytucje mają obowiązek decydować co roku o dostosowaniu wynagrodzeń, czy to dokonując dostosowania „matematycznego", zgodnie z metodą określoną w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, czy to stosując odstępstwo od tego matematycznego wyliczenia – zgodnie z art. 10 wskazanego załącznika.

30 W tym względzie należy wziąć pod uwagę fakt, że w ramach „zwykłej" procedury corocznego dostosowania wynagrodzeń i emerytur, o której mowa w art. 3 ust. 1 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, Komisja przedłożyła projekt rozporządzenia, w przedmiocie którego Rada powinna była podjąć decyzję przed końcem 2011 r.

31 W motywach zaskarżonej decyzji Rada stwierdziła jednak, że obecny kryzys finansowy i gospodarczy w Unii stanowi poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii i że Komisja powinna była przedłożyć odpowiedni wniosek na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

32 Wynika z tego, że w zaskarżonej decyzji Rada nie odłożyła w czasie podjęcia decyzji w przedmiocie projektu rozporządzenia przedłożonego na podstawie art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. Przeciwnie, odrzuciła ona ten projekt, kończąc w ten sposób postępowanie wszczęte na podstawie wskazanego art. 3.

33 Z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja zmierza do wywarcia wiążących skutków prawnych.

34 W związku z tym skarga o stwierdzenie nieważności omawianej decyzji jest dopuszczalna.

Co do istoty

35 Na poparcie swojej skargi Komisja podnosi dwa zarzuty, dotyczące, po pierwsze, tego, że Rada odmówiła dostosowania wynagrodzeń i emerytur, a po drugie, tego, że Rada odmówiła dostosowania współczynników korygujących, które stosuje się do wynagrodzeń i emerytur w zależności od miejsca zatrudnienia lub zamieszkania.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego odmowy Rady w kwestii dostosowania wynagrodzeń i emerytur

Argumentacja stron

36 W zarzucie pierwszym Komisja podnosi tytułem głównym, że Rada nadużyła władzy i naruszyła art. 65 regulaminu pracowniczego oraz art. 3 i 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

37 Według Komisji Rada zastosowała w rzeczywistości rzeczony art. 10, zamrażając w drodze zaskarżonej decyzji unijne pensje, mimo że Komisja nie przedłożyła projektu na podstawie tego przepisu. Tymczasem w braku takiego projektu warunki zastosowania omawianego art. 10 nie były spełnione i Rada miała obowiązek przyjąć projekt rozporządzenia na podstawie art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, niepozostawiającego Radzie żadnego zakresu uznania. Wyłącznie Komisja była uprawniona do przeprowadzenia analizy kryteriów określonych w art. 10 wskazanego załącznika i do ustalenia, czy należy wystąpić z propozycją działań, a także charakteru tych działań.

38 Jednocześnie Komisja twierdzi, że Rada uzurpowała sobie uprawnienia Parlamentu, samodzielnie uznając, że spełnione są przesłanki określone w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, mimo że artykuł ten odsyła do art. 336 TFUE, a zatem do zwykłej procedury prawodawczej.

39 Jedynym sposobem, w który Rada mogła uzyskać zastosowanie klauzuli wyjątkowej, było podważenie przed Trybunałem, ze względu na oczywisty błąd w ocenie, decyzji Komisji w sprawie odrzucenia jej wniosku o wykonanie tej klauzuli lub zaniechania przez Komisję przedłożenia odpowiedniego wniosku na podstawie wskazanego art. 10, w razie potrzeby przy jednoczesnym wystąpieniu o zastosowanie środków tymczasowych na sporny okres, do czasu ogłoszenia wyroku rozstrzygającego sprawę co do istoty.

40 Pomocniczo Komisja utrzymuje, że nawet przy założeniu, iż Rada miała kompetencje do przyjęcia zaskarżonej decyzji, naruszyła ona prawo w ten sposób, że naruszyła przesłanki zastosowania art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. Komisja uważa, że zaskarżona decyzja obarczona jest wadą „niewystarczającego i błędnego" uzasadnienia, ponieważ wskazane przesłanki nie były spełnione w 2011 r.

41 Przypominając, że zgodnie z orzecznictwem przysługuje jej szeroki zakres uznania w dziedzinach wymagających oceny złożonej sytuacji gospodarczej lub społecznej, Komisja tłumaczy, że zastosowała 15 wskaźników dotyczących zarówno sytuacji gospodarczej, jak i społecznej, które nie były kwestionowane przez państwa członkowskie w toku dyskusji na temat sprawozdania z dnia 13 lipca 2011 r. i dodatkowych informacji. Powody podane przez Radę w motywach 7, 8 i 10–12 zaskarżonej decyzji nie mogą podważać wniosku, do jakiego Komisja doszła w tym sprawozdaniu i w dodatkowych informacjach.

42 Parlament przyłącza się do argumentacji Komisji i dodaje, że jeśli Rada, ze względów politycznych związanych z kryzysem finansowym, pragnęła zmienić metodę dostosowania wynagrodzeń i emerytur ustanowioną w regulaminie pracowniczym, powinna była zastosować zwykłą procedurę prawodawczą, w której decyzje polityczne podejmowane są przez obu współprawodawców, a mianowicie przez Parlament i Radę.

43 Rada podnosi, że podstawą zaskarżonej decyzji nie jest art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. W braku wniosku Komisji na podstawie tego przepisu Rada nie mogła go zastosować i tego nie uczyniła.

44 W opinii Rady ocena sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii, a także stwierdzenie zaistnienia ewentualnego poważnego i nagłego jej pogorszenia się w rozumieniu rzeczonego art. 10 nie są wyłącznie zadaniem Komisji, lecz Radzie i Parlamentowi przysługuje w tym względzie własny zakres oceny. Na podstawie omawianego art. 10 oraz obowiązku lojalnej współpracy zawartego w art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE Komisja powinna przedłożyć Parlamentowi i Radzie obiektywne dane, aby umożliwić im własną ocenę sytuacji.

45 Gdyby korzystając z opisanego zakresu uznania Rada doszła w przeciwieństwie do Komisji do wniosku, że przesłanki zastosowania klauzuli wyjątkowej są spełnione, jedynym wyjściem dla niej byłoby nie przyjąć projektu Komisji opartego na „zwykłej" metodzie określonej w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego i wnieść jednocześnie skargę do Trybunału o stwierdzenie, że wniosek Komisji nie ma uzasadnienia. W każdym wypadku, choćby nawet ocena przesłanek wymaganych do zastosowania klauzuli wyjątkowej leżała wyłącznie w kompetencjach Komisji, nie może ona korzystać z tego rodzaju uprawnienia bez poddania go kontroli sądowej. Rada powinna podjąć takie działania, gdy uzna, że analiza Komisji obarczona jest oczywistym błędem w ocenie.

46 I to właśnie nastąpiło w niniejszej sprawie. Zaskarżona decyzja skutkowała jedynie utrzymaniem stanowiska prawnego Rady w oczekiwaniu na wyrok Trybunału, rozstrzygający, czy w niniejszym przypadku przesłanki zastosowania klauzuli wyjątkowej zostały spełnione, przez co Komisja miała obowiązek przedłożenia projektu na jej podstawie. Zwrócenie się do Trybunału z wnioskiem o zastosowanie środków tymczasowych w spornym okresie do czasu wydania wyroku rozstrzygającego sprawę co do istoty nie byłoby w tej sytuacji właściwym rozwiązaniem.

47 Ponadto uzasadnienie omawianej decyzji nie jest zdaniem Rady niewystarczające – gdyż 16 motywów rzeczonej decyzji powala uzasadnić stanowisko Rady – ani też w oczywisty sposób błędne.

48 W tym względzie Rada uważa, że przysługuje jej własne uznanie w zakresie oceny sytuacji gospodarczej i społecznej i że kontrola sądowa korzystania z tego uznania powinna podlegać takim samym ograniczeniom jak w przypadku Komisji. Komisja winna więc była wykazać, że Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie.

49 Ponadto w odniesieniu do terminu „poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej" w rozumieniu art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego Rada zasadniczo podziela opinię Komisji, że termin „pogorszenie się" opisuje nasilenie się trudności w sytuacji gospodarczej i społecznej, „poważny" charakter należy oceniać w świetle rozmiarów, ale także czasu trwania zaobserwowanego gospodarczego i społecznego oddziaływania, zaś „nagły" charakter należy oceniać w świetle prędkości tego oddziaływania oraz jego przewidywalności. Niemniej Komisja zastosowała powyższe kryteria w sposób ewidentnie błędny, a jej analiza zawiera liczne braki, błędy metodologiczne i błędy w ocenie, które wypaczyły wynik tej analizy.

50 Republika Czeska ocenia, że w aspekcie proceduralnym Rada nie miała możliwości innego działania w celu osiągnięcia skutecznej kontroli zgodności z prawem korzystania przez Komisję z kompetencji wynikających z art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. Jednakże zgodny z prawem przebieg tego postępowania uzależniony jest od wymogu, by Rada prawidłowo oceniła przestrzeganie przesłanek zastosowania wskazanego artykułu, co stanowi zasadniczą kwestię.

51 Królestwo Danii powołuje się na czynniki dotyczące sytuacji gospodarczej w Danii, a w szczególności na znaczny nagły spadek w realnym wzroście wynagrodzeń duńskich urzędników w 2011 r., aby zilustrować fakt, że w trakcie rozpatrywanego okresu rzeczywiście nastąpiło poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii.

52 Republika Federalna Niemiec uważa, że wnioski, do których doszła Komisja w sprawozdaniu z dnia 13 lipca 2011 r. i w dodatkowych informacjach, są błędne. Wymienia szereg czynników, które jej zdaniem wykazują, że sytuacja gospodarcza i społeczna nagle się pogorszyła w 2011 r., takie jak

konieczność skorzystania przez trzy państwa członkowskie z pomocy finansowej, a także spadek PKB i eksportu w Unii w czwartym kwartale 2011 r. Ponadto w ocenie tego państwa wyjaśnienia podane przez Komisję w sprawozdaniu z dnia 13 lipca 2011 r. na temat „zasady paralelizmu" między zmianą w sile nabywczej urzędników ośmiu referencyjnych państw członkowskich a zmianą w sile nabywczej urzędników Unii są nieistotne w ramach badania przesłanek zastosowania art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, skoro „zwykła" metoda corocznego dostosowania wynagrodzeń i emerytur określona w regulaminie pracowniczym nie odzwierciedla wszystkich czynników mających wpływ na siłę nabywczą wynagrodzeń urzędników krajowych.

53 Królestwo Hiszpanii również uważa, że w momencie, gdy Komisja przekładała projekt rozporządzenia, istniały wystarczające dane zaświadczające o istnieniu poważnego i wyjątkowego kryzysu, sprawiającego, że zastosowanie omawianego art. 10 było niezbędne, jak wynikało to w szczególności z prognoz gospodarczych Komisji z jesieni 2011 r., opublikowanych w dniu 10 listopada 2011 r., oraz z działań dotyczących pracowników sektora publicznego podjętych w Hiszpanii w latach 2010 i 2011.

54 Królestwo Niderlandów podnosi, że o ile Komisja przedkłada obiektywne dane dotyczące sytuacji gospodarczej i społecznej, o tyle nie ma ona wyłącznej kompetencji do oceny tej sytuacji. Radzie przysługuje w ramach klauzuli wyjątkowej władza uznaniowa w celu oceny sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii. Królestwo Niderlandów dodaje, że przewodniczący Komisji, J.M. Barroso, wspomniał w listopadzie 2011 r. podczas prezentacji rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r. o istnieniu aktualnego kryzysu wymagającego podjęcia pilnych środków. Ponadto terminologia art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie wskazuje na to, by zastosowanie klauzuli wyjątkowej było uzasadnione jedynie pogorszeniem warunków gospodarczych i społecznych spowodowanych zdarzeniami zewnętrznymi.

55 W opinii Zjednoczonego Królestwa Rada może stwierdzić w świetle obiektywnych danych dostarczonych przez Komisję, że nastąpiło poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej, i w takim przypadku zdecydować, że nie przyjmie projektu Komisji przedłożonego na podstawie art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. Ponadto w niniejszym przypadku Komisja oparła swą analizę tego, czy art. 10 wskazanego załącznika znajduje zastosowanie, na błędnej przesłance utrzymania „zasady paralelizmu", wyrażonej w omawianym art. 3. Jednak ani litera, ani duch rzeczonego art. 10 nie sugerują, że jedynym właściwym sposobem ustalenia, czy nastąpiło pogorszenie sytuacji gospodarczej lub społecznej, jest sprawdzenie, czy nastąpiło zdarzenie, które spowodowało zmianę siły nabywczej urzędników krajowych, takie, którego nie można było lub nie można by było wziąć pod uwagę stosując metodę określoną w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

Ocena Trybunału

56 Pierwszy podniesiony przez Komisję zarzut, dotyczący nadużycia władzy przez Radę i naruszenia art. 65 regulaminu pracowniczego oraz art. 3 i 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, dotyczy w istocie podziału ról instytucji Unii w ramach corocznego dostosowania wynagrodzeń i emerytur.

57 W pierwszej kolejności, odnosząc się do zasad stosowania art. 65 zawartych w załączniku XI do regulaminu pracowniczego, należy przypomnieć, że art. 3 tego załącznika, ustanawiający „zwykłą" procedurę corocznego dostosowania wynagrodzeń i emerytur, określa zarówno sposób matematycznego obliczenia dostosowania, jak i datę wejścia w życie tego dostosowania, przez co nie pozostawia ani Komisji, ani Radzie żadnego zakresu uznania co do treści projektu i aktu, które należy przyjąć.

58 Natomiast klauzula wyjątkowa znajdująca się w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego nadaje instytucjom szeroki zakres uznania w przedmiocie treści aktów, które należy wydać, i stanowi, że Parlament i Rada podejmują wspólnie decyzję zgodnie z procedurą określoną w art. 336 TFUE, tj. zwykłą procedurą prawodawczą, o której mowa w art. 294 TFUE.

59 W tym względzie dodać należy, że w trakcie okresu zastosowania załącznika XI do regulaminu pracowniczego procedura określona w art. 10 tego załącznika stanowi jedyny możliwy sposób uwzględnienia kryzysu gospodarczego w ramach dostosowania wynagrodzeń oraz odstąpienia od stosowania kryteriów ustalonych w art. 3 ust. 2 tegoż załącznika (ww. wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 77).

60 Wynika z tego, że instytucje mają obowiązek podjęcia każdego roku decyzji w przedmiocie dostosowania wynagrodzeń, bądź poprzez dostosowanie „matematyczne" według metody określonej w omawianym art. 3, bądź poprzez odejście od obliczenia matematycznego zgodnie z art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

61 Ponadto z racji zasadniczych różnic istniejących między tymi dwiema procedurami w zakresie ich przebiegu, w szczególności zaś ustalenia treści decyzji, która ma być przyjęta, oraz uczestniczących w niej instytucji, postępowanie wszczęte wskutek wniosku w sprawie projektu Komisji przedłożonego na podstawie art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie może zostać przekształcone przez Radę, na podstawie owego projektu, w postępowanie na podstawie art. 10 tego załącznika (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 83). Z uwagi na to, że projekt przedłożony na podstawie art. 3 nie jest poddawany pod obrady Parlamentu, w odróżnieniu od projektu złożonego na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, takie przekształcenie nie mogłoby mieć miejsca nawet gdyby Parlament i Rada porozumiały się, by tak postąpić.

62 Fakt, że Parlament i Rada nie mają możliwości zmiany podstawy prawnej, na której Komisja przedstawiła swój projekt, stanowi zasadniczą różnicę między procedurami corocznego dostosowania wynagrodzeń i emerytur określonymi w załączniku XI do regulaminu pracowniczego a zasadami traktatu FUE rządzącymi działalnością prawodawczą instytucji Unii. Zgodnie z tymi ostatnimi zasadami Parlament i Rada, działając wspólnie, mogą bowiem, w szczególności na mocy art. 294 ust. 7 lit. a) i ust. 13 TFUE, zmienić w toku procedury legislacyjnej zastosowaną przez Komisję podstawę prawną.

63 W tych okolicznościach podział ról instytucji na etapie wszczęcia postępowania, zgodnie z którym dokonuje się corocznego dostosowania wynagrodzeń i emerytur, należy oceniać w świetle specyfiki procedur określonych w załączniku XI do regulaminu pracowniczego.

64 W drugiej kolejności należy zauważyć, że termin „poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii" w rozumieniu art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego jest terminem obiektywnym.

65 Choć omawiany art. 10 określa szereg etapów postępowania i stanowi wyraźnie, że tylko Komisja przedkłada obiektywne dane i przedstawia właściwe wnioski Parlamentowi i Radzie, które podejmują decyzję w przedmiocie tych wniosków, to jednak nie wyjaśnia, która lub które instytucje powinny ocenić przedłożone przez Komisję dane w celu stwierdzenia, czy zaistniało pogorszenie w rozumieniu tego przepisu, zwłaszcza w przypadku, gdy wnioski, za którymi opowiadają się Komisja i Rada, są przeciwstawne.

66 W celu wskazania w tych okolicznościach jednej lub kilku instytucji odpowiedzialnych w tym względzie, należy wziąć pod uwagę kontekst systemowy, w który wpisuje się art. 10 załącznika XI. Znajduje się on w załączniku do regulaminu pracowniczego, którego przedmiotem jest określenie zasad stosowania art. 65 regulaminu pracowniczego.

67 Rzeczony art. 65 ust. 1 regulaminu pracowniczego stanowi zaś, że to Rada corocznie dokonuje przeglądu wysokości wynagrodzeń urzędników oraz innych pracowników Unii i analizuje, czy w ramach polityki gospodarczej oraz społecznej Unii wysokość wynagrodzeń powinna zostać dostosowana. Z brzmienia tego przepisu wynika, że nadaje on Radzie uprawnienie uznaniowe w ramach corocznego przeglądu wysokości wynagrodzeń (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 1973 r. w sprawie 81/72 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 575, pkt 7, 11; z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 59/81 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 3329, pkt 20–22, 32; a także ww. wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 55).

68 Zważywszy na rolę wyznaczoną Radzie przez art. 65 ust. 1 regulaminu pracowniczego, systematyka art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego wymaga dokonania takiej wykładni, że stwierdzenie zaistnienia poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej w rozumieniu wskazanego art. 10 do celów wszczęcia określonego w tym przepisie postępowania należy na tym etapie postępowania do Rady.

69 Ponadto zważywszy na charakterystyczne cechy procedur określonych w art. 3 i 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, wskazane w pkt 60–62 niniejszego wyroku, cel wspomnianego art. 10, a w szczególności poszanowanie roli, którą przydziela on Parlamentowi, wymaga, by procedura określona w art. 10 mogła zostać również wszczęta, gdy Komisja i Rada prezentują przeciwne stanowiska co do istnienia poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii, a co za tym idzie – co do tego, czy należy wszczynać postępowanie określone w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. W sytuacji takiego braku zgody jedynie wszczęcie tej procedury pozwala włączyć Parlament w proces decyzyjny.

70 Tymczasem wszczęcie tego postępowania nie było by zapewnione, a effet utile (skuteczność) art. 10 mogłaby być osłabiona, gdyby tylko Komisja była upoważniona do decydowania o istnieniu poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii.

71 W tym względzie Trybunał orzekł już, że zważywszy na jasne brzmienie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, nie można uznać, że wykonanie kompetencji przyznanej w tym przepisie Komisji stanowi jedynie przysługujące tej instytucji uprawnienie fakultatywne (ww. wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 79).

72 Tym samym do Rady należy ocena obiektywnych danych przedłożonych przez Komisję, w celu stwierdzenia, czy zaistniało tego rodzaju poważne i nagłe pogorszenie, pozwalające na odejście od „zwykłej" metody corocznego dostosowania wynagrodzeń i emerytur określonej w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego i na wszczęcie procedury z art. 10 tego załącznika, tak by Rada mogła zdecydować wspólnie z Parlamentem w przedmiocie odpowiednich działań proponowanych przez Komisję w takiej kryzysowej sytuacji.

73 Taka wykładnia nie narusza zresztą, wbrew twierdzeniom Komisji i Parlamentu, ani zasady równowagi instytucjonalnej, ani podziału kompetencji w tej dziedzinie między instytucjami Unii, jako że omówione stwierdzenie przez Radę stanowi jedynie etap pośredni procedury określonej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

74 Należy bowiem zwrócić uwagę, że jeżeli na podstawie obiektywnych danych przedłożonych przez Komisję Rada stwierdzi, że istnieje poważne i nagłe pogorszenie sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii w rozumieniu wskazanego art. 10, Komisja zobowiązana jest przedstawić Parlamentowi i Radzie odpowiednie wnioski na podstawie tego artykułu. W tej sytuacji przysługuje jej jednak własne uznanie co do treści tych wniosków, tj. tego, jakie działania są jej zdaniem odpowiednie, biorąc pod uwagę daną sytuację gospodarczą i społeczną, a także w odpowiednim wypadku inne czynniki, które należy uwzględnić, takie jak te dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi, a w szczególności wymogi dotyczące naboru.

75 W niniejszym przypadku Rada wezwała Komisję do przedłożenia jej obiektywnych danych, aby dokonać oceny określonej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, a Komisja przedłożyła takie dane Radzie, wraz z własną oceną.

76 Tymczasem jednak oceny dokonane przez te dwie instytucje doprowadziły do przeciwnych wniosków, zaś Komisja nie przedłożyła wniosków na podstawie oceny Rady, pozwalających Parlamentowi i Radzie podjąć decyzję na mocy art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego zgodnie z procedurą określoną w art. 294 TFUE, w przedmiocie działań właściwych w świetle zaistniałej w Unii sytuacji gospodarczej i społecznej.

77 W takiej sytuacji Rada nie miała obowiązku przyjąć projektu rozporządzenia przedłożonego na podstawie art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, tj. w oparciu o „zwykłą" metodę dostosowania wynagrodzeń, ponieważ to do niej należy na tym etapie procedury stwierdzenie zaistnienia poważnego i nagłego pogorszenia w rozumieniu art. 10 wskazanego załącznika, pozwalające na wszczęcie przewidzianej w tym przepisie procedury.

78 W związku z tym wydając zaskarżoną decyzję Rada nie nadużyła władzy i nie naruszyła ani art. 65 regulaminu pracowniczego, ani art. 3 i 10 załącznika XI do tego regulaminu.

79 W odniesieniu do argumentu podniesionego pomocniczo przez Komisję, że Rada naruszyła przesłanki zastosowania klauzuli wyjątkowej określonej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, ponieważ nie zostały one spełnione w 2011 r., należy przypomnieć, że w argumencie tym Komisja podnosi, iż przysługuje jej szeroki zakres oceny w dziedzinach wymagających oceny złożonej sytuacji gospodarczej lub społecznej, i że motywy znajdujące się w zaskarżonej decyzji nie mogą podważyć wniosku, do którego Komisja doszła w sprawozdaniu z dnia 13 lipca 2011 r. i w dodatkowych informacjach.

80 Jednakże zważywszy na wniosek zawarty w pkt 77 niniejszego wyroku, iż na tym etapie procedury to do Rady należy stwierdzenie zaistnienia pogorszenia w rozumieniu art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, pozwalające na wszczęcie przewidzianej w tym przepisie procedury, Komisja nie może powoływać się na uprawnienia uznaniowe dotyczące tego stwierdzenia, które jest zadaniem Rady.

81 Wynika z tego, że pomocniczy argument Komisji jest nieistotny.

82 Z powyższych względów zarzut pierwszy należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego odmowy dostosowania współczynników korygujących stosowanych do wynagrodzeń i emerytur w zależności od miejsca zatrudnienia lub zamieszkania

Argumentacja stron

83 W omawianym zarzucie Komisja podnosi, że Rada naruszyła art. 64 regulaminu pracowniczego i art. 1 i 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, odmawiając przyjęcia projektu rozporządzenia, w zakresie, w jakim dotyczył on dostosowania współczynników korygujących mających zastosowanie do wynagrodzeń i emerytur. Wspomniane art. 1 i 3 są według Komisji równie wiążące dla Rady w kwestii współczynników, jak w zakresie dostosowania wynagrodzeń. W tym względzie Komisja odsyła do argumentów przedstawionych w ramach pierwszego zarzutu, dodając, że zgodnie z brzmieniem i systematyką art. 3 i 8 załącznika XI do regulaminu pracowniczego dostosowanie współczynników korygujących powinno nastąpić przed końcem każdego roku, tak samo jak dostosowanie ogólnej wysokości wynagrodzeń i emerytur.

84 Zdaniem Komisji Rada naruszyła również zasadę równego traktowania, ponieważ dostosowanie współczynników korygujących ma na celu zachowanie równego pod względem materialnym traktowania urzędników, bez względu na ich miejsce zatrudnienia w Unii. Taka równość gospodarcza między Brukselą a innymi miejscami zatrudnienia powinna być zapewniona niezależnie od dostosowania ogólnej wysokości wynagrodzeń i emerytur.

85 Wreszcie Rada naruszyła art. 296 ust. 2 TFUE poprzez zaniechanie uzasadnienia swej decyzji w odniesieniu do współczynników korygujących. W zaskarżonej decyzji nie wspomniano nawet o art. 64 regulaminu pracowniczego. Tymczasem ocenę projektu rozporządzenia dotyczącą współczynników korygujących można by oddzielić od oceny dotyczącej dostosowania wynagrodzeń. Współczynniki mają bowiem na celu wdrożenie zasady równego traktowania bez względu na to, jaki jest ogólny poziom wynagrodzeń, a zatem nie są związane z ogólnymi zmianami sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii. Tym samym art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie mógł stanowić uzasadnienia dla odmowy przyjęcia proponowanych przez Komisję współczynników korygujących.

86 Zdaniem Rady zarzut drugi, podobnie jak i pierwszy, oparty jest na błędnym założeniu, że odrzuciła ona definitywnie projekt rozporządzenia. Ponadto w odróżnieniu od art. 65 regulaminu pracowniczego ani art. 64 tego regulaminu, ani żaden inny przepis załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie przewiduje obowiązku wydania przez Radę decyzji w przedmiocie dostosowania współczynników korygujących przed końcem roku, nawet jeśli współczynniki te są ze względów praktycznych regularnie dostosowywane równocześnie z wysokością wynagrodzeń. W szczególności art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie zawiera odniesienia do wspomnianego art. 64.

87 W kwestii podnoszonego naruszenia zasady równego traktowania różnice między współczynnikami korygującymi mającymi zastosowanie od dnia 1 lipca 2010 r. a tymi proponowanymi przez Komisję w listopadzie 2011 r. mieszczą się w ocenie Rady ogólnie w zakresie zapewniającym w istotnym i racjonalnym stopniu zgodność traktowania w rozumieniu orzecznictwa. W odróżnieniu od dostosowania ogólnej wysokości wynagrodzeń załącznik XI do regulaminu pracowniczego nie ustanawia bowiem wiążącej matematycznej metody pozwalającej ustalić, na czym polega taka zgodność.

88 W odniesieniu do rzekomego braku uzasadnienia Rada powtarza swój argument, że zaskarżona decyzja nie jest „aktem prawnym" w rozumieniu art. 296 TFUE i że z tego względu nie ciążył na niej obowiązek uzasadnienia, o którym mowa w tym postanowieniu. W każdym razie główny przedmiot zaskarżonej decyzji stanowiło coroczne dostosowanie wysokości wynagrodzeń i emerytur oraz zastosowanie do niego klauzuli wyjątkowej. Jako że dostosowanie współczynników korygujących stanowiło jedynie dodatkowy aspekt, w szczególności z racji jego wpływu na budżet, nie trzeba mu było poświęcać żadnego szczególnego uzasadnienia, zważywszy na orzecznictwo dotyczące omawianego art. 296 TFUE.

89 W opinii Zjednoczonego Królestwa odpowiedni charakter jakiegokolwiek dostosowania współczynników korygujących zależy bezpośrednio od ewentualnej decyzji dotyczącej corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur. W braku takiej decyzji Rada nie była obowiązana wskazywać oddzielnie powodów swej decyzji w sprawie nieprzyjęcia projektu rozporządzenia w zakresie dotyczącym współczynników korygujących.

Ocena Trybunału

90 Aby wydać rozstrzygnięcie w kwestii zasadności zarzutu drugiego należy zbadać, czy klauzula wyjątkowa zawarta w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego ma wyłącznie zastosowanie do corocznego dostosowania ogólnej wysokości wynagrodzeń, czy też obejmuje także coroczne dostosowanie współczynników korygujących.

91 W tym celu, po pierwsze, należy wziąć pod uwagę brzmienie omawianego art. 10, który jest zredagowany w sposób ogólny i nie zawiera wyraźnego odwołania do konkretnych przepisów załącznika XI do regulaminu pracowniczego, do dostosowania ogólnej wysokości wynagrodzeń czy do współczynników korygujących.

92 Po drugie, należy uwzględnić systematykę załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

93 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 10 tego załącznika mieści się w oddzielnym rozdziale, następującym po rozdziałach zawierających zasady dotyczące corocznego i tymczasowego dostosowania wynagrodzeń, jak również określania i wycofywania współczynników korygujących.

94 Ponadto ustalając zasady stosowania art. 64 i 65 regulaminu pracowniczego, załącznik XI do regulaminu pracowniczego nie wprowadza jasnego rozróżnienia między zasadami dotyczącymi współczynników korygujących a zasadami dotyczącymi dostosowania ogólnej wysokości wynagrodzeń, czyli zmian tabeli wynagrodzenia podstawowego. Natomiast zasady stosowania art. 64 regulaminu pracowniczego znajdują się w rozdziale 4 tego załącznika i dotyczą określania i wycofywania współczynników korygujących, podczas gdy zasady stosowania art. 65 ust. 1 regulaminu pracowniczego mieszczą się w rozdziale 1 tegoż załącznika i dotyczą corocznego przeglądu wysokości wynagrodzeń i emerytur. Przegląd ten zaś obejmuje, zgodnie z art. 3 omawianego załącznika, nie tylko dostosowanie ogólnej wysokości wynagrodzeń i emerytur, czyli tabeli wynagrodzenia podstawowego, lecz również dostosowanie obowiązujących współczynników korygujących, jak wynika z art. 3 ust. 5.

95 Wynika z tego, że klauzula wyjątkowa określona w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego obejmuje coroczne dostosowanie wynagrodzeń i emerytur w całości, w tym również obowiązujących współczynników korygujących.

96 W związku z powyższym oraz z oceną Trybunału dotyczącą pierwszego podniesionego przez Komisję zarzutu, Rada nie naruszyła art. 64 regulaminu pracowniczego ani art. 1 i 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego podejmując decyzję o tym, by nie przyjmować projektu rozporządzenia przedłożonego na podstawie wskazanego art. 3, nawet w zakresie, w jakim projekt ten dotyczył dostosowania współczynników korygujących.

97 Rada nie naruszyła też zasady równego traktowania. Poprzez odmowę przyjęcia projektu rozporządzenia Rada dążyła bowiem do celu polegającego na wdrożeniu procedury określonej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. Wspomniany art. 10 ustanawia procedurę szczególną na wypadek poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii, nie przesądzając o wyniku tej procedury co do istoty. W tych okolicznościach uwzględnienie zasady równego traktowania w ramach decyzji w przedmiocie treści aktów, które należy wydać, jest całkowicie możliwe, a wręcz niezbędne, przy czym zasada ta nie stanowi przeszkody we wdrożeniu omawianej procedury.

98 W odniesieniu do podnoszonego przez Komisję naruszenia art. 296 ust. 2 TFUE należy przypomnieć, że o ile zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymagane zgodnie z tym postanowieniem uzasadnienie winno ukazywać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie organu wspólnotowego, który wydał sporny akt, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie powodów przyjęcia danego środka, a Trybunałowi dokonanie jego kontroli, o tyle nie jest wymagane, by wyszczególniało ono wszystkie istotne okoliczności prawne lub faktyczne (zob. w szczególności wyroki: z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-122/94 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-881, pkt 29; z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health i in., Zb.Orz. s. I-6451, pkt 133; a także z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-380/03 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-11573, pkt 107).

99 Poszanowanie obowiązku uzasadnienia powinno się ponadto oceniać nie tylko pod kątem brzmienia aktu, ale także jego kontekstu, jak również całości przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. w szczególności ww. wyroki: z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 29; w sprawach połączonych Alliance for Natural Health i in., pkt 134; a także Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 108). Uzasadnienie aktu jest w szczególności wystarczające, jeżeli został wydany w kontekście znanym zainteresowanej instytucji, pozwalającym jej zrozumieć zakres przyjętego środka (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 29 października 1981 r. w sprawie 125/80 Arning przeciwko Komisji, Rec. s. 2539, pkt 13; z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie C-42/01 Portugalia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6079, pkt 69, 70; a także z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie C-417/11 P Rada przeciwko Bambie, pkt 54).

100 W niniejszym przypadku motywy zaskarżonej decyzji, a w szczególności motywy 8, 15 i 16, jasno ukazują, że omawiana decyzja opiera się na tej podstawie, iż według dokonanej przez Radę oceny sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii materialne przesłanki zastosowania art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego zostały spełnione i dlatego Komisja powinna była przedłożyć projekt na podstawie tego artykułu zamiast występować z projektem na podstawie art. 3 tego załącznika.

101 Ponadto stanowiska Komisji i Rady poprzedzające wydanie zaskarżonej decyzji dotyczyły ogólnie tego, czy w odniesieniu do 2011 r. należy zastosować „zwykłą” metodę określoną w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, czy klauzulę wyjątkową, i nie czyniły rozróżnienia między ogólną wysokością wynagrodzeń a współczynnikami korygującymi.

102 Co więcej, drugie umocowanie zaskarżonej decyzji odwołuje się do załącznika XI do regulaminu pracowniczego w całości.

103 W tych okolicznościach uzasadnienie zaskarżonej decyzji obejmuje projekt rozporządzenia w całości, czyli w związku z tym zarówno dostosowanie ogólnej wysokości wynagrodzeń i emerytur, jak i współczynników korygujących.

104 Wynika z tego, że Rada nie naruszyła art. 296 ust. 2 TFUE nie podając w zaskarżonej decyzji oddzielnego wyjaśnienia powodów, dla których odmówiła przyjęcia współczynników korygujących w zaproponowanej przez Komisję formie.

105 W związku z powyższym drugi podniesiony przez Komisję zarzut, dotyczący naruszenia art. 64 regulaminu pracowniczego, art. 1 i 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, zasady równego traktowania oraz obowiązku uzasadnienia należy oddalić jako bezzasadny.

106 Jako że żaden z zarzutów podniesionych przez Komisję na poparcie skargi nie może zostać uwzględniony, skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

107 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Na podstawie art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

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

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.

3) **Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Parlament Europejski pokrywają własne koszty.**

Podpisy