Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto prošireno vijeće)

22. siječnja 2025.*

„Javna služba – Ugovorno osoblje – Primici od rada – Naknada za život u inozemstvu – Odbijanje dodjele naknade za život u inozemstvu – Izračun referentnog petogodišnjeg razdoblja – Članak 4. stavak 1. točka (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju – Odgovornost”

U predmetu T-1093/23,

AH, kojeg zastupaju A. Guillerme, T. Bontinck i L. Bouchet, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju T. Bohr i L. Hohenecker, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće),

u sastavu: R. da Silva Passos, predsjednik, N. Półtorak (izvjestiteljica), I. Reine, P. Nihoul i T. Pynnä, suci,

tajnik: L. Ramette, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka, osobito mjeru upravljanja postupkom od 11. srpnja 2024. i Komisijin odgovor podnesen tajništvu Općeg suda 25. srpnja 2024.,

nakon rasprave održane 25. rujna 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Tužbom na temelju članka 270. UFEU-a tužitelj AH traži, kao prvo, poništenje odluke Ureda Europske komisije za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO) od 9. veljače 2023. o odbijanju priznavanja prava na naknadu za život u inozemstvu (u daljnjem

* Jezik postupka: francuski

tekstu: pobijana odluka), kao drugo, „priznavanje” njegova prava na naknadu za život u inozemstvu od 1. veljače 2023. i, kao treće, naknadu neimovinske štete koju je pretrpio zbog pobijane odluke.

Okolnosti spora

2 Tužitelj je talijanski državljanin koji boravi u Bruxellesu (Belgija) od 16. svibnja 2017.

3 On je 1. listopada 2022. zaposlen kao član ugovornog osoblja u funkcijsku skupinu GF 1 u Odboru regija za razdoblje od 1. listopada 2022. do 30. rujna 2023. Prilikom njegova stupanja u službu Odbora regija, taj je odbor utvrdio njegova novčana prava te mu je pritom dodijelio naknadu za život u inozemstvu iz članka 69. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), izračunatu u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Priloga VII. navedenom pravilniku.

4 Budući da je tužitelj zaposlen na radno mjesto člana ugovornog osoblja u funkcijsku skupinu GF 1 u Glavno tajništvo vijeća (GTV), napustio je službu Odbora regija 31. siječnja 2023. Sutradan je stupio u službu GTV-a.

5 PMO je 9. veljače 2023. dostavio pobijanu odluku, u kojoj se utvrđuju novčana prava prilikom njegova stupanja u službu GTV-a.

6 Nakon primitka pobijane odluke tužitelj je poslao poruku elektroničke pošte članu osoblja PMO-a u kojoj je tražio da mu se objasni zašto mu nije dodijeljena naknada za život u inozemstvu na temelju njegova zaposlenja u GTV-u, iako je primao tu naknadu tijekom svojeg zaposlenja u Odboru regija, prije nego što je stupio u službu GTV-a.

7 Član osoblja PMO-a odgovorio je tužitelju u porukama elektroničke pošte od 6. i 7. ožujka 2023. da, s jedne strane, njegovo zaposlenje u GTV-u predstavlja novo stupanje u službu, unatoč činjenici da između njegova ugovora s GTV-om i njegova zaposlenja u Odboru regija nije bilo prekida. S druge strane, budući da je radio i boravio u Belgiji tijekom cijelog referentnog razdoblja predviđenog člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, odnosno između 1. kolovoza 2017. i 31. srpnja 2022., nema pravo na naknadu za život u inozemstvu.

8 Tužitelj je 28. travnja 2023. podnio žalbu protiv pobijane odluke na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju.

9 Komisija je 11. kolovoza 2023., u svojstvu tijela ovlaštenog za sklapanje ugovora, donijela odluku kojom se odbija njegova žalba i koja je tužitelju dostavljena istog dana.

Zahtjevi stranaka

10 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku;

– prizna njegovo pravo na naknadu za život u inozemstvu od 1. veljače 2023.;

– naloži Komisiji da mu plati iznos od 5000 eura na ime naknade neimovinske štete;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

11 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Zahtjev za poništenje

12 U potporu zahtjevu za poništenje tužitelj ističe dva tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na očitoj pogrešci u ocjeni i pogrešci koja se tiče prava u pogledu tumačenja članka 4. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju. Drugi tužbeni razlog temelji se na povredi načela dobre uprave, propisanog u članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

13 U okviru prvog tužbenog razloga tužitelj tvrdi da je, s obzirom na funkcionalan kontinuitet njegova radnog odnosa s Europskom unijom i cilj naknade za život u inozemstvu, tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora počinilo očitu pogrešku u ocjeni i pogrešku koja se tiče prava u pogledu tumačenja članka 4. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju jer je ponovno utvrdilo referentno razdoblje od njegova stupanja u službu GTV-a.

14 U tom pogledu, na prvom mjestu, tužitelj tvrdi da činjenica da nema vremenskog prekida između njegova dva ugovora o radu sklopljena s Odborom regija odnosno s GTV-om potvrđuje postojanje „funkcionalnog kontinuiteta” njegova radnog odnosa s upravom Unije, koji može dovesti do automatskog produljenja prava na naknadu za život u inozemstvu koje je dodijeljeno prilikom njegova stupanja u službu Odbora regija.

15 Prema tužiteljevu mišljenju, s jedne strane, iz presude od 15. prosinca 2022., Picard/Komisija (C-366/21 P, EU:C:2022:984), proizlazi da radni odnos člana osoblja s „upravom Unije” treba ocijeniti u cijelosti, neovisno o tome koje su institucije ili tijela poslodavci. S druge strane, iz te presude i iz presude od 14. prosinca 2018., Torné/Komisija (T-128/17, EU:T:2018:969), proizlazi da odredbe Pravilnika o osoblju koje se odnose na radni odnos između člana osoblja i uprave Unije treba tumačiti na način da se očuva njegov „funkcionalni kontinuitet”.

16 Na drugom mjestu, tužitelj tvrdi da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je cilj naknade za život u inozemstvu, koji je utvrđen u članku 4. stavku 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, da se kompenziraju specifični troškovi i nedostaci koji službenicima nastaju zbog preuzimanja dužnosti u Uniju jer se oni zbog toga moraju seliti iz države u kojoj imaju prebivalište u državu rada i integrirati se u novu sredinu (vidjeti u tom smislu presudu od 14. srpnja 2021., KO/Komisija, T-389/20, neobjavljenu, EU:T:2021:436, t. 17. i navedenu sudsku praksu) a da se pritom ne pravi razlika ovisno o tome je li riječ o stupanju u službu konkretne institucije ili tijela. Slijedom toga, u slučaju da član osoblja koji je prvotno premjestio svoje boravište iz države članice rada mijenja zaposlenje unutar Unije a da pritom ne promijeni svoju državu rada i ako pritom

nema prekida između dvaju ugovora o radu, očuvan je funkcionalni kontinuitet njegova radnog odnosa s Unijom. Naime, takva je promjena u potpunosti formalna te ne utječe na prirodu i razinu pogodnosti i troškova koji za člana osoblja proizlaze iz stupanja u službu pri Uniji.

17 Tužitelj dodaje da bi suprotno tumačenje, kojim se pretpostavlja da izračun prava na naknadu za život u inozemstvu treba izvršiti u trenutku svakog stupanja u službu u slučaju uzastopnih zaposlenja u institucijama i tijelima Unije koji se nalaze na državnom području iste države članice, dovelo do diskriminacije članova osoblja za koje ne postoji takav mehanizam mobilnosti, osobito u odnosu na dužnosnike i službenike iz članka 2. točke (f) Uvjeta zaposlenja ostalih službenika za koje su uspostavljeni mehanizmi međuagencijske mobilnosti.

18 Na trećem mjestu, tužitelj tvrdi da je tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora počinilo očitu pogrešku u ocjeni jer je odbilo priznati njegovo pravo na naknadu za život u inozemstvu na temelju presude od 5. prosinca 2012., Grazyte/Komisija (F-76/11, neobjavljena, EU:F:2012:173). Naime, situacija tužiteljice u predmetu u kojem je donesena ta presuda bila je drukčija od tužiteljeve situacije jer su nju uzastopno zapošljavale agencije Unije koje se nalaze u različitim državama članicama.

19 Komisija osporava tužiteljeve argumente.

20 Na prvom mjestu, Komisija tvrdi, s jedne strane, da se u presudama od 15. prosinca 2022, Picard/Komisija (C-366/21 P, EU:C:2022:984) i od 14. prosinca 2018., Torné/Komisija (T-128/17, EU:T:2018:969) navodi tumačenje pojma „stupanje u službu” koje je specifično za konkretnu situaciju doprinosa u mirovinski sustav Unije. Naime, budući da postoji samo jedan mirovinski sustav u koji doprinose uplaćuju svi dužnosnici i službenici tijekom svoje službe u različitim institucijama i tijelima Unije, Sud i Opći sud tumačili su taj pojam s obzirom na funkcionalni kontinuitet radnog odnosa članova osoblja.

21 S druge strane, Komisija tvrdi da nije potrebno uputiti na presude od 15. prosinca 2022, Picard/Komisija (C-366/21 P, EU:C:2022:984) i od 14. prosinca 2018., Torné/Komisija (T-128/17, EU:T:2018:969) jer postoji posebna sudska praksa koja se odnosi na pojam „stupanje u službu” naveden u članku 4. stavku 1. točkama (a) i (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, koji se odnosi na naknadu za život u inozemstvu.

22 Na drugom mjestu, Komisija tvrdi da iz sudske prakse navedene u točki 16. ove presude proizlazi da pravo na naknadu za život u inozemstvu treba utvrditi prilikom svakog stupanja u službu kod novog poslodavca. Prema tome, iako nije bilo prekida između tužiteljevih ugovora, oni su sklopljeni s različitim poslodavcima koji imaju vlastitu pravnu osobnost.

23 Osim toga, Komisija smatra da se dužnosnici i članovi osoblja ne nalaze u usporedivoj situaciji. Naime, iz sudske prakse proizlazi da članovi ugovornog ili privremenog osoblja nemaju pravo na mobilnost jer se Uvjetima zaposlenja ostalih službenika ne predviđa promjena mjesta rada, za razliku od pravila koja se primjenjuju na dužnosnike.

24 Na trećem mjestu, kad je riječ o presudi od 5. prosinca 2012., Grazyte/Komisija (F-76/11, neobjavljena, EU:F:2012:173), Komisija ističe da okolnost prema kojoj promjena zaposlenja nije podrazumijevala promjenu države rada ne dovodi u pitanje primjenu te presude. Naime, Opći sud oslonio se na tu presudu u presudi od 13. srpnja 2018., Quadri di Cardano/Komisija (T-273/17, EU:T:2018:480), te je pritom zaključio da ne postoji kontinuitet između raznih ugovora između tužitelja i različitih institucija i tijela Unije koji se nalaze u istoj državi članici.

25 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da se člankom 92. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika, koji se primjenjuju na tužitelja kao člana ugovornog osoblja, uzastopnim upućivanjem na članke 20. i 21. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika predviđa da članovi ugovornog osoblja mogu imati pravo na naknadu za život u inozemstvu uspostavljeno člankom 69. Pravilnika o osoblju, čiji su uvjeti za dodjelu utvrđeni u članku 4. Priloga VII. Pravilniku o osoblju.

26 U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, na naknadu za život u inozemstvu koja iznosi 16 % zbroja osnovne plaće, naknade za kućanstvo i naknade za uzdržavano dijete, koje se isplaćuju dužnosniku imenovanom na stalno radno mjesto, imaju pravo dužnosnici koji kumulativno ispunjavaju dva uvjeta, odnosno dužnosnici:

– koji nisu državljani i nisu nikad bili državljani države na čijem se državnom području nalazi njihovo mjesto rada i

– koji u razdoblju od pet godina koje je završilo šest mjeseci prije njihova stupanja u službu nisu imali uobičajeno boravište niti su svoju glavnu djelatnost obavljali na europskom području te države; a za potrebe ove odredbe u obzir se ne uzimaju okolnosti koje proizlaze iz rada za drugu državu ili međunarodnu organizaciju.

27 Iz odluke kojom se odbija žalba proizlazi da je referentno petogodišnje razdoblje predviđeno člankom 4. stavkom 1. točkom (a) drugom alinejom Priloga VII. Pravilniku o osoblju utvrđeno od 1. kolovoza 2017. do 31. srpnja 2022., odnosno pet godina koje su istekle šest mjeseci prije 1. veljače 2023., kad je tuženika zaposlio GTV.

28 Tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora tako je smatralo da tužiteljevo zaposlenje u GTV-u predstavlja novo „stupanje u službu” pri čemu se oslonilo na presudu od 5. prosinca 2012. Grazyte/Komisija (F-76/11, neobjavljena, EU:F:2012:173). Naime, u točki 20. odluke kojom se odbija žalba tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora uputilo je na tu presudu te je pritom objasnilo da se „dužnosnik ili član osoblja kojeg su uzastopno zapošljavale različite institucije ili tijela Unije koja imaju vlastitu pravnu osobnost ne može pozvati na kontinuitet između različitih ugovora” i da „novi ugovor sklopljen s drugim poslodavcem pretpostavlja da nema kontinuiteta radnog odnosa”.

29 Budući da je tužitelj u obrascu za stupanje u službu naveo da je došao u Belgiju 16. svibnja 2017., tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora utvrdilo je, u točkama 26. i 27. odluke o odbijanju žalbe, da je imao uobičajeno boravište u Bruxellesu tijekom cijelog referentnog razdoblja i da stoga nema pravo na naknadu za život u inozemstvu.

30 Tužitelj osporava taj zaključak te pritom smatra da referentno razdoblje za određivanje prava na naknadu za život u inozemstvu treba računati od njegova prvotnog stupanja u službu pri Uniji, odnosno od 1. listopada 2022. kad je stupio u službu Odbora regija. Prema tome, budući da je u Belgiju stigao 16. svibnja 2017., ondje nije uobičajeno boravio tijekom cijelog tako utvrđenog razdoblja (odnosno od 1. travnja 2017. do 31. ožujka 2022.) i, slijedom toga, pravo na naknadu za život u inozemstvu koje mu je dodijeljeno prilikom stupanja u službu Odbora regija automatski treba produljiti.

31 Tužitelj tvrdi da je, s obzirom na cilj naknade za život u inozemstvu i na to da nema prekida između njegova dva ugovora o radu, promjena poslodavca unutar Unije, koja nije dovela do promjene mjesta rada, u potpunosti formalne prirode te ne utječe na prirodu i razinu troškova i nepogodnosti koji za njega proizlaze iz stupanja u službu pri Uniji.

32 U tom pogledu, kao što to pravilno tvrdi tužitelj, cilj naknade za život u inozemstvu je da se kompenziraju specifični troškovi i nedostaci koji dužnosnicima i službenicima nastaju zbog preuzimanja dužnosti u Uniji jer se oni zbog toga moraju seliti iz države u kojoj imaju prebivalište u državu rada i integrirati se u novu sredinu (vidjeti presudu od 14. srpnja 2021., KO/Komisija, T-389/20, neobjavljenu, EU:T:2021:436, t. 17. i navedenu sudsku praksu).

33 Točno je da je s obzirom na taj cilj Službenički sud odlučio da odredbe članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju treba tumačiti na način da, ako je osoba koja traži priznavanje prava na naknadu za život u inozemstvu radila u nekoliko različitih agencija, dan na koji ističe referentno razdoblje je dan na koji je ta osoba stupila u službu agencije o kojoj je riječ, kako se predviđa ugovorom člana privremenog osoblja na temelju kojeg se traži priznavanje prava na naknadu za život u inozemstvu (presuda od 5. prosinca 2012., Grazyte/Komisija, F-76/11, EU:F:2012:173, t. 46.).

34 Međutim, valja istaknuti da se situacija tužiteljice u predmetu u kojem je donesena presuda od 5. prosinca 2012., Grazyte/Komisija (F-76/11, EU:F:2012:173), razlikovala od situacije tužitelja u ovom slučaju. Kao što je to tvrdio tužitelj, u glavnom je predmetu uzimanje u obzir novog stupanja u službu bilo opravdano posebnim okolnostima, odnosno činjenicom da je sklapanje novog ugovora dovelo do promjene tužiteljeve države rada. Naime, Službenički sud odlučio je da nije sporno da se osoba koju je zaposlila agencija, nakon što je radila u drugoj agenciji na državnom području druge države članice, nalazi u situaciji „osobe koja živi u inozemstvu” jer se mora integrirati u novu sredinu (presuda od 5. prosinca 2012., Grazyte/Komisija, F-76/11, EU:F:2012:173, t. 46.).

35 Komisija tvrdi da je tumačenje članka 4. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, utvrđeno u presudi od 5. prosinca 2012., Grazyte/Komisija (F-76/11, EU:F:2012:173), Opći sud slijedio u svojoj naknadnoj sudskoj praksi, iz koje proizlazi da novčana prava, uključujući pravo na naknadu za život u inozemstvu, treba utvrditi svaki put prilikom stupanja u službu kod novog poslodavca.

36 U tom pogledu, valja napomenuti da je Opći sud u presudama od 14. srpnja 2021., KO/Komisija (T-389/20, neobjavljena, EU:T:2021:436, t. 45.) i od 15. rujna 2021., LF/Komisija (T-466/20, EU:T:2021:574, t. 113.) te od 13. srpnja 2018., Quadri di Cardano/Komisija (T-273/17, EU:T:2018:480, t. 112.), u biti odlučio da, u nedostatku kontinuiteta različitih ugovora sklopljenih između službenika i institucija i tijela Unije koji ga uzastopno zapošljavaju, novčana prava zainteresirane osobe, uključujući pravo na naknadu za život u inozemstvu, treba utvrditi prilikom svakog stupanja u službu kod novog poslodavca. Opći sud pojasnio je da su, slijedom toga, referentno razdoblje i relevantne činjenice koje treba uzeti u obzir prilikom ispitivanja uvjeta predviđenih člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju različiti u svakom ugovoru i da se, u tim okolnostima, osoba o kojoj je riječ prilikom stupanja u službu neke institucije ne može pozvati na prethodne odluke o dodjeli naknade za život u inozemstvu.

37 Kao što to tvrdi Komisija, ni u jednom od predmeta navedenih u točki 36. ove presude, Opći sud nije priznao postojanje kontinuiteta između različitih ugovora sklopljenih između službenika i institucija i tijela Unije koji bi opravdavao da nova institucija ili agencija ne utvrdi ponovno pravo na naknadu za život u inozemstvu, s obzirom na sklapanje novog ugovora s novim poslodavcem.

38 Međutim, valja utvrditi da se situacije tužitelja o kojima je riječ u tim predmetima razlikuju od situacije tužitelja u ovom slučaju.

39 Kad je riječ o predmetu u kojem je donesena presuda od 14. srpnja 2021., KO/Komisija (T-389/20, neobjavljena, EU:T:2021:436), između ugovora sklopljenih s Komisijom došlo je do prekida duljeg od jedne godine (presuda od 14. srpnja 2021., KO/Komisija, T-389/20, neobjavljena, EU:T:2021:436, t. 5.). Osim toga, odbijanje priznavanja prava na naknadu za život u inozemstvu opravdano je činjenicom da je tužitelj u tom predmetu uspostavio uobičajeno središte svojih interesa u državi rada, odnosno u Belgiji, znatno prije početka referentnog razdoblja (presuda od 14. srpnja 2021., KO/Komisija, T-389/20, neobjavljena, EU:T:2021:436, t. 30. do 32.).

40 Kad je riječ o predmetu u kojem je donesena presuda od 15. rujna 2021., LF/Komisija (T-466/20, EU:T:2021:574), iako ugovori tužitelja u tom predmetu nisu doveli do promjene države rada, sklopljeni su s dvama različitim poslodavcima te je između njih prošlo razdoblje od četiri mjeseca tijekom kojeg je tužitelj bio prijavljen kao tražitelj zaposlenja (presuda od 15. rujna 2021., LF/Komisija, T-466/20, EU:T:2021:574, t. 113.).

41 Kad je riječ o predmetu u kojem je donesena presuda od 13. srpnja 2018., Quadri di Cardano/Komisija (T-273/17, EU:T:2018:480), iako je tužitelj sklopio više ugovora s agencijama i institucijama Unije koje se nalaze u istoj državi članici, došlo je do prekida između određenih od tih ugovora (presuda od 13. srpnja 2018., Quadri di Cardano/Komisija, T-273/17, EU:T:2018:480, t. 112). Međutim, iz te presude proizlazi da nije bilo vremenskog prekida između potonja dva ugovora, sklopljena između tužitelja i agencija o kojima je riječ i da je, osim toga, tužitelju pogrešno dodijeljena naknada za život u inozemstvu tijekom trajanja prvog od tih dvaju ugovora (presuda od 13. srpnja 2018., Quadri di Cardano/Komisija, T-273/17, EU:T:2018:480, t. 24. do 26. i 29.).

42 Prema tome, u prethodno ispitanim predmetima došlo je do vremenskog prekida između ugovora sklopljenih između službenika i institucija i agencija Unije. Međutim, ta okolnost ne postoji u ovom slučaju jer je tužitelj počeo raditi za GTV dan nakon isteka njegova ugovora s Odborom regija.

43 Osim toga, valja istaknuti da iz Komisijina odgovora na mjeru upravljanja postupkom od 25. srpnja 2024. proizlazi da PMO-ov pristup u ovom slučaju nisu slijedile druge institucije i agencije Unije. U tom pogledu, iz toga proizlazi da za određene institucije Unije, pod uvjetom da ne dođe do vremenskog prekida između ugovora i da se ne promijeni država rada, promjena poslodavca unutar Unije ne utječe na pravo na naknadu za život u inozemstvu. U tom slučaju, nije potrebno ponovno utvrditi pravo na naknadu za život u inozemstvu, nego valja obnoviti pravo koje je utvrdio prethodni poslodavac, osim ako je prethodni poslodavac počinio očitu pogrešku prilikom utvrđivanja navedenog prava.

44 U ovom se slučaju stranke slažu da je tužitelj otišao iz službe Odbora regija nakon što ga je zaposlio GTV (vidjeti točku 4. ove presude) i da stoga nije došlo do vremenskog prekida između ugovora sklopljenog s Odborom regija i ugovora sklopljenog s GTV-om. Usto, s obzirom na to da se Odbor regija i GTV nalaze u Belgiji, promjena radnog mjesta nije dovela do promjene države rada.

45 S obzirom na cilj naknade za život u inozemstvu, koji se navodi u točki 32. ove presude, valja napomenuti da se tužiteljeva situacija, kako je utvrđena u trenutku njegova stupanja u službu Odbora regija, nije promijenila u trenutku njegova stupanja u službu GTV-a. Isto vrijedi za troškove i nedostatke koji se nastoje kompenzirati naknadom za život u inozemstvu.

46 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da se, na temelju toga što u ovom slučaju nije došlo do vremenskog prekida između ugovora sklopljenih između tužitelja i Odbora regija i zatim GTV-a i na temelju činjenice da se nije promijenila država rada, može zaključiti da, unatoč promjeni poslodavca, u ovom slučaju postoji kontinuitet između tužiteljevih ugovora koji opravdava obnavljanje njegova prava na naknadu za život u inozemstvu utvrđenog prilikom njegova stupanja u službu Odbora regija.

47 Slijedom toga, valja zaključiti da je PMO počinio očitu pogrešku u ocjeni i pogrešku koja se tiče prava u pogledu tumačenja članka 4. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju jer je tužitelju odbio priznati pravo na naknadu za život u inozemstvu prilikom njegova stupanja u službu GTV-a.

48 Iz toga slijedi da valja prihvatiti prvi tužbeni razlog i poništiti pobijanu odluku a da pritom nije potrebno ispitati druge argumente i drugi tužbeni razlog koje ističe tužitelj.

Zahtjev za priznavanje tužiteljeva prava da mu se isplati naknada za život u inozemstvu

49 Tužitelj traži od Općeg suda da izvrši svoju neograničenu nadležnost kako bi priznao postojanje njegova prava da mu se isplati naknada za život u inozemstvu za razdoblje od 1. veljače 2023.

50 Valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru tužbe za poništenje sud Unije ne može naložiti instituciji Unije da poduzme mjere koje podrazumijevaju izvršenje presude kojom se utvrđuje poništenje neke odluke a da pritom ne zadire u ovlasti upravnog tijela (vidjeti presudu od 14. rujna 2011., Marcuccio/Komisija, T-236/02, neobjavljenu, EU:T:2011:465, t. 163. i navedenu sudsku praksu).

51 Međutim, u sporovima financijske naravi, Opći sud ima neograničenu nadležnost u skladu s člankom 91. stavkom 1. drugom rečenicom Pravilnika o osoblju, kojim mu se dodjeljuje zadaća da sveobuhvatno riješi spor koji se pred njim vodi odnosno da donese odluku o svim pravima i obvezama službenika, osim ako predmetnoj instituciji ne prepusti da, pod njegovim nadzorom, izvrši taj dio presude pod uvjetima koje je on podrobno utvrdio (presuda od 18. prosinca 2007., Weißenfels/Parlament, C-135/06 P, EU:C:2007:812, t. 67.).

52 „Sporovi financijske naravi” u smislu članka 91. stavka 1. druge rečenice Pravilnika o osoblju nisu samo oni pokrenuti tužbama za odgovornost koje službenici podnose protiv institucije, nego također svi oni sporovi pokrenuti tužbama kojima se zahtijeva da institucija službeniku isplati iznos koji on smatra da mu se duguje na temelju Pravilnika o osoblju ili drugog akta koji uređuje njihove radne odnose. Stoga je na sudu Unije da, prema potrebi, instituciji naloži plaćanje iznosa na koji tužitelj ima pravo na temelju Pravilnika o osoblju ili drugog pravnog akta (presuda od 18. prosinca 2007., Weißenfels/Parlament, C-135/06 P, EU:C:2007:812, t. 65. i 68.) ili da prizna postojanje prava na naknadu štete (vidjeti presudu od 19. lipnja 2007., Asturias Cuerno/Komisija, T-473/04, EU:T:2007:184, t. 23. i navedenu sudsku praksu).

53 U ovom slučaju, iz točke 47. ove presude proizlazi da je PMO pogrešno odbio tužitelju priznati pravo na naknadu za život u inozemstvu prilikom njegova zaposlenja u GTV-u i da stoga tužitelj ima pravo na navedenu naknadu od 1. veljače 2023. (vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2007., Asturias Cuerno/Komisija, T-473/04, EU:T:2007:184, t. 77.).

Zahtjev za naknadu štete

54 Tužitelj tvrdi da mu je pobijanom odlukom nanesena neimovinska šteta koju procjenjuje na 5000 eura.

55 Komisija zahtijeva da se odbije zahtjev za naknadu štete.

56 U okviru zahtjeva za naknadu štete koji je podnio dužnosnik ili službenik utvrđivanje odgovornosti Unije pretpostavlja ispunjavanje triju kumulativnih uvjeta, odnosno nezakonitosti postupanja koje se stavlja na teret institucijama, stvarnog postojanja navodne štete i postojanja uzročne veze između nezakonitog postupanja i štete na koju se poziva (vidjeti presudu od 22. studenoga 2023., QN/eu-LISA, T-484/22, EU:T:2023:741, t. 198. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).

57 Međutim, poništenje nezakonitog akta može samo za sebe predstavljati prikladan i načelno dostatan način popravljanja ukupne neimovinske štete koje je taj akt mogao prouzročiti, osim ako tužitelj ne dokaže da je pretrpio neimovinsku štetu koja se ne može u cijelosti popraviti tim poništenjem (vidjeti presudu od 22. studenoga 2023., QN/eu-LISA, T-484/22, EU:T:2023:741, t. 199. (neobjavljena) i navedenu sudsku praksu).

58 U ovom slučaju, tužitelj tvrdi da je navodna neimovinska šteta nastala zbog razočaranja i nemotiviranosti koje je doživio zbog nezakonitog postupanja PMO-a, kao i gubitka vremena zbog koraka koje je poduzeo kako bi ostvario svoja prava.

59 U tom pogledu, iz sudske prakse proizlazi da osjećaj nepravde i duševne boli uzrokovane činjenicom da je određena osoba morala voditi predsudski, a potom i sudski postupak kako bi joj se priznala njezina prava, može predstavljati štetu koja može proizaći iz same činjenice da je uprava počinila nezakonitosti. Ta se šteta može popraviti ako to već nije učinjeno zadovoljštinom zbog poništenja akta o kojem je riječ (presuda od 28. svibnja 2020., Cerafogli/ESB, T-483/16 RENV, neobjavljena, EU:T:2020:225, t. 448.).

60 U okolnostima ovog slučaja, s obzirom na to da tužitelj zbog nezakonitosti koje sadržava pobijana odluka ističe očitu pogrešku u ocjeni i pogrešku koja se tiče prava u pogledu tumačenja članka 4. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, koje je utvrdio Opći sud kako bi poništio tu odluku, valja smatrati da je navedena neimovinska šteta popravljena na prikladan i dostatan način poništenjem pobijane odluke.

61 Iz toga slijedi da valja odbiti tužiteljev zahtjev za naknadu štete.

Troškovi

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

63 Budući da Komisija nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje vlastitih troškova i tužiteljevih troškova, u skladu s njegovim zahtjevom.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se odluka Ureda Europske komisije za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO) od 9. veljače 2023. kojom se tužitelju AH odbija priznati pravo na naknadu za život u inozemstvu.**

2. **AH ima pravo na naknadu za život u inozemstvu, predviđeno člankom 4. Priloga VII. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije, od 1. veljače 2023.**

3. **U preostalom dijelu tužba se odbija.**

4. **Komisiji se nalaže snošenje troškova.**

da Silva Passos Półtorak Reine

Nihoul Pynnä

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 22. siječnja 2025.

Tajnik
V. Di Bucci

Predsjednik