Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (пети състав)

14 декември 2017 година*

„Публична служба — Длъжностни лица — Служители — Възнаграждение — Персонал на ЕСВД с месторабота в трета страна — Член 10 от приложение X към Правилника за длъжностните лица — Ежегодно преразглеждане на надбавката за условия на живот — Решение за намаляване на надбавката за условия на живот в Гана от 25 % на 20 % — Възражение за незаконосъобразност“

По дело T-575/16

David Martinez De Prins, длъжностно лице в Европейската служба за външна дейност, с местожителство в Акра (Гана), и останалите длъжностни лица и служители на Европейската служба за външна дейност, чиито имена са посочени в приложението, за които се явяват N. de Montigny и J.-N. Louis, адвокати,

жалбоподатели,

срещу

Европейска служба за външна дейност (ЕСВД), за която се явява S. Marquardt, в качеството на представител, подпомаган от M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire и S. Moya Izquierdo, адвокати,

ответник,

с предмет искане на основание член 270 ДФЕС за отмяна на фишовете за възнаграждение на жалбоподателите за м. март 2015 г. и фишовете им за възнаграждение за следващите месеци, доколкото в тези фишове е приложено решението на ЕСВД от 23 февруари 2015 г. за намаляване, считано от 1 януари 2015 г., на надбавката за условия на живот, изплащана на персонала на Европейския съюз с месторабота в Гана

ОБЩИЯТ СЪД (пети състав),

състоящ се от: D. Gratsias, председател, I. Labucka и I. Ulloa Rubio (докладчик), съдии,

секретар: X. Lopez Bancalari, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 27 април 2017 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

Правна уредба

1 Приложение X към Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и на Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (ОВ L 287, 2013 г., стр. 15), а именно приложимата в спора редакция (наричан по-нататък „Правилникът“), съдържа съгласно член 1 особените и дерогиращите разпоредби, приложими по отношение на длъжностните лица на служба в трета страна.

2 В член 10 от приложение X към Правилника се уточнява следното:

„1. В зависимост от мястото на работа на длъжностното лице се определя размерът на надбавката за условия на живот като процент от референтна сума. Тази референтна сума се състои от основната заплата заедно с надбавката за експатриране, надбавката за жилищни нужди и надбавката за дете на издръжка, като се приспаднат задължителните удръжки съгласно Правилника за персонала или регламентите за неговото прилагане.

[…]

Параметрите, които се вземат предвид при определяне на надбавката за условия на живот, са следните:

– здравна и болнична среда,

– сигурност,

– климатични условия,

по отношение на които се прилага коефициент 1[;]

– степен на изолираност,

– други местни условия,

по отношение на които се прилага коефициент 0,5[.]

[…]

Определената надбавка за условия на живот се преразглежда и ако е необходимо се адаптира ежегодно от органа по назначаване след получаване на становището на комитета по персонала.

[…]“.

3 Член 1 от Решение на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност от 17 декември 2013 година относно надбавката за условия на живот и допълнителната надбавка по член 10 от приложение X към Правилника (наричано по-нататък „решението от 17 декември 2013 г.“) предвижда следното:

„Параметрите, посочени в член 10, параграф 1 от приложение X към Правилника, се определят от [органа по назначаването], който може да използва например информация, предоставена от достоверни публични или частни международни източници, от държавите членки или от делегациите на Съюза и службите на институциите и органите на Съюза“.

4 Член 2, параграф 1 от решението от 17 декември 2013 г. гласи:

„След като се допита до комитетите по персонала на [Европейската служба за външна дейност] и на Комисията, [органът по назначаването] определя процента на надбавката за условия на живот за отделните места на работа, който се прилага от 1 януари всяка година […]“.

5 Член 7 от решението от 17 декември 2013 г. е със следния текст:

„[Органът по назначаването] определя процента по член 2 за всяко място на работа въз основа на посочената в член 1 информация, с която разполага.

Параметрите, които се вземат предвид при определянето на надбавката за условия на живот, са в частност следните:

– здравна и болнична среда,

– сигурност,

– климатични условия,

– степен на изолираност,

– други местни условия.

За всеки параметър [органът по назначаването] определя степента на трудност като брой точки. Тези данни се нанасят в сравнителна таблица, която е резултат от крайното оценяване и в която на свой ред се отразява определеният процент на надбавката за условия на живот. Използваната методика е регламентирана в насоки, приети от [Европейската служба за външна дейност] в съгласие с отговорните служби на Комисията и след допитване до техническата група [по надбавката за условия на живот].

Техническата група [по надбавката за условия на живот] е консултативна група ad hoc, която включва членове на администрацията и представители на персонала на [Европейската служба за външна дейност], от една страна, и на Комисията, от друга страна. Представителите на персонала се определят от комитета по персонала на съответната институция. Техническата група [по надбавката за условия на живот] се произнася с препоръки по искане на [органа по назначаването]. Тя по-специално дава мнение по решенията, посочени в член 2, параграфи 1 и 3“.

6 С решение от 3 декември 2014 г. генералният директор на ЕСВД по административните въпроси приема насоки, с които се въвежда методика за определяне на надбавките за условия на живот и разрешаване на отпуските за почивка (наричани по-нататък „Насоките“). Това решение, което е прието на основание на решението от 17 декември 2013 г., влиза в сила на 1 януари 2015 г.

7 Параметрите, които са взети предвид при определянето на надбавката за условия на живот (наричана по-нататък „разглежданата надбавка“) в решението от 17 декември 2013 г., са възприети и приложени в Насоките. По-конкретно член 1 от Насоките гласи:

„1. При определянето на процентите на [разглежданата надбавка] за отделните места на работа [органът по назначаването] взема предвид следните параметри:

– здравна и болнична среда,

– сигурност,

– климатични условия,

– степен на изолираност,

– други местни условия.

2. Всеки от параметрите трябва да бъде оценен с брой точки, както следва:

– 1, когато условията на живот са равностойни на тези в Европейския съюз,

– 2, когато условията на живот са по-скоро трудни в сравнение с тези в Европейския съюз,

– 3, когато условията на живот са трудни в сравнение с тези в Европейския съюз,

– 4, когато условията на живот са много трудни в сравнение с тези в Европейския съюз,

– 5, когато условията на живот са изключително трудни в сравнение с тези в Европейския съюз.

[…]“.

8 Член 2 от Насоките гласи:

„1. Здравна и болнична среда

Броят точки за [параметъра] „[з]дравна и болнична среда“ се определя въз основа на сравнителната „здравна карта“, съставена от „International SOS“, и евентуално [въз основа на] друга информация, предоставена от достоверни публични или частни международни източници.

2. Сигурност

Броят точки за [параметъра] „[с]игурност“ се определя въз основа на базата данни „Country Threat Assesment“ (CTA), управлявана от службите за сигурност на институциите, и евентуално [въз основа на] друга информация, предоставена от достоверни публични или частни международни източници.

3. Климат

Броят точки за [параметъра] „[к]лимат“ се определя въз основа на данните, получени от Световната метеорологична организация, и евентуално [въз основа на] друга информация, предоставена от достоверни публични или частни международни източници.

4. Степен на изолираност

Броят точки за [параметъра] „[с]тепен на изолираност“ се определя въз основа на данните от попълнен от делегациите въпросник и евентуално [въз основа на] друга информация, предоставена от достоверни публични или частни международни източници.

5. Други местни условия

Броят точки за [параметъра] „[д]руги местни условия“ се определя въз основа на данните от попълнен от делегациите въпросник и евентуално [въз основа на] друга информация, предоставена от достоверни публични или частни международни източници“.

9 Член 3 от Насоките гласи:

„Оценяването на страните се провежда в три етапа:

1. Първо оценяване по страни на административно ниво (MDR.C6, MDR.B1 и DEVCO.R4).

2. Междинно оценяване: [к]онтрол върху първата оценка, за да се провери регионалната съгласуваност и за да се направи съпоставка с подобни страни (MDR.C6 и DEVCO.R4, заедно със службите на [Европейската служба за външна дейност] и географските отдели на Комисията).

3. Окончателно оценяване и сравнение с данните на държавите членки след допитване до управителния комитет за делегациите EUDEL.

Етап 1: Първо оценяване

Административните служби подготвят първоначална оценка на всеки параметър, като дават от 1 до 5 точки съгласно системата, описана в член 2. Резултатите се вписват в сравнителна таблица и се изготвя прогнозна оценка за въздействието върху бюджета.

Етап 2: Проверка на оценката за регионална съгласуваност и сравняване с подобни страни

Регионалната оценка отчита регионалните сходства или различия, особените изолационни фактори или местните условия, които са сравними в региона. Географските отдели преценяват дали резултатите от етап 1 изглеждат адекватни от гледна точка на региона. По подобен начин на този етап на процедурата се проверяват резултатите на сравнимите страни (сравними по степен на развитие, бързо развиващи се икономики, страни от ОИСР, малки територии или острови).

При приключването на втория етап се съставя доклад, включително обобщение на получените становища и прогнозна оценка за въздействието върху бюджета.

Етап 3: Окончателно оценяване

При окончателното оценяване управителният комитет за делегациите EUDEL разполага с междинните резултати след етап 1 и етап 2. На този етап на процедурата EUDEL извършва сравнителен анализ и обявява окончателната оценка […].

Окончателното оценяване допуска коригиране на точките. Съставя се окончателен доклад, който съдържа описание на процедурите и заключенията, включително обосновка на точките, които са били коригирани, и прогнозна оценка за въздействието върху бюджета“.

10 Член 4 от Насоките постановява:

„В съответствие с член 7 от Решение HR DEC(2013) 013 от 17 декември 2013 година на Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност относно надбавката за условия на живот и допълнителната надбавка, следва да се допита до техническата група [по разглежданата надбавка].

[Органът по назначаването] определя [разглежданата надбавка] за отделните места на работа“.

Обстоятелства в основата на спора

11 Жалбоподателите, г-н David Martinez De Prins и останалите лица, чиито имена са посочени в приложението, са длъжностни лица или служители с месторабота в делегацията на Европейския съюз в Гана (наричана по-нататък „делегацията в Гана“).

12 На 23 февруари 2015 г. генералният директор по административните въпроси на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) приема на основание член 10 от приложение X към Правилника решение, с което се адаптира размерът на разглежданата надбавка, изплащана на служителите с месторабота в трети страни (наричано по-нататък „решението от 23 февруари 2015 г.“). С това решение процентът на разглежданата надбавка, приложим към персонала на Съюза с месторабота в делегацията в Гана, е намален от 25 % на 20 % от референтната сума.

13 ЕСВД прилага за първи път решението от 23 февруари 2015 г. при изготвянето на фишовете за възнаграждения на жалбоподателите за м. март 2015 г., включително намалението със задна дата на разглежданата надбавка за месеците януари и февруари 2015 г.

14 На основание член 90, параграф 2 от Правилника на 21 май 2015 г. жалбоподателите подават пред органа по назначаването (наричан по-нататък „ОН“), съответно пред органа, оправомощен да сключва договори (наричан по-нататък „ООСД“), жалба срещу решението от 23 февруари 2015 г., обективирано във фишовете им за възнаграждение за м. март 2015 г.

15 С решение от 15 септември 2015 г. ОН и ООСД отхвърлят тази подадена по административен ред жалба.

16 Жалбоподателите твърдят, че са се запознали с решението от 15 септември 2015 г. едва на 17 декември 2015 г., и това не се отрича от ЕСВД.

Производство и искания на страните

17 На 28 декември 2015 г. жалбоподателите подават настоящата жалба в секретариата на Съда на публичната служба на Европейския съюз. Делото е образувано под номер F-153/15.

18 На 23 март 2016 г. ЕСВД подава в секретариата на Съда на публичната служба писмена защита.

19 В съответствие с член 3 от Регламент (ЕС, Евратом) 2016/1192 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 година за прехвърляне на Общия съд на компетентността да разглежда като първа инстанция спорове между Европейския съюз и неговите служители (ОВ L 200, 2016 г., стр. 137) настоящото дело е прехвърлено на Общия съд на етапа на производството, на който се намира към 31 август 2016 г. То е заведено в регистъра под номер T-575/16.

20 С писмо от секретариата на Общия съд от 22 март 2017 г. ЕСВД е приканена да се съобрази с предприетите на основание член 89, параграф 3, букви а) и г) и член 90, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд процесуално-организационни действия. Тя отговаря на поставения от Общия съд на това основание въпрос и предоставя поисканите ѝ документи в определения срок.

21 Устните състезания на страните са изслушани в проведеното на 27 април 2017 г. съдебно заседание.

22 Жалбоподателите молят Общия съд:

– „да постанови, че решението от 23 февруари 2015 г. е неприложимо, доколкото намалява разглежданата надбавка за персонала на Европейския съюз с месторабота в делегацията в Гана, считано от 1 януари 2015 г.“,

– да отмени техните фишове за възнаграждение за м. март 2015 г., както и всичките им фишове за възнаграждение за следващите месеци, доколкото с тях се прилага решението от 23 февруари 2015 г.,

– да осъди ЕСВД да заплати съдебните разноски.

23 ЕСВД моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата като неоснователна,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

24 С определение от 19 май 2017 г. председателят на пети състав на Общия съд решава да възобнови устната фаза на производството и в рамките на процесуално-организационните действия приканва ЕСВД да представи определени документи. ЕСВД изпълнява това искане на Общия съд и представя исканите документи в указания срок.

От правна страна

По предмета на спора

25 Първото искане на жалбоподателите е Общият съд „да постанови, че решението от 23 февруари 2015 г. е неприложимо, доколкото намалява разглежданата надбавка за персонала на Европейския съюз с месторабота в делегацията в Гана, считано от 1 януари 2015 г.“

26 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика член 277 ДФЕС е израз на общ принцип, който осигурява на всяка страна — за да постигне тя отмяната на акт, срещу който може да подаде жалба — правото да оспори инцидентно валидността на по-ранен акт на институция на Съюза, който представлява правното основание на обжалвания акт, ако тази страна не е имала право по член 263 ДФЕС да обжалва пряко този акт, чиито последици търпи, без да е била в състояние да поиска отмяната му. Въпреки това възможността, която предоставя член 277 ДФЕС за позоваване на неприложимостта на регламент или на акт с общо приложение, който представлява правното основание на обжалвания акт на правоприлагане, не дава право на отделна жалба и може да се упражнява само инцидентно. При липсата на право на главна жалба не може да се прави позоваване на посочения член 277 ДФЕС (вж. решение от 27 октомври 2016 г., ЕЦБ/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, т. 42 и 43 и цитираната съдебна практика).

27 В случая е уместно да се отбележи, че второто искане на жалбоподателите е за отмяна на техните фишове за възнаграждение за м. март 2015 г. и на всичките им фишове за възнаграждения за следващите месеци, доколкото в тях е приложено решението от 23 февруари 2015 г. От друга страна, основанията в жалбата са свързани с незаконосъобразността на това решение. Следователно, както жалбоподателите впрочем потвърждават в съдебното заседание, трябва да се счита, че с първото си искане те повдигат възражение за незаконосъобразност по смисъла на член 277 ДФЕС на решението от 23 февруари 2015 г., което е акт с общо приложение, в подкрепа на второто си искане за отмяна на индивидуалните решения, с които е приложен посоченият акт.

28 Съгласно съдебната практика обаче това възражение за незаконосъобразност е допустимо само ако жалбоподателите имат право да искат отмяна на тези индивидуални решения, въпрос, който ще бъде разгледан по-долу.

29 Второто искане на жалбоподателите е Общият съд да отмени техните фишове за възнаграждение за м. март 2015 г. и всичките им фишове за възнаграждения за следващите месеци, доколкото с тях е приложено решението от 23 февруари 2015 г.

30 В това отношение следва да се припомни, че съществуването на акт с неблагоприятни последици по смисъла на член 90, параграф 2 и член 91, параграф 1 от Правилника е необходимо условие за допустимостта на всяка жалба, подадена от длъжностни лица или пенсионери срещу институцията, в която са или са били назначени. Съгласно постоянната съдебна практика само мерките, произвеждащи задължително правно действие, което може да засегне пряко и непосредствено интересите на жалбоподателя, като измени съществено правното му положение, са актове, които подлежат на обжалване по съдебен ред с жалба за отмяна, предхождана, в съответствие с изискването на член 91 от Правилника, от жалба по административен ред (решения от 14 февруари 1989 г., Bossi/Комисия, 346/87, EU:C:1989:59, т. 23, от 18 септември 2008 г., Angé Serrano и др./Парламент, T-47/05, EU:T:2008:384, т. 61 и от 16 юли 2015 г., EJ и др./Комисия, F-112/14, EU:F:2015:90, т. 40).

31 Фишове за възнаграждение като оспорваните в случая могат да представляват актове с неблагоприятни последици и съответно да подлежат на обжалване по административен или евентуално съдебен ред (определения от 20 март 2014 г., Michel/Комисия, F-44/13, EU:F:2014:40, т. 49 и от 23 април 2015 г., Bensai/Комисия, F-131/14, EU:F:2015:34, т. 34).

32 Такава е хипотезата, когато решение с чисто паричен характер може поради естеството си да намери отражение в такъв фиш за възнаграждение или за пенсия. В тази хипотеза, когато от месечния фиш за възнаграждение или за пенсия ясно и за първи път се установяват съществуването и обхватът на административното решение, от съобщаването на този фиш започват да текат посочените съответно в член 90, параграф 2 и в член 91, параграф 3 от Правилника срокове за обжалване на това решение по административен и по съдебен ред (вж. решение от 5 февруари 2016 г., Barnett и Mogensen/Комисия, F-56/15, EU:F:2016:11, т. 33 и цитираната съдебна практика).

33 Такъв е по-конкретно случаят, когато правата, засегнати например в резултат от изменението на акт с общо приложение, са основно или изцяло с паричен характер. Всъщност в такъв случай прекратяването на плащане или намаляването на размера му, което се установява от изготвения след това изменение фиш за възнаграждение или за пенсия, може да е последица единствено от решението на службата, компетентна да приложи въпросния акт с общо приложение към засегнатото длъжностно лице или пенсионер (решение от 23 април 2008 г., Pickering/Комисия, F-103/05, EU:F:2008:45, т. 74; вж. още решение от 5 февруари 2016 г., Barnett и Mogensen/Комисия, F-56/15, EU:F:2016:11, т. 34 и цитираната съдебна практика).

34 Въпреки това поради естеството и предмета си фишът за възнаграждение или за пенсия няма характеристиките на акт с неблагоприятни последици, когато представлява само паричен израз на предходни правни решения, свързани с административното положение на длъжностното лице или пенсионера (решение от 23 април 2008 г., Pickering/Комисия, F-103/05, EU:F:2008:45, т. 72), или с други думи, когато само потвърждава тези предходни административни решения (вж. в този смисъл решение от 4 септември 2008 г., Lafili/Комисия, F-22/07, EU:F:2008:104, т. 33).

35 По-специално, макар в съответствие с припомнената по-горе в точки 32 и 33 съдебна практика фишът за възнаграждение да представлява подлежащ на обжалване акт, когато от него ясно и за първи път се установява наличието на решение с чисто паричен характер, фишовете за възнаграждение за следващите месеци единствено потвърждават това решение и срещу тях не може да се подава жалба за отмяна (вж. решение от 11 декември 2007 г., Sack/Комисия, T-66/05, EU:T:2007:370, т. 31 и цитираната съдебна практика).

36 В случая Общият съд е сезиран с въпроса законосъобразни ли са фишовете за възнаграждение на жалбоподателите, считано от м. март 2015 г., но не сами по себе си, а доколкото в тях е отразено решението на ОН и на ООСД да приложат в случая новия, определен с решението от 23 февруари 2015 г., което представлява акт с общо приложение, процент на разглежданата надбавка за персонала на Европейския съюз с месторабота в делегацията в Гана, считано от 1 януари 2015 г.

37 При това положение второто искане, доколкото по същество е за отмяна на съдържащото се във фишовете за възнаграждение на жалбоподателите за м. март 2015 г. решение на ОН и на ООСД да бъде приложен спрямо тях новият процент на разглежданата надбавка, определен в решението от 23 февруари 2015 г., трябва да се приеме за допустимо, като се припомни, че в това отношение е неотносимо обстоятелството, че съответната институция само прилага влезлите в сила актове с общо приложение (решение от 4 юли 1985 г., Agostini и др./Комисия, 233/83, EU:C:1985:291, т. 13). Жалбоподателите обаче не могат да искат отмяна на фишовете за възнаграждение за следващите месеци, които при всяко положение са чисто потвърдителни актове.

38 Следователно възражението за незаконосъобразност на решението от 23 февруари 2015 г., направено във връзка с първото искане, също трябва да се приеме за допустимо.

По същество

39 По същество жалбоподателите излагат пет основания, свързани с незаконосъобразността на решението от 23 февруари 2015 г. Първото е процесуално нарушение, второто — грешка при прилагане на правото, третото — нарушение на забраната за прилагане с обратна сила, четвъртото — грешка в преценката и петото — липса на мотиви.

40 По първото основание жалбоподателите твърдят, че решението от 23 февруари 2015 г. е незаконосъобразно, доколкото не е спазена уредената в Насоките процедура за определяне на разглежданата надбавка. Те поддържат, че посочената процедура не е проведена в съответствие с Насоките, доколкото, първо, изобщо не са проведени консултации, за да се санира липсата на актуализирана оценка, която да замести вече остарялата, и второ, не е било проведено надлежно допитване до техническата група на ЕСВД (наричана по-нататък „техническата група“). Освен това в съдебното заседание те уточняват, че доколкото не са били направени консултации с ръководителите на делегациите на регионално равнище, вторият етап на тази процедура не е бил надлежно проведен и съответно цялата процедура е опорочена.

41 ЕСВД оспорва доводите на жалбоподателите.

42 В това отношение, от една страна, следва да се отбележи, че що се отнася до процедурата за определяне на разглежданата надбавка, членове 3 и 4 от Насоките установяват правила, чието прилагане е условие за законосъобразността на решението, с което завършва тази процедура.

43 Всъщност съгласно член 3 от Насоките процедурата за определяне на разглежданата надбавка се провежда в три етапа. На първия етап се оценява на национално равнище всяко място на работа. На втория етап се извършва сравнение на регионално равнище, за да се гарантира съгласуваност между отделните места на работа, като в края на този етап се съставя доклад. На третия етап се извършва цялостно сравнение въз основа на резултатите от първия и втория етап, което позволява да се коригират точките, като в края на този етап се изготвя окончателен доклад, в който се описват процедурите и заключенията, включително обосновка на точките, които са били коригирани, и прогнозна оценка на въздействието върху бюджета.

44 От своя страна член 4 от Насоките предвижда допитване до техническата група, която се произнася с препоръка по искане на ОН.

45 От друга страна, по силата на член 10 от приложение X към Правилника разглежданата надбавка може да се преразглежда ежегодно и евентуално да се адаптира само след становище на комитета по персонала на ЕСВД (наричан по-нататък „комитетът по персонала“).

46 Поради това преценката дали в случая процедурата за определяне на разглежданата надбавка, която е предхождала приемането на решението от 23 февруари 2015 г., е проведена законосъобразно, следва да се извърши от гледна точка на член 10 от приложение X към Правилника и на членове 3 и 4 от Насоките.

47 Най-напред е уместно да се прецени дали е спазена предвидената в Насоките триетапна процедура за определяне на разглежданата надбавка. В това отношение като процесуално-организационно действие Общият съд прикани ЕСВД да представи по-специално докладите, съставени след втория и третия етап на процедурата за определяне на разглежданата надбавка. В отговор на поставения от Общия съд въпрос ЕСВД представи три таблици с броя точки, дадени по всеки от параметрите в зависимост от степента на трудност, както и крайната оценка, която отразява определения за всяко място на работа процент на разглежданата надбавка, на всеки от трите етапа на процедурата.

48 От преписката и дадените от ЕСВД отговори на поставените от Общия съд въпроси се установява, че вторият и третият етап на процедурата за определяне на разглежданата надбавка не са били спазени изцяло. Всъщност, от една страна, що се касае до втория етап на тази процедура, макар член 3 от Насоките да предвижда извършването на регионално оценяване, като се съобразят приликите и разликите на регионално равнище, представената от ЕСВД таблица, която представлява просто таблица без допълнителни пояснения, не позволява да се приеме, че резултатите за всяко място на работа действително са били сравнени с други подобни, за да се гарантира известна регионална съгласуваност. Освен това, макар посоченият член да изисква съставянето на доклад със заключенията и обобщение на получените мнения, такива не са представени.

49 Освен това в съдебното заседание ЕСВД признава, че по време на втория етап на процедурата за определяне на разглежданата надбавка не са били проведени общи консултации с всички ръководители на делегации на регионално равнище в Западна Африка и в Европа.

50 От друга страна, що се отнася до третия етап на процедурата за определяне на разглежданата надбавка, макар член 3 от Насоките да предвижда, че в края на този етап се съставя окончателен доклад, в който се описват проведените в него процедури и направените заключения, включително обосновка на точките, които са били променени, такъв окончателен доклад не е

представен, а ЕСВД представя единствено таблица, която не съдържа нито описание на процедурите, нито заключенията с обосновка на променените точки. Ето защо не е възможно да се провери дали този етап е бил проведен в съответствие с изискванията в посочения член.

51 Освен това, след поставен въпрос по време на съдебното заседание, ЕСВД признава също така, че не е в състояние да гарантира, че докладите, приемани след втория и третия етап на процедурата за определяне на разглежданата надбавка, са били съставени.

52 По-нататък следва да бъде обсъден срокът, в който документите са били изпратени на техническата група. В това отношение жалбоподателите изтъкват липсата на ефективност на механизма за допитване до техническата група, като имат предвид практиката на администрацията да изпраща референтните документи само два дни преди заседанието на техническата група, което прави невъзможна преценката на цялата необходима информация за сто и двадесет места на работа. В това отношение следва да се отбележи, че макар в член 4 от Насоките да е предвидено запознаване на техническата група с референтните документи, нито в Насоките, нито в решението от 17 февруари 2013 г. има каквото и да е формално изискване за минимален срок за изпращане на тези документи. Липсата на такова изискване обаче не освобождава ЕСВД от задължението да действа в рамките на своите отговорности с цялата дължима грижа, за да бъдат тези документи изпратени на техническата група достатъчно рано и същата да може да ги разгледа изцяло, преди да даде становище, като се има предвид, че тези документи се отнасят до сто и двадесет места на работа. От преписката се вижда, че приключването на третия етап на процедурата за определяне на разглежданата надбавка е станало едва на 21 януари 2015 г., че документите са изпратени на техническата група на 23 януари 2015 г. и че същата е дала становището си на 26 януари 2015 г. Този срок е недостатъчен, за да се приеме, че допитването до посочената група е надлежно. Нещо повече, доколкото ЕСВД не представя докладите, приемани след втория и третия етап на посочената процедура, може да се направи извод, че тази група не е получила всички документи от значение за становището ѝ.

53 Освен това от писмото на комитета по персонала от 19 февруари 2015 г. до директора по персонала на ЕСВД се установява, че посоченият комитет е дал положително становище за решението от 23 февруари 2015 г. с две забележки. В първата забележка този комитет е отбелязал липсата на консултации с ръководителите на делегации в Западна Африка и в Европа и иска именно оценката относно делегацията в Гана да бъде обявена за подлежаща на проверка. Във втората забележка същият комитет подчертава, че при допитването до техническата група е от съществено значение членовете на групата да получат документите поне десет дни преди датата на заседанието, за да могат да ги анализират правилно.

54 Накрая жалбоподателите изтъкват, че изобщо не са проведени консултации, за да бъде санирана липсата на актуализирана оценка, която да замести вече остарялата. В това отношение следва да се отбележи, че член 2 от Насоките предвижда параметрите „степен на изолираност“ и „други местни условия“ да се определят посредством данни, дадени от делегацията чрез попълването на въпросник. В случая, за да определи броя точки за тези два параметъра по отношение на делегацията в Гана, ЕСВД е използвала оценка, извършена през юли 2014 г. Като се има предвид, че Насоките, които въвеждат новата методика за определяне на разглежданата надбавка, са приети през декември 2014 г., или шест месеца след извършване на оценката в посочената делегация, и че до последната в нито един момент не е било отправяно допитване, така че да се санира тази липса, не е изключено да е било възможно надлежното допитване да позволи проверка на критериите за оценка и извършване на оценка, която в по-голяма степен е съобразена с действителността на място и с Насоките.

55 От всички гореизложени съображения следва, че жалбоподателите основателно твърдят, че предвидената в Насоките процедура за определяне на разглежданата надбавка в случая не е била проведена правилно.

56 За да може процесуалното нарушение да доведе в случая до отмяна на съставените от м. март 2015 г. до 28 декември 2015 г. фишове за възнаграждение на жалбоподателите, доколкото в тях е приложен определеният с решението от 23 февруари 2015 г. нов процент на разглежданата надбавка, е необходимо да се провери още дали, ако това нарушение не беше допуснато, посоченото решение щеше да бъде различно по съдържание и следователно в самите тези фишове за възнаграждение щеше да бъде приложен различен процент на разглежданата надбавка (вж. в този смисъл по аналогия решение от 13 юли 2000 г., Hendrickx/Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, т. 64 и цитираната съдебна практика).

57 Тоест подобно процесуално нарушение би могло да се санкционира с отмяната на обжалваното решение само ако се установи, че това нарушение е могло да окаже влияние върху съдържанието на решението (вж. в този смисъл решения от 29 октомври 1980 г., Van Landewyck и др./Комисия, 209/78—215/78 и 218/78, непубликувано, EU:C:1980:248, т. 47 и от 9 март 1999 г., Hubert/Комисия, T-212/97, EU:T:1999:39, т. 53). В случая това е така, доколкото не е изключено надлежното допитване да е могло да окаже влияние върху съдържанието на решението от 23 февруари 2015 г. От друга страна, не е изключено и липсата на доклади след втория и третия етап на процедурата за определяне на разглежданата надбавка да е засегнала интересите на жалбоподателите и така да е опорочила посочената процедура по отношение на тях, доколкото, ако не бяха допуснати тези нарушения при провеждане на процедурата, решението от 23 февруари 2015 г. би могло да има различно съдържание.

58 Всъщност е важно да се подчертае, че преразглеждането и евентуалното адаптиране на разглежданата надбавка е дейност, която се провежда ежегодно за всички места на работа, за да бъдат взети предвид промените в обстановката. Тази дейност включва анализ на условията на живот във всяко място на работа и има за цел да определи дали те са равностойни на условията на живот в Съюза или не. Следователно целта на актуализацията на разглежданата надбавка е размерът ѝ да бъде съобразяван ежегодно с условията на живот в определено място на работа. В това отношение разполагането с всички данни, предоставени от делегациите, и спазването на консултативния механизъм е от голямо значение за запознаването с действителното положение във всяко място на работа и за вземането предвид на промяната в обстановката. Освен това сравняването на резултатите с условията на живот в други подобни региони, с условията на живот в Съюза и като цяло, е от съществено значение, за да се гарантират определена точност и съгласуваност. Допуснатите нарушения в процедурата за определяне на разглежданата надбавка, и по-конкретно липсата на допитване и несъставянето на доклади след втория и третия етап на посочената процедура, имат такова значение, че могат да засегнат преценката относно действителното положение на делегацията в Гана и относно евентуалните промени спрямо предходната година.

59 Следователно фишовете за възнаграждение на жалбоподателите за м. март 2015 г., доколкото в тях е приложен определеният в решението от 23 февруари 2015 г. нов процент на разглежданата надбавка за длъжностните лица и служителите с месторабота в делегацията в Гана, следва да бъдат отменени поради процесуалното нарушение, опорочаващо това решение, без да е необходимо да се разглеждат останалите изтъкнати от жалбоподателите основания.

По съдебните разноски

60 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като ЕСВД е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с исканията на жалбоподателите.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (пети състав)

реши:

1) **Отменя съставените от Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) за м. март 2015 г. фишове за възнаграждение на г-н David Martinez De Prins и останалите длъжностни лица и служители на ЕСВД, чиито имена са посочени в приложението, доколкото в тези фишове е приложено решението на ЕСВД от 23 февруари 2015 г. за намаляване, считано от 1 януари 2015 г., на надбавката за условия на живот, изплащана на персонала на Европейския съюз с месторабота в Гана.**

2) **Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.**

3) **Осъжда ЕСВД да заплати съдебните разноски.**

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 декември 2017 година.

Подписи