Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (peto vijeće)

14. prosinca 2017.*

„Javna služba – Dužnosnici – Službenici – Primici od rada – Osoblje ESVD-a koje radi u trećoj zemlji – Članak 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju – Godišnja procjena naknade za životne uvjete – Odluka o smanjenju iznosa naknade za životne uvjete u Gani s 25 % na 20 % – Prigovor nezakonitosti”

U predmetu T-575/16,

David Martinez De Prins, dužnosnik Europske službe za vanjsko djelovanje, sa stalnom adresom u Accri (Gana), i drugi dužnosnici i službenici Europske službe za vanjsko djelovanje čija se imena nalaze u prilogu, koje zastupaju N. de Montigny i J.-N. Louis, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD), koju zastupa S. Marquardt, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Troncosa Ferrera, F.-M. Hislairea i S. Moye Izquierda, odvjetnika,

tuženik,

povodom zahtjeva na temelju članka 270. UFEU-a radi poništenja obračunskih isprava za isplatu plaće tužiteljâ za ožujak 2015. kao i njihovih kasnijih obračunskih isprava za isplatu plaće u dijelu u kojem se tim obračunskim ispravama primjenjuje odluka ESVD-a od 23. veljače 2015. o smanjenju, počevši od 1. siječnja 2015., iznosa naknade za životne uvjete koja se plaća osoblju Europske unije koje radi u Gani,

OPĆI SUD (peto vijeće),

u sastavu: D. Gratsias, predsjednik, I. Labucka i I. Ulloa Rubio (izvjestitelj), suci,

tajnik: X. Lopez Bancalari, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 27. travnja 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

Pravni okvir

1 U članku 1. Priloga X. Pravilniku o osoblju, u verziji koja se primjenjivala prije stupanja na snagu Uredbe (EU, Euratom) br. 1023/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (SL 2013., L 287, str. 15.), odnosno verziji koja se primjenjuje na spor (u daljnjem tekstu: Pravilnik), propisane su posebne iznimne odredbe koje se primjenjuju na dužnosnike Europske unije koji rade u trećoj zemlji.

2 Članak 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju propisuje:

„1. Naknada za životne uvjete utvrđuje se, u skladu s mjestom rada dužnosnika, kao postotak referentnog iznosa. Taj referentni iznos uključuje ukupnu osnovnu plaću uvećanu za naknadu za život u inozemstvu, naknadu za kućanstvo i naknadu za uzdržavano dijete, od čega se oduzimaju obvezni odbitci iz Pravilnika o osoblju ili propisa donesenih za njegovu provedbu.

[…]

Naknada za životne uvjete u slučaju drugih mjesta zaposlenja utvrđuje se uzimajući u obzir, *inter alia*, sljedeće parametre:

– zdravstvene i bolničke uvjete,

– sigurnost,

– klimu,

na ta tri parametra primjenjuje se koeficijent 1[,]

– stupanj izoliranosti,

– ostale lokalne životne uvjete,

na ta dva parametra primjenjuje se koeficijent 0,5.

[…]

Tijelo za imenovanje preispituje naknadu za životne uvjete utvrđenu za svako mjesto rada i prema potrebi svake je godine usklađuje nakon što dobije mišljenje odbora osoblja.

[…]”

3 U članku 1. Odluke visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku od 17. prosinca 2013. o naknadi za životne uvjete i dodatnoj naknadi iz članka 10. Priloga X. Pravilniku (u daljnjem tekstu: Odluka od 17. prosinca 2013.) propisano je sljedeće:

„[Tijelo za imenovanje] procjenjuje parametre iz članka 10. stavka 1. Priloga X. Pravilniku koji se mogu temeljiti, među ostalim, na informacijama koje ono pribavi iz pouzdanih međunarodnih privatnih ili javnih izvora, od država članica ili od delegacija Unije i službi u institucijama i tijelima Unije.” [neslužbeni prijevod]

4 Članak 2. stavak 1. Odluke od 17. prosinca 2013. propisuje:

„Nakon pribavljanja mišljenja odbora osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje i Komisije, tijelo za imenovanje utvrđuje s učinkom od 1. siječnja svake godine postotke naknade za životne uvjete drugih mjesta zaposlenja […]” [neslužbeni prijevod]

5 Članak 7. Odluke od 17. prosinca 2013. glasi kako slijedi:

„Tijelo za imenovanje određuje postotak naveden u članku 2. za sva mjesta zaposlenja na temelju podataka koji su mu na raspolaganju navedenih u prvom članku.

Naknada za životne uvjete u slučaju drugih mjesta zaposlenja utvrđuje se uzimajući u obzir, *inter alia*, sljedeće parametre:

– zdravstvene i bolničke uvjete,

– sigurnost,

– klimu,

– stupanj izoliranosti,

– ostale lokalne životne uvjete.

Za svaki parametar tijelo za imenovanje određuje stupanj teškoće u bodovima. Ti se podaci unose u usporednu tablicu, koja se sastavlja na temelju konačnog bodovanja, a koja odražava postotak na ime naknade za životne uvjete. Primijenjena metodologija propisana je smjernicama Europske službe za vanjsko djelovanje u dogovoru s nadležnim službama Komisije, nakon savjetovanja s tehničkom skupinom za naknadu za životne uvjete.

Tehnička skupina za naknadu za životne uvjete je *ad hoc* skupina savjetodavnog karaktera koja uključuje članove administracije i predstavnike osoblja Europske službe za vanjsko djelovanje, s jedne strane, i Komisije, s druge strane. Predstavnike osoblja imenuje Odbor za osoblje njihove institucije. Tehnička skupina za naknadu za životne uvjete donosi odluke u obliku preporuka na zahtjev tijela za imenovanje. S tim tijelom osobito se savjetuje o odlukama iz članka 2. stavka 1. i stavka 3.” [neslužbeni prijevod]

6 Odlukom od 3. prosinca 2014. glavni ravnatelj ESVD-a donio je Smjernice za metodologiju određivanja naknade za životne uvjete i odobravanje dopusta (u daljnjem tekstu: Smjernice). Ta odluka, donesena na temelju Odluke od 17. prosinca 2013., stupila je na snagu 1. siječnja 2015.

7 Parametri koji se uzimaju u obzir za određivanje naknade za životne uvjete (u daljnjem tekstu: NŽU) u Odluci od 17. prosinca 2013. preuzeti su i primijenjeni u Smjernicama. Preciznije, u članku 1. Smjernica propisano je sljedeće:

„1. Pri određivanju postotka NŽU-a za različita mjesta zaposlenja tijelo za imenovanje uzima u obzir sljedeće parametre:

– zdravstvene i bolničke uvjete,

– sigurnost,

– klimu,

– stupanj izoliranosti,

– ostale lokalne životne uvjete.

2. Treba ocijeniti svaki od tih parametara i za njega se dodjeljuju sljedeći bodovi:

– 1 za životne uvjete istovjetne onima u Europskoj uniji,

– 2 za životne uvjete pretežito teže u usporedbi s onima u Europskoj uniji,

– 3 za životne uvjete teške u usporedbi s onima u Europskoj uniji,

– 4 za životne uvjete vrlo teške u usporedbi s onima u Europskoj uniji,

– 5 za životne uvjete iznimno teške u usporedbi s onima u Europskoj uniji.

[…]” [neslužbeni prijevod]

8 Člankom 2. Smjernica propisano je:

„1. Zdravstveni i bolnički uvjeti

Bodovi za parametar ‚[z]dravstveni i bolnički uvjeti’ utvrdit će se na temelju usporednog ‚plana za zdravstvo’ i, prema potrebi, na temelju drugih podataka iz pouzdanih javnih ili privatnih međunarodnih izvora.

2. Sigurnost

Bodovi za parametar ‚[s]igurnost’ utvrdit će se na temelju baze podataka ‚Country Threat Assesment’ (CTA) kojom upravljaju sigurnosne službe institucija i, prema potrebi, na temelju drugih podataka iz pouzdanih javnih ili privatnih međunarodnih izvora.

3. Klima

Bodovi za parametar ‚[k]lima’ utvrdit će se na temelju podataka pribavljenih od Svjetske meteorološke organizacije i, prema potrebi, na temelju drugih podataka iz pouzdanih javnih ili privatnih međunarodnih izvora.

4. Stupanj izoliranosti

Bodovi za parametar ‚[s]tupanj izoliranosti’ utvrdit će se na temelju podataka pribavljenih od delegacija kao odgovora na pitanja iz upitnika i, prema potrebi, na temelju drugih podataka iz pouzdanih javnih ili privatnih međunarodnih izvora.

5. Ostali lokalni životni uvjeti

Bodovi za parametar ‚[o]stali lokalni životni uvjeti’ utvrdit će se na temelju podataka pribavljenih od delegacija kao odgovora na pitanja iz upitnika i, prema potrebi, na temelju drugih podataka iz pouzdanih javnih ili privatnih međunarodnih izvora.” [neslužbeni prijevod]

9 Člankom 3. Smjernica propisano je:

„Procjena zemalja odvijat će se u tri faze:

1. Prva procjena za svaku zemlju na administrativnoj razini (MDR.C6, MDR.B1 i DEVCO.R4).

2. Međuprocjena: provjera prve procjene radi provjeravanja regionalne usklađenosti i uspoređivanja sa sličnim zemljama (MDR.C6 i DEVCO.R4 sa službama Europske službe za vanjsko djelovanje i zemljopisnim službama Komisije).

3. Konačna procjena i usporedba s podacima država članica savjetovanjem s upravnim odborom za delegacije EUDEL-a.

Faza 1: Prva procjena

Administrativne službe pripremaju inicijalnu procjenu za svaki parametar, dodjeljujući od 1 do 5 bodova u skladu sa sustavom iz članka 2. Rezultati se unose u usporednu tablicu i sastavlja se procjena utjecaja na proračun.

Faza 2: Provjera procjene radi regionalne usklađenosti i usporedba sa sličnim zemljama

Pri provjeri radi regionalne usklađenosti uzimaju se u obzir regionalne sličnosti ili razlike, izolacijski čimbenici ili lokalni uvjeti usporedivi u određenoj regiji. Geografske službe procjenjuju čine li se rezultati iz faze 1 primjerenima s regionalnog gledišta. U toj fazi postupka na sličan način provjerit će se rezultati usporedivih zemalja (usporedive s obzirom na razinu razvoja, zemlje u razvoju, zemlje OECD-a, mala područja ili otoci).

Na kraju druge faze sastavlja se izvješće, koje uključuje sažetak zaprimljenih mišljenja i procjenu utjecaja na proračun.

Faza 3: Završna procjena

Upravni odbor za delegacije EUDEL-a u okviru završne procjene raspolaže međurezultatima iz faza 1 i 2. U toj fazi postupka EUDEL provodi usporednu analizu i sastavlja konačno izvješće […].

Konačna procjena omogućava prilagodbu bodova. Konačno izvješće sastavlja se s opisom postupaka i zaključaka te uključuje obrazloženje prilagođenih bodova i procjenu utjecaja na proračun.” [neslužbeni prijevod]

10 Člankom 4. Smjernica propisano je:

„U sladu s člankom 7. Odluke visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku HR DEC(2013) 013 od 17. prosinca 2013. o naknadi za životne uvjete i dodatnoj naknadi, treba se savjetovati s tehničkom skupinom za [NŽU].

Tijelo za imenovanje određuje NŽU koji se primjenjuje na različita mjesta zaposlenja.” [neslužbeni prijevod]

Činjenice iz kojih proizlazi spor

11 Tužitelji, David Martinez De Prins i drugo osoblje čija se imena nalaze u prilogu, dužnosnici su ili službenici koji rade u delegaciji Europske unije u Gani (u daljnjem tekstu: delegacija u Gani).

12 Glavni ravnatelj Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) 23. veljače 2015. na temelju članka 10. Priloga X. Pravilniku donio je odluku o usklađivanju iznosa NŽU-a isplaćenog službenicima koji rade u trećim zemljama (u daljnjem tekstu: odluka od 23. veljače 2015.). Tom odlukom stopa NŽV-a koji se primjenjuje na osoblje Unije koje radi u delegaciji u Gani smanjena je s 25 % na 20 % referentnog iznosa.

13 ESVD je prvi put primijenio odluku od 23. veljače 2015. pri sastavljanju obračunskih isprava za isplatu plaće tužiteljâ za ožujak 2015., uključujući retroaktivno smanjenje NŽV-a za siječanj i veljaču 2015.

14 Tužitelji su tijelu za imenovanje (u daljnjem tekstu: AIPN) ili tijelu nadležnom za sklapanje ugovora o radu (u daljnjem tekstu: AHCC), na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika, 21. svibnja 2015. podnijeli žalbu protiv odluke od 23. veljače 2015., kako je primijenjena u njihovim ispravama za isplatu plaće za ožujak 2015.

15 Odlukom od 15. rujna 2015. AIPN i AHCC odbili su tu žalbu.

16 Tužitelji tvrde, a da ESVD to nije osporio, da su s odlukom od 15. rujna 2015. upoznati tek 17. prosinca 2015.

Postupak i zahtjevi stranaka

17 Tužbom podnesenom tajništvu Službeničkog suda Europske unije 28. prosinca 2015. tužitelji su pokrenuli ovaj postupak. Predmet je upisan pod brojem F-153/15.

18 ESVD je 23. ožujka 2016. tajništvu Službeničkog suda podnio odgovor na tužbu.

19 Primjenom članka 3. Uredbe (EU, Euratom) 2016/1192 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika (SL 2016., L 200, str. 137.), ovaj je predmet prenesen na Opći sud u stanju u kojem se nalazio 31. kolovoza 2016. Predmet je upisan pod brojem T-575/16.

20 Opći sud je 22. ožujka 2017. dopisom tajništva zatražio od ESVD-a da postupi u skladu s mjerama upravljanja postupkom donesenima na temelju članka 89. stavka 3. točaka (a) i (d) i članka 90. stavka 1. Poslovnika Općeg suda. ESVD je odgovorio na pitanje koje mu je s tim u vezi postavio Opći sud i dostavio je dokumente koji su od njega zatraženi u određenom mu roku.

21 Izlaganja stranaka saslušana su na raspravi održanoj 27. travnja 2017.

22 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

– „utvrdi da je odluka od 23. veljače 2015. neprimjenjiva u dijelu u kojem se njome smanjuje iznos NŽU-a za osoblje Europske unije koje radi u delegaciji u Gani počevši od 1. siječnja 2015.”;

– poništi obračunske isprave za isplatu plaće za ožujak 2015. kao i sve kasnije obračunske isprave za isplatu plaće u dijelu u kojem se njima primjenjuje odluka od 23. veljače 2015.;

– naloži ESVD-u snošenje troškova.

23 ESVD od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu kao neosnovanu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

24 Rješenjem od 19. svibnja 2017. predsjednik petog vijeća Općeg suda odlučio je ponovno otvoriti usmeni dio postupka i u okviru mjere upravljanja postupkom pozvati ESVD da dostavi određene dokumente. ESVD je postupio u skladu s tim zahtjevom Općeg suda i dostavio je dokumente koji su od njega zatraženi u određenom mu roku.

Pravo

Predmet spora

25 Prvim dijelom tužbenog zahtjeva tužitelji od Općeg suda traže da „utvrdi da je odluka od 23. veljače 2015. neprimjenjiva u dijelu u kojem se njome smanjuje iznos NŽU-a za osoblje Europske unije koje radi u delegaciji u Gani počevši od 1. siječnja 2015.”.

26 S tim u vezi, treba podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi članak 277. UFEU-a izraz općeg načela kojim se, radi ishođenja poništenja akta protiv kojeg je moguće podnijeti tužbu, svim strankama osigurava pravo incidentalnim putem osporavati valjanost općeg akta koji je donijela institucija Europske unije – a koji predstavlja pravnu osnovu pobijanog akta – ako ta stranka nije imala pravo na temelju članka 263. UFEU-a podnijeti izravnu tužbu protiv takvog akta od kojeg trpi posljedice, a da nije bila u mogućnosti zahtijevati njegovo poništenje. Prema tome, mogućnost pozivanja na neprimjenjivost uredbe ili općeg akta koji je pravna osnova provedbenog akta koji se pobija, koju pruža članak 277. UFEU-a, nije samostalno pravo na tužbu i može se izvršavati samo uzgredno. Budući da ne postoji pravo na glavnu tužbu, ne može se pozivati na navedeni članak 277. UFEU-a (vidjeti presudu od 27. listopada 2016., ESB/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, t. 42. i 43. i navedenu sudsku praksu).

27 U ovom predmetu treba utvrditi da u okviru drugog dijela svojeg tužbenog zahtjeva tužitelji traže poništenje svojih obračunskih isprava za isplatu plaće za ožujak 2015. kao i svih kasnijih obračunskih isprava za isplatu plaće u dijelu u kojem se njima primjenjuje odluka od 23. veljače 2015. Nadalje, tužbeni razlozi usmjereni su na nezakonitost potonje odluke. Stoga, kako su to usto potvrdili i tužitelji na raspravi, treba smatrati da oni prvim dijelom svojeg tužbenog zahtjeva iznose prigovor nezakonitosti, u smislu članka 277. UFEU-a, protiv odluke od 23. veljače 2015., koja je opći akt, podupirući tako drugi dio svojeg tužbenog zahtjeva kojim se traži poništenje pojedinačnih odluka o primjeni tog akta.

28 Međutim, prema sudskoj praksi, taj prigovor nezakonitosti dopušten je samo ako tužitelji imaju pravo tražiti poništenje tih pojedinačnih odluka, što treba ispitati u nastavku.

29 Drugim dijelom tužbenog zahtjeva tužitelji od Općeg suda zahtijevaju poništenje obračunskih isprava za isplatu plaće za ožujak 2015. kao i svih kasnijih obračunskih isprava za isplatu plaće u dijelu u kojem se njima primjenjuje odluka od 23. veljače 2015.

30 S tim u vezi treba podsjetiti da je postojanje akta kojim je osoba oštećena u smislu članka 90. stavka 2. i članka 91. stavka 1. Pravilnika nužan uvjet za dopuštenost svake tužbe dužnosnika ili umirovljenika protiv institucije kojoj pripadaju. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, samo mjere koje proizvode obvezujuće pravne učinke takve naravi da izravno i trenutačno utječu na interese tužitelja na način da značajno mijenjaju njegov pravni položaj jesu akti protiv kojih se može podnijeti tužba za poništenje, kojoj u skladu s člankom 91. Pravilnika prethodi žalba (presude od 14. veljače 1989., Bossi/Komisija, 346/87, EU:C:1989:59, t. 23.; od 18. rujna 2008., Angé Serrano i dr./Parlament, T-47/05, EU:T:2008:384, t. 61. i od 16. srpnja 2015., EJ i dr./Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, t. 40.).

31 Obračunske isprave za isplatu plaće, poput onih koje se osporavaju u ovom predmetu, mogu biti akti kojima se nanosi šteta i protiv njih se kao takvih mogu podnijeti žalbe i eventualno tužba (rješenja od 20. ožujka 2014., Michel/Komisija, F-44/13, EU:F:2014:40, t. 49. i od 23. travnja 2015., Bensai/Komisija, F-131/14, EU:F:2015:34, t. 34.).

32 To je tako kada takva obračunska isprava za isplatu plaće ili mirovine zbog svoje naravi može odražavati odluku isključivo novčane prirode. U tom slučaju učinak dostave mjesečne obračunske isprave za isplatu plaće ili mirovine je da počinju teći rokovi za podnošenje žalbi ili pravnih lijekova iz članka 90. stavka 2. i članka 91. stavka 3. Pravilnika protiv upravne odluke kada se iz te obračunske isprave vidi, jasno i prvi put, da ta odluka postoji i koji je njezin doseg (vidjeti presudu od 5. veljače 2016., Barnett i Mogensen/Komisija, F-56/15, EU:F:2016:11, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

33 O tome je osobito riječ kada su prava na koja se utječe, na primjer, izmjenom općeg akta u osnovi ili isključivo novčane prirode. Naime, u takvom slučaju ukidanje isplate ili smanjenje njezina iznosa koje proizlazi iz obračunske isprave za isplatu plaće ili mirovine nakon te izmjene mogu se temeljiti samo na odluci nadležne službe o primjeni predmetnog općeg akta na dužnosnika ili umirovljenika o kojem je riječ (presuda od 23. travnja 2008., Pickering/Komisija, F-103/05, EU:F:2008:45, t. 74.; vidjeti također presudu od 5. veljače 2016., Barnett i Mogensen/Komisija, F-56/15, EU:F:2016:11, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

34 Međutim, obračunska isprava za isplatu plaće ili mirovine po svojoj prirodi i svrsi nema obilježja akta kojim je osoba oštećena kada se njome samo iskazuje novčana vrijednost dosega ranijih sudskih presuda u vezi s administrativnom situacijom dužnosnika ili umirovljenika (presuda od 23. travnja 2008., Pickering/Komisija, F-103/05, EU:F:2008:45, t. 72.) ili, drugim riječima, kada se njome samo potvrđuju te ranije sudske odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 4. rujna 2008., Lafili/Komisija, F-22/07, EU:F:2008:104, t. 33.).

35 Osobito, ako je, u skladu sa sudskom praksom iz točaka 32. i 33. ove presude, obračunska isprava za isplatu plaće u kojoj se jasno i prvi put odražava odluka isključivo novčane prirode akt koji se može pobijati, naknadne obračunske isprave za isplatu plaće su isključivo akti kojima se potvrđuje ta odluka i protiv njih se ne može podnijeti tužba za poništenje (vidjeti presudu od 11. prosinca 2007., Sack/Komisija, T-66/05, EU:T:2007:370, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

36 U ovom predmetu Opći sud ne odlučuje o zakonitosti obračunskih isprava za isplatu plaće tužiteljâ počevši od ožujka 2015. samih po sebi, već u onoj mjeri u kojoj one odražavaju odluku AIPN-a i AHCC-a o primjeni, u njihovu slučaju, nove stope NŽU-a, kako je za osoblje Europske unije koje radi u delegaciji u Gani počevši od 1. siječnja 2015. određena u odluci od 23. veljače 2015., koja je opći akt.

37 U tim uvjetima drugi dio tužbenog zahtjeva – u dijelu u kojem se njime u biti traži poništenje odluke AIPN-a i AHCC-a, sadržane u obračunskoj ispravi za isplatu plaće tužiteljâ za ožujak 2015., da se na njih primijeni nova stopa NŽU-a, kako je određena u odluci od 23. veljače 2015. – treba proglasiti dopuštenim, uz napomenu da u tom pogledu nije relevantna činjenica da predmetna institucija samo primjenjuje opća pravila koja su na snazi (presuda od 4. srpnja 1985., Agostini i dr./Komisija, 233/83, EU:C:1985:291, t. 13.). Nasuprot tomu, tužitelji ne mogu tražiti poništenje naknadnih obračunskih isprava za isplatu plaće, koje su u svakom slučaju samo potvrđujući akti.

38 Stoga prigovor nezakonitosti odluke od 23. veljače 2015. iznesen u okviru prvog dijela tužbenog zahtjeva treba također proglasiti dopuštenim.

Meritum

39 Tužitelji u biti navode pet tužbenih razloga u vezi s nezakonitosti odluke od 23. veljače 2015. Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi postupka, drugi na pogrešci koja se tiče prava, treći na povredi načela neretroaktivnosti, četvrti na pogrešci u ocjeni i peti na nedostatku u obrazloženju.

40 U potporu svojem prvom tužbenom razlogu tužitelji ističu nezakonitost odluke od 23. veljače 2015. jer ona sadržava nepravilnost zbog toga što se nije poštovao postupak za određivanje NŽU-a kako je propisan Smjernicama. Smatraju da taj postupak nije vođen u skladu sa Smjernicama jer se, kao prvo, ni na koji način nije posavjetovalo radi ispravljanja nedostatka u vezi s ažuriranjem procjene koja je postala zastarjela i, kao drugo, nije se na primjeren način savjetovalo s tehničkom skupinom ESVD-a (u daljnjem tekstu: tehnička skupina). Usto, na raspravi su precizirali da se, s obzirom na to da se nije savjetovalo s voditeljima delegacije na regionalnoj razini, druga faza tog postupka nije odvila pravilno, čineći tako cijeli postupak nepravilnim.

41 ESVD osporava tvrdnje tužiteljâ.

42 U tom pogledu, s jedne strane, treba napomenuti da su člancima 3. i 4. Smjernica u vezi s postupkom za određivanje NŽU-a propisana pravila čija je primjena preduvjet za pravilnost odluke koja se donosi u tom postupku.

43 Naime, postupak za određivanje NŽU-a, u skladu s člankom 3. Smjernica, odvija se u tri faze. U prvoj fazi provodi se procjena na nacionalnoj razini za svako mjesto zaposlenja. U drugoj fazi provodi se regionalna usporedba radi osiguravanja usklađenosti među različitim mjestima zaposlenja i na kraju te faze sastavlja se izvješće. U trećoj fazi provodi se usporedba na svjetskoj razini na temelju rezultata iz prve i druge faze, što omogućava prilagođavanje bodova, i na kraju te faze sastavlja se konačno izvješće s opisom postupaka i zaključaka, koje uključuje obrazloženje prilagođenih bodova i procjenu utjecaja na proračun.

44 Članak 4. Smjernica usto predviđa da se treba savjetovati s tehničkom skupinom koja odlučuje donošenjem preporuka na zahtjev AIPN-a.

45 S druge strane, NŽU se na temelju članka 10. Priloga X. Pravilniku može procjenjivati samo godišnje i, prema potrebi, usklađuje se samo nakon mišljenja odbora osoblja ESVD-a (u daljnjem tekstu: odbor osoblja).

46 Stoga u ovom predmetu pravilnost postupka za određivanje NŽU-a koji je prethodio donošenju odluke od 23. veljače 2015. treba ispitati s obzirom na članak 10. Priloga X. Pravilniku i članke 3. i 4. Smjernica.

47 Prije svega treba ispitati je li se poštovao postupak za određivanje NŽU-a u tri etape, kako je predviđen Smjernicama. S tim u vezi, Opći sud je mjerom upravljanja postupkom zatražio od ESVD-a dostavu osobito izvješća sastavljenih na kraju druge i treće faze postupka za određivanje NŽU-a. ESVD je u odgovoru na pitanje Općeg suda dostavio tri tablice s brojem bodova dodijeljenih svakom parametru s obzirom na stupanj težine kao i konačan broj bodova koji odražava stopu NŽU-a dodijeljenu svakom mjestu zaposlenja, za svaku od tri faze tog postupka.

48 S obzirom na spis i odgovore na pitanja Općeg suda koje je dostavio ESVD, treba utvrditi da se nisu u potpunosti poštovale druga i treća faza postupka za određivanje NŽU-a. Naime, s jedne strane, kada je riječ o drugoj fazi tog postupka – iako članak 3. Smjernica predviđa da se treba izvršiti regionalna procjena uzimajući u obzir regionalne sličnosti ili razlike – tablica koju je dostavio ESVD, koja se sastoji od jednostavne tablice bez dodatnih objašnjenja, ne omogućava zaključak da su rezultati

dobiveni za svako mjesto zaposlenja uistinu uspoređeni s drugim sličnim mjestima kako bi se osigurala određena regionalna usklađenost. Usto, iako taj članak zahtijeva sastavljanje izvješća o zaključcima i sažetak primljenih mišljenja, oni nisu dostavljeni.

49 ESVD je nadalje na raspravi priznao da se u Zapadnoj Africi i u Europi nije održalo savjetovanje sa svim voditeljima delegacije na regionalnoj razini tijekom druge faze postupka za određivanje NŽU-a.

50 S druge strane, u vezi s trećom fazom postupka za određivanje NŽU-a – iako članak 3. Smjernica predviđa da se nakon tog postupka treba sastaviti izvješće s opisom postupaka koji su u toj fazi provedeni kao i izvedenih zaključaka, uključujući obrazloženje izmijenjenih bodova – takvo izvješće nije dostavljeno, a ESVD je dostavio samo tablicu bez opisa postupaka i bez zaključaka s obrazloženjem u vezi s izmijenjenim bodovima. Stoga nije moguće provjeriti je li ta faza provedena u skladu s uvjetima iz tog članka.

51 Nadalje, ESVD je tijekom ispitivanja na raspravi također priznao da nije mogao osigurati da su sastavljena izvješća koja treba donijeti na kraju druge i treće faze postupka za određivanje NŽU-a.

52 Nadalje, treba ispitati rok u kojem su dokumenti poslani tehničkoj skupini. Tužitelji u tom pogledu navode neučinkovitost mehanizma savjetovanja s tehničkom skupinom, s obzirom na administrativnu praksu slanja referentnih dokumenata samo dva dana prije njezina sastanka, što onemogućava procjenu svih podataka nužnih za sto dvadeset mjesta zaposlenja. S tim u vezi treba napomenuti da – iako je člankom 4. Smjernica propisano da tehnička skupina pregledava referentne dokumente – ni u tim smjernicama ni u odluci od 17. veljače 2013. ne postoji nikakav formalni zahtjev kojim bi se određivao minimalni rok za slanje tih dokumenata. Međutim, nepostojanje takvog zahtjeva ne oslobađa ESVD obveze postupanja sa zahtijevanom pažnjom u okviru svojih zadaća radi slanja tih dokumenata tehničkoj skupini dovoljno rano da joj se omogući provođenje potpunog ispitivanja tih dokumenata prije donošenja njezina mišljenja, s obzirom na to da se ti dokumenti odnose na sto dvadeset mjesta zaposlenja. Međutim, iz spisa proizlazi da je treća faza postupka za određivanje NŽU-a završena tek 21. siječnja 2015., da su dokumenti poslani tehničkoj skupini 23. siječnja 2015. i da je ona dala svoje mišljenje 26. siječnja 2015. Taj je rok nedostatan da bi se smatralo da se s tom skupinom savjetovalo na primjeren način. Štoviše, iz toga treba zaključiti da ta skupina nije zaprimila sve dokumente koji su relevantni za sastavljanje njezina mišljenja jer ESVD nije dostavio izvješća koja je trebalo usvojiti na kraju druge i treće faze tog postupka.

53 Među ostalim, iz dopisa odbora osoblja od 19. veljače 2015. upućenog ravnatelju osoblja ESVD-a proizlazi da je taj odbor dao pozitivno mišljenje u vezi s odlukom od 23. veljače 2015., osim dviju opaski. Svojom prvom opaskom taj odbor navodi da se nije provelo savjetovanje s voditeljima delegacije u Zapadnoj Africi i Europi i upravo zato traži izjavljivanje rezerve u vezi s procjenom koja se odnosi na delegaciju u Gani. Svojom drugom opaskom navedeni je odbor naglasio da je pri savjetovanju s tehničkom skupinom nužno njezinim članovima dokumentaciju dostaviti barem deset dana prije održavanja sastanka, kako bi je mogli pravilno ispitati.

54 Naposljetku, tužitelji navode da se nije izvršilo nikakvo savjetovanje radi ispravljanja toga što se nije ažurirala procjena koja je postala zastarjela. U tom pogledu treba napomenuti da članak 2. Smjernica propisuje da se parametri „stupanj izoliranosti” i „ostali lokalni životni uvjeti” utvrđuju na temelju podataka koje delegacija dostavlja kao odgovor na pitanja iz upitnika. U ovom predmetu ESVD je bodove dodijeljene za ta dva parametra u vezi s delegacijom u Gani utvrdio na temelju procjene iz srpnja 2014. Međutim, budući da su Smjernice o novoj metodologiji za određivanje NŽU-a donesene 2014., odnosno šest mjeseci nakon što je provedena procjena u toj delegaciji, i da se s potonjom nije ni na koji način ponovno savjetovalo radi ispravljanja tog nedostatka, ne može se isključiti to da bi pravilno savjetovanje omogućilo provjeru kriterija procjene i provođenje procjene koja je u većoj mjeri usklađena sa stvarnim stanjem i Smjernicama.

55 Iz svih navedenih razmatranja proizlazi da je osnovana tvrdnja tužiteljâ da postupak za određivanje NŽU-a, kako je propisan Smjernicama, u ovom predmetu nije pravilno proveden.

56 Da bi u ovom predmetu povreda postupka mogla dovesti do poništenja obračunskih isprava za isplatu plaće tužiteljâ izdanih od ožujka 2015. do 28. prosinca 2015. u dijelu u kojem se njima primjenjuje nova stopa NŽU-a, kako je utvrđena odlukom od 23. veljače 2015., potrebno je još utvrditi da je, da ta nepravilnost nije postojala, ta odluka mogla imati drukčiji sadržaj i da se stoga u tim samim obračunskim ispravama za isplatu plaće mogla primijeniti drukčija stopa NŽU-a (vidjeti u tom smislu i analogijom presudu od 13. srpnja 2000., Hendrickx/Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

57 Sankcioniranje takve procesne nepravilnosti poništenjem pobijane odluke moguće je samo ako se utvrdi da je ta nepravilnost mogla utjecati na sadržaj odluke (vidjeti u tom smislu presude od 29. listopada 1980., van Landewyck i dr./Komisija, 209/78 do 215/78 i 218/78, neobjavljenu, EU:C:1980:248, t. 47. i od 9. ožujka 1999., Hubert/Komisija, T-212/97, EU:T:1999:39, t. 53.). Upravo je to slučaj u ovom predmetu, s obzirom na to da se ne može isključiti da je primjereno savjetovanje moglo utjecati na sadržaj odluke od 23. veljače 2015. Među ostalim, ne može se isključiti ni to da je nepostojanje izvješćâ na kraju druge i treće faze postupka za određivanje NŽU-a bilo takve prirode da je nanijelo štetu interesima tužiteljâ i na taj način dovelo do nepravilnosti u tom postupku u odnosu na njih jer je odluka od 23. veljače 2015. bez tih nepravilnosti u odvijanju postupka mogla imati drukčiji sadržaj.

58 Naime, važno je napomenuti da ponovna procjena i, prema potrebi, prilagođavanje NŽU-a dovode do postupka na godišnjoj razini koji obuhvaća sva mjesta zaposlenja radi uzimanja u obzir razvoja situacije. Taj postupak uključuje analizu životnih uvjeta koji prevladavaju u svakom mjestu zaposlenja radi utvrđivanja jesu li oni istovjetni uvjetima u Uniji. Cilj ažuriranja NŽU-a stoga je osiguravanje toga da iznos naknade odgovara životnim uvjetima u određenom mjestu zaposlenja na godišnjoj razini. S tim u vezi, raspolaganje svim podacima koje su dostavile delegacije kao i poštovanje mehanizma savjetovanja veoma su važni radi upoznavanja sa stvarnim uvjetima u svakom mjestu zaposlenja i radi mogućnosti uzimanja u obzir razvoja situacije. Među ostalim, usporedba rezultata u vezi sa životnim uvjetima u drugim sličnim regijama sa životnim uvjetima u Uniji kao i na svjetskoj razini nužna je kako bi se osigurala određena točnost i usklađenost. Nepravilnosti počinjene tijekom postupka za određivanje NŽU-a – odnosno nepostojanje savjetovanja i nesastavljanje izvješćâ na kraju druge i treće faze tog postupka – utječu na ocjenu stvarne situacije delegacije u Gani kao i razvoja u odnosu na prethodnu godinu.

59 Stoga treba – a da nije potrebno ispitati druge tužbene razloge koje su naveli tužitelji – poništiti obračunske isprave za isplatu plaće tužiteljâ za ožujak 2015. u dijelu u kojem se njima primjenjuje nova stopa NŽU-a za dužnosnike i službenike koji rade u delegaciji u Gani, kako je određena u odluci od 23. veljače 2015., i to zbog povrede postupka za donošenje potonje odluke.

Troškovi

60 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da ESVD nije uspio u postupku, treba mu naložiti snošenje troškova, u skladu sa zahtjevom tužiteljâ.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (peto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništavaju se obračunske isprave za isplatu plaće Davida Martineza De Prinsa i drugih dužnosnika i službenika Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) čija se imena nalaze u prilogu koje je izdao ESVD za ožujak 2015. u dijelu u kojem se tim obračunskim ispravama za isplatu plaće primjenjuje odluka ESVD-a od 23. veljače 2015. o smanjenju, počevši od 1. siječnja 2015., iznosa naknade za životne uvjete koja se plaća osoblju Europske unije koje radi u Gani.**

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

3. **ESVD-u se nalaže snošenje troškova.**

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 14. prosinca 2017.

Tajnik Predsjednik
E. Coulon