Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 14 grudnia 2017 r.*

Służba publiczna – Urzędnicy – Pracownicy – Wynagrodzenie – Personel ESDZ pełniący służbę w państwie trzecim – Artykuł 10 załącznika X do regulaminu pracowniczego – Coroczna ocena dodatku ze względu na warunki życia – Decyzja o obniżeniu dodatku ze względu na warunki życia w Ghanie z 25 do 20% – Zarzut niezgodności z prawem

W sprawie T-575/16

David Martinez De Prins, urzędnik Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, zamieszkały w Akrze (Ghana), i inni urzędnicy i pracownicy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, wymienieni w załączniku, reprezentowani przez adwokatów N. de Montigny i J.N. Louisa,

strona skarżąca,

przeciwko

Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ), reprezentowanej przez S. Marquardta, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez adwokatów M. Troncosa Ferrerę, F.M. Hislaire'a oraz S. Moyę Izquierdo,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę na podstawie art. 270 TFUE o stwierdzenie nieważności rozliczeń wynagrodzenia skarżących za marzec 2015 r. oraz rozliczeń za kolejne miesiące w zakresie, w jakim zastosowano w nich decyzję ESDZ z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie obniżenia – od dnia 1 stycznia 2015 r. – dodatku ze względu na warunki życia wypłacanego personelowi Unii Europejskiej pełniącemu służbę w Ghanie,

SĄD (piąta izba),

w składzie: D. Gratsias, prezes, I. Labucka oraz. I. Ulloa Rubio (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: X. Lopez Bancalari, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 kwietnia 2017 r.,

wydaje niniejszy

* Język postępowania: francuski.

Wyrok

Ramy prawne

1 Załącznik X do Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1023/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniającego Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej i Warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (Dz.U. 2013, L 287, s. 15), a więc w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym"), ustanawia na podstawie art. 1 przepisy szczególne mające zastosowanie do urzędników Unii Europejskiej pełniących służbę w państwie trzecim.

2 Artykuł 10 załącznika X do regulaminu pracowniczego stanowi, że:

„1. Dodatek ze względu na warunki życia jest ustalany, zgodnie z miejscem zatrudnienia urzędnika, jako odsetek kwoty referencyjnej. Kwota referencyjna obejmuje całkowite wynagrodzenie podstawowe łącznie z dodatkiem zagranicznym, dodatkiem na gospodarstwo domowe oraz dodatkiem na dzieci pozostające na utrzymaniu, pomniejszone o potrącenia określone w regulaminie pracowniczym lub w rozporządzeniach wykonawczych do niego.

[…]

Czynniki brane pod uwagę przy ustalaniu dodatku ze względu na warunki życia są następujące:

– warunki zdrowotne oraz warunki opieki szpitalnej,

– kwestie bezpieczeństwa,

– warunki klimatyczne,

do których to trzech czynników stosuje się współczynnik wynoszący 1[,]

– stopień odizolowania,

– inne warunki lokalne,

do których stosuje się współczynnik wynoszący 0,5.

[…]

Dodatki ze względu na warunki życia ustalone dla każdego miejsca zatrudnienia są poddawane [corocznemu] przeglądowi oraz w razie potrzeby dostosowywane przez organ powołujący po uzyskaniu opinii komitetu pracowniczego.

[…]".

3 Artykuł 1 decyzji Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 17 grudnia 2013 r. dotyczącej dodatku ze względu na warunki życia i dodatku dodatkowego, o których mowa w art. 10 załącznika X do regulaminu pracowniczego (zwanej dalej „decyzją z dnia 17 grudnia 2013 r."), stanowi, że:

„Czynniki, o których mowa w art. 10 ust. 1 załącznika X do regulaminu pracowniczego, oceniane są przez [organ powołujący], który może opierać się między innymi na informacjach dostarczonych przez wiarygodne źródła o charakterze międzynarodowym, zarówno publiczne, jak i prywatne, przez państwa członkowskie, jak również przez delegatury Unii i służby instytucji i organów Unii" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak pozostałe cytaty z tej decyzji poniżej].

4 Artykuł 2 ust. 1 decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r. stanowi, że:

„Po uzyskaniu opinii komitetów pracowniczych [Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych] i Komisji [organ powołujący] określa stawki procentowe dodatku ze względu na warunki życia dla różnych miejsc zatrudnienia, ze skutkiem od dnia 1 stycznia każdego roku […]".

5 Artykuł 7 decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r. ma następujące brzmienie:

„[Organ powołujący] określa stawkę procentową, o której mowa w art. 2, dla każdego miejsca zatrudnienia na podstawie posiadanych przez niego informacji, o których mowa w art. 1.

Czynniki brane pod uwagę przy ustalaniu dodatku ze względu na warunki życia są między innymi następujące:

– warunki zdrowotne oraz warunki opieki szpitalnej,

– kwestie bezpieczeństwa,

– warunki klimatyczne,

– stopień odizolowania,

– inne warunki lokalne.

W odniesieniu do każdego czynnika [organ powołujący] określa stopień trudności za pomocą liczby punktów. Dane te są umieszczane w tabeli porównawczej powstałej w oparciu o ostateczny wykaz, który będzie odzwierciedlać wysokość procentową dodatku ze względu na warunki życia. Stosowana metoda została określona za pomocą wytycznych przyjętych przez [Europejską Służbę Działań Zewnętrznych] w porozumieniu z odpowiednimi służbami Komisji, po konsultacji z grupą techniczną [ds. dodatku ze względu na warunki życia].

Grupa techniczna [ds. dodatku ze względu na warunki życia] jest doraźną grupą o charakterze doradczym składającą się z członków administracji i przedstawicieli pracowników [Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych] z jednej strony oraz członków administracji i przedstawicieli pracowników Komisji z drugiej strony. Przedstawiciele pracowników są mianowani przez komitet pracowniczy ich instytucji. Grupa techniczna [ds. dodatku ze względu na warunki życia] wyraża swoje stanowisko w postaci rekomendacji, na wniosek [organu powołującego]. Zasięga się jej opinii w szczególności w odniesieniu do decyzji, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 3".

6 Decyzją z dnia 3 grudnia 2014 r. dyrektor generalny ds. administracyjnych ESDZ ustanowił wytyczne odnoszące się do metody ustalania dodatku ze względu na warunki życia oraz przyznawania urlopu wypoczynkowego (zwane dalej „wytycznymi"). Decyzja ta, która została przyjęta na podstawie decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r., weszła w życie w dniu 1 stycznia 2015 r.

7 Czynniki brane pod uwagę przy ustalaniu dodatku ze względu na warunki życia (zwanego dalej „DWŻ") określone w decyzji z dnia 17 grudnia 2013 r. zostały powtórzone i zastosowane w wytycznych. W tym zakresie art. 1 wytycznych stanowi:

„1. Przy ustalaniu wysokości procentowej [DWŻ] w różnych miejscach zatrudnienia [organ powołujący] bierze pod uwagę następujące czynniki:

– warunki zdrowotne oraz warunki opieki szpitalnej,

– kwestie bezpieczeństwa,

– warunki klimatyczne,

– stopień odizolowania,

– inne warunki lokalne.

2. Każdy z czynników podlega ocenie i otrzymuje następującą liczbę punktów:

– 1, w przypadku gdy warunki życia są równoważne z warunkami życia w Unii Europejskiej,

– 2, w przypadku gdy warunki życia są raczej trudne w porównaniu z warunkami życia w Unii Europejskiej,

– 3, w przypadku gdy warunki życia są trudne w porównaniu z warunkami życia w Unii Europejskiej,

– 4, w przypadku gdy warunki życia są bardzo trudne w porównaniu z warunkami życia w Unii Europejskiej,

– 5, w przypadku gdy warunki życia są wyjątkowo trudne w porównaniu z warunkami życia w Unii Europejskiej.

[…]" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak pozostałe cytaty z tego dokumentu poniżej].

8 Artykuł 2 wytycznych stanowi:

„1. Warunki zdrowotne oraz warunki opieki szpitalnej

Liczbę punktów w odniesieniu do [czynnika] »warunki zdrowotne oraz warunki opieki szpitalnej« ustala się w oparciu o porównawczą »kartę sanitarną« ustanowioną przez »International SOS« oraz – w razie potrzeby – [w oparciu] o inne informacje dostarczone przez wiarygodne źródła międzynarodowe, zarówno publiczne, jak i prywatne.

2. Bezpieczeństwo

Liczbę punktów w odniesieniu do [czynnika] »bezpieczeństwo« ustala się w oparciu o dane uzyskane od »Country Threat Assesment« (CTA) zarządzanej przez służby ochrony w instytucjach oraz – w razie potrzeby – [w oparciu] o inne informacje dostarczone przez wiarygodne źródła międzynarodowe, zarówno publiczne, jak i prywatne.

3. Klimat

Liczbę punktów w odniesieniu do [czynnika] »[k]limat« ustala się w oparciu o dane uzyskane od Światowej Organizacji Meteorologicznej oraz – w razie potrzeby – [w oparciu] o inne informacje dostarczone przez wiarygodne źródła międzynarodowe, zarówno publiczne, jak i prywatne.

4. Stopień odizolowania

Liczbę punktów w odniesieniu do [czynnika] »[s]topień odizolowania« ustala się w oparciu o dane przekazane przez delegatury w odpowiedzi na kwestionariusz oraz – w razie potrzeby – [w oparciu] o inne informacje dostarczone przez wiarygodne źródła międzynarodowe, zarówno publiczne, jak i prywatne.

5. Inne lokalne warunki życia

Liczbę punktów w odniesieniu do [czynnika] »[i]nne lokalne warunki życia« ustala się w oparciu o dane przekazane przez delegatury w odpowiedzi na kwestionariusz oraz – w razie potrzeby – [w oparciu] o inne informacje dostarczone przez wiarygodne źródła międzynarodowe, zarówno publiczne, jak i prywatne".

9 Artykuł 3 wytycznych stanowi:

„Ocena państw będzie przeprowadzona w trzech etapach:

1. Wstępna ocena poszczególnych państw na poziomie administracyjnym (MDR.C6, MDR.B1 i DEVCO.R4).

2. Ocena pośrednia: [k]ontrola oceny wstępnej w celu sprawdzenia spójności regionalnej i dokonania porównania z podobnymi państwami (MDR.C6 i DEVCO.R4) z jednostkami organizacyjnymi [Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych] oraz Komisji odpowiadającymi za dany obszar geograficzny.

3. Ocena końcowa oraz porównanie z danymi państw członkowskich poprzez konsultacje z Komitetem Sterującym ds. Delegatur EUDEL.

Etap 1: Ocena wstępna.

Służby administracyjne przygotowują wstępną ocenę każdego z czynników, przyznając od 1 do 5 punktów, zgodnie z metodą opisaną w art. 2. Wyniki umieszcza się w tabeli porównawczej i dokonuje się oszacowania wpływu na budżet.

Etap 2: Kontrola oceny spójności regionalnej i porównanie z podobnymi państwami.

W ocenie regionalnej uwzględnia się podobieństwa i różnice regionalne, czynniki związane z odizolowaniem lub warunkami lokalnymi, które są porównywalne w regionie. Działy odpowiadające za dany obszar geograficzny oceniają, czy wyniki oceny z etapu 1 wydają się właściwe pod względem regionalnym. Podobnie, na przedmiotowym etapie procedury weryfikowane są wyniki porównywalnych państw (pod względem poziomu rozwoju, państw o gospodarkach wschodzących, państw OECD, państw o małych terytoriach lub wysp).

Na zakończenie etapu drugiego sporządza się sprawozdanie wraz z podsumowaniem otrzymanych opinii i oszacowaniem wpływu na budżet.

Etap 3: Ocena końcowa.

W ramach oceny końcowej Komitet Sterujący ds. Delegatur EUDEL dysponuje wynikami pośrednimi uzyskanymi w wyniku oceny dokonanej na etapach 1 i 2. Na tym etapie procedury EUDEL przeprowadza analizę porównawczą i sporządza ocenę końcową […].

Ocena końcowa umożliwia korektę punktacji. Z oceny tej sporządza się sprawozdanie końcowe wraz z opisem procedury i wnioskami oraz uzasadnieniem przyznanej punktacji, która uległa korekcie, oraz oszacowaniem wpływu na budżet".

10 Artykuł 4 wytycznych stanowi:

„Zgodnie z art. 7 decyzji HR DEC(2013) 013 Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 17 grudnia 2013 r. dotyczącej dodatku ze względu na warunki życia i dodatku dodatkowego należy przeprowadzić konsultację z grupą techniczną [ds. DWŻ].

[Organ powołujący] ustala [DWŻ] mający zastosowanie do różnych miejsc zatrudnienia".

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

11 Skarżący, David Martinez De Prins oraz pozostałe osoby wymienione w załączniku, są urzędnikami lub pracownikami pełniącymi służbę w delegaturze Unii Europejskiej w Ghanie (zwanej dalej „delegaturą w Ghanie").

12 W dniu 23 lutego 2015 r. dyrektor generalny ds. administracyjnych Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) wydał na podstawie art. 10 załącznika X do regulaminu pracowniczego decyzję zmieniającą wysokość DWŻ wypłacanego pracownikom pełniącym służbę w państwach trzecich (zwaną dalej „decyzją z dnia 23 lutego 2015 r."). Na mocy tej decyzji wysokość DWŻ wypłacanego pracownikom Unii pełniącym służbę w Ghanie została obniżona z 25 do 20% kwoty referencyjnej.

13 ESDZ po raz pierwszy zastosowała decyzję z dnia 23 lutego 2015 r. przy sporządzaniu rozliczeń wynagrodzenia skarżących za marzec 2015 r., obniżając zarazem z mocą wsteczną DWŻ za styczeń i luty 2015 r.

14 W dniu 21 maja 2015 r. skarżący złożyli do organu powołującego lub do organu upoważnionego do zawierania umów o pracę (zwanego dalej „OUZU") – na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego – zażalenie na decyzję z dnia 23 lutego 2015 r., której postanowienia wdrożono w ich rozliczeniach wynagrodzenia za marzec 2015 r.

15 Decyzją z dnia 15 września 2015 r. organ powołujący i OUZU oddaliły to zażalenie.

16 Skarżący twierdzą, że z decyzją z dnia 15 września 2015 r. zapoznali się dopiero w dniu 17 grudnia 2015 r., czemu ESDZ nie zaprzeczyła.

Przebieg postępowania i żądania stron

17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej w dniu 28 grudnia 2015 r. skarżący wnieśli niniejszą skargę. Sprawa została zarejestrowana pod sygnaturą F-153/15.

18 W dniu 23 marca 2016 r. ESDZ złożyła w sekretariacie Sądu do spraw Służby Publicznej odpowiedź na skargę.

19 Na podstawie art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/1192 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie przekazania Sądowi właściwości do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów między Unią Europejską a jej pracownikami (Dz.U. 2016, L 200, s. 137) niniejsza sprawa została przekazana do Sądu na etapie, na jakim znajdowała się w dniu 31 sierpnia 2016 r. Sprawa ta została zarejestrowana pod sygnaturą T-575/16.

20 Sekretariat Sądu pismem z dnia 22 marca 2017 r. wezwał ESDZ do zastosowania się do środków organizacji postępowania zarządzonych przez Sąd w oparciu o art. 89 § 3 lit. a) i d) oraz art. 90 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem. ESDZ udzieliła odpowiedzi na pytanie przedłożone przez Sąd oraz dostarczyła wymaganych dokumentów w wyznaczonym terminie.

21 Strony zostały wysłuchane podczas swoich wystąpień w trakcie rozprawy, która odbyła się w dniu 27 kwietnia 2017 r.

22 Skarżący wnoszą do Sądu o:

– „stwierdzenie niemożności stosowania decyzji z dnia 23 lutego 2015 r. w zakresie, w jakim obniża ona DWŻ dla personelu Unii Europejskiej pełniącego służbę w Ghanie począwszy od dnia 1 stycznia 2015 r.”;

– stwierdzenie nieważności rozliczeń wynagrodzenia za marzec 2015 r. oraz rozliczeń za kolejne miesiące w zakresie, w jakim zastosowano w nich decyzję ESDZ z dnia 23 lutego 2015 r.;

– obciążenie ESDZ kosztami postępowania.

23 ESDZ wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi jako bezzasadnej;

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

24 Postanowieniem z dnia 19 maja 2017 r. prezes piątej izby Sądu zarządził ponowne otwarcie ustnego etapu postępowania i w ramach środków organizacji postępowania wezwał ESDZ do przedstawienia niektórych dokumentów. ESDZ zastosowała się do żądania Sądu i dostarczyła wymaganych dokumentów w wyznaczonym terminie.

Co do prawa

W odniesieniu do przedmiotu sporu

25 W żądaniu pierwszym skarżący wnoszą do Sądu o „stwierdzenie niemożności stosowania decyzji z dnia 23 lutego 2015 r. w zakresie, w jakim obniża ona DWŻ dla personelu Unii Europejskiej pełniącego służbę w Ghanie począwszy od dnia 1 stycznia 2015 r.”.

26 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 277 TFUE jest wyrazem zasady ogólnej, gwarantującej każdej ze stron prawo do podważenia w trybie incydentalnym – celem uzyskania stwierdzenia nieważności aktu, który może ona zaskarżyć – ważności wydanego wcześniej przez instytucję Unii aktu stanowiącego podstawę prawną zaskarżonego aktu, jeśli strona ta nie miała prawa wniesienia na podstawie art. 263 TFUE bezpośredniej skargi na taki akt, którego konsekwencje w ten sposób ponosi, bez uprzedniej możliwości żądania stwierdzenia jego nieważności. Jednakże stworzona przez art. 277 TFUE możliwość powołania się na niemożność stosowania rozporządzenia lub aktu o charakterze generalnym, który służy za podstawę zaskarżonego aktu

wykonawczego, nie stanowi samodzielnego prawa do działania i można z niej skorzystać jedynie w sposób incydentalny. W braku prawa do zaskarżenia tytułem głównym nie można powoływać się na wspomniany art. 277 TFUE (zob. wyrok z dnia 27 października 2016 r., EBC/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, pkt 42, 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że w żądaniu drugim skarżący wnoszą do Sądu o stwierdzenie nieważności rozliczeń wynagrodzenia za marzec 2015 r. oraz rozliczeń za kolejne miesiące w zakresie, w jakim zastosowano w nich decyzję ESDZ z dnia 23 lutego 2015 r. Ponadto zarzuty skargi dotyczą niezgodności z prawem tej decyzji. W związku z tym należy uznać, co zresztą zostało potwierdzone przez skarżących na rozprawie, że w ramach żądania pierwszego skarżący podnoszą zarzut niezgodności z prawem, w rozumieniu art. 277 TFUE, decyzji z dnia 23 lutego 2015 r., stanowiącej akt o charakterze generalnym, na poparcie ich żądania drugiego, zmierzającego do stwierdzenia nieważności indywidualnych decyzji wdrażających wspomniany akt.

28 Jednakże zgodnie z orzecznictwem ów zarzut niezgodności z prawem jest dopuszczalny jedynie wówczas, gdy skarżącym przysługuje prawo do żądania stwierdzenia nieważności tych indywidualnych decyzji, co należy poddać analizie poniżej.

29 W ramach żądania drugiego skarżący wnoszą do Sądu o stwierdzenie nieważności rozliczeń wynagrodzenia za marzec 2015 r. oraz rozliczeń za kolejne miesiące w zakresie, w jakim zastosowano w nich decyzję z dnia 23 lutego 2015 r.

30 W tym względzie należy przypomnieć, że istnienie aktu niekorzystnego w rozumieniu art. 90 ust. 2 i art. 91 ust. 1 regulaminu pracowniczego jest niezbędnym warunkiem dopuszczalności skarg wnoszonych przez urzędników lub emerytów przeciwko zatrudniającej ich instytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem aktami, które mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, poprzedzonej – jak tego wymaga art. 91 regulaminu pracowniczego – zażaleniem, są jedynie takie przepisy, które wywołują wiążące skutki prawne mogące bezpośrednio i natychmiastowo wpłynąć na interesy skarżącego, zmieniając w istotny sposób jego sytuację prawną (wyroki: z dnia 14 lutego 1989 r., Bossi/Komisja, 346/87, EU:C:1989:59, pkt 23; z dnia 18 września 2008 r., Angé Serrano i in./Parlament, T-47/05, EU:T:2008:384, pkt 61; z dnia 16 lipca 2015 r., EJ i in./Komisja, F-112/14, EU:F:2015:90, pkt 40).

31 Rozliczenia wynagrodzenia, takie jak zakwestionowane w niniejszej sprawie, mogą stanowić niekorzystne akty i jako takie być przedmiotem zażalenia oraz ewentualnie skargi (postanowienia: z dnia 20 marca 2014 r., Michel/Komisja, F-44/13, EU:F:2014:40, pkt 49; z dnia 23 kwietnia 2015 r., Bensai/Komisja, F-131/14, EU:F:2015:34, pkt 34).

32 Jest tak wtedy, gdy decyzja mająca wyłącznie finansowy przedmiot może z uwagi na swój charakter zostać odzwierciedlona w takim rozliczeniu wynagrodzenia czy emerytury. W tym wypadku przekazanie comiesięcznego rozliczenia wynagrodzenia czy emerytury skutkuje rozpoczęciem biegu terminów do złożenia zażalenia i wniesienia skargi na decyzję administracyjną, o których mowa, odpowiednio, w art. 90 ust. 2 i w art. 91 ust. 3 regulaminu pracowniczego, jeśli wspomniane rozliczenie wskazuje w sposób wyraźny i po raz pierwszy na istnienie i zakres tej decyzji (zob. wyrok z dnia 5 lutego 2016 r., Barnett i Mogensen/Komisja, F-56/15, EU:F:2016:11, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Jest tak w szczególności w sytuacjach, w których prawa przyznane w następstwie na przykład zmiany aktu o charakterze generalnym mają zasadniczo lub wyłącznie charakter finansowy. W takim przypadku brak wypłaty lub obniżenie jej wysokości odzwierciedlone w rozliczeniu wynagrodzenia lub emerytury w następstwie tej zmiany mogą wynikać wyłącznie z decyzji właściwej służby o zastosowaniu aktu o charakterze generalnym względem zainteresowanego urzędnika lub emeryta

(wyrok z dnia 23 kwietnia 2008 r., Pickering/Komisja, F-103/05, EU:F:2008:45, pkt 74; zob. też wyrok z dnia 5 lutego 2016 r., Barnett i Mogensen/Komisja, F-56/15, EU:F:2016:11, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 Rozliczenie wynagrodzenia czy emerytury, ze względu na swój charakter i przedmiot, nie posiada jednak cech aktu niekorzystnego, w przypadku gdy stanowi ono jedynie wyrażenie w ujęciu finansowym skutków wcześniejszych decyzji prawnych dotyczących sytuacji administracyjnej urzędnika lub emeryta (wyrok z dnia 23 kwietnia 2008 r., Pickering/Komisja, F-103/05, EU:F:2008:45, pkt 72) lub też, innymi słowy, w przypadku gdy potwierdza ono wyłącznie owe wcześniejsze decyzje administracyjne (zob. podobnie wyrok z dnia 4 września 2008 r., Lafili/Komisja, F-22/07, EU:F:2008:104, pkt 33).

35 W szczególności, o ile zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 32 i 33 powyżej rozliczenie wynagrodzenia wskazujące w sposób wyraźny i po raz pierwszy na decyzję mającą charakter wyłącznie finansowy stanowi akt zaskarżalny, o tyle kolejne rozliczenia wynagrodzenia stanowią akty wyłącznie potwierdzające pierwsze rozliczenie wynagrodzenia i nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności (zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r., Sack/Komisja, T-66/05, EU:T:2007:370, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 W niniejszej sprawie skarżący wnieśli do Sądu o zbadanie zgodności z prawem rozliczeń ich wynagrodzenia począwszy od marca 2015 r. nie jako takich, lecz jedynie w zakresie, w jakim odzwierciedlają one decyzję organu powołującego i OUZU o zastosowaniu względem nich nowej wysokości procentowej DWŻ określonej w decyzji z dnia 23 lutego 2015 r., która stanowi akt o charakterze generalnym, w odniesieniu do personelu Unii Europejskiej pełniącego służbę w delegaturze w Ghanie od dnia 1 stycznia 2015 r.

37 W tej sytuacji żądanie drugie, w zakresie, w jakim zmierza zasadniczo do stwierdzenia nieważności decyzji organu powołującego i OUZU zawartej w rozliczeniach wynagrodzenia skarżących za marzec 2015 r. o zastosowaniu w stosunku do nich nowej stawki DWŻ, przyjętej w decyzji z dnia 23 lutego 2015 r., powinno zostać uznane za dopuszczalne, biorąc pod uwagę, że okoliczność, iż dana instytucja stosuje jedynie obowiązujące przepisy o charakterze generalnym, nie ma w tej kwestii znaczenia (wyrok z dnia 4 lipca 1985 r., Agostini i in./Komisja, 233/83, EU:C:1985:291, pkt 13). Skarżący nie mogą natomiast żądać stwierdzenia nieważności kolejnych rozliczeń wynagrodzenia, które stanowią akty wyłącznie potwierdzające.

38 W konsekwencji zarzut niezgodności z prawem decyzji z dnia 23 lutego 2015 r. przedstawiony w ramach żądania pierwszego powinien również zostać uznany za dopuszczalny.

Co do istoty

39 Skarżący podnoszą zasadniczo pięć zarzutów dotyczących niezgodności z prawem decyzji z dnia 23 lutego 2015 r. Zarzut pierwszy dotyczy uchybienia proceduralnego, zarzut drugi – naruszenia prawa, zarzut trzeci – naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz, zarzut czwarty – błędu w ocenie, a zarzut piąty – braku uzasadnienia.

40 W uzasadnieniu zarzutu pierwszego skarżący podnoszą niezgodność z prawem decyzji z dnia 23 lutego 2015 r. w zakresie, w jakim została ona nieprawidłowo wydana z powodu braku poszanowania określonej w wytycznych procedury ustalania DWŻ. Twierdzą oni, że wspomniana procedura nie przebiegała zgodnie z wytycznymi, ponieważ: po pierwsze, nie zasięgnięto żadnej opinii, aby zaradzić brakowi uaktualnienia oceny, która stała się nieaktualna, oraz po drugie, nie zasięgnięto we właściwy sposób opinii grupy technicznej ESDZ (zwanej dalej „grupą techniczną”). Ponadto skarżący wskazali na

rozprawie, że w związku z niezasięgnięciem opinii szefów delegatur na poziomie regionalnym drugi etap tej procedury nie odbył się prawidłowo, co spowodowało uchybienie mające znaczenie dla całej tej procedury.

41 ESDZ kwestionuje argumenty skarżących.

42 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że art. 3 i 4 wytycznych określają, w odniesieniu do procedury ustalania DWŻ, zasady, których wdrożenie warunkuje prawidłowość decyzji wydanej na zakończenie tej procedury.

43 Zgodnie z art. 3 wytycznych procedura ustalania DWŻ odbywa się bowiem w trzech etapach. W trakcie pierwszego etapu przeprowadzana jest ocena na poziomie krajowym w odniesieniu do każdego miejsca zatrudnienia. W trakcie drugiego etapu dokonuje się porównania na poziomie regionalnym w celu zapewnienia spójności między różnymi miejscami zatrudnienia; na zakończenie tego etapu sporządza się sprawozdanie. W trakcie trzeciego etapu dokonuje się ogólnego porównania na podstawie wyników etapów pierwszego i drugiego, co umożliwia korektę punktacji; na zakończenie tego etapu sporządza się sprawozdanie końcowe wraz z opisem procedury i wnioskami oraz uzasadnieniem zmiany przyznanych punktów i oszacowaniem wpływu na budżet.

44 Ponadto art. 4 wytycznych stanowi, że należy zasięgnąć opinii grupy technicznej, która na wniosek organu powołującego wyraża swoje stanowisko w postaci rekomendacji.

45 Po drugie, zgodnie z art. 10 załącznika X do regulaminu pracowniczego DWŻ podlega corocznej ocenie i w razie potrzeby modyfikacji wyłącznie po uprzednim uzyskaniu opinii komitetu pracowniczego ESDZ (zwanego dalej „komitetem pracowniczym”).

46 To w świetle art. 10 załącznika X do regulaminu pracowniczego oraz art. 3 i 4 wytycznych należy zatem zbadać, czy w niniejszej sprawie procedura ustalania DWŻ poprzedzająca wydanie decyzji z dnia 23 lutego 2015 r. przebiegała prawidłowo.

47 Należy najpierw zbadać, czy przewidziana w wytycznych procedura ustalania DWŻ, przeprowadzana w trzech etapach, była przestrzegana. W tym względzie Sąd, w ramach środka organizacji postępowania, wezwał ESDZ do przedstawienia między innymi sprawozdań sporządzonych na zakończenie etapów drugiego i trzeciego procedury ustalania DWŻ. W odpowiedzi na pytanie przedłożone przez Sąd ESDZ przedstawiła trzy tabele wraz z liczbą punktów przyznanych w odniesieniu do każdego czynnika, w zależności od stopnia trudności, oraz ostateczny wskaźnik odzwierciedlający stawkę DWŻ przypisaną dla każdego miejsca zatrudnienia, w odniesieniu do każdego z trzech etapów tej procedury.

48 W świetle akt sprawy i otrzymanych od ESDZ odpowiedzi na pytania przedłożone przez Sąd należy stwierdzić, że etapy drugi i trzeci procedury ustalania DWŻ nie były w całości przestrzegane. Po pierwsze bowiem, w odniesieniu do drugiego etapu tej procedury, pomimo że art. 3 wytycznych przewiduje konieczność przeprowadzenia regionalnej oceny, uwzgledniającej podobieństwa lub różnice regionalne, tabela przedstawiona przez ESDZ, stanowiąca zwykłą tabelę bez dodatkowych wyjaśnień, nie pozwala stwierdzić, czy wyniki uzyskane w odniesieniu do każdego miejsca zatrudnienia zostały rzeczywiście porównane do innych podobnych miejsc zatrudnienia, w celu zapewnienia pewnej spójności regionalnej. Co więcej, pomimo że wspomniany przepis wytycznych wymaga sporządzenia sprawozdania z wynikami oraz podsumowania otrzymanych opinii, dokumenty te nie zostały dostarczone.

49 Dodatkowo ESDZ przyznała na rozprawie, że w trakcie drugiego etapu procedury ustalania DWŻ nie zasięgnięto opinii wszystkich szefów delegatur łącznie na poziomie regionalnym w Afryce Zachodniej i Europie.

50 Po drugie, w odniesieniu do trzeciego etapu procedury ustalania DWŻ, pomimo że art. 3 wytycznych przewiduje konieczność sporządzenia, na zakończenie tego etapu, sprawozdania końcowego wraz z opisem procedur przeprowadzonych w jego trakcie oraz z wnioskami, w tym z uzasadnieniem punktacji, która uległa korekcie, takie sprawozdanie końcowe nie zostało dostarczone; ESDZ przedstawiła jedynie tabelę, która nie zawierała opisu procedur ani wniosków wraz z uzasadnieniem zmiany przyznanych punktów. W związku z tym nie jest możliwe zweryfikowanie, czy trzeci etap procedury został przeprowadzony zgodnie z wymogami tego przepisu.

51 Ponadto ESDZ przyznała również na rozprawie – w odpowiedzi na postawione jej w tej kwestii pytanie – że nie jest w stanie zapewnić, czy sprawozdania, które powinny zostać przyjęte na zakończenie etapów drugiego i trzeciego procedury ustalania DWŻ, zostały sporządzone.

52 Następnie należy przeanalizować termin, w jakim dokumenty zostały przesłane grupie technicznej. Skarżący podnoszą w tym względzie brak skuteczności mechanizmu konsultacji grupy technicznej, biorąc pod uwagę praktykę organów administracji polegającą na przesyłaniu dokumentów referencyjnych jedynie na dwa dni przed zebraniem grupy technicznej, co uniemożliwia ocenę wszystkich niezbędnych informacji dla 120 miejsc zatrudnienia. W tej kwestii należy zauważyć, że o ile art. 4 wytycznych przewiduje zapoznanie się z dokumentami referencyjnymi przez grupę techniczną, o tyle ani w wytycznych, ani w decyzji z dnia 17 lutego 2013 r. nie istnieje żaden wymóg formalny ustanawiający minimalny termin na przesłanie tych dokumentów. Jednakże brak takiego wymogu nie może zwalniać ESDZ z obowiązku podjęcia działań, w ramach jej obowiązków, z tak należytą starannością, aby dokumenty te mogły zostać przesłane wspomnianej grupie technicznej wystarczająco wcześnie, w celu umożliwienia jej pełnego zbadania tych dokumentów przed wydaniem opinii, przy uwzględnieniu, że dokumenty te dotyczą 120 miejsc zatrudnienia. Tymczasem z akt sprawy wynika, że trzeci etap procedury ustalania DWŻ zakończył się dopiero w dniu 21 stycznia 2015 r., że dokumenty zostały przesłane grupie technicznej w dniu 23 stycznia 2015 r. oraz że grupa ta przedstawiła swoją opinię w dniu 26 stycznia 2015 r. Okres ten jest niewystarczający, aby przyjąć, że opinii wspomnianej grupy zasięgnięto w sposób właściwy. Co więcej, w zakresie, w jakim ESDZ nie przedstawiła sprawozdań, jakie powinny zostać przyjęte na zakończenie etapów drugiego i trzeciego wspomnianej procedury, należy stąd wywieść, że grupa ta nie otrzymała wszystkich istotnych dokumentów dla potrzeb wydania opinii.

53 Ponadto z pisma komitetu pracowniczego z dnia 19 lutego 2015 r. skierowanego do dyrektora ds. personelu ESDZ wynika, że komitet ten wydał pozytywną opinię w sprawie decyzji z dnia 23 lutego 2015 r., z zastrzeżeniem dwóch uwag. W pierwszej kolejności komitet ten zwrócił uwagę na brak zasięgnięcia opinii szefów delegatur w Afryce Zachodniej i Europie i zażądał w szczególności, aby ocena dotycząca delegatury w Ghanie została poddana obserwacji. W drugiej kolejności komitet podkreślił, że w trakcie konsultacji z grupą techniczną konieczne jest, aby członkowie grupy otrzymali dokumentację co najmniej na dziesięć dni przed datą zebrania, w celu przeprowadzenia prawidłowej analizy.

54 Wreszcie, skarżący podnoszą, że nie przeprowadzono żadnej konsultacji, aby zaradzić problemowi braku uaktualnienia oceny, która stała się nieaktualna. W tym względzie należy zauważyć, że art. 2 wytycznych stanowi, że czynniki „stopień odizolowania" oraz „inne warunki lokalne" zostaną ustalone w oparciu o dane dostarczone przez delegaturę w odpowiedzi na kwestionariusz. W niniejszej sprawie, w celu ustalenia liczby punktów przyznanej tym dwóm czynnikom w odniesieniu do delegatury w Ghanie, ESDZ oparła się na ocenie przeprowadzonej w lipcu 2014 r. Zważywszy jednak, że wytyczne ustanawiające nową metodę ustalania DWŻ zostały przyjęte w grudniu 2014 r., a więc sześć miesięcy po przeprowadzeniu oceny w ramach wspomnianej delegatury, oraz że nie skonsultowano się z nią ponownie w celu zaradzenia temu brakowi, nie można wykluczyć, że właściwe zasięgnięcie opinii umożliwiłoby weryfikację kryteriów oceny oraz przeprowadzenie oceny, która lepiej odzwierciedlałaby rzeczywistość oraz wytyczne.

55 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarżący mają podstawy, by twierdzić, że przewidziana w wytycznych procedura ustalania DWŻ nie przebiegała w niniejszej sprawie w sposób prawidłowy.

56 Aby uchybienie proceduralne mogło powodować w niniejszym przypadku stwierdzenie nieważności rozliczeń wynagrodzenia skarżących sporządzonych od marca 2015 r. do dnia 28 grudnia 2015 r., w zakresie, w jakim zastosowano w nich nową stawkę DWŻ przyjętą w decyzji z dnia 23 lutego 2015 r., konieczne jest ponadto wykazanie, że gdyby ta nieprawidłowość nie wystąpiła, treść wspomnianej decyzji mogłaby być inna, i że w konsekwencji w rozliczeniach wynagrodzenia można by było zastosować inną stawkę DWŻ (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 13 lipca 2000 r., Hendrickx/Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Taka nieprawidłowość proceduralna może zatem prowadzić do stwierdzenia nieważności rozpatrywanej decyzji jedynie w sytuacji, gdy wykaże się, że nieprawidłowość ta mogła mieć wpływ na treść decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 października 1980 r., van Landewyck i in./Komisja, od 209/78 do 215/78 i 218/78, niepublikowany, EU:C:1980:248, pkt 47; z dnia 9 marca 1999 r., Hubert/Komisja, T-212/97, EU:T:1999:39, pkt 53). Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ nie można wykluczyć, że właściwe zasięgnięcie opinii mogło mieć wpływ na treść decyzji z dnia 23 lutego 2015 r. Ponadto nie można również wykluczyć, że brak sprawozdań na zakończenie etapów drugiego i trzeciego procedury ustalania DWŻ miał taki charakter, iż mógł naruszać interesy skarżących i podważać tym samym prawidłowość wspomnianej procedury w odniesieniu do skarżących, ponieważ w braku takiej nieprawidłowości w przebiegu procedury decyzja z dnia 23 lutego 2015 r. mogłyby mieć inną treść.

58 Należy bowiem podkreślić, że przegląd oraz, w stosownym przypadku, dostosowanie DWŻ odbywa się co roku i obejmuje wszystkie miejsca zatrudnienia, tak aby wziąć pod uwagę zmianę warunków. Przegląd taki obejmuje analizę warunków życia w miejscach zatrudnienia w celu ustalenia, czy są one równoważne z warunkami panującymi w Unii. Celem uaktualnienia DWŻ jest zatem coroczne dostosowanie wysokości dodatków ze względu na warunki życia w danym miejscu zatrudnienia. W tym względzie posiadanie wszystkich danych przedstawionych przez delegatury oraz przestrzeganie mechanizmu konsultacji ma ogromne znaczenie w celu poznania rzeczywistości w każdym miejscu zatrudnienia oraz możliwości uwzględnienia zmiany warunków. Ponadto porównanie wyników w odniesieniu do warunków życia w innych podobnych regionach oraz warunków życia w Unii, a także porównanie ich w sposób globalny jest konieczne dla zapewnienia pewnej dokładności i spójności. Nieprawidłowości w toku procedury ustalania DWŻ, a mianowicie brak konsultacji oraz brak sporządzenia sprawozdań na zakończenie etapów procedury drugiego i trzeciego, mogą wpływać na ocenę rzeczywistej sytuacji delegatury w Ghanie oraz jej rozwoju w porównaniu z rokiem poprzednim.

59 Należy zatem stwierdzić nieważność rozliczeń wynagrodzenia skarżących za marzec 2015 r. w zakresie, w jakim zastosowano w nich nową stawkę DWŻ w odniesieniu do urzędników i pracowników pełniących służbę w Ghanie, określoną w decyzji z dnia 23 lutego 2015 r., z uwagi na uchybienie proceduralne popełnione w toku wydawania tej decyzji, bez konieczności przeprowadzania analizy innych podniesionych przez skarżących zarzutów.

W przedmiocie kosztów

60 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ ESDZ przegrała sprawę, należy zgodnie z żądaniem skarżących obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność sporządzonych w marcu 2015 r. przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) rozliczeń wynagrodzenia Davida Martineza De Prinsa oraz innych urzędników i pracowników ESDZ, których nazwiska zostały wymienione w załączniku, ponieważ zastosowano w nich decyzję ESDZ z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie obniżenia z dniem 1 stycznia 2015 r. dodatku ze względu na warunki życia wypłacanego personelowi Unii Europejskiej pełniącemu służbę w Ghanie.**

2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

3) **ESDZ pokrywa własne koszty.**

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 grudnia 2017.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes