Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (peti senat)

z dne 14. decembra 2017 *

„Javni uslužbenci – Uradniki – Uslužbenci – Osebni prejemki – Osebje ESZD, ki dela v tretji državi – Člen 10 Priloge X h Kadrovskim predpisom – Letna ocena dodatka za življenjske razmere – Sklep o znižanju dodatka za življenjske razmere v Gani s 25 % na 20 % – Ugovor nezakonitosti“

V zadevi T-575/16,

David Martinez De Prins, uradnik Evropske službe za zunanje delovanje, stanujoč v Akri (Gana), ter drugi uradniki in uslužbenci Evropske službe za zunanje delovanje, katerih imena so navedena v prilogi, ki jih zastopata N. de Montigny in J.-N. Louis, odvetnika,

tožeče stranke,

proti

Evropski službi za zunanje delovanje (ESZD), ki jo zastopa S. Marquardt, agent, skupaj z M. Troncosom Ferrerom, F.-M. Hislairom in S. Moyo Izquierdom, odvetniki,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 270 PDEU za razglasitev ničnosti plačilnih listov tožečih strank za marec 2015 in njihovih poznejših plačilnih listov v delu, v katerem je v teh plačilnih listih uporabljen sklep ESZD z dne 23. februarja 2015 o znižanju dodatka za življenjske razmere osebju Evropske unije, ki dela v Gani, in sicer od 1. januarja 2015,

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat),

v sestavi D. Gratsias, predsednik, I. Labucka, sodnica, in I. Ulloa Rubio (poročevalec), sodnik,

sodna tajnica: X. Lopez Bancalari, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 27. aprila 2017

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

Pravni okvir

1 V Prilogi X h Kadrovskim predpisom Evropske unije v različici pred začetkom veljavnosti Uredbe (EU, Euroatom) št. 1023/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (UL 2013, L 287, str. 15), to je v različici, ki se uporablja za spor (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi), so v členu 1 določene posebne določbe o izjemah za uradnike Evropske unije, ki delajo v tretji državi.

2 Člen 10 Priloge X h Kadrovskim predpisom določa:

„1. Dodatek za življenjske razmere se določi glede na kraj zaposlitve uradnika, izrazi pa se v odstotku referenčnega zneska. Ta referenčni znesek vključuje celotno osnovno plačo ter dodatek za izselitev, gospodinjski dodatek in otroški dodatek, od te vsote pa se odštejejo obvezni odtegljaji, navedeni v Kadrovskih predpisih ali uredbah, sprejetih za njihovo izvajanje.

[…]

Pri določanju dodatka za življenjske razmere se upoštevajo naslednja merila:

– zdravstveno in bolnišnično okolje,

– varnost,

– podnebje,

za ta tri merila se uporabi ponder 1[,]

– stopnja izolacije,

– druge lokalne življenjske razmere,

za ti dve merili se uporabi ponder 0,5.

[…]

Organ za imenovanja pregleda dodatek za življenjske razmere, določen za vsak kraj zaposlitve, in ga po potrebi po pridobitvi mnenja odbora uslužbencev vsako leto prilagodi.

[…]“

3 Člen 1 sklepa visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko z dne 17. decembra 2013 o dodatku za življenjske razmere in povišanem dodatku iz člena 10 Priloge X h Kadrovskim predpisom (v nadaljevanju: sklep z dne 17. decembra 2013) določa:

„[Organ za imenovanja] oceni merila iz člena 10(1) Priloge X h Kadrovskim predpisom, pri čemer se lahko med drugim opre na informacije, ki jih zagotovijo zanesljivi javni ali zasebni mednarodni viri, države članice, delegacije Unije ter službe institucij in organov Unije.“

4 Člen 2(1) sklepa z dne 17. decembra 2013 določa:

„[Organ za imenovanja] po pridobitvi mnenj odborov uslužbencev E[vropske službe za zunanje delovanje] in Komisije določi odstotke dodatka za življenjske razmere za različne kraje zaposlitve, ki se začnejo uporabljati 1. januarja vsakega leta […]“

5 Člen 7 sklepa z dne 17. decembra 2013 določa:

„[Organ za imenovanja] določi odstotke iz člena 2 za vse kraje zaposlitve na podlagi informacij iz člena 1, ki so mu na voljo.

Pri določitvi dodatka za življenjske razmere se med drugim upoštevajo ta merila:

– zdravstveno in bolnišnično okolje,

– varnost,

– podnebje,

– stopnja izolacije,

– druge lokalne življenjske razmere.

[Organ za imenovanja] za vsako merilo določi njegovo težavnost, izraženo s številom točk. Ti podatki se vnesejo v primerjalno tabelo, ki je rezultat končne uvrstitve, v kateri se izrazijo odstotki, dodeljeni za dodatek za življenjske razmere. Za uporabljeno metodologijo veljajo smernice, ki jih po posvetovanju s tehnično skupino za [dodatek za življenjske razmere] sprejme E[vropska služba za zunanje delovanje] v soglasju z odgovornimi službami Komisije.

Tehnična skupina za [dodatek za življenjske razmere] je *ad hoc* posvetovalna skupina, ki jo sestavljajo zaposleni v službah za upravljanje in predstavniki zaposlenih E[vropske službe za zunanje delovanje] na eni strani ter Komisije na drugi strani. Predstavnike zaposlenih imenuje odbor uslužbencev njihove institucije. Tehnična skupina za [dodatek za življenjske razmere] sprejema svoje odločitve v obliki priporočil na zahtevo [organa za imenovanje]. S to skupino se opravi posvetovanje predvsem o sklepih iz člena 2(1) in (3).“

6 Operativni direktor ESZD je s sklepom z dne 3. decembra 2014 določil smernice o metodologiji za določitev dodatkov za življenjske razmere in dodelitev dopusta za počitek (v nadaljevanju: smernice). Ta sklep, ki je bil sprejet na podlagi sklepa z dne 17. decembra 2013, je začel veljati 1. januarja 2015.

7 V smernicah so bila prevzeta in uporabljena merila, ki se upoštevajo pri določanju dodatka za življenjske razmere (v nadaljevanju: DŽR) v sklepu z dne 17. decembra 2013. Natančneje, člen 1 smernic določa:

„1. [Organ za imenovanja] pri določitvi odstotkov [DŽR] za različne kraje zaposlitve upošteva ta merila:

– zdravstveno in bolnišnično okolje,

– varnost,

– podnebje,

– stopnja izolacije,

– druge lokalne življenjske razmere.

2. Vsako merilo je treba ovrednotiti in prejme naslednje število točk:

– 1, če so življenjske razmere v primerjavi z življenjskimi razmerami v Evropski uniji enake;

– 2, če so življenjske razmere v primerjavi z življenjskimi razmerami v Evropski uniji nekoliko težje,

– 3, če so življenjske razmere v primerjavi z življenjskimi razmerami v Evropski uniji težke,

– 4, če so življenjske razmere v primerjavi z življenjskimi razmerami v Evropski uniji zelo težke,

– 5, če so življenjske razmere v primerjavi z življenjskimi razmerami v Evropski uniji izjemno težke,

[…]“

8 Člen 2 smernic določa:

„1. Zdravstveno in bolnišnično okolje

Točke za [merilo] ‚[z]dravstveno in bolnišnično okolje‘ se določijo na podlagi primerjalnega ‚zdravstvenega načrta‘ ‚International SOS‘ in, odvisno od okoliščin primera, [na podlagi] drugih podatkov, ki jih zagotovijo zanesljivi javni ali zasebni mednarodni viri.

2. Varnost

Točke za [merilo] ‚[v]arnost‘ se določijo na podlagi podatkovne zbirke primerjalnega ‚Country Threat Assesment‘ (CTA), ki jo vodijo varnostne službe v institucijah, in, odvisno od okoliščin primera, [na podlagi] drugih podatkov, ki jih zagotovijo zanesljivi javni ali zasebni mednarodni viri.

3. Podnebje

Točke za [merilo] ‚[p]odnebje‘ se določijo na podlagi podatkov Svetovne meteorološke organizacije in, odvisno od okoliščin primera, [na podlagi] drugih podatkov, ki jih zagotovijo zanesljivi javni ali zasebni mednarodni viri.

4. Stopnja izolacije

Točke za [merilo] ‚[s]topnja izolacije‘ se določijo na podlagi podatkov, ki so jih navedle delegacije v odgovorih na vprašanja iz vprašalnika, in, odvisno od okoliščin primera, [na podlagi] drugih podatkov, ki jih zagotovijo zanesljivi javni ali zasebni mednarodni viri.

5. Druge lokalne življenjske razmere

Točke za [merilo] ‚[d]ruge lokalne življenjske razmere‘ se določijo na podlagi podatkov, ki so jih navedle delegacije v odgovorih na vprašanja iz vprašalnika, in, odvisno od okoliščin primera, [na podlagi] drugih podatkov, ki jih zagotovijo zanesljivi javni ali zasebni mednarodni viri.“

9 Člen 3 smernic določa:

„Ocena držav se opravi v treh fazah:

1. Prva ocena vsake države na upravni ravni (MDR.C6, MDR.B1 in DEVCO.R4).

2. Vmesna ocena: [n]adzor nad prvo oceno zaradi preverjanja regionalne skladnosti in primerjave s podobnimi državami (MDR.C6 in DEVCO.R4 s službami E[vropske službe za zunanje delovanje] in geografskimi službami Komisije).

3. Končna ocena in primerjava podatkov držav članic prek posvetovanja z upravnim odborom za delegacije EU.

Prva faza: prva ocena

Upravne službe pripravijo začetno oceno za vsako merilo, pri čemer dodelijo od 1 do 5 točk v skladu s sistemom iz člena 2. Rezultati se vpišejo v primerjalno tabelo in ugotovi se ocena vpliva na proračun.

Druga faza: preverjanje ocene zaradi regionalne skladnosti in primerjava s podobnimi državami

Pri regionalni presoji se upoštevajo regionalne podobnosti ali razlike, dejavniki izolacije ali lokalne razmere, ki so primerljive v regiji. Geografske službe ocenijo, ali se zdijo rezultati prve faze primerni z regionalnega vidika. Podobno se v tej fazi postopka preverijo rezultati primerljivih držav (primerljivih glede na raven razvoja držav v razvoju, držav OECD, malih ozemelj ali otokov).

Sestavi se poročilo, s katerim se konča druga faza, vključno s povzetkom prejetih mnenj in oceno vpliva na proračun.

Tretja faza: končna ocena

Upravni odbor za delegacije EU ima v okviru končne ocene na voljo vmesne rezultate s konca prve in druge faze. Delegacija EU v tej fazi postopka opravi primerjalno analizo in poda končno oceno […].

Končna ocena omogoča prilagoditev točk. Sestavi se končno poročilo z opisom postopkov in sklepov, vključno z obrazložitvijo prilagoditve točk in oceno vpliva na proračun.“

10 Člen 4 smernic določa:

„V skladu s členom 7 sklepa HR DEC(2013) 013 visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko z dne 17. decembra 2013 o dodatku za življenjske razmere in povišanem dodatku se je treba posvetovati s tehnično skupino za [DŽR].

[Organ za imenovanja] določi [DŽR], ki se uporabi za različne kraje zaposlitve.“

Dejansko stanje

11 Tožeče stranke, David Martinez De Prins in drugi posamezniki, katerih imena so navedena v prilogi, so uradniki ali uslužbenci, ki delajo v delegaciji Evropske unije v Gani (v nadaljevanju: delegacija v Gani).

12 Operativni direktor Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD) je 23. februarja 2015 na podlagi člena 10 Priloge X h Kadrovskim predpisom izdal sklep o prilagoditvi zneska DŽR, ki se izplačuje uslužbencem, ki delajo v tretjih državah (v nadaljevanju: sklep z dne 23. februarja 2015). S tem sklepom je bila višina DŽR za osebje Unije, ki dela v delegaciji v Gani, s 25 % znižana na 20 % referenčnega zneska.

13 ESZD je sklep z dne 23. februarja 2015 prvič uporabila pri plačilnih listih tožečih strank za marec 2015, kar je vključevalo retroaktivno znižanje DŽR za januar in februar 2015.

14 Tožeče stranke so na podlagi člena 90(2) Kadrovskih predpisov 21. maja 2015 pri organu za imenovanja (v nadaljevanju: OI) in pri organu za sklepanje pogodb o zaposlitvi (v nadaljevanju: OSPZ) vložile pritožbo zoper sklep z dne 23. februarja 2015, kot je bil uporabljen v njihovih plačilnih listih za marec 2015.

15 OI in OSPZ sta z odločbo z dne 15. septembra 2015 to pritožbo zavrnila.

16 Tožeče stranke trdijo, in ESZD jim glede tega ne oporeka, da so za odločbo z dne 15. septembra 2015 izvedele šele 17. decembra 2015.

Postopek in predlogi strank

17 Tožeče stranke so 28. decembra 2015 v sodnem tajništvu Sodišča za uslužbence Evropske unije vložile to tožbo. Zadeva je bila vpisana pod opravilno številko F-153/15.

18 ESZD je 23. marca 2016 v sodnem tajništvu Sodišča za uslužbence Evropske unije vložila odgovor na pritožbo.

19 V skladu s členom 3 Uredbe (EU, Euratom) 2016/1192 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2016 o prenosu pristojnosti za odločanje o sporih med Evropsko unijo in njenimi uslužbenci na prvi stopnji na Splošno sodišče (UL 2016, L 200, str. 137) je bila ta zadeva prenesena na Splošno sodišče v stanju, v kakršnem je bila 31. avgusta 2016. Vpisana je bila pod številko T-575/16.

20 Sodno tajništvo Splošnega sodišča je z dopisom z dne 22. marca 2017 ESZD pozvalo, naj izpolni ukrepe procesnega vodstva, sprejete na podlagi členov 89(3)(a) in (d) ter 90(1) Poslovnika Splošnega sodišča. ESZD je odgovorila na vprašanje, ki ga je v zvezi s tem postavilo Splošno sodišče, in v določenem roku predložila zahtevane dokumente.

21 Stranke so na obravnavi 27. aprila 2017 podale ustne navedbe.

22 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:

– „ugotovi, da se sklep z dne 23. februarja 2015 ne uporablja v delu, v katerem je z njim od 1. januarja 2015 znižan DŽR za osebje Evropske unije, ki dela v delegaciji v Gani“;

– razglasi njihove plačilne liste za marec 2015 in vse poznejše plačilne liste za nične v delu, v katerem je v njih uporabljen sklep z dne 23. februarja 2015;

– ESZD naloži plačilo stroškov.

23 ESZD Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– zavrne tožbo kot neutemeljeno;

– tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

24 Predsednik petega senata Splošnega sodišča je 19. maja 2017 izdal sklep, da se ponovno opravi ustni postopek, in v okviru ukrepa procesnega vodstva ESZD pozval k predložitvi nekaterih dokumentov. ESZD je to zahtevo Splošnega sodišča izpolnila in v roku, ki je bil določen, predložila zahtevane dokumente.

Pravo

Predmet spora

25 Tožeče stranke s prvim predlogom Splošnemu sodišču predlagajo, naj „ugotovi, da se sklep z dne 23. februarja 2015 ne uporablja v delu, v katerem je z njim od 1. januarja 2015 znižan DŽR za osebje Evropske unije, ki dela v delegaciji v Gani“.

26 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso člen 277 PDEU izraz splošnega načela, ki vsaki stranki zagotavlja pravico, da za dosego razglasitve ničnosti akta, zoper katerega lahko vloži tožbo, posredno izpodbija veljavnost predhodnega akta institucije, ki je pravna podlaga za izpodbijani akt, če ta stranka ni imela pravice, da zoper ta akt vloži direktno tožbo na podlagi člena 263 PDEU, in tako trpi njegove posledice, ne da bi imela možnost predlagati razglasitev njegove ničnosti. Vendar možnost iz člena 277 PDEU za sklicevanje na neuporabo uredbe ali splošnega akta, ki pomeni pravno podlago za izpodbijani izvedbeni akt, ne daje samostojne pravice do vložitve tožbe in jo je mogoče uveljavljati samo posredno. Če pravica do vložitve tožbe o glavni stvari ni izkazana, se na člen 277 PDEU ni mogoče sklicevati (glej sodbo z dne 27. oktobra 2016, ECB/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, točki 42 in 43 ter navedena sodna praksa).

27 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da tožeče stranke v okviru drugega tožbenega predloga predlagajo, naj se njihovi plačilni listi za marec 2015 in vsi poznejši plačilni listi razglasijo za nične v delu, v katerem je v njih uporabljen sklep z dne 23. februarja 2015. Poleg tega se s tožbenima razlogoma zatrjuje nezakonitost zadnjenavedenega sklepa. Zato je treba šteti, da stranke – kot so to poleg tega potrdile na obravnavi – s prvim tožbenim predlogom uveljavljajo ugovor nezakonitosti v smislu člena 277 PDEU glede sklepa z dne 23. februarja 2015, ki je pravni akt, ki se splošno uporablja, in s katerim se podpira njihov drugi predlog, s katerim se predlaga razglasitev ničnosti posameznih odločb, v katerih je uporabljen navedeni akt.

28 Vendar je v skladu s sodno prakso ta ugovor nezakonitosti dopusten le, če so tožeče stranke upravičene zahtevati razglasitev teh posameznih odločb za nične, kar je treba preučiti v nadaljevanju.

29 Tožeče stranke z drugim tožbenim predlogom Splošnemu sodišču predlagajo, naj njihove plačilne liste za marec 2015 in vse poznejše plačilne liste razglasi za nične v delu, v katerem je v njih uporabljen sklep z dne 23. februarja 2015.

30 V zvezi s tem je treba spomniti, da je obstoj akta, ki posega v položaj v smislu členov 90(2) in 91(1) Kadrovskih predpisov, nujni pogoj dopustnosti vsake tožbe, ki jo vložijo uradniki ali upokojenci proti instituciji, v kateri so zaposleni. V skladu z ustaljeno sodno prakso se lahko ničnostna tožba vloži le zoper ukrepe z zavezujočimi pravnimi učinki, ki lahko neposredno in takoj vplivajo na interese tožeče stranke s tem, da resno spremenijo njen pravni položaj, pred njo pa mora biti vložena pritožba, kot to zahteva člen 91 Kadrovskih predpisov (sodbe z dne 14. februarja 1989, Bossi/Komisija, 346/87, EU:C:1989:59, točka 23; z dne 18. septembra 2008, Angé Serrano in drugi/Parlament, T-47/05, EU:T:2008:384, točka 61, in z dne 16. julija 2015, EJ in drugi/Komisija, F-112/14, EU:F:2015:90, točka 40).

31 Plačilni listi, kakršni so sporni plačilni listi v obravnavani zadevi, so lahko akti, ki posegajo v položaj, in so zato lahko zoper njih kot take vložene pritožbe in morebitne tožbe (sklepa z dne 20. marca 2014, Michel/Komisija, F-44/13, EU:F:2014:40, točka 49, in s 23. aprila 2015, Bensai/Komisija, F-131/14, EU:F:2015:34, točka 34).

32 Tako je, če se lahko odločba, katere predmet je povsem finančen, zaradi svoje narave izraža s takim plačilnim ali pokojninskim listom. V tem primeru začnejo s posredovanjem mesečnih plačilnih ali pokojninskih listov teči roki za vložitev pritožbe in tožbe iz členov 90(2) in 91(3) Kadrovskih

predpisov zoper upravno odločbo, če sta iz navedenega lista jasno in prvič razvidna obstoj in obseg te odločbe (glej sodbo z dne 5. februarja 2016, Barnett in Mogensen/Komisija, F-56/15, EU:F:2016:11, točka 33 in navedena sodna praksa).

33 To velja zlasti, kadar so pravice, v katere je bilo poseženo – na primer po spremembi splošnega akta – bistveno ali povsem finančne. V takem primeru lahko namreč ukinitev plačila ali zmanjšanje njegovega zneska, ki izhaja iz plačilnega ali pokojninskega lista po tej spremembi, izvira le iz odločbe službe, ki je pristojna za uporabo zadevnega splošnega akta za zadevnega uradnika ali upokojenca (sodba z dne 23. aprila 2008, Pickering/Komisija, F-103/05, EU:F:2008:45, točka 74; glej tudi sodbo z dne 5. februarja 2016, Barnett in Mogensen/Komisija, F-56/15, EU:F:2016:11, točka 34 in navedena sodna praksa).

34 Vendar plačilni ali pokojninski list po svoji naravi in predmetu nima značilnosti akta, ki posega v položaj, če je le finančni izraz obsega predhodnih pravnih odločb v zvezi z upravnim položajem uradnika ali upokojenca (sodba z dne 23. aprila 2008, Pickering/Komisija, F-103/05, EU:F:2008:45, točka 72), ali, povedano drugače, če zgolj potrjuje te predhodne upravne odločbe (glej v tem smislu sodbo z dne 4. septembra 2008, Lafili/Komisija, F-22/07, EU:F:2008:104, točka 33).

35 Natančneje – čeprav je plačilni list, v katerem je jasno in prvič razvidna odločba popolnoma finančne narave, v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 32 in 33 zgoraj, izpodbojni akt – so poznejši plačilni listi le potrditveni akti navedene odločbe in ne morejo biti predmet ničnostne tožbe (glej sodbo z dne 11. decembra 2007, Sack/Komisija, T-66/05, EU:T:2007:370, točka 31 in navedena sodna praksa).

36 V obravnavani zadevi Splošno sodišče ne odloča o zakonitosti plačilnih listov tožečih strank od marca 2015 kot takih, ampak o njihovem delu, v katerem se odraža odločitev OI in OSPZ, da se v primeru tožečih strank uporabi nova višina DŽR, kakor je bila za osebje Evropske unije, ki dela v delegaciji v Gani, določena od 1. januarja 2015 v sklepu z dne 23. februarja 2015, ki je pravni akt, ki se splošno uporablja.

37 V teh okoliščinah je treba drugi predlog v delu, v katerem se z njim predlaga razglasitev ničnosti odločitve OI in OSPZ iz plačilnih listov tožečih strank za marec 2015, da se zanje uporabi nova višina DŽR, kot je bila določena s sklepom z dne 23. februarja 2015, razglasiti za dopusten z opombo, da okoliščina, da zadevna institucija zgolj uporablja veljavna splošna pravila, v tem pogledu ni upoštevna (sodba z dne 4. julija 1985, Agostini in drugi/Komisija, 233/83, EU:C:1985:291, točka13). Nasprotno pa tožeče stranke nimajo pravice zahtevati razglasitve ničnosti poznejših plačilnih listov, ki so vsekakor zgolj potrditveni akti.

38 Zato je treba ugovor nezakonitosti sklepa z dne 23. februarja 2015 iz prvega tožbenega predloga prav tako razglasiti za dopusten.

Vsebinska presoja

39 Tožeče stranke se v zvezi z nezakonitostjo sklepa z dne 23. februarja 2015 v bistvu sklicujejo na pet razlogov. Prvi se nanaša na kršitev postopka, drugi na napačno uporabo prava, tretji na kršitev načela prepovedi retroaktivnosti, četrti na napako pri presoji in peti na neobstoj obrazložitve.

40 Tožeče stranke se v podporo prvemu razlogu sklicujejo na nezakonitost sklepa z dne 23. februarja 2015, ker naj bi vseboval nepravilnost, saj naj ne bi bil spoštovan postopek za določitev DŽR, kot je določen s smernicami. Trdijo, da navedeni postopek ni potekal v skladu s smernicami, ker, prvič, naj se ne bi opravila posvetovanja za posodobitev zastarele ocene in, drugič, posvetovanje s tehnično skupino ESZD (v nadaljevanju: tehnična skupina) ni bilo opravljeno na pravilen način. Poleg tega so na obravnavi pojasnile, da drugi del tega postopka zaradi neposvetovanja z vodji delegacij na regionalni ravni ni bil opravljen pravilno, zato je postopek tako nepravilen v celoti.

41 ESZD izpodbija trditve tožečih strank.

42 V zvezi s tem je treba po eni strani poudariti, da so v členih 3 in 4 smernic glede postopka za določitev DŽR navedena pravila, katerih uporaba je pogoj za pravilnost sklepa, sprejetega ob koncu tega postopka.

43 Postopek za določitev DŽR namreč v skladu s členom 3 smernic poteka v treh fazah. V prvi fazi se na nacionalni ravni opravi ocena za vsak kraj zaposlitve. V drugi fazi se opravi regionalna primerjava zaradi zagotovitve skladnosti med različnimi kraji zaposlitve, ob koncu te faze pa se sestavi poročilo. V tretji fazi se opravi splošna primerjava glede na rezultate prve in druge faze, kar omogoča prilagoditev točk, na koncu te faze pa se sestavi končno poročilo z opisom postopkov in sklepov, vključno z obrazložitvijo prilagoditve točk in oceno vpliva na proračun.

44 Poleg tega je v členu 4 smernic določeno, da se je treba posvetovati s tehnično skupino, ki na zahtevo OI sprejme priporočila.

45 Po drugi strani se sme DŽR na podlagi člena 10 Priloge X h Kadrovskim predpisom vsako leto oceniti in, odvisno od okoliščin primera, prilagoditi šele po pridobitvi mnenja odbora uslužbencev ESZD (v nadaljevanju: odbor uslužbencev).

46 Tako je treba to, ali je bil v obravnavani zadevi postopek za določitev DŽR, ki je bil izpeljan pred sprejetjem sklepa z dne 23. februarja 2015, pravilen, presojati glede na člen 10 Priloge X h Kadrovskim predpisom ter člena 3 in 4 smernic.

47 Najprej je treba preučiti, ali je bil spoštovan trifazni postopek za določitev DŽR, kot je predpisan s smernicami. Splošno sodišče je v zvezi s tem z ukrepom procesnega vodstva ESZD pozvalo, naj med drugim predloži poročili, sestavljeni ob koncu druge in tretje faze postopka za določitev DŽR. ESZD je v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča predložila tri tabele s številom točk, dodeljenih vsakemu merilu glede na njegovo težavnost, in končno število točk, ki odraža višino DŽR, dodeljeno vsakemu kraju zaposlitve, za vsako od treh faz v tem postopku.

48 Ob upoštevanju spisa in odgovorov ESZD na vprašanja Splošnega sodišča je treba ugotoviti, da druga in tretja faza postopka za določitev DŽR nista bili v celoti spoštovani. Prvič, kar zadeva drugo fazo navedenega postopka – čeprav je s členom 3 smernic določeno, da je treba pri regionalni presoji upoštevati regionalne podobnosti ali razlike – na podlagi tabele, ki jo je predložila ESZD in ki je zgolj enostavna tabela brez dopolnilnih pojasnil, namreč ni mogoče ugotoviti, da so se rezultati, pridobljeni za vsak kraj zaposlitve, resnično primerjali z drugimi podobnimi kraji, da bi se zagotovila določena regionalna skladnost. Poleg tega kljub temu, da se z navedenim členom zahteva sestava poročila o sklepih in povzetek prejetih mnenj, ta nista bila predložena.

49 Dalje, ESZD je na obravnavi priznala, da se v drugi fazi postopka za določitev DŽR ni posvetovala z vsemi vodji delegacij na regionalni ravni v zahodni Afriki in v Evropi.

50 Drugič, kar zadeva tretjo fazo postopka za določitev DŽR, kljub temu, da je s členom 3 smernic določeno, da mora biti ob koncu te faze sestavljeno končno poročilo z opisom postopkov, ki so bili v njej opravljeni, ter s sklepi, ki izhajajo iz nje, vključno z obrazložitvijo prilagoditve točk, pri katerih je prišlo do spremembe, tako končno poročilo ni bilo predloženo, saj je ESZD predložila le tabelo, v kateri pa ni opisa postopkov ali sklepov z obrazložitvijo glede spremenjenih točk. Zato ni mogoče preveriti, ali je bila ta faza opravljena v skladu z zahtevami iz navedenega člena.

51 Poleg tega je ESZD, ko ji je bilo o tem postavljeno vprašanje na obravnavi, tudi priznala, da ni mogla zagotoviti, da bi bili ob koncu druge in tretje faze postopka za določitev DŽR sestavljeni poročili.

52 Dalje, treba je preučiti rok, v katerem so bili dokumenti poslani tehnični skupini. Tožeče stranke v zvezi s tem opozarjajo na neučinkovitost mehanizma posvetovanja s tehnično skupino glede na prakso služb za upravljanje, da referenčne dokumente pošljejo le dva dni pred sestankom tehnične skupine, zaradi česar je nemogoča ocena vseh potrebnih informacij za 120 krajev zaposlitve. V zvezi s tem je treba spomniti, da je v členu 4 smernic sicer predvideno, da tehnična skupina preuči dokumente, pa v smernicah ali v sklepu z dne 17. februarja 2013 ni nikakršne formalne zahteve, s katero bi bil določen minimalni rok za pošiljanje teh dokumentov. Vendar neobstoj take zahteve ESZD ne more odvezati obveznosti, da v okviru svojih odgovornosti ravna z vso potrebno skrbnostjo, da se dokumenti pošljejo navedeni tehnični skupini dovolj zgodaj, da jih lahko v celoti pregleda preden poda svoje mnenje, saj se ti dokumenti nanašajo na 120 krajev zaposlitve. Iz spisa je razvidno, da se je tretja faza postopka za določitev DŽR končala šele 21. januarja 2015, da so bili dokumenti poslani tehnični skupini 23. januarja 2015 in da je ta svoje mnenje podala 26. januarja 2015. Ta rok ni zadosten, da bi lahko šteli, da je bilo posvetovanje z navedeno skupino opravljeno na primeren način. Dalje, ker ESZD ni predložila poročil, ki jih je treba sprejeti ob koncu druge in tretje faze navedenega postopka, je treba iz tega sklepati, da ta skupina ni prejela vseh dokumentov, upoštevnih za izdajo svojega mnenja.

53 Poleg tega je iz dopisa odbora uslužbencev z dne 19. februarja 2015, naslovljenega na direktorja kadrovske službe ESZD, razvidno, da je ta odbor podal pritrdilno mnenje k sklepu z dne 23. februarja 2015 z dvema pripombama. V prvi pripombi ta odbor navaja, da ni bilo posvetovanj z vodji delegacije v zahodni Afriki in Evropi ter izrecno zahteva, da se preveri ocena glede Gane. V drugi pripombi isti odbor poudarja, da je pri posvetovanju s tehnično skupino nujno, da člani skupine dokumentacijo prejmejo vsaj deset dni pred datumom sestanka, da jo bodo lahko pravilno preučili.

54 Nazadnje, tožeče stranke trdijo, da ni bilo opravljeno nobeno posvetovanje, da bi se popravilo to, da zastarela ocena ni bila posodobljena. V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 2 smernic določa, da se merili „stopnja izolacije“ in „druge lokalne življenjske razmere“ določita na podlagi podatkov, ki jih predloži delegacija v odgovoru na vprašalnik. V obravnavani zadevi se je ESZD za določitev točk, dodeljenih tema meriloma, za delegacijo v Gani oprla na oceno iz julija 2014. Ker pa so bile smernice o določitvi nove metodologije za določitev DŽR sprejete decembra 2014, torej šest mesecev po tem, ko je bila v okviru delegacije opravljena ocena, in ker s to delegacijo sploh ni bilo opravljeno posvetovanje, da bi se ta pomanjkljivost odpravila, ni mogoče izključiti, da bi primerno posvetovanje omogočilo preverjanje ocenjevalnih meril in bi lahko pripeljalo do ocene, ki bolj ustreza dejanskemu stanju na terenu in smernicam.

55 Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da tožeče stranke utemeljeno trdijo, da postopek za določitev DŽR, kot je predviden v smernicah, v obravnavani zadevi ni bil izpeljan pravilno.

56 Da bi lahko v obravnavani zadevi kršitev postopka pripeljala do razglasitve ničnosti plačilnih listov tožečih strank, izdanih od marca 2015 do 28. decembra 2015, v delu, v katerem je v njih uporabljena nova višina DŽR, določena s sklepom z dne 23. februarja 2015, je treba dokazati še, da bi, če te kršitve ne bi bilo, lahko imela navedena odločba drugačno vsebino in da bi bila zato v teh plačilnih listih samih lahko uporabljena drugačna višina DŽR (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 13. julija 2000, Hendrickx/Cedefop, T-87/99, EU:T:2000:191, točka 64 in navedena sodna praksa).

57 Tako postopkovno nepravilnost je torej mogoče kaznovati z razglasitvijo ničnosti izpodbijanega sklepa le, če se dokaže, da je ta nepravilnost lahko vplivala na vsebino sklepa (glej v tem smislu sodbi z dne 29. oktobra 1980, van Landewyck in drugi/Komisija, od 209/78 do 215/78 in 218/78, neobjavljena, EU:C:1980:248, točka 47, in z dne 9. marca 1999, Hubert/Komisija, T-212/97, EU:T:1999:39, točka 53). V obravnavani zadevi gre za tak primer, saj ni mogoče izključiti, da bi primerno posvetovanje lahko vplivalo na vsebino sklepa z dne 23. februarja 2015. Poleg tega tudi ni mogoče izključiti, da je lahko neobstoj poročil na koncu druge in tretje faze postopka za določitev DŽR škodoval interesom tožečih strank in torej vplival na navedeni postopek v zvezi z njimi, ker bi lahko bila brez teh nepravilnosti v poteku postopka vsebina sklepa z dne 23. februarja 2015 drugačna.

58 Pomembno je namreč poudariti, da se zaradi spremembe in po potrebi prilagoditve DŽR opravi vsakoletno preverjanje, ki zajema vse kraje zaposlitve, da se zagotovi upoštevanje spremenjenih okoliščin. Ta postopek vključuje analizo razmer v vsakem kraju zaposlitve, njen namen pa je ugotoviti, ali so te razmere enake razmeram v Uniji oziroma ali se od njih razlikujejo. Cilj posodabljanja DŽR je torej, da se znesek dodatka vsako leto uskladi z življenjskimi razmerami v danem kraju zaposlitve. Za ugotovitev dejanskega stanja na terenu v vsakem kraju zaposlitve in zato, da je mogoče upoštevati spremenjene okoliščine, je zato izjemno pomembno, da so na voljo vsi podatki, ki jih priskrbijo delegacije, in da se spoštuje mehanizem posvetovanja. Poleg tega je primerjava rezultatov o življenjskih razmerah v drugih podobnih regijah z življenjskimi razmerami v Uniji in na globalni ravni nujna za zagotovitev določene točnosti in skladnosti. Nepravilnosti v postopku za določitev DŽR – in sicer to, da ni bilo opravljeno posvetovanje ter da na koncu druge in tretje faze navedenega postopka nista bili sestavljeni poročili – lahko vplivajo na presojo dejanskega položaja delegacije v Gani in na spremembe glede na prejšnje leto.

59 Zato je, ne da bi bilo treba preučiti druge razloge tožečih strank, treba plačilne liste tožečih strank za marec 2015 razglasiti za nične v delu, v katerem je v njih uporabljena nova višina DŽR za uradnike in uslužbence, ki delajo v delegaciji v Gani, kot je določena v sklepu z dne 23. februarja 2015, ker je pri sprejemanju tega sklepa prišlo do kršitve postopka.

Stroški

60 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker ESZD ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožečih strank naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat)

razsodilo:

1. **Plačilni listi Davida Martineza De Prinsa ter drugih uradnikov in uslužbencev Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD), katerih imena so navedena v prilogi, za marec 2015 se razglasijo za nične v delu, v katerem je v njih uporabljen sklep ESZD z dne 23. februarja 2015 o znižanju dodatka za življenjske razmere, ki se izplačuje osebju Evropske unije, zaposlenemu v Gani, in sicer od 1. januarja 2015.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **ESZD se naloži plačilo stroškov.**

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Razglašeno na obravnavi v Luxembourgu, 14. decembra 2017.

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednik