



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

15. rujna 2022.*

„Žalba – Javna služba – Članak 4. stavak 1. točke (a) i (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije – Dužnosnik Unije državljanin Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske koji je tijekom deset godina prije stupanja u službu imao uobičajeno boravište na državnom području države svojega mjesta rada – Povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije – Dužnosnik koji je stekao državljanstvo države mjesta rada – Ukidanje prava na isplatu naknade za život u inozemstvu – Tužba za poništenje”

U predmetu C-675/20 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 11. prosinca 2020.,

Colin Brown, sa stalnom adresom Bruxellesu (Belgija), kojeg zastupa I. Van Damme, *advocaat*,

žalitelj,

a druge stranke postupka su:

Europska komisija, koju zastupaju T. S. Bohr i D. Milanowska, u svojstvu agenata,

tuženica u prvom stupnju,

Vijeće Europske unije, koje zastupaju M. Alver i M. Bauer, u svojstvu agenata,

intervenijent u prvom stupnju,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, S. Rodin, J.-C. Bonichot, L. S. Rossi (izvjestiteljica) i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: M. Longar, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. veljače 2022.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. travnja 2022.,

* Jezik postupka: engleski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom žalbom Colin Brown, dužnosnik Europske komisije, traži od Suda da ukine presudu Općeg suda Europske unije od 5. listopada 2020., Brown/Komisija (T-18/19, EU:T:2020:465) (u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je taj sud odbio njegovu tužbu za poništenje odluke Komisije od 19. ožujka 2018. kojom mu je ukinuto pravo na isplatu naknade za život u inozemstvu i, posljedično, pravo na putne troškove od njegova mjesta rada do njegova mjesta podrijetla, počevši od 1. prosinca 2017., nakon što je stekao državljanstvo države članice svojega mjesta rada (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Pravni okvir

- 2 Člankom 1.e stavkom 5. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije, u verziji primjenjivoj na spor koji je doveo do ove tužbe (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), predviđa se:

„U slučaju da osobe obuhvaćene ovim Pravilnikom o osoblju koje smatraju da su zakinute zato što gore utvrđeno načelo jednakog postupanja nije primijenjeno na njih, utvrde činjenice na temelju kojih se može pretpostaviti izravna ili neizravna diskriminacija, na instituciji leži teret dokazivanja da načelo jednakog postupanja nije povrijeđeno. [...]”.

- 3 U članku 4. Priloga VII. Pravilniku propisano je:

„1. Na naknadu za život u inozemstvu koja iznosi 16 % ukupnog iznosa osnovne plaće, naknade za kućanstvo i naknade za uzdržavano dijete, koje se isplaćuju dužnosniku, imaju pravo:

(a) dužnosnici:

- koji nisu državljani i nisu nikad bili državljani države na čijem se državnom području nalazi njihovo mjesto rada i
- koji u razdoblju od pet godina koje je završilo šest mjeseci prije njihova stupanja u službu nisu imali uobičajeno boravište niti su svoju glavnu djelatnost obavljali na europskom području te države. Za potrebe ove odredbe u obzir se ne uzimaju okolnosti koje proizlaze iz rada za drugu državu ili međunarodnu organizaciju.

(b) dužnosnici koji su državljani ili su bili državljani države na čijem se državnom području nalazi njihovo mjesto rada, ali koji su tijekom razdoblja od deset godina koje je završilo na datum njihova stupanja u službu imali uobičajeno boravište izvan europskog područja te države zbog razloga koji nisu povezani s radom u nekoj drugoj državnoj službi ili međunarodnoj organizaciji.

[...]

2. Dužnosnik koji nije državljanin niti je ikad bio državljanin države na čijem je državnom području zaposlen te koji ne ispunjava uvjete utvrđene stavkom 1. ima pravo na naknadu za boravak u stranoj državi koji iznosi jednu četvrtinu naknade za život u inozemstvu.

3. Za potrebe stavaka 1. i 2. prema dužnosniku koji je sklapanjem braka automatski stekao državljanstvo države na čijem je području zaposlen i koji se tog državljanstva ne može odreći postupa se na isti način kao i prema dužnosniku na kojeg se odnosi prva alineja stavka 1. točke (a)."

4 Članak 7. stavak 4. Priloga VII. Pravilniku propisuje:

„Matično mjesto dužnosnika određuje se prilikom stupanja u službu, pri čemu se u načelu u obzir uzima mjesto zapošljavanja ili na izričit i propisno obrazložen zahtjev, mjesto od osobnog interesa. Matično mjesto koje se utvrdi na taj način može se izmijeniti posebnom odlukom tijela za imenovanje dok je dužnosnik u službi ili nakon što je napusti. Međutim, dok je dužnosnik u službi, odluka o izmjeni donosi se samo u iznimnim slučajevima i uz predodžbu odgovarajuće popratne dokumentacije.”

5 Članak 8. stavak 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju određuje:

„Dužnosnici koji imaju pravo na naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj zemlji svake kalendarske godine u granicama utvrđenima u stavku 2. imaju pravo na paušalnu naknadu u visini troškova putovanja od mjesta rada do matičnog mjesta koje je za njih utvrđeno člankom 7. i ako imaju pravo na naknadu za kućanstvo, za bračnog druga ili uzdržavanike u smislu članka 2.”

6 U članku 20. prvom stavku Pravilnika o osoblju propisano je:

„Dužnosnik boravi u mjestu zaposlenja ili na takvoj udaljenosti od njega koja mu omogućuje nesmetano obavljanje poslova. [...]”.

7 Člankom 85. prvim stavkom Pravilnika o osoblju određuje se:

„Mora se osigurati povrat svakog preplaćenog iznosa ako je primatelj bio svjestan da za njegovu isplatu nema valjanog razloga, odnosno ako je nepostojanje valjanog razloga bilo toliko očito da je toga morao biti svjestan.”

Okolnosti spora

8 Opći je sud u točkama 1. do 8. pobijane presude činjenice na kojima se zasniva spor izložio na sljedeći način:

„1. Žalitelj [...] Brown u početku je bio samo državljanin Ujedinjene Kraljevine [Velike Britanije i Sjeverne Irske] te je tamo živio do 1996. Školovao se u Italiji 1996. i 1997., zatim u Belgiji od rujna 1997. do lipnja 1998. Žalitelj je potom bio pripravnik u Komisiji [...] od 1. listopada 1998. do 28. veljače 1999. Naposljetku je radio u punom radnom vremenu u privatnom sektoru u Belgiji od 1. ožujka 1999. do 31. prosinca 2000.

2. Žalitelj je stupio u službu u Komisiji 1. siječnja 2001. Komisijin 'Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu' (PMO) dodijelio mu je naknadu za život u inozemstvu na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju [...].

3. [...] [P]remijerka Ujedinjene Kraljevine obavijestila je 29. ožujka 2017. Europsko vijeće o namjeri te države članice da se povuče iz Unije i Europske zajednice za atomsku energiju (Euroatom) na temelju članka 50. stavka 2. UEU-a.

4. Žalitelj je 27. lipnja 2017. zatražio stjecanje belgijskog državljanstva, koje je dobio 3. studenoga 2017. O toj promjeni okolnosti obavijestio je PMO 19. siječnja 2018.

5. Žalitelj je 23. veljače 2018. obaviješten, kao prvo, da mu je pravo na naknadu za život u inozemstvu ukinuto 31. listopada 2017. jer je stekao belgijsko državljanstvo i, kao drugo, da je posljedično izgubio pravo na naknadu putnih troškova na temelju članka 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju.

6. Nakon što je zatražio objašnjenje, žalitelj je 5. ožujka 2018. primio poruku elektroničke pošte iz koje je proizlazilo da je ukidanje naknade za život u inozemstvu, na temelju članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, opravdano činjenicom što je od 1997. živio u Belgiji.

7. PMO je 19. ožujka 2018. zamijenio odluku od 23. veljače 2018. [spornom odlukom].

8. Žalitelj je 17. lipnja 2018. podnio žalbu koja je odbijena odlukom tijela za imenovanje [...] od 15. listopada 2018.”

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 9 U okviru tužbe pred Općim sudom žalitelj je, među ostalim, tražio poništenje sporne odluke kao i nalažanje Komisiji da ponovno uspostavi njegovo pravo na isplatu naknade za život u inozemstvu, predviđeno člankom 4. Priloga VII. Pravilniku o osoblju (u daljnjem tekstu: naknada za život u inozemstvu), i pravo na putne troškove između njegova mjesta rada i njegova mjesta podrijetla, kako je to utvrđeno u članku 7. tog Priloga VII., počevši od 1. prosinca 2017.
- 10 U prilog svojem zahtjevu za poništenje žalitelj je istaknuo četiri tužbena razloga, koje je Opći sud odbio.
- 11 Što se tiče prvog tužbenog razloga iz tužbe u prvostupanjskom postupku, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, Opći je sud, s jedne strane, nakon rasuđivanja iz točaka 35. do 51. pobijane presude presudio da PMO nije povrijedio tu odredbu Pravilnika o osoblju, „budući da stjecanje državljanstva zemlje rada tijekom karijere treba dovesti do preispitivanja prava na naknadu za život u inozemstvu” (točka 52. pobijane presude). S druge strane, Opći sud odbio je tužiteljevu argumentaciju prema kojoj rizik da će se on, kao državljanin Ujedinjene Kraljevine, „po službenoj dužnosti razriješiti dužnosti” nakon povlačenja te države iz Unije predstavlja višu silu kojom se PMO oslobađa obveze preispitivanja njegove situacije s obzirom na belgijsko državljanstvo koje je stekao (točke 55. do 71. pobijane presude).
- 12 U tom je pogledu Opći sud u biti utvrdio da se iz teksta članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, tumačenog s obzirom na nastanak te odredbe i cilj koji se njome želi postići, ne može zaključiti da je uprava dužna nastaviti mjesečno isplaćivati naknadu za život u inozemstvu kada dođe do događaja koji bitno mijenja situaciju osobe koja se njome koristi s obzirom na njezine uvjete za dodjelu. Stjecanje dotičnog dužnosnika državljanstva države njegova mjesta zaposlenja nakon njegova stupanja u službu jest takva bitna promjena koja može dovesti do ukidanja prava na isplatu te naknade.

- 13 Kad je riječ o drugom tužbenom razlogu koji je žalitelj istaknuo u prvostupanjskom postupku, koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja i nediskriminacije koja proizlazi iz preispitivanja njegove situacije s obzirom na uvjete predviđene u članku 4. stavku 1. točki (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, Opći ga je sud odbio nakon ispitivanja provedenog u točkama 75. do 106. pobijane presude.
- 14 Točnije, Opći je sud u biti presudio da se poštovanje navedenog načela nameće ne samo na datum stupanja dotične osobe u službu nego i prilikom preispitivanja postojanja prava na isplatu naknade za život u inozemstvu nakon promjene njezine osobne situacije. Opći sud smatra da se od dana kad je žalitelj stekao belgijsko državljanstvo s njim treba postupati na isti način kao i sa bilo kojim drugim belgijskim ili bivšim belgijskim državljaninom, čiji boravak u Belgiji, čak i na kratko, tijekom „referentnog razdoblja od deset godina” prije stupanja u službu može biti dovoljan za isključenje prava na tu naknadu, prema članku 4. stavku 1. točki (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju.
- 15 Kada je riječ o trećem tužbenom razlogu istaknutom u prvom stupnju, kojim je žalitelj prigovorio Komisiji da je povrijedila načelo jednakog postupanja i nediskriminacije usvojivši u spornoj odluci tumačenje članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, Opći je sud u točkama 112. i 113. pobijane presude istaknuo da tumačenje koje zagovara žalitelj nije bilo u skladu sa samim tekstom te odredbe kao ni s njezinim dosegom, tako da ga se moglo samo odbiti.
- 16 Izvodeći zaključke na temelju tih razmatranja, Opći sud također je odbio četvrti tužbeni razlog koji je žalitelj podredno istaknuo u prvom stupnju i koji se temelji na prigovoru nezakovitosti usmjerenom protiv članka 4. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, kao i druge dijelove podnesenih zahtjeva i, slijedom toga, tužbu u cijelosti (točke 123. do 132. pobijane presude).

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 17 Žalitelj od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu;
 - poništi spornu odluku na temelju spisa koji mu je podnesen;
 - naloži Komisiji da od 1. prosinca 2017. ponovno uspostavi njegovo pravo na isplatu naknade za život u inozemstvu i putnih troškova kojih je bio korisnik kao i pravo na naknade koje mu nisu isplaćene između 1. prosinca 2017. i datuma ponovnog uspostavljanja prava koje je imao, uvećano za kamate;
 - naloži Komisiji snošenje troškova postupka pred Sudom i Općim sudom.
- 18 Komisija i Vijeće Europske unije zahtijevaju da se žalba odbije i da se žalitelju naloži snošenje troškova.

Žalba

- 19 U prilog osnovanosti žalbe, žalitelj ističe dva žalbena razloga. Prvi žalbeni razlog temelji se na pogrešnom tumačenju članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju. Drugi žalbeni razlog temelji se na neopravdanoj diskriminaciji koja proizlazi iz toga što je Opći sud primijenio članak 4. stavak 1. točku (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju.

Prvi dio, koji se temelji na pogrešnom tumačenju članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju

Argumentacija stranaka

- 20 Žalitelj tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom tumačenja članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku time što je smatrao da ta odredba dopušta ili zahtijeva ukidanje prava dužnosnika na isplatu naknade za život u inozemstvu jer je stekao državljanstvo države u svojem mjestu rada, a da tu državu nije promijenio.
- 21 Žalitelj najprije ističe da se u potpunosti slaže s pretpostavkom u zaključivanju Općeg suda, iznesenom u točkama 47. do 50. pobijane presude, u pogledu cilja naknade za život u inozemstvu, koji se sastoji od naknade za poteškoće i troškove koje je dužnosnik pretrpio zbog udaljenosti između države njegova mjesta rada i države njegova mjesta podrijetla.
- 22 Potreba da se naknada osigura tijekom cijele dužnosnikove karijere, u državi u kojoj je stupio u službu, očita je s obzirom na to da troškovi i poteškoće ne nestaju čak ni ako je taj dužnosnik tijekom cijele svoje karijere bio u inozemstvu te je stvorio različite vrste veza s državom u svojem mjestu rada. Naprotiv, kao što je to Opći sud naveo u točki 47. pobijane presude, ti troškovi i poteškoće čak bi se mogli povećati.
- 23 Prema tužiteljevu mišljenju, veza između države podrijetla dotičnog dužnosnika prilikom njegova zapošljavanja i prava na isplatu naknade za život u inozemstvu objašnjava zašto je tekst članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, s jedne strane, usmjeren samo na razdoblja koja su prethodila stupanju u službu tog dužnosnika, a ne na događaje do kojih može doći nakon tog stupanja u službu i, s druge strane, zašto se u njemu u izrazu „nema ili nije imao državljanstvo” države mjesta rada koristi prezent indikativa, što upućuje na to da je državljanstvo navedenog dužnosnika na dan stupanja u službu valjalo uzeti u obzir.
- 24 Pogreška koja se tiče prava kojom je zahvaćena pobijana presuda proizlazi iz činjenice da je Opći sud svojim rasuđivanjem došao do rezultata koji nije u skladu s razlogom postojanja naknade za život u inozemstvu, poput onog izloženog u točkama 47. do 50. pobijane presude, odnosno da bi se ta naknada trebala dodijeliti na temelju okolnosti koje su postojale na dan stupanja u službu dotičnog dužnosnika i da se njegovo pravo na njezinu isplatu ne može nakon toga ukinuti, osim ako dotična osoba ne promijeni mjesto rada.
- 25 Osim toga, Opći je sud u točkama 36. i 50. pobijane presude priznao da integracija dotičnog dužnosnika u državu njegova mjesta rada nakon njegova stupanja u službu ne utječe na pravo na isplatu naknade za život u inozemstvu.

- 26 Prema mišljenju žalitelja i suprotno onomu što je Opći sud presudio u točki 51. pobijane presude, zakonodavac Unije namjerno nije razmotrio pitanje promjene državljanstva nakon zapošljavanja dotičnog dužnosnika. Jedini zaključak koji iz toga treba izvesti, uzimajući u obzir svrhu naknade za život u inozemstvu, jest taj da stjecanje novog državljanstva nakon stupanja u službu dotične osobe ne može biti razlog za ukidanje prava na naknadu za život u inozemstvu ako je ona prvotno ispunjavala tražene uvjete.
- 27 Osim toga, to je tumačenje potvrđeno zaključkom Općeg suda iz točke 49. pobijane presude, prema kojem naknada za život u inozemstvu ima za cilj potaknuti zapošljavanje na najširoj mogućoj zemljopisnoj osnovi. Ta se naknada štete stoga ne može preispitati nakon stupanja dotične osobe u službu.
- 28 Žalitelj u replici dodaje, upućujući na izraz „fikcija”, upotrijebljen u točki 85. pobijane presude, da članak 4. stavak 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju treba tumačiti na način da se izbjegne primjena takve „fikcije” koja se sastoji u tome da se smatra da je do promjene državljanstva dužnosnika došlo retroaktivno na dan njegova stupanja u službu. Naime, na dan donošenja članka 4. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju zakonodavac Unije bio je potpuno svjestan situacija dvostrukog državljanstva ili stjecanja novog državljanstva. Međutim, nije izričito predvidio da će se pravo na isplatu naknade za život u inozemstvu ukinuti u takvim okolnostima.
- 29 Osim toga, žalitelj smatra da bi, ako bi se kriteriji iz članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju primjenjivali nakon stupanja u službu dotičnog dužnosnika, trajanje boravišta u državi mjesta rada trebalo stoga uzeti u obzir. Budući da promjena boravišta dotične osobe nakon njezina stupanja u službu – s obzirom na to da je uvjet boravišta važniji od dvaju uvjeta za procjenu potrebe za naknadom, pri čemu je uvjet državljanstva sekundaran – ne dovodi do ponovne procjene potrebe za naknadom, isto bi trebalo vrijediti za promjenu državljanstva dotične osobe. Prema mišljenju žalitelja, dužnosnik je morao napustiti državu svojeg mjesta boravišta kako bi ušao u službu ili je tamo mogao ostati. Stoga se uvjeti za dodjelu prava na isplatu naknade za život u inozemstvu u potpunosti temelje na situaciji koja prethodi stupanju u službu dotične osobe.
- 30 Komisija, koju podupire Vijeće, smatra da prvi žalbeni razlog treba odbiti.

Ocjena Suda

- 31 Najprije valja istaknuti da žalitelj nije iznio nikakav prigovor u odnosu na rasuđivanje iz točaka 55. do 73. pobijane presude, na temelju kojeg je Opći sud odbio argumentaciju prema kojoj je žalitelj bio prisiljen zatražiti belgijsko državljanstvo s obzirom na moguće povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz Unije.
- 32 Iz toga slijedi da ispitivanje prvog žalbenog razloga treba krenuti od pretpostavke da je žalitelj, koji je imao samo državljanstvo Ujedinjene Kraljevine na dan stupanja u službu u Komisiji 2001., dobrovoljno tijekom karijere stekao državljanstvo države svojega mjesta rada, u studenome 2017.
- 33 Valja podsjetiti na to da je naknada za život u inozemstvu predviđena člankom 4. stavkom 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, koja se izračunava, posebno, na temelju iznosa osnovne plaće dotičnog dužnosnika, element njegove plaće koja se mjesečno isplaćuje.

- 34 Dodjela takvog elementa plaće u službeničkom pravu Unije ne može stvoriti stečena prava koja bi se protivila njegovu mogućem ukidanju (vidjeti u tom smislu presudu od 9. ožujka 1978., Herpels/Komisija, 54/77, EU:C:1978:45, t. 39.). Stoga je Opći sud u točki 38. pobijane presude pravilno presudio, a da to žalitelj uostalom nije osporio, da, u biti, iz odredbi Pravilnika o osoblju, osobito iz njegova članka 4. stavka 1. Priloga VII., nikako ne proizlazi da je dodjela prava na isplatu naknade za život u inozemstvu stečeno pravo.
- 35 Također, u točki 37. pobijane presude, na temelju presude navedene u prethodnoj točki ove presude, Opći sud ispravno je zaključio da, s obzirom na to da se naknada za život u inozemstvu isplaćuje mjesečno, uprava je ne može nastaviti isplaćivati ako dođe do događaja koji značajno mijenja situaciju osobe koja je prima ako to utječe na uvjete kojima je uvjetovana dodjela prava na isplatu te naknade.
- 36 Iako formalno ne kritizira osnovanost tog utvrđenja, žalitelj ipak ističe da je Opći sud pogrešno smatrao da to što je dužnosnik tijekom karijere stekao državljanstvo države svojega mjesta rada utječe na uvjete za dodjelu prava na isplatu naknade za život u inozemstvu predviđene člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju. Prema žaliteljevu mišljenju, ti uvjeti moraju, osim u slučaju promjene države mjesta rada dotične osobe, biti ispunjeni isključivo prije njezina stupanja u službu.
- 37 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, u skladu s prvom alinejom te odredbe, naknada za život u inozemstvu dodjeljuje dužnosniku „koji nema i nikada nije imao državljanstvo države na čijem se državnom području nalazi njegovo mjesto rada” i, u skladu s drugom alinejom, „koji nije tijekom razdoblja od pet godina koje ističe šest mjeseci prije nego što je stupio na dužnost, imao uobičajeno boravište ili obavljao svoju glavnu profesionalnu djelatnost na europskom državnom području navedene države”.
- 38 S obzirom na tekst članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, pravo na naknadu za život u inozemstvu dodjeljuje se samo dužnosniku koji ispunjava dva negativna kumulativna uvjeta predviđena tom odredbom (rješenje od 6. srpnja 2021., Karpeta-Kovalyova/Komisija, C-717/20 P, neobjavljeno, EU:C:2021:542, t. 11.), od kojih se prvim, koji se nalazi u prvoj alineji te odredbe, zahtijeva da taj dužnosnik nema i nikada nije imao državljanstvo države na čijem se državnom području nalazi njegovo mjesto rada.
- 39 Ako, kao što to žalitelj tvrdi, uvjet prema kojem dotični dužnosnik „nema i nikada nije imao državljanstvo” države svojeg mjesta rada treba ocjenjivati samo na dan stupanja u službu dotičnog dužnosnika, a ne tijekom cijele njegove karijere, ta odredba, u kojoj se upotrebljava indikativ prezenta i koja se odnosi na element plaće tog dužnosnika koji se isplaćuje mjesečno bila bi drugačije formulirana, kao što je to Opći sud pravilno naveo u točki 45. pobijane presude.
- 40 Tako se tekst navedene odredbe ne ograničava na upućivanje na datum „stupanja u službu” dotične osobe samo radi ocjene ispunjenja drugog, također negativnog, uvjeta primjene članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, odnosno nepostojanja uobičajenog boravišta ili profesionalne aktivnosti na državnom području države mjesta rada dotične osobe tijekom „petogodišnjeg referentnog razdoblja” koje ističe šest mjeseci prije tog datuma. Naprotiv, na taj datum neupitno treba uputiti kako bi se ispitalo poštovanje prvog uvjeta prema kojem dotični dužnosnik ne mora imati državljanstvo te države.

- 41 Tekstom ostalih odredbi članka 4. Priloga VII. Pravilniku o osoblju kao i strukturom tog članka potkrepljuje se analiza prema kojoj se taj prvi uvjet, koji se odnosi na nepostojanje državljanstva države mjesta rada, ne odnosi samo na državljanstvo koje je dotični dužnosnik imao prije nego li je stupio u službu.
- 42 Naime, s jedne strane, na temelju članka 4. stavka 1. točke (b) tog priloga, pravo na isplatu naknade za život u inozemstvu može se dodijeliti i dužnosniku „koji ima ili je imao državljanstvo” države njegova mjesta rada i koji ispunjava ostale uvjete iz te odredbe. Osim toga, valja napomenuti da se naknada za život u inozemstvu iz članka 4. stavka 2. navedenog priloga dodjeljuje samo dužnosniku koji, „s obzirom na to da nema niti je ikad imao državljanstvo države na čijem se području nalazi njegovo mjesto rada” i koji ne ispunjava druge uvjete za dobivanje naknade za život u inozemstvu. Stoga se ni jednom od tih odredbi ne sugerira da se uvjet postojanja ili nepostojanja državljanstva države mjesta rada dotičnog dužnosnika odnosi samo na državljanstvo tog dužnosnika na dan njegova stupanja u službu u institucijama Unije.
- 43 S druge strane, kad je riječ o strukturi članka 4. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, važno je istaknuti da se, na temelju članka 4. stavka 3. tog priloga, dužnosnik koji je automatski na temelju braka stekao državljanstvo države na čijem se državnom području nalazi njegovo mjesto rada „poistovjećuje” s onim iz članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje navedenog priloga. Taj članak 4. stavak 3. uvršten u Pravilnik o osoblju nakon presuda od 20. veljače 1975., Airola/Komisija (21/74, EU:C:1975:24) i od 20. veljače 1975. Van den Broeck/Komisija (37/74, EU:C:1975:25) tako neutralizira učinke automatskog stjecanja državljanstva države mjesta rada dotičnog dužnosnika kada se potonji njega ne može odreći.
- 44 Međutim, članak 4. stavak 3. Priloga VII. Pravilniku o osoblju bio bi lišen korisnog učinka ako bi se odredba na koju upućuje odnosila samo na stjecanje državljanstva države mjesta rada dotičnog dužnosnika prije njegova stupanja u službu. Naime, budući da je cilj članka 4. stavka 3. tog priloga, kako bi se zajamčilo poštovanje načela nediskriminacije, spriječiti da se dužnosniku ukine pravo na isplatu naknade za život u inozemstvu od strane uprave nakon što je brakom stekao državljanstvo države njegova mjesto rada bez mogućnosti odricanja, ta odredba, kao i članak 4. stavak 1. točka (a) prva alineja Priloga VII. Pravilniku o osoblju, mora se primijeniti čak i kada je to državljanstvo stečeno nakon stupanja u službu dotične osobe.
- 45 Osim toga, prihvaćanje žaliteljevih prigovora iznesenih protiv tumačenja članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, koje je prihvaćeno u pobijanoj presudi, dovelo bi do toga da se u slučaju da dotični dužnosnik stekne državljanstvo države njegova mjesta rada nakon njegova stupanja u službu smatra da je izvorno državljanstvo tog dužnosnika jedino njegovo „stvarno državljanstvo”, što je Sud izričito odbio u presudi od 14. prosinca 1979., Devred/Komisija (257/78, EU:C:1979:294, t. 14.).
- 46 Točno je da je integracija dotičnog dužnosnika u državu njegova mjesta rada nakon njegova stupanja u službu nevažna u pogledu primjene članka 4. stavka 1. točke (a) druge alineje Priloga VII. Pravilniku o osoblju. Također je točno, kao što je to Sud više puta presudio, da je svrha naknade za život u inozemstvu nadoknaditi posebne troškove i poteškoće koji proizlaze iz preuzimanja dužnosti u institucijama Unije za dužnosnike koji su zbog toga dužni promijeniti boravište (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 1994., Magdalena Fernández/Komisija, C-452/93 P, EU:C:1994:332, t. 20., i rješenje od 6. srpnja 2021., Karpeta-Kovalyova/Komisija, C-717/20 P, neobjavljeno, EU:C:2021:542, t. 4.).

- 47 Međutim, ta razmatranja ne znače da, čak i ako je uvjet koji se odnosi na državljanstvo dotičnog dužnosnika predviđen samo kao podređan (vidjeti u tom smislu presudu od 15. siječnja 1981., Vutera/Komisija, 1322/79, EU:C:1981:6, t. 6.), se prilikom primjene tog uvjeta mora nužno zanemariti događaje, poput promjene državljanstva, do kojih dođe nakon stupanja dotičnog službenika u službu.
- 48 Također je točno, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 47. pobijane presude, da troškovi i poteškoće koji proizlaze iz preuzimanja dužnosti u institucijama Unije mogu nastaviti postojati za dužnosnike koji su, poput žalitelja, tijekom karijere dobrovoljno stekli državljanstvo države svojega mjesta rada.
- 49 To ne mijenja činjenicu da Pravilnik ne zanemaruje takvu situaciju jer naknada za život u inozemstvu nije automatski izgubljena u budućnosti u takvom slučaju. Naime, unatoč bitnoj promjeni osobne situacije dotičnog dužnosnika koja je nastala stjecanjem državljanstva države njegova mjesta rada, Pravilnik o osoblju omogućava tom dužnosniku zadržavanje, pod određenim uvjetima, primanja takve naknade, i to ne više na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) njegova Priloga VII., nego na temelju njegova članka 4. stavka 1. točke (b).
- 50 Iako je točno, kao što to žalitelj ističe i kao što je to, uostalom, Opći sud istaknuo u točki 76. pobijane presude, da je uvjete primjene članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju sud Unije tumačio uže od onih iz njegova članka 4. stavka 1. točke (a) druge alineje, važno je istaknuti da žalitelj ipak nije iznio nikakvu kritiku u pogledu te razlike niti je Općem sudu prigovorio to što je u točkama 125. do 127. pobijane presude odbio prigovor nezakonitosti članka 4. stavka 1. Priloga VII. Pravilnika o osoblju kojeg je podredno istaknuo u prvom stupnju.
- 51 Stoga je Opći sud pravilno protumačio članak 4. stavak 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju na način da dužnosnik koji nakon svojeg stupanja u službu stekne državljanstvo države svojega mjesta rada gubi u budućnosti pravo na naknadu za život u inozemstvu koja mu je bila dodijeljena na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, što znači da pravo na isplatu te naknade tog dužnosnika treba preispitati uprava, kao što je to Opći sud, u biti, utvrdio u točki 52. pobijane presude.
- 52 Iz navedenog proizlazi da prvi žalbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na neopravdanoj diskriminaciji koja proizlazi iz toga što je Opći sud primijenio članak 4. stavak 1. točku (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju

Argumentacija stranaka

- 53 Žalitelj tvrdi da Opći sud nije pravilno ispitao argumentaciju koju je on istaknuo u prvostupanjskom postupku, prema kojoj je primjena članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju na dužnosnike koji su nakon stupanja u službu stekli državljanstvo države mjesta rada diskriminatorna.
- 54 Prema mišljenju žalitelja, Opći sud nije pravilno analizirao, s jedne strane, različite situacije o kojima je riječ i, s druge strane, pitanje može li se diskriminacija koju je valjalo utvrditi objektivno opravdati.

- 55 S obzirom na cilj naknade za život u inozemstvu, žalitelj tvrdi da dužnosnici koji tijekom karijere steknu državljanstvo države svojeg mjesta rada i dužnosnici koji imaju to državljanstvo na dan svojeg stupanja u službu, kako su utvrđeni u točkama 87. i 89. pobijane presude, predstavljaju dvije kategorije vrlo različitih dužnosnika. Naime, udaljenost od njihova mjesta podrijetla na te dvije kategorije dužnosnika trebala bi utjecati na različit način.
- 56 Međutim, Opći sud ni u jednoj fazi svoje analize nije razmotrio postojanje navedenih dviju kategorija dužnosnika niti je predvidio posljedice jednakog postupanja s njima. Opći je sud u točkama 87. do 89. pobijane presude samo pogrešno izjednačio kategoriju dužnosnika koji su stekli državljanstvo države njihova mjesta rada nakon što su stupili u službu s kategorijom dužnosnika koji su imali ili su bili imali to državljanstvo prije njihova stupanja u službu.
- 57 Iako je Opći sud razlikovao te dvije kategorije dužnosnika, utvrdio je da se, na temelju „fikcije” usvojene u spornoj odluci, s njima postupalo na isti način te da se na njih primjenjuje ista „stroga pretpostavka” postojanja uskih veza s mjestom rada tijekom deset godina koje su prethodile njihovu stupanju u službu, koja se može oboriti samo dokazivanjem da dotični dužnosnik nije imao uobičajeno boravište u državi mjesta rada tijekom tih deset godina.
- 58 Žalitelj smatra da je pobijana presuda stoga zahvaćena povredom načela jednakog postupanja jer je kategorija dužnosnika koji nisu stekli državljanstvo države mjesta rada prije ili tijekom navedenih deset godina nepravедno podvrgnuta toj „strogoj pretpostavci”.
- 59 Žalitelj u replici dodaje da tumačenje i primjena članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju ne bi trebala dovesti do „fikcije” koja se sastoji u tome da se promjena državljanstva dotičnog dužnosnika smatra retroaktivnom na dan stupanja u službu dotične osobe. Takav pristup nema nikakvog smisla jer bi za dodjelu prava na naknadu za život u inozemstvu bilo potrebno provjeriti je li taj dužnosnik tijekom tih deset godina prekinuo svaku vezu s državom čije državljanstvo nije imao. Međutim, po definiciji, ne može se prekinuti veza koja nije postojala.
- 60 Štoviše, ta „fikcija” podrazumijeva „premještanje kategorija”. Drugim riječima, u odgovoru na žaliteljevu argumentaciju o povredi načela jednakog postupanja Opći sud je, kao i Komisija, „premjestio žalitelja iz jedne kategorije u drugu”. Žalitelj smatra da se nikakav prigovor diskriminacije ne bi mogao prihvatiti kad bi bilo moguće, kao što je to učinio Opći sud u pobijanoj presudi, fiktivno izmijeniti kategorizaciju kako bi se uklonila razlika u postupanju između dotičnih kategorija.
- 61 Prema žalitelju, tako dokazana razlika u postupanju ne može se opravdati ciljem na kojem se temelji dodjela prava na isplatu naknade za život u inozemstvu, čak i ako se na taj cilj ispravno podsjeća u točkama 47. do 50. pobijane presude.
- 62 U tom pogledu, činjenica, kao što je to Opći sud naveo u točki 86. pobijane presude, da se naknada za život u inozemstvu isplaćuje tijekom cijelog razdoblja obnašanja dužnosti nije relevantna. Ne osporavajući točnost te tvrdnje, žalitelj tvrdi da treba razlikovati uživanje pogodnosti iz Pravilnika o osoblju od pravne osnove na temelju koje je ona nastala. Budući da se pravo na isplatu naknade za život u inozemstvu utvrđuje na temelju okolnosti koje su prevladavale tijekom razdoblja koje je prethodilo stupanju u službu dotičnog dužnosnika, uzrok diskriminacije je ocjena tog razdoblja kao i odluka o odbijanju priznanja prava na isplatu te naknade. Uostalom, točka 86. pobijane presude nije u skladu s tvrdnjom iz, među ostalim, točke 47. te presude, prema kojoj se navedena naknada isplaćuje kako bi se nadoknadila udaljenost dotične osobe od njezina mjesta podrijetla, koja će i dalje postojati tijekom cijele karijere dotičnog dužnosnika.

- 63 Time što je propustio analizirati cilj naknade za život u inozemstvu kada je ispitao prigovor koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava. Uostalom, ispitivanje statističkih podataka koje su dostavile institucije Unije, provedeno u točkama 93. do 97. pobijane presude, u tom pogledu nije relevantno s pravnog stajališta.
- 64 Opći sud također je pogrešno primijenio članak 1.d stavak 5. Pravilnika o osoblju i stoga je presudio da nije na Komisiji da ispuni obvezu opravdavanja bilo kakve razlike u postupanju.
- 65 Komisija i Vijeće ističu da drugi žalbeni razlog treba odbiti.

Ocjena Suda

- 66 Valja podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi načelo jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presuda od 25. ožujka 2021., Alvarez y Bejarano i dr./Komisija, C-517/19 P i C-518/19 P, EU:C:2021:240, t. 52. i navedena sudska praksa).
- 67 U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju pravo na naknadu za život u inozemstvu imaju „dužnosnici koji su državljani ili su bili državljani države na čijem se državnom području nalazi njihovo mjesto rada, ali koji su tijekom razdoblja od deset godina koje je završilo na datum njihova stupanja u službu imali uobičajeno boravište izvan europskog područja te države zbog razloga koji nisu povezani s radom u nekoj drugoj državnoj službi ili međunarodnoj organizaciji”.
- 68 Posljedično, kada dužnosnik „ima ili je imao” državljanstvo države svojeg mjesta rada, on mora, kako bi ostvario naknadu za život u inozemstvu, ispunjavati uvjete iz članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju.
- 69 Točno je, u slučaju dužnosnika koji je, poput žalitelja, tijekom karijere dobrovoljno stekao državljanstvo države svojeg mjesta rada, da se primjena tih uvjeta svodi na provjeru, kao što to žalitelj pravilno navodi, je li tijekom razdoblja od deset godina koje je prethodilo stupanju u službu dotične osobe ona imala uobičajeno boravište izvan europskog državnog područja te države.
- 70 Naime, člankom 4. stavkom 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju ne predviđa se nijedna druga situacija u kojoj dužnosnik koji ima ili je imao državljanstvo države njegova mjesta rada u smislu točke (b) te odredbe ima pravo na isplatu naknade za život u inozemstvu.
- 71 S obzirom na navedeno, s jedne strane, kao što je to navedeno u točki 50. ove presude, žalitelj ne osporava ocjenu iz točke 76. pobijane presude prema kojoj je, kad je riječ o dužnosnicima koji imaju državljanstvo države njihova mjesta rada, okolnost da su tamo zadržali ili utvrdili svoje uobičajeno boravište, čak i samo u vrlo kratkom trajanju tijekom „desetogodišnjeg referentnog razdoblja”, dovoljna da dovede do odbijanja da se naknada za život u inozemstvu dodijeli ili njezina gubitka.
- 72 S druge strane, važno je pojasniti da je, u svrhu ocjene njegova prava na primanje te naknade, žalitelj bio izjednačen s dužnosnicima koji su državljani države njihova mjesta rada tek od datuma kada je i sam dobrovoljno stekao to državljanstvo, a ne prije tog datuma.

- 73 Međutim, žalitelj tvrdi da se on, čak i od navedenog datuma, nalazi u objektivno drukčijoj situaciji od one dužnosnika koji je, čak i prije nego li je stupio u službu, imao državljanstvo države svojega mjesta rada, s obzirom na to da njegovo mjesto podrijetla ostaje u Škotskoj.
- 74 Takva argumentacija dovodi do zanemarivanja činjenice da, dok je, na temelju članka 7. stavka 4. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, mjesto podrijetla dotičnog dužnosnika određeno na dan zapošljavanja dotične osobe i da do promjene tog mjesta dok je dotična osoba u službi može doći samo iznimno, na temelju njezina propisno obrazloženog zahtjeva, dodjela prava na plaćanje naknade za život u inozemstvu ovisi o različitim kriterijima i da to pravo mora, u slučaj značajne promjene okolnosti do koje je došlo nakon stupanja u službu dotične osobe, ponovno ispitati uprava, neovisno o zahtjevu potonje.
- 75 Odredbe Pravilnika o osoblju koje se odnose na utvrđivanje i promjenu mjesta podrijetla stoga nisu relevantne za objektivno razlikovanje žaliteljeve situacije od one drugog dužnosnika koji ima ili je imao državljanstvo države svojeg mjesta rada prije nego li je stupio u službu, u okviru primjene članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju.
- 76 Stoga je, u svrhu ocjene njegova prava na naknadu za život u inozemstvu i kao što je to Opći sud u biti utvrdio u točki 87. pobijane presude, jedina kategorija dužnosnika s kojom se žalitelj nakon stjecanja belgijskog državljanstva može objektivno usporediti ona dužnosnika koji imaju belgijsko državljanstvo.
- 77 Naime, nastaviti, nakon dobivanja državljanstva države svojega mjesta rada, kao što to žalitelj tvrdi, s njegovim izjednačavanjem s dužnosnicima koji nisu niti su ikada bili državljani te države, u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Priloga VII. Pravilniku o osoblju, dovelo bi do zanemarivanja posebnih kategorija utvrđenih u članku 4. tog Priloga VII., među kojima je i kategorija iz članka 4. stavka 3. navedenog priloga.
- 78 Žaliteljeva situacija u konačnici je usporediva sa situacijom dužnosnika koji je, iako je imao mogućnost odreći se državljanstva države svojeg mjesta rada, automatski stečenog nakon sklapanja braka s državljaninom te države, dobrovoljno odlučio zadržati to državljanstvo, što dovodi do toga da se na tog dužnosnika primjenjuju uvjeti iz članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju (vidjeti u tom smislu presudu od 14. prosinca 1979., Devred/Komisija, 257/78, EU:C:1979:294, t. 12. i 14.).
- 79 Stoga bi neprimjena članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilnika o osoblju na žaliteljevu situaciju od datuma kada je stekao belgijsko državljanstvo dovela do toga da se s potonjim, bez objektivnog opravdanja, postupa povoljnije nego s dužnosnicima koji su, iako su se mogli odreći državljanstva države svojeg mjesta rada, koje su automatski stekli brakom, odlučili zadržati to državljanstvo ili čak, kao što je to Opći sud primijetio u stavku 87. pobijane presude, tretirati ga povoljnije od belgijskih državljana po rođenju, koji su stupili u službu u instituciji Unije čije je sjedište u Belgiji, koji su morali ispuniti stroge uvjete nametnute tom odredbom kako bi tijekom cijele svoje karijere imali pravo na naknadu za život u inozemstvu.
- 80 Štoviše, valja podsjetiti na to da preispitivanje osobne situacije dužnosnika, poput žaliteljeve, na temelju članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, počevši od dana kada je dotična osoba stekla državljanstvo države svojeg mjesta rada, automatski ne podrazumijeva ukidanje njegova prava na isplatu naknade za život u inozemstvu u budućnosti. Naime, nakon

takvog preispitivanja taj dužnosnik prestaje primati tu naknadu samo ako se utvrdi da je imao uobičajeno boravište na europskom području te države tijekom razdoblja od deset godina koje je prethodilo njegovu stupanju u službu.

- 81 Iako žalitelj tijekom cijelog sudskog postupka nikada nije tvrdio da zapravo nije imao uobičajeno boravište u Belgiji, barem u jednom dijelu „desetogodišnjeg referentnog razdoblja”, općenito se čini da drugi uvjet predviđen u članku 4. stavku 1. točki (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju lakše ispunjava dužnosnik koji je tijekom svoje karijere stekao državljanstvo države svojega mjesta rada nego dužnosnik koji državljanstvo države svojega mjesta rada ima od svojeg rođenja ili koji ga je stekao prije nego li je stupio u službu i za kojeg se može pretpostaviti da je održavao višestruke i bliske veze s tom državom.
- 82 Stoga, Opći sud time što je u točki 97. pobijane presude zaključio da žalitelj, kako bi nastavio primati naknadu za život u inozemstvu od datuma kada je dobrovoljno stekao državljanstvo države svojeg mjesta rada, kao i svaki dužnosnik koji ima to državljanstvo mora ispuniti uvjete iz članka 4. stavka 1. točke (b) Priloga VII. Pravilniku o osoblju, nije povrijedio načelo jednakog postupanja.
- 83 Slijedom navedenog, drugi tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.
- 84 Uzimajući u obzir sva prethodno navedena razmatranja, s obzirom na to da ni jedan od žalbenih razloga istaknutih u prilog žalbi nije prihvaćen, žalbu treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 85 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.
- 86 U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 87 U predmetnom slučaju, budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova Komisije, u skladu s njezinim zahtjevom.
- 88 Na temelju članka 184. stavka 4. Poslovnika, stranci koja je intervenirala u prvom stupnju, a nije sama podnijela žalbu, ne može se naložiti snošenje troškova žalbenog postupka, osim ako je sudjelovala u pisanom ili usmenom dijelu tog postupka. Kad je takva stranka sudjelovala u postupku, Sud može odlučiti da sama snosi vlastite troškove.
- 89 U ovom slučaju, budući da je Vijeće, intervenijent u prvom stupnju, sudjelovalo u postupku pred Sudom a da nije podnijelo žalbu, valja odlučiti da ono snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Žalba se odbija.**
- 2. Colinu Brownu se nalaže snošenje, osim vlastitih, troškova Europske komisije.**
- 3. Vijeće Europske unije snosit će vlastite troškove.**

Potpisi