



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 25 marca 2021 r. *

Odwołanie – Służba publiczna – Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej –
Nowelizacja regulaminu pracowniczego – Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1023/2013 –
Nowe przepisy dotyczące zwrotu kosztów corocznej podróży i przyznawania czasu podróży –
Związek ze statusem ekspatrianta lub osoby zatrudnionej za granicą – Zarzut niezgodności z prawem –
Zasady równego traktowania i proporcjonalności – Dogłębność kontroli sądowej

W sprawach połączonych C-517/19 P i C-518/19 P

mających za przedmiot dwa odwołania w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 8 lipca 2019 r.,

María Álvarez y Bejarano, zamieszkała w Namurze (Belgia),

Ana-Maria Enescu, zamieszkała w Overijse (Belgia),

Lucian Micu, zamieszkały w Brukseli (Belgia),

Angelica Livia Salanta, zamieszkała w Feschaux (Belgia),

Svetla Shulga, zamieszkała w Wezembeek-Oppem (Belgia),

Soldimar Urena de Poznanski, zamieszkała w Laeken (Belgia),

Angela Vakalis, zamieszkała w Brukseli,

Luz Anamaria Chu, zamieszkała w Brukseli,

Marli Bertolete, zamieszkała w Brukseli,

María Castro Capcha, zamieszkała w Brukseli,

Hassan Orfe El, zamieszkały w Leeuw-Saint-Pierre (Belgia),

Evelyne Vandevoorde, zamieszkała w Brukseli (C-517/19 P),

Jakov Ardalic, zamieszkały w Brukseli,

Liliana Bicanova, zamieszkała w Taintignies (Belgia),

Monica Brunetto, zamieszkała w Brukseli,

* Język postępowania: francuski.

Claudia Istoc, zamieszkała w Waremme (Belgia),

Sylvie Jamet, zamieszkała w Brukseli,

Despina Kanellou, zamieszkała w Brukseli,

Christian Stouraitis, zamieszkały w Wasmuel (Belgia),

Abdelhamid Azbair, zamieszkały w Ruysbroeek Leeuw-Saint-Pierre (Belgia),

Abdel Bouzanih, zamieszkały w Brukseli,

Bob Kitenge Ya Musenga, zamieszkały w Nieuwerkerken, Alost (Belgia),

El Miloud Sadiki, zamieszkały w Brukseli,

Cam Tran Thi, zamieszkała w Brukseli (C-518/19 P),

których reprezentowali S. Orlandi i T. Martin, avocats,

strona skarżąca,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania byli:

Komisja Europejska, którą reprezentowali G. Gattinara i B. Mongin, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji (C-517/19 P),

Rada Unii Europejskiej, którą reprezentowali M. Bauer i R. Meyer, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji (C-518/19 P),

interwenient w pierwszej instancji (C-517/19 P),

Parlament Europejski, który reprezentowały C González Argüelles i E. Taneva, w charakterze pełnomocniczek,

interwenient w pierwszej instancji (C-517/19 i C-518/19),

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Prechal, prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego trzeciej izby, N. Wahl, F. Biltgen i L.S. Rossi (sprawozdawczynie), sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: M.-A. Gaudissart, zastępca sekretarza,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 lipca 2020 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 października 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Maria Alvarez y Bejarano, Ana-Maria Enescu, Angelica Livia Salanta, Svetla Shulga, Soldimar Urena de Poznanski, Angela Vakalis, Luz Anamaria Chu, Marli Bertolete, Maria Castro Capcha, Evelyne Vandevoorde, Lucian Micu i Hassan Orfe El z jednej strony (C-517/19), a także Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzanih, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki i Cam Tran Thi, Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet i Despina Kanellou z drugiej strony (C-518/19), żądają w odwołaniach uchylecia, odpowiednio, wyroków Sądu Unii Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2019 r.: Alvarez y Bejarano i in./Komisja (T-516/16 i T-536/16, niepublikowanego, zwanego dalej „pierwszym zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2019:267) oraz Ardalic i in./Rada (T-523/16 i T-542/16, niepublikowanego, zwanego dalej „drugim zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2019:272), którymi Sąd oddalił ich skargi o stwierdzenie nieważności decyzji, odpowiednio, Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, o zaprzestaniu z dniem 1 stycznia 2014 r. przyznawania im co roku dwóch i pół dodatkowych dni urlopu na podróż do miejsca pochodzenia (zwanym dalej „czasem podróży”) oraz wypłacania zryczałtowanych kosztów corocznej podróży z miejsca pracy do miejsca pochodzenia (zwanym dalej „zwrotem kosztów corocznej podróży”) (zwanym dalej „zaskarżonymi decyzjami”).

Ramy prawne

Poprzedni regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej

- 2 Artykuł 7 załącznika V do regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej w brzmieniu sprzed wejścia 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) (zwanego dalej „poprzednim regulaminem pracowniczym”), zatytułowanego „Urlop”, brzmiał następująco:

„Długość urlopu określona w przepisach sekcji 1 jest uzupełniana o czas podróży obliczany na podstawie odległości, którą urzędnik ma do pokonania koleją między miejscem spędzania urlopu a miejscem zatrudnienia, w następujący sposób:

[...]

Do celów niniejszego artykułu, miejscem spędzania urlopu w odniesieniu do urlopu corocznego jest miejsce pochodzenia.

Przepisy poprzedzające stosuje się do urzędników, których miejsce zatrudnienia znajduje się na terytoriach państw członkowskich. W przypadku gdy miejsce zatrudnienia znajduje się poza tymi terytoriami, czas podróży ustala się na mocy specjalnej decyzji, uwzględniającej szczególne potrzeby”.

- 3 Na podstawie przepisów art. 57 poprzedniego regulaminu pracowniczego w związku z art. 16 i 91 warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia nr 1023/2013 art. 7 załącznika V do dawnego regulaminu pracowniczego miał zastosowanie w drodze analogii do członków personelu kontraktowego.

- 4 Artykuł 7 załącznika VII do poprzedniego regulaminu pracowniczego, zatytułowany „Wynagrodzenie i zwrot kosztów”, stanowił:

„1. Urzędnik uprawniony jest do otrzymania zwrotu kosztów podróży dla siebie, swojego małżonka oraz osób pozostających na jego utrzymaniu, które faktycznie zamieszkują z nim w jednym gospodarstwie domowym:

- a) przy rozpoczęciu służby: z miejsca naboru do miejsca zatrudnienia;
- b) przy zakończeniu służby zgodnie z art. 47 [poprzedniego regulaminu pracowniczego]: z miejsca zatrudnienia do miejsca jego pochodzenia zgodnie z ust. 3;
- c) w przypadku przeniesienia związanego ze zmianą miejsca zatrudnienia.

[...]

3. Miejsce pochodzenia urzędnika jest określane w momencie rozpoczęcia służby, przy uwzględnieniu miejsca jego naboru lub miejsca stanowiącego centrum jego interesów życiowych. Miejsce pochodzenia określone w ten sposób może zostać zmienione w drodze szczególnej decyzji organu powołującego w czasie, gdy urzędnik pozostaje w służbie lub przy zakończeniu przez niego służby. Podczas pozostawania w służbie, decyzja taka podejmowana jest jedynie wyjątkowo po przedstawieniu przez urzędnika odpowiednich dokumentów na poparcie wniosku”.

- 5 Artykuł 8 załącznika VII do byłego regulaminu pracowniczego stanowił:

„1. W każdym roku kalendarzowym urzędnicy są uprawnieni do otrzymania kwoty odpowiadającej kosztom odbytej przez nich podróży z miejsca zatrudnienia do miejsca pochodzenia określonego w art. 7 [niniejszego załącznika], a jeżeli mają prawo do dodatku na gospodarstwo domowe, także kosztom podróży małżonka i osób pozostających na utrzymaniu w rozumieniu art. 2 [niniejszego załącznika].

[...]

2. Wysokość zryczałtowanego świadczenia ustala się na podstawie odległości geograficznej pomiędzy miejscem zatrudnienia urzędnika a miejscem pochodzenia wyrażonej w kilometrach;

[...]

4. Wspomniane przepisy mają zastosowanie do urzędników, których miejsce pracy znajduje się na terytoriach państw członkowskich. [...]

Przedmiotowe koszty podróży są zwracane w formie zryczałtowanej kwoty obliczonej na podstawie kosztu biletu lotniczego w klasie o jeden stopień wyższej niż klasa ekonomiczna”.

- 6 Na podstawie przepisów art. 22, 26 i 92 warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej w brzmieniu sprzed wejścia w życie rozporządzenia nr 1023/2013 art. 7 i 8 załącznika VII do dawnego regulaminu pracowniczego miały co do zasady zastosowanie w drodze analogii do członków personelu kontraktowego.

Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej

- 7 W dniu 1 stycznia 2014 r. wszedł w życie regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej, w brzmieniu wynikającym z rozporządzenia nr 1023/2013 (zwany dalej „regulaminem pracowniczym”).

8 Zgodnie z brzmieniem motywów 2, 12 i 24 rozporządzenia nr 1023/2013:

„(2) [...] konieczne jest zapewnienie uregulowań ramowych pozwalających na przyciągnięcie, zatrudnienie i zatrzymanie wysoko wykwalifikowanych pracowników władających wieloma językami, niezależnych i reprezentujących najwyższe standardy zawodowe, wybieranych spośród obywateli państw członkowskich przy zastosowaniu zasady jak najszerzego zasięgu geograficznego i przy należyтым uwzględnieniu równowagi płci, oraz umożliwienie takim pracownikom wykonywania obowiązków w sposób jak najbardziej skuteczny i efektywny. W związku z tym należy przezwyciężyć obecne trudności, jakich doświadczają instytucje unijne przy naborze urzędników lub pracowników pochodzących z niektórych państw członkowskich.

[...]

(12) W konkluzjach z dnia 8 lutego 2013 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych Rada Europejska wskazała, że potrzeba konsolidacji finansów publicznych w krótkiej, średniej i długiej perspektywie wymaga szczególnych wysiłków ze strony każdej administracji publicznej i jej pracowników, aby poprawić wydajność i efektywność oraz dostosować się do zmieniającej się sytuacji gospodarczej. Postulat ten był w istocie powtórzeniem celu określonego we wniosku Komisji z 2011 r. dotyczącym zmiany regulaminu pracowniczego urzędników i warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej, w którym to wniosku dążono do zapewnienia oszczędności i uznano, że wyzwania, przed jakimi stoi obecnie Unia Europejska, wymagają szczególnego wysiłku ze strony każdej administracji publicznej oraz każdego ich pracownika, w celu poprawy wydajności oraz dostosowaniu się do zmieniających się warunków gospodarczych i społecznych w Europie. Rada Europejska wezwała ponadto – w ramach reformy regulaminu pracowniczego – do korekty wynagrodzeń i emerytur wszystkich pracowników instytucji unijnych poprzez zawieszenie stosowania metody aktualizacji wynagrodzeń na dwa lata oraz do ponownego wprowadzenia nowej składki solidarnościowej w ramach reformy metody aktualizacji wynagrodzeń.

[...]

(24) Zasady dotyczące czasu podróży w związku z urlopem oraz rocznego zwrotu kosztów podróży między miejscem zatrudnienia a miejscem pochodzenia powinny zostać unowocześnione, zracjonalizowane i powiązane z przyznaniem statusu ekspatrianta w celu uproszczenia ich stosowania i poprawy ich przejrzystości. W szczególności należy zastąpić czas podróży w związku z urlopem corocznym urlopem z tytułu miejsca pochodzenia i ograniczyć go do maksymalnie dwóch i pół dnia”.

9 Artykuł 7 załącznika V do regulaminu pracowniczego, zatytułowany „Urlop”, stanowi:

„Urzednicy, którym przysługuje dodatek zagraniczny lub dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą, są uprawnieni do skorzystania co roku z dodatkowego urlopu w wymiarze dwóch i pół dnia, aby udać się do swojego państwa pochodzenia.

Akapit pierwszy ma zastosowanie do urzędników, których miejsce zatrudnienia znajduje się na terytorium państw członkowskich. W przypadku gdy miejsce zatrudnienia znajduje się poza tym terytorium, czas trwania urlopu na podróż do miejsca pochodzenia ustala się na mocy specjalnej decyzji, uwzględniającej szczególne potrzeby”.

10 Na podstawie art. 16 i 91 warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej w brzmieniu wynikającym z rozporządzenia nr 1023/2013 (zwanego dalej „WZIP”) art. 7 załącznika V do regulaminu pracowniczego ma zastosowanie w drodze analogii do członków personelu kontraktowego.

- 11 Artykuł 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, zatytułowanego „Wynagrodzenie i zwrot kosztów”, mający zastosowanie w drodze analogii do personelu kontraktowego na mocy art. 21 i 92 WZIP, brzmi następująco:

„1. Dodatek zagraniczny w wysokości równej 16% całkowitej kwoty wynagrodzenia podstawowego powiększonej o dodatek na gospodarstwo domowe oraz dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu wypłacany na rzecz urzędnika jest przyznawany:

a) urzędnikom:

- którzy nie są oraz nigdy nie byli obywatelami państwa, na terytorium którego znajduje się ich miejsce zatrudnienia, oraz
- którzy w okresie pięciu lat, kończącym się sześć miesięcy przed wstąpieniem do służby, nie prowadzili swojej głównej działalności zawodowej ani nie posiadali stałego miejsca zamieszkania na europejskim terytorium tego państwa. Do celów niniejszego przepisu nie są brane pod uwagę sytuacje wynikające z pracy wykonywanej dla innego państwa lub dla organizacji międzynarodowej.

b) urzędnikom, którzy są lub byli obywatelami państwa, na którego terytorium znajduje się ich miejsce zatrudnienia, którzy jednak przez okres 10 lat kończący się w dniu wstąpienia przez nich [do] służby posiadali stałe miejsce zamieszkania poza europejskim terytorium tego państwa z przyczyn innych niż wykonywanie obowiązków w służbie państwowej lub na rzecz organizacji międzynarodowej.

[...]

2. Urzędnikowi, który nie jest i nigdy nie był obywatelem państwa, na którego terytorium jest zatrudniony, i który nie spełnia warunków określonych w ust. 1, przysługuje dodatek z tytułu zamieszkiwania zagranicą w wysokości jednej czwartej kwoty dodatku zagranicznego.

3. Do celów ust. 1 oraz 2, urzędnik, który po zawarciu związku małżeńskiego uzyskał automatycznie obywatelstwo państwa, na którego terytorium znajduje się jego miejsce zatrudnienia bez możliwości zrzeczenia się go, traktowany jest na równi z urzędnikiem, o którym mowa w ust. 1 lit. a) tiret pierwsze”.

- 12 Artykuł 7 załącznika VII do regulaminu pracowniczego przewiduje:

„1. Urzędnik uprawniony jest do zryczałtowanego świadczenia odpowiadającego kosztom podróży dla siebie, swojego małżonka oraz osób pozostających na jego utrzymaniu, które faktycznie zamieszkują z nim w jednym gospodarstwie domowym:

a) przy rozpoczęciu służby: z miejsca naboru do miejsca zatrudnienia;

b) przy zakończeniu służby zgodnie z art. 47 regulaminu pracowniczego: z miejsca zatrudnienia do miejsca pochodzenia zgodnie z ust. 4 niniejszego artykułu;

c) w przypadku przeniesienia związanego ze zmianą miejsca zatrudnienia.

W przypadku śmierci urzędnika żyjący małżonek oraz osoby pozostające na jego utrzymaniu uprawnione są do zryczałtowanego świadczenia na tych samych warunkach.

[...]

4. Miejsce pochodzenia urzędnika jest określone w momencie rozpoczęcia służby, co do zasady przy uwzględnieniu miejsca jego naboru lub, na wyraźny i należycie uzasadniony wniosek, miejsca stanowiącego centrum jego interesów życiowych. Miejsce pochodzenia określone w ten sposób może zostać zmienione w drodze szczególnej decyzji organu powołującego w czasie, gdy urzędnik pozostaje w służbie lub przy zakończeniu przez niego służby. Podczas pozostawania urzędnika w służbie decyzja taka podejmowana jest jedynie wyjątkowo i po przedstawieniu przez urzędnika odpowiednich dokumentów na poparcie wniosku.

[...]”.

13 Artykuł 8 załącznika VII do regulaminu pracowniczego głosi:

„1. W każdym roku kalendarzowym urzędnicy, którym przysługuje dodatek zagraniczny lub dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą, uprawnieni są do otrzymania zryczałtowanego świadczenia odpowiadającego kosztom odbytej przez nich podróży z miejsca zatrudnienia do miejsca pochodzenia określonego w art. 7, w ramach pułapów określonych w ust. 2, a jeżeli mają prawo do dodatku na gospodarstwo domowe, także kosztom podróży małżonka i osób pozostających na ich utrzymaniu w rozumieniu art. 2.

[...]

2. [...]

W przypadku gdy miejsce pochodzenia określone w art. 7 znajduje się poza terytorium państw członkowskich Unii, jak również poza granicami państw i terytoriów wymienionych w załączniku II do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz poza terytorium państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, wysokość zryczałtowanego świadczenia ustala się na podstawie odległości geograficznej pomiędzy miejscem zatrudnienia urzędnika a stolicą państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada, wyrażonej w kilometrach.

[...]

4. [Ustępy] 1, 2 i 3 niniejszego artykułu mają zastosowanie do urzędników, których miejsce zatrudnienia znajduje się na terytoriach państw członkowskich. [...]

Zryczałtowane świadczenie oblicza się na podstawie kosztu biletu lotniczego w klasie ekonomicznej”.

14 Na podstawie art. 22, 26 i 92 WZIP art. 7 i 8 załącznika VII do regulaminu pracowniczego stosuje się pod pewnymi warunkami do członków personelu tymczasowego oraz w drodze analogii do członków personelu kontraktowego.

Okoliczności powstania sporów

15 Okoliczności powstania sporów, przedstawione w pkt 8–14 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 8–14 drugiego zaskarżonego wyroku, można streścić w podany niżej sposób.

16 Wnoszący odwołanie w sprawach C-517/19 P i C-518/19 P są urzędnikami lub członkami personelu kontraktowego, odpowiednio, Komisji i Rady, których miejscem zatrudnienia jest Belgia. Ich miejsce pochodzenia znajduje się poza terytorium tego państwa członkowskiego. Mają podwójne obywatelstwo, w tym obywatelstwo belgijskie. Żaden z nich nie otrzymuje dodatku zagranicznego ani dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą.

- 17 Chociaż przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1023/2013 przysługiwał im czas podróży i zwrot kosztów corocznej podróży, wraz z wejściem w życie tego rozporządzenia skarżący utracili prawo do tych przywilejów z uwagi na to, że nie spełniali ustanowionego od tego czasu w art. 7 załącznika V i w art. 8 załącznika VII do regulaminu pracowniczego warunku, zgodnie z którym prawo do tych świadczeń przysługuje wyłącznie urzędnikom, którym przysługuje dodatek zagraniczny lub dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą.
- 18 Skarżący, którzy dowiedzieli się o tych zmianach ze swoich akt osobowych, złożyli zażalenia do swoich odpowiednich instytucji na podstawie art. 91 regulaminu pracowniczego. Ich zażalenia zostały oddalone.

Postępowanie przed Sądem

- 19 Dwoma pismami złożonymi w sekretariacie Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej w dniach 26 sierpnia 2014 r. i 26 stycznia 2015 r. wnoszący odwołanie w sprawie C-517/19 P wnieśli dwie skargi – którym nadano sygnatury F-85/14 i F-13/15 – zmierzające do stwierdzenia nieważności dotyczących ich spornych decyzji.
- 20 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej w dniu 29 września 2014 r. wnoszący odwołanie w sprawie C-518/19 P wnieśli skargę – której nadano sygnaturę F-100/14 – zmierzającą do stwierdzenia nieważności dotyczących ich spornych decyzji. Odrebnym pismem złożonym w sekretariacie wspomnianego sądu w dniu 16 lutego 2015 r. dziewięciu wnoszących odwołanie wniosło skargę – której nadano sygnaturę F-27/15 – zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji o zaprzestaniu wypłacania im zwrotu kosztów corocznej podróży.
- 21 Zgodnie z 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) cztery wspomniane skargi zostały przekazane Sądowi w stanie, w jakim znajdowały się w dniu 31 sierpnia 2016 r. Nadano im sygnatury T-516/16, T-523/16, T-536/16 i T-542/16.

Zaskarżone wyroki

- 22 Na poparcie swoich skarg w pierwszej instancji wnoszący odwołanie w sprawach C-517/19 P i C-518/19 P przedstawili trzy zarzuty, zredagowane w identyczny sposób, w których podnieśli zarzut niezgodności z prawem art. 7 załącznika V i art. 8 załącznika VII do regulaminu pracowniczego. Zarzut pierwszy dotyczył niezgodności z prawem tych przepisów w związku z „podważeniem miejsca pochodzenia skarżących”, drugi – niezgodności z prawem warunku przyznania dodatku zagranicznego albo dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą, a trzeci – naruszenia zasad proporcjonalności, pewności prawa, praw nabytych i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także prawa do poszanowania życia rodzinnego.
- 23 W pierwszym i drugim z zaskarżonych wyroków Sąd, posługując się zasadniczo identycznym uzasadnieniem, oddalił wszystkie zarzuty podniesione przez wnoszących odwołanie i oddalił skargi.
- 24 Odnosząc się do zarzutu pierwszego, Sąd uznał w istocie, że zmiany wprowadzone rozporządzeniem nr 1023/2013 nie podważały ustalenia miejsca pochodzenia skarżących, gdyż w dalszym ciągu wywoływało ono skutki, w szczególności w odniesieniu do transportu zwłok do miejsca pochodzenia w przypadku śmierci w trakcie służby oraz przeprowadzki do miejsca pochodzenia po zakończeniu służby (pkt 49–54 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz pkt 47–52 drugiego zaskarżonego wyroku).

- 25 Co się tyczy zarzutu drugiego, w którym wnoszący odwołanie zarzucili prawodawcy Unii uzależnienie zwrotu kosztów corocznej podróży i przyznania czasu podróży od spełnienia warunku otrzymywania dodatku zagranicznego albo dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą, który to warunek ma naruszać zasadę równego traktowania, Sąd uznał najpierw, powołując się na wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 23 stycznia 2007 r., Chassagne/Komisja (F-43/05, EU:F:2007:14, pkt 61), że ustalenie warunków i szczegółowych zasad zwrotu takich kosztów oraz czasu podróży należy do obszaru prawa, w którym prawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania (pkt 66 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 64 drugiego zaskarżonego wyroku). Jak podkreślił Sąd, w takim obszarze sąd Unii powinien ograniczyć się do zbadania, „w odniesieniu do przestrzegania zasad równego traktowania i niedyskryminacji, czy dana instytucja nie dokonała arbitralnego lub oczywiście niewłaściwego zróżnicowania, oraz w odniesieniu do zasady proporcjonalności, czy przyjęty środek nie był oczywiście nieodpowiedni względem celu uregulowania” (pkt 67 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 65 drugiego zaskarżonego wyroku).
- 26 Następnie, co się tyczy celu realizowanego przez art. 7 załącznika V i art. 8 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, Sąd przypomniał, że możliwość podtrzymywania przez urzędnika osobistych więzi z miejscem, w którym skupiają się jego główne interesy życiowe, przekształciła się w podstawową zasadę prawa służby publicznej Unii, podkreślając jednocześnie fakt, że dla osiągnięcia tego celu prawodawca Unii postanowił unowocześnić i zrationalizować zasady dotyczące czasu podróży i zwrotu kosztów corocznej podróży oraz powiązać je ze statusem ekspatrianta lub osoby zatrudnionej za granicą, tak by stosowanie tych zasad było prostsze i bardziej przejrzyste (pkt 68 i 69 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 66 i 67 drugiego zaskarżonego wyroku).
- 27 W świetle tego celu oraz z uwagi na szeroki zakres uznania, jakim dysponuje wspomniany prawodawca, Sąd podkreślił, że sytuacji urzędników i pracowników uprawnionych do otrzymywania dodatku zagranicznego albo dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą nie można porównywać z sytuacją urzędników i pracowników, którzy, tak jak wnoszący odwołanie, posiadają dwa obywatelstwa, w tym obywatelstwo państwa zatrudnienia, nawet jeśli ich miejsce pochodzenia nie znajduje się w tym państwie. O ile bowiem sytuacja, w której urzędnik lub pracownik nie przyjmuje obywatelstwa państwa miejsca zatrudnienia, wskazuje na swego rodzaju wolę utrzymania więzi z miejscem pochodzenia, o tyle okoliczność, że urzędnik lub pracownik wystąpił o obywatelstwo państwa członkowskiego zatrudnienia i obywatelstwo to uzyskał, świadczy, jeśli nie o istnieniu więzi małżeńskich w tym państwie, to przynajmniej o zamiarze ustanowienia tam centrum swoich interesów życiowych. Sąd wywiódł z tego, że sytuacja ekspatrianta lub osoby zatrudnionej za granicą oraz sytuacja wnoszących odwołanie stanowią dwie odrębne sytuacje prawne uzasadniające odmienne traktowanie na podstawie domniemania, zgodnie z którym obywatelstwo danej osoby stanowi poważną przesłankę istnienia licznych i bliskich więzi między tą osobą a państwem, którego obywatelstwo ona posiada (pkt 71–73 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz pkt 69–71 drugiego zaskarżonego wyroku).
- 28 Sąd stwierdził ponadto, że prawo do dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą albo dodatku zagranicznego zależy również od ustalenia dokładnych okoliczności faktycznych, właściwych sytuacji zainteresowanego urzędnika z punktu widzenia jego miejsca pochodzenia, oraz że urzędnik, który jest całkowicie zintegrowany z państwem zatrudnienia i w związku z tym nie otrzymuje dodatku zagranicznego albo dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą, nie może twierdzić, że ma ściślejsze więzi z miejscem pochodzenia niż urzędnik uprawniony do tego dodatku. A więc w ocenie Sądu to nie obywatelstwo urzędnika, będące jedynie wskazówką co do jego więzi z miejscem zatrudnienia, lecz sytuacja faktyczna uzasadnia przyznanie danego dodatku, który służy zlikwidowaniu faktycznych nierówności między urzędnikami zintegrowanymi ze społeczeństwem państwa zatrudnienia a urzędnikami, którzy nie są z nim zintegrowani (pkt 73 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 71 drugiego zaskarżonego wyroku).
- 29 Sąd doszedł wreszcie do wniosku, że „uwzględniając logikę całego systemu oraz mając na uwadze szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy, należy uznać, że system polegający na uzależnieniu przyznania czasu podróży i zwrotu kosztów związanych z coroczną podróżą od otrzymywania dodatku

z tytułu zamieszkiwania za granicą albo dodatku zagranicznego nie jest ani oczywiście niewłaściwy, ani oczywiście nieodpowiedni w stosunku do jego celu”, a w rezultacie „nie doszło do naruszenia zasady, zgodnie z którą każdy pracownik powinien mieć możliwość podtrzymania więzi osobistych z miejscem, w którym skupiają się jego główne interesy życiowe, ani też zasady równego traktowania czy zasady niedyskryminacji” (pkt 75 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 73 drugiego zaskarżonego wyroku).

- 30 W odniesieniu do zarzutu trzeciego, opartego w szczególności na naruszeniu zasady proporcjonalności, Sąd orzekł, że nie można twierdzić, iż korzystając z szerokiego zakresu uznania, prawodawca ustanowił środki, które są oczywiście nieproporcjonalne w świetle celu, który zamierzał osiągnąć (pkt 86 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 84 drugiego zaskarżonego wyroku).
- 31 W szczególności Sąd uznał, że w świetle celu przypomnianego w motywie 24 rozporządzenia nr 1023/2013 w pełni proporcjonalne byłoby wprowadzenie zasady, zgodnie z którą pracownik posiadający obywatelstwo miejsca zatrudnienia nie może być uznany za pracownika zagranicznego, przy czym nowe przepisy regulaminu pracowniczego pozwalają skarżącym, po pierwsze, na podtrzymywanie więzi z ich miejscem pochodzenia, którego ustalenie nie uległo zmianie w wyniku wprowadzenia tych zmian, a po drugie, na podtrzymywanie więzi również z państwem członkowskim, którego obywatelstwo posiadają i z którym te więzi uznaje się za najsilniejsze (pkt 82 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 80 drugiego zaskarżonego wyroku).
- 32 Ponadto w świetle motywów 2 i 12 rozporządzenia nr 1023/2013, zgodnie z którymi prawodawca winien zapewnić, aby w ramach naboru wysoko wykwalifikowanego personelu jego członkowie byli wybierani „spośród obywateli państw członkowskich przy zastosowaniu zasady jak najszerzego zasięgu geograficznego” i przy „dążeniu do zapewnienia oszczędności”, Sąd podkreślił, że w ramach przysługującego mu szerokiego zakresu uznania prawodawca postanowił ograniczyć zwrot kosztów corocznej podróży do grupy pracowników, którzy „najbardziej tego potrzebują”, to znaczy „ekspatriantów lub osób zatrudnionych za granicą i które są najmniej zintegrowane z państwem zatrudnienia, aby mogły podtrzymywać więzi z państwem członkowskim, którego obywatelstwo posiadają i z którym mają najsilniejsze więzi” (pkt 84 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 82 drugiego zaskarżonego wyroku).
- 33 Wreszcie, Sąd przypomniał, powołując się na pkt 14 wyroku z dnia 16 października 1980 r., Hochstrass/Trybunał Sprawiedliwości (147/79, EU:C:1980:238), że chociaż w sytuacjach granicznych powstają okazjonalne niedogodności związane z ustanowieniem norm generalnych i abstrakcyjnych, prawodawcy nie można zarzucić odwołania się do kategoryzacji, pod warunkiem że nie ma ona zasadniczo dyskryminującego charakteru w świetle celu, którego osiągnięciu służy (pkt 85 pierwszego zaskarżonego wyroku i pkt 83 drugiego zaskarżonego wyroku).

Żądania stron i przebieg postępowania przed Trybunałem

- 34 W sprawie C-517/19 P wnoszący odwołanie wnoszą do Trybunału o:
- uchylenie pierwszego zaskarżonego wyroku;
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji w zakresie, w jakim ich dotyczą;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 35 Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania oraz

- obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.
- 36 Parlament Europejski i Rada, którzy jako interwenienci w pierwszej instancji złożyli odpowiedź na odwołanie zgodnie z art. 172 regulaminu postępowania przed Trybunałem, również wnoszą o jego oddalenie oraz o obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.
- 37 W sprawie C-518/19 P wnoszący odwołanie wnoszą do Trybunału o:
- uchylenie drugiego zaskarżonego wyroku;
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji w zakresie, w jakim ich dotyczą;
 - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 38 Rada wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania oraz
 - obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.
- 39 Parlament, który jako interwenient w pierwszej instancji złożył odpowiedź na odwołanie zgodnie z art. 172 regulaminu postępowania, również wnosi o jego oddalenie oraz o obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.
- 40 Na podstawie art. 54 § 2 regulaminu postępowania prezes Trybunału postanowił w dniu 1 października 2019 r. połączyć sprawy C-517/19 P i C-518/19 P do celów postępowania pisemnego i ustnego oraz do celów wydania wyroku.

W przedmiocie odwołania

- 41 Na poparcie odwołań wnoszący odwołanie w sprawach C-517/19 P i C-518/19 P podnoszą trzy identyczne zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia prawa przy określaniu zakresu kontroli sądowej, drugi – naruszenia zasady równego traktowania i będącego częścią tej zasady pojęcia porównywalności, a trzeci – naruszenia zasady proporcjonalności.
- 42 W tym względzie, mimo że trzeci zarzut odwołania, podobnie jak jego zarzut drugi, został przedstawiony w skardze w ramach bardziej ogólnego tytułu dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania, zarówno z argumentów przedstawionych na poparcie tego zarzutu trzeciego, jak i z załącznika do skargi zawierającego streszczenie podniesionych zarzutów wynika, że zarzut trzeci dotyczy wyłącznie naruszenia zasady proporcjonalności, a nie naruszenia zasady równego traktowania.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 43 Wnoszący odwołanie utrzymują, że Sąd naruszył prawo, ograniczając kontrolę zgodności z prawem rozporządzenia nr 1023/2013, którą przeprowadził w świetle zasady równego traktowania, do weryfikacji „arbitralnego” lub „oczywiście” niewłaściwego lub nieodpowiedniego charakteru w stosunku do celu, jaki realizują rozpatrywane środki. Dodają w tym względzie, że Sąd niesłusznie uznał w pkt 67 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 65 drugiego zaskarżonego wyroku, że w obszarach, w których prawodawca dysponuje szerokim zakresem uznania, musi ograniczyć się do przeprowadzenia takiej właśnie ograniczonej kontroli.

- 44 Zdaniem skarżących okoliczność, że prawodawca dysponuje szerokim zakresem uznania, nie ma znaczenia dla celów badania zgodności przepisów rozporządzenia nr 1023/2013 dotyczących przyznawania czasu podróży i zwrotu kosztów corocznej podróży z zasadą równego traktowania.
- 45 Skoro bowiem równe traktowanie jest jedną z podstawowych zasad mających zastosowanie do służby publicznej Unii Europejskiej, wspomniany prawodawca jest zobowiązany do poszanowania tej zasady w każdym wypadku, z zastrzeżeniem pełnej kontroli zgodności z prawem przeprowadzanej przez sąd Unii.
- 46 Wnoszący odwołanie dodają, że niniejsze sprawy różnią się od spraw, w których zapadł wyrok Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 23 stycznia 2007 r., Chassagne/Komisja (F-43/05, EU:F:2007:14), na którym oparł swoje wywoływy Sąd w zaskarżonych wyrokach. Otóż podczas gdy w tamtej sprawie przedmiotem sporu była jedynie zgodność z prawem zmiany zasad zwrotu kosztów corocznej podróży, niniejsze sprawy dotyczą istoty prawa do wspomnianego zwrotu.
- 47 Wreszcie, stawiając uprawnienia dyskrecyjne prawodawcy ponad zasadę równego traktowania, Sąd wykazał „nadmierną tolerancję” dla władzy prawodawczej, co miało decydujący wpływ na wynik sporów. W tym względzie wnoszący odwołanie zwracają uwagę, że Sąd w „sposób bardzo ogólny” orzekł, iż biorąc pod uwagę „logikę całego systemu” oraz „szeroki zakres uznania prawodawcy”, rozporządzenie nr 1023/2013 nie jest, w świetle jego celu, „oczywiście” niezgodne z podstawową zasadą równego traktowania.
- 48 Komisja w sprawie C-517/19 P oraz Rada i Parlament w sprawach C-517/19 P i C-518/19 P wnoszą o oddalenie zarzutu pierwszego.

Ocena Trybunału

- 49 Należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału więź prawna między urzędnikami i administracją ma charakter wynikający ze stosunku powołania, a nie ze stosunku umownego. Wynika z tego, że prawa i obowiązki urzędników mogą zostać w każdej chwili zmodyfikowane przez prawodawcę, z zastrzeżeniem poszanowania wymogów płynących z prawa Unii (wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., Centeno Mediavilla i in./Komisja, C-443/07 P, EU:C:2008:767, pkt 60; z dnia 4 marca 2010 r., Angé Serrano i in./Parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, pkt 82).
- 50 To samo dotyczy członków personelu kontraktowego w odniesieniu do tych przepisów regulaminu pracowniczego, które mają do nich zastosowanie w drodze analogii.
- 51 Jednym ze wspomnianych wyżej wymogów jest zasada równego traktowania zapisana w art. 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., Centeno Mediavilla i in./Komisja, C-443/07 P, EU:C:2008:767, pkt 78; z dnia 4 marca 2010 r., Angé Serrano i in./Parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, pkt 100).
- 52 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem rzeczona zasada wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., Campoli/Komisja, C-71/07 P, EU:C:2008:424, pkt 50; z dnia 19 grudnia 2019 r., HK/Komisja, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, pkt 66; a także z dnia 8 września 2020 r., Komisja i Rada/Carreras Sequeros i in., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, pkt 137).
- 53 Z orzecznictwa Trybunału wynika ponadto, że w przypadku przepisów regulaminu pracowniczego takich jak rozpatrywane w niniejszej sprawie oraz z uwagi na szeroki zakres uznania, jakim dysponuje prawodawca Unii w tym względzie, zasada równego traktowania zostaje naruszona jedynie wówczas, gdy prawodawca dokonuje arbitralnego lub oczywiście niewłaściwego zróżnicowania w stosunku do

celu realizowanego przez dane uregulowanie (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 lipca 1983 r., Ferrario i in./Komisja, 152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, od 177/81 do 179/81, 182/81 i 186/81, EU:C:1983:208, pkt 13; z dnia 17 lipca 2008 r., Campoli/Komisja, C-71/07 P, EU:C:2008:424, pkt 64; z dnia 15 kwietnia 2010 r., Gualtieri/Komisja, C-485/08 P, EU:C:2010:188, pkt 72; a także z dnia 19 grudnia 2019 r., HK/Komisja, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, pkt 85).

- 54 W świetle tego orzecznictwa Sąd nie naruszył więc prawa, orzekając w pkt 67 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 65 drugiego zaskarżonego wyroku, że musi ograniczyć się do zweryfikowania w świetle zasady równego traktowania, czy przyjmując kwestionowane przepisy rozporządzenia nr 1023/2013, prawodawca nie dokonał arbitralnego lub oczywiście niewłaściwego zróżnicowania.
- 55 Odnosząc się do argumentu dotyczącego tego, że w pkt 75 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 73 drugiego zaskarżonego wyroku Sąd w sposób bardzo ogólny orzekł, że biorąc pod uwagę „logikę całego systemu” oraz „szeroki zakres uznania prawodawcy”, rozporządzenie nr 1023/2013 nie jest, w świetle jego celu, „oczywiście” niezgodne z podstawową zasadą równego traktowania, należy zauważyć, że argument ten opiera się na błędnej interpretacji wspomnianych wyroków i w konsekwencji należy go oddalić jako bezzasadny.
- 56 Dopiero bowiem po stwierdzeniu w pkt 65–74 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 63–72 drugiego zaskarżonego wyroku, zgodnie z orzecznictwem wskazanym w pkt 53 niniejszego wyroku, że urzędnicy i pracownicy otrzymujący dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą albo dodatek zagraniczny nie znajdowali się w sytuacji porównywalnej z sytuacją wnoszących odwołanie, Sąd orzekł, że uzależnienie możliwości przyznania czasu podróży i zwrotu kosztów corocznej podróży, przewidzianych odpowiednio w art. 7 załącznika V i w art. 8 załącznika VII do regulaminu pracowniczego od warunku posiadania prawa do dodatku zagranicznego albo dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą nie było ani oczywiście niewłaściwe, ani oczywiście nieodpowiednie, w świetle celu tych przepisów, a zatem nie naruszało zasady równego traktowania.
- 57 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 58 W zarzucie drugim, sformułowanym przeciwko pkt 70–73 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz przeciwko pkt 68–71 drugiego zaskarżonego wyroku, wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo, uznając, iż sytuacja urzędników i pracowników nieuprawnionych do dodatku zagranicznego albo dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą nie jest porównywalna z sytuacją urzędników i pracowników uprawnionych do takiego dodatku, mimo że zarówno ci pierwsi, jak i ci drudzy mają miejsce zatrudnienia, które nie jest tożsame z ich miejscem pochodzenia.
- 59 W tym względzie wnoszący odwołanie utrzymują, że w celu ustalenia porównywalności różnych sytuacji należy wziąć pod uwagę przedmiot oraz cel aktu wprowadzającego zróżnicowanie, a także zasady i cele dziedziny prawa, do której należy wspomniany akt. Tymczasem rozporządzenie nr 1023/2013 uzależnia prawo urzędnika lub pracownika do podtrzymywania osobistych więzi z miejscem pochodzenia od stopnia jego integracji z miejscem zatrudnienia, podczas gdy – jak stwierdził Sąd w pkt 68 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 66 drugiego zaskarżonego wyroku – art. 7 załącznika V i art. 8 załącznika VII do regulaminu pracowniczego realizują ten sam cel i mają ten sam przedmiot, którym jest umożliwienie urzędnikom i pracownikom, jak i osobom pozostającym na ich utrzymaniu, odbycia przynajmniej raz w roku podróży do miejsca pochodzenia w celu

podtrzymania więzi rodzinnych, społecznych i kulturowych z tym miejscem. Taka możliwość przekształciła się zresztą, jak przypomniał Sąd w zaskarżonych wyrokach, w podstawową zasadę prawa służby publicznej Unii.

- 60 W konsekwencji wnoszący odwołanie stoją na stanowisku, że w świetle przedmiotu i celu rozpatrywanych przepisów rozporządzenia nr 1023/2013 wszyscy urzędnicy i pracownicy Unii, których miejsce pochodzenia znajduje się w innym państwie niż państwo zatrudnienia, znajdują się w porównywalnej sytuacji, niezależnie od tego, czy pobierają oni dodatek zagraniczny albo dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą. W związku z tym, przewidując, że czas podróży i zwrot kosztów corocznej podróży przysługują jedynie urzędnikom i pracownikom pobierającym taki dodatek, prawodawca uzależnił te uprawnienia od stopnia zintegrowania tych urzędników i pracowników z miejscem zatrudnienia, czyli od kryterium o charakterze subiektywnym.
- 61 Wnoszący odwołanie utrzymują, że określenie miejsca pochodzenia urzędnika lub pracownika poza terytorium państwa, na którym znajduje się jego miejsce zatrudnienia, nie ma żadnego wpływu na jego prawo do dodatku zagranicznego albo dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą i vice versa. Ich zdaniem określenie miejsca pochodzenia urzędnika lub pracownika oraz przyznanie dodatku zagranicznego albo dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą odpowiadają bowiem różnym potrzebom i realizują różne interesy.
- 62 W związku z tym Sąd niesłusznie przyjął w pkt 71 i 73 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 69 i 71 drugiego zaskarżonego wyroku, że zamiarem urzędnika lub pracownika, którzy nie otrzymują dodatku zagranicznego ze względu na to, iż w okresie pięciu lat, kończącym się sześć miesięcy przed wstąpieniem do służby, nie prowadzili swojej głównej działalności zawodowej ani nie posiadali stałego miejsca zamieszkania na terytorium państwa, na którym znajduje się miejsce ich zatrudnienia, było zerwanie więzi z miejscem pochodzenia poprzez przeniesienie centrum swoich interesów życiowych do miejsca zatrudnienia. Również uzyskanie przez urzędnika lub pracownika obywatelstwa państwa, w którym znajduje się ich miejsce zatrudnienia, nie oznacza, że zamierzali oni przenieść tam centrum swoich interesów życiowych i zerwać więzi rodzinne lub majątkowe z miejscem pochodzenia.
- 63 Komisja w sprawie C-517/19 P oraz Rada i Parlament w sprawach C-517/19 P i C-518/19 P wnoszą o oddalenie zarzutu drugiego.

Ocena Trybunału

- 64 Jak wskazano w pkt 52 niniejszego wyroku, zasada równego traktowania wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmiennie sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione.
- 65 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby móc ustalić, czy doszło do naruszenia tej zasady, należy w szczególności wziąć pod uwagę przedmiot i cel przepisu, który ma tę zasadę naruszać (wyrok z dnia 6 września 2018 r., Piessevaux/Rada, C-454/17 P, niepublikowany, EU:C:2018:680, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 W tym względzie należy podkreślić, jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 61 opinii, że z chwilą wejścia w życie rozporządzenia nr 1023/2013 przedmiot i cel art. 7 załącznika V i art. 8 załącznika VII do regulaminu pracowniczego pozostały w istocie niezmienione, gdyż przepisy te nadal mają na celu przyznanie uprawnień mających umożliwić urzędnikowi i osobom pozostającym na jego utrzymaniu obycie przynajmniej raz w roku podróży do miejsca pochodzenia, w celu podtrzymania więzi rodzinnych, społecznych i kulturowych z tym miejscem, przy czym zgodnie z art. 7 ust. 4 załącznika VII owo miejsce jest określane w momencie rozpoczęcia służby przy uwzględnieniu miejsca jego naboru lub, na wyraźny i należycie uzasadniony wniosek, miejsca stanowiącego centrum jego interesów życiowych.

- 67 Niemniej jednak, jak wynika z motywu 24 rozporządzenia nr 1023/2013, wprowadzając zmiany do art. 7 załącznika V i art. 8 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, prawodawca Unii chciał w ramach reformy regulaminu pracowniczego urzędników i warunków zatrudnienia innych pracowników Unii unowocześnić i zrationalizować zasady dotyczące czasu podróży i zwrotu kosztów corocznej podróży poprzez powiązanie ich ze statutem ekspatrianta lub osoby zatrudnionej za granicą po to, aby ich stosowanie było prostsze i bardziej przejrzyste. Ponadto ten konkretny cel jest częścią bardziej ogólnego celu polegającego, jak wynika z motywów 2 i 12 tego rozporządzenia, na zapewnieniu oszczędności w zmieniających się warunkach gospodarczych i społecznych w Europie wymagającego konsolidacji finansów publicznych oraz szczególnych wysiłków ze strony każdej administracji publicznej i jej pracowników, aby poprawić wydajność i efektywność, przy jednoczesnym podtrzymaniu celu polegającego na zapewnieniu wysokiej jakości zatrudnienia pracowników reprezentujących jak najszerszy zasięg geograficzny.
- 68 Mając to na uwadze, przyjmując rozporządzenie nr 1023/2013, prawodawca postanowił powiązać prawo do czasu podróży i zwrotu kosztów corocznej podróży z szeroko rozumianym „statusem ekspatrianta”, to znaczy przyznać to prawo wyłącznie urzędnikom i pracownikom spełniającym określone w art. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego warunki uzyskania dodatku zagranicznego lub dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą, w celu lepszego ukierunkowania tych środków i ograniczenia ich do osób, które najbardziej potrzebują tego dodatku w związku z posiadaniem statusu ekspatrianta lub osoby zatrudnionej za granicą.
- 69 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że dodatek zagraniczny służy zrekompensowaniu szczególnych obciążeń i niedogodności wynikających z podjęcia służby w instytucjach Unii dla urzędników, którzy z tego powodu są zmuszeni do przeniesienia miejsca zamieszkania z państwa, w którym dotychczas zamieszkiwali, do państwa zatrudnienia i do zintegrowania się z nowym środowiskiem. Pojęcie ekspatriacji zależy też od subiektywnej sytuacji urzędnika, a konkretnie od stopnia jego integracji z nowym środowiskiem związanego na przykład z jego zwykłym miejscem pobytu lub wykonywaniem głównej działalności zawodowej. Przyznanie dodatku zagranicznego służy zatem zlikwidowaniu faktycznych nierówności między urzędnikami zintegrowanymi ze społeczeństwem państwa zatrudnienia a urzędnikami, którzy nie są z nim zintegrowani (wyrok z dnia 24 stycznia 2008 r., Adam/Komisja, C-211/06 P, EU:C:2008:34, pkt 38, 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 70 Po drugie, dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą jest przyznawany na podstawie art. 4 ust. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego urzędnikowi, który nie jest i nigdy nie był obywatelem państwa, na którego terytorium jest zatrudniony, i który nie spełnia przesłanek uzyskania dodatku zagranicznego. Dodatek ten służy zatem zrekompensowaniu uciążliwości, których urzędnicy doświadczają w związku z posiadaniem statusu obcokrajowca, a mianowicie pewnej liczby niedogodności, zarówno prawnych, jak i faktycznych, natury obywatelskiej, rodzinnej, szkolnej, kulturalnej, politycznej, których nie doświadczają obywatele tego państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 16 października 1980 r., Hochstrass/Trybunał Sprawiedliwości, 147/79, EU:C:1980:238, pkt 12).
- 71 Z powyższego wynika, że art. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego ustanawia obiektywne kryteria, zgodnie z którymi uprawnienie do otrzymywania przewidzianych w nim dodatków jest ograniczone do urzędników, którzy co do zasady nie są lub w niewielkim tylko stopniu są zintegrowani ze społeczeństwem państwa zatrudnienia, co z kolei pozwala przyjąć, że urzędnicy, którzy nie spełniają warunków uzyskania tych dodatków, są wystarczająco zintegrowani w państwie członkowskim zatrudnienia i nie są narażeni na niedogodności wskazane w pkt 69 i 70 niniejszego wyroku.
- 72 W związku z tym, nawet jeśli ich miejsce pochodzenia nie zostało określone w państwie, w którym znajduje się ich miejsce zatrudnienia, urzędnicy i pracownicy, tacy jak wnoszący odwołanie, którzy nie spełniają warunków uzyskania dodatku zagranicznego albo dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą, utrzymują ściślejsze więzi z tym państwem w porównaniu z urzędnikami i pracownikami, którzy

spełniają te warunki i którzy nigdy nie mieli, jak podkreślił Sąd w pkt 70 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 68 drugiego zaskarżonego wyroku, żadnych więzi z miejscem zatrudnienia, gdyż nie mają lub nigdy nie mieli obywatelstwa państwa zatrudnienia – z jednej strony – lub nigdy, a przynajmniej przez dłuższy czas, nie zamieszkiwali lub nie wykonywali działalności zawodowej w tym państwie – z drugiej strony.

- 73 W związku z tym, jak w istocie trafnie wskazał Sąd w pkt 73 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 71 drugiego zaskarżonego wyroku, urzędnicy i pracownicy tacy jak wnoszący odwołanie nie mogą twierdzić, że mają ściślejsze więzi z miejscem pochodzenia niż urzędnik lub pracownik uprawniony do dodatku zagranicznego lub dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą. Ten ostatni jest bowiem najmniej zintegrowany z miejscem zatrudnienia i w związku z tym najbardziej potrzebuje podtrzymania więzi z miejscem pochodzenia.
- 74 Sąd słusznie wobec tego uznał w pkt 71 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 69 drugiego zaskarżonego wyroku, że urzędnicy i pracownicy, którzy otrzymują dodatek zagraniczny lub dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą, nie znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją wnoszących odwołanie.
- 75 Z powyższych względów zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

- 76 W zarzucie trzecim wnoszący odwołanie podnoszą, że w pkt 69 i 80–86 pierwszego zaskarżonego wyroku oraz w pkt 67 i 78–84 drugiego zaskarżonego wyroku Sąd dokonał błędnej oceny celu i proporcjonalności art. 7 załącznika V i art. 8 załącznika VII do regulaminu pracowniczego.
- 77 Po pierwsze, jak podnoszą wnoszący odwołanie, wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 69 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 67 drugiego zaskarżonego wyroku, system wynikający z rozporządzenia nr 1023/2013 jest trudniejszy w stosowaniu i mniej przejrzysty od systemu obowiązującego przed wejściem w życie tego rozporządzenia. Otóż podczas gdy ten ostatni system przyznawał zwrot kosztów corocznej podróży urzędnikowi lub pracownikowi, których miejsce pochodzenia zostało określone w innym miejscu niż miejsce zatrudnienia, obecnie prawo do zwrotu zależy od obywatelstwa danego urzędnika lub pracownika, miejsca jego pochodzenia, miejsca jego zatrudnienia i stopnia jego integracji z tym miejscem. Sąd pomylił zatem pojęcia zatrudnienia za granicą i miejsca pochodzenia, co prowadzi do powstania sytuacji w sposób oczywisty i całkowicie arbitralnych, ponieważ zwrot nie ma związku z odległością dzielącą miejsce pochodzenia od miejsca zatrudnienia.
- 78 W tym względzie wnoszący odwołanie przytaczają przykład dwóch spośród nich, których miejsce pochodzenia zostało określone odpowiednio w Peru i Brazylii. Wyjaśniają, że w przypadku gdyby byli oni zatrudnieni w delegaturze Unii w Ameryce Południowej, zwrot poniesionych przez nich kosztów corocznej podróży byłby dokonywany na podstawie odległości dzielącej ich miejsce zatrudnienia od stolicy państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiadają, czyli Brukseli (Belgia). Zwrócona kwota byłaby zatem wyższa niż kwota obliczona w oparciu o przepisy poprzedniego regulaminu pracowniczego na podstawie odległości między miejscem zatrudnienia a miejscem pochodzenia, które oba znajdowały się na kontynencie południowoamerykańskim.
- 79 Wnoszący odwołanie przytaczają też przykład innego z nich, którego miejsce pochodzenia znajduje się w Maroku. Wskazują, że gdyby pracował on w Urzędzie Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO) w Alicante (Hiszpania) lub Instytucie Perspektywicznych Studiów Technologicznych Wspólnego Centrum Badawczego (WCB) Komisji w Sewilli (Hiszpania), zwrot kosztów corocznej

podróży zostałyby obliczony na podstawie odległości między miejscem zatrudnienia a Brukselą, wynoszącej około 1800 km, podczas gdy Rabat (Maroko) znajduje się w odległości mniejszej niż 1000 km od Alicante lub Sewilli.

- 80 Wnoszący odwołanie podkreślają też, że wspomniana argumentacja została oddalona przez Sąd na podstawie niewystarczającego i lakonicznego uzasadnienia, gdyż w pkt 85 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 83 drugiego zaskarżonego wyroku Sąd uznał te sytuacje, za wyrokiem z dnia 16 października 1980 r., Hochstrass/Trybunał Sprawiedliwości (147/79, EU:C:1980:238), jedynie za „okazjonalne niedogodności”.
- 81 Wnoszący odwołanie podnoszą, po drugie, że rozporządzenie nr 1023/2013 nie jest też odpowiednie do osiągnięcia wskazanego w nim celu, polegającego, jak podkreślił Sąd w pkt 84 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 82 drugiego zaskarżonego wyroku, na zastrzeżeniu prawa do zwrotu kosztów corocznej podróży urzędnikom i pracownikom, którzy „najbardziej tego potrzebują”, to jest urzędnikom i pracownikom, którzy są „ekspatriantami” lub „osobami zatrudnionymi za granicą”.
- 82 W tym względzie skarżący podkreślają okoliczność, że urzędnikowi lub pracownikowi, których miejsce pochodzenia znajduje się poza Unią i którzy otrzymują dodatek zagraniczny albo dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą, nie przysługuje prawo do zwrotu kosztów corocznej podróży w przypadku, gdy ich miejsce zatrudnienia znajduje się w odległości mniejszej niż 200 km od stolicy państwa członkowskiego, którego są obywatelami, nawet jeśli należeliby oni do kręgu osób, które z punktu widzenia prawodawcy Unii, w najbardziej go potrzebują.
- 83 Komisja w sprawie C-517/19 P oraz Rada i Parlament w sprawach C-517/19 P i C-518/19 P wnoszą o oddalenie zarzutu trzeciego.

Ocena Trybunału

- 84 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności, która jest jedną z podstawowych zasad prawa Unii, wymaga, by środki wynikające z zastosowania przepisów prawa Unii były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawnie uzasadnionym celem zamierzonym przez dane regulacje i nie wykaczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 85 Odnosząc się do sądowej kontroli przestrzegania tych warunków, w pkt 53 niniejszego wyroku stwierdzono już, że w przypadku przepisów regulaminu pracowniczego takich jak rozpatrywane w niniejszej sprawie prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania.
- 86 Tym samym nie chodzi tu o ustalenie, czy środek przyjęty w danej dziedzinie był jedynym możliwym środkiem lub środkiem najlepszym z możliwych, gdyż jedynie jego oczywiście niewłaściwy charakter w stosunku do zamierzonego przez właściwe instytucje celu może mieć wpływ na zgodność z prawem tego środka (wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 87 W niniejszej sprawie, jak wskazano w pkt 67 niniejszego wyroku, z motywu 24 rozporządzenia nr 1023/2013 wynika, że prawodawca Unii zamierzał w ramach reformy regulaminu pracowniczego urzędników i warunków zatrudnienia innych pracowników Unii unowocześnić i zrationalizować zasady dotyczące czasu podróży i zwrotu kosztów corocznej podróży i powiązać je ze statusem ekspatrianta lub osoby zatrudnionej za granicą.

- 88 W tym względzie wnoszący odwołanie twierdzą, po pierwsze, że wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 84 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 82 drugiego zaskarżonego wyroku, przepisy te nie realizują tego celu. System obowiązujący przed reformą wprowadzoną rozporządzeniem nr 1023/2013 był bowiem prostszy w stosowaniu i bardziej przejrzysty, ponieważ wraz z nowym systemem przyznawanie czasu podróży i zwrotu kosztów corocznej podróży zależy od wielu różnych kryteriów faktycznych, o których mowa w pkt 77 niniejszego wyroku.
- 89 Nie można jednak zgodzić się z takim zarzutem. Otóż jak w istocie wskazał rzecznik generalny w pkt 78 opinii, o ile art. 7 załącznika V i art. 8 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, regulujące omawiane uprawnienia, należy rozpatrywać w związku z art. 4 tego ostatniego załącznika, dotyczącego dodatku zagranicznego oraz dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą, o tyle ten ostatni przepis został sformułowany na tyle jasno i precyzyjnie, że pozwala na proste i przejrzyste stosowanie tych przepisów regulaminu pracowniczego, zgodnie z celem prawodawcy, o którym mowa w motywie 24 rozporządzenia nr 1023/2013.
- 90 Ponadto, co się tyczy sytuacji przytoczonych przez wnoszących odwołanie i opisanych w pkt 78 i 79 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że mają one charakter hipotetyczny lub teoretyczny, ponieważ wnoszący odwołanie nie podnieśli, że niektórzy z nich faktycznie zostali zatrudnieni w delegaturze Unii w Ameryce Południowej, EUIPO w Alicante lub Instytucie Perspektywicznych Studiów Technologicznych WCB w Sewilli.
- 91 Tymczasem z orzecznictwa wynika, że urzędnik lub pracownik nie jest uprawniony do występowania w interesie prawa lub instytucji i może podnosić na poparcie swojej skargi tylko zarzuty o charakterze osobistym (postanowienie z dnia 8 marca 2007 r., Strack/Komisja, C-237/06 P, EU:C:2007:156, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 92 Odnosząc się natomiast, po drugie, do argumentu skarżących, przedstawionego w pkt 81 niniejszego wyroku, zgodnie z którym rozporządzenie nr 1023/2013 nie jest odpowiednie do osiągnięcia celu polegającego na zastrzeżeniu prawa do zwrotu kosztów corocznej podróży dla urzędników i pracowników, którzy „najbardziej tego potrzebują”, czyli „ekspatriantów” lub „osób zatrudnionych za granicą”, należy podkreślić, jak przypomniano w pkt 67 niniejszego wyroku, że cel polegający na unowocześnieniu i racjonalizacji w szczególności zasad dotyczących zwrotu kosztów corocznej podróży poprzez powiązanie ich ze statusem ekspatrianta lub osoby zatrudnionej za granicą jest częścią bardziej ogólnego celu polegającego na zapewnieniu oszczędności w zmieniających się warunkach gospodarczych i społecznych w Europie wymagającego konsolidacji finansów publicznych oraz szczególnych wysiłków ze strony każdej administracji publicznej i jej pracowników, aby poprawić wydajność i efektywność, przy jednoczesnym podtrzymaniu celu polegającego na zapewnieniu wysokiej jakości zatrudnienia pracowników reprezentujących jak najszerzy zasięg geograficzny.
- 93 Tymczasem ograniczenie zwrotu kosztów corocznej podróży do samych urzędników i pracowników, którzy otrzymują dodatek zagraniczny albo dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą, czyli do osób, które są najmniej zintegrowane z państwem zatrudnienia i które z tego względu najbardziej potrzebują podtrzymania więzi z miejscem pochodzenia, jest odpowiednie do realizacji wspomnianego w poprzednim punkcie bardziej ogólnego celu założonego przez prawodawcę, jakim jest zapewnienie oszczędności w kontekście służby publicznej Unii, przy zapewnieniu wysokiej jakości zatrudnienia pracowników reprezentujących jak najszerzy zasięg geograficzny.
- 94 Jak bowiem trafnie wskazał rzecznik generalny w pkt 77 opinii, to właśnie w ramach swojego szerokiego zakresu uznania prawodawca spośród różnych możliwych rozwiązań wybrał ograniczenie liczby osób uprawnionych do przedmiotowych świadczeń poprzez wykluczenie kategorii urzędników reprezentowanej przez wnoszących odwołania, których związek z miejscem pochodzenia uznał za słabszy.

- 95 W konsekwencji Sąd słusznie orzekł w pkt 86 pierwszego zaskarżonego wyroku i w pkt 84 drugiego zaskarżonego wyroku, że nie można twierdzić, iż korzystając z przysługującego mu szerokiego zakresu uznania, prawodawca wprowadził środki oczywiście nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu.
- 96 W tym względzie sytuacja przytoczona przez wnoszących odwołanie i opisana w pkt 82 niniejszego wyroku nie może podważyć tego wniosku.
- 97 Taka sytuacja, która zakłada prawo do dodatku zagranicznego lub dodatku z tytułu zamieszkiwania za granicą, ma bowiem charakter hipotetyczny lub teoretyczny, gdyż żaden ze skarżących nie otrzymuje takiego dodatku.
- 98 W konsekwencji zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.
- 99 W świetle wszystkich powyższych rozważań odwołania należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 100 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.
- 101 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie jego art. 184 § 1, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jeżeli w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości bierze udział interwenient w pierwszej instancji, który nie wniósł odwołania, Trybunał może, zgodnie z art. 184 § 4 regulaminu postępowania, zdecydować, że pokrywa on własne koszty. Wreszcie, zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, państwa członkowskie i instytucje interweniujące pokrywają własne koszty.
- 102 Ponieważ w sprawie C-517/19 P Komisja wniosła o obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania, a wnoszący odwołanie przegrali sprawę, należy obciążyć ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.
- 103 Parlament i Rada, jako interwenienci biorący udział w postępowaniu przed Sądem, pokrywają własne koszty.
- 104 Ponieważ w sprawie C-518/19 P Rada wniosła o obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania, a wnoszący odwołanie przegrali sprawę, należy obciążyć ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Radę.
- 105 Parlament, jako interwenient biorący udział w postępowaniu przed Sądem, pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Odwołania w sprawach C-517/19 P i C-518/19 P zostają oddalone.**
- 2) Maria Alvarez y Bejarano, Ana-Maria Enescu, Angelica Livia Salanta, Svetla Shulga, Soldimar Urena de Poznanski, Angela Vakalis, Luz Anamaria Chu, Marli Bertolete, Maria Castro Capcha, Evelynne Vandevoorde, Lucian Micu i Hassan Orfe El pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską w związku z postępowaniem odwoławczym w sprawie C-517/19 P.**

- 3) **Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzanih, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki, Cam Tran Thi, Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet i Despina Kanellou** pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej w związku z postępowaniem odwoławczym w sprawie C-518/19 P.
- 4) Rada Unii Europejskiej ponosi własne koszty poniesione w związku z postępowaniem odwoławczym w sprawie C-517/19 P.
- 5) Parlament Europejski ponosi własne koszty poniesione w związku z postępowaniem odwoławczym w sprawie C-517/19 P i C-518/19 P.

Podpisy