



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MICHAŁA BOBEKA  
przedstawiona w dniu 25 lipca 2018 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-621/16 P**

**Komisja Europejska  
przeciwko**

**Republice Włoskiej**

Odwołanie – System językowy instytucji Unii Europejskiej – Ogłoszenia o konkursie otwartym – Ograniczenie drugiego języka konkursu i języka komunikacji między kandydatami a EPSO do języków angielskiego, francuskiego i niemieckiego – Rozporządzenie nr 1 – Regulamin pracowniczy Unii Europejskiej – Nabór urzędników – Dyskryminacja ze względu na język – Uzasadnienia

### **I. Wprowadzenie**

1. W 2014 r. Europejski Urząd Doboru Kadr (zwany dalej „EPSO”) opublikował dwa ogłoszenia o konkursie otwartym. Zgodnie z treścią tych ogłoszeń kandydaci mogli wybrać jako drugi język na potrzeby konkursu jedynie angielski, francuski lub niemiecki. Ponadto ogłoszenia te pozwalały na komunikację między kandydatami a EPSO tylko w tych trzech językach.
2. W skardze wniesionej do Sądu Republika Włoska zakwestionowała zgodność z prawem takiego podwójnego ograniczenia do wymienionych trzech języków. Wyrokiem z dnia 15 września 2016 r., Włochy/Komisja (T-353/14 i T-17/15, EU:T:2016:495), Sąd stwierdził nieważność obu ogłoszeń.
3. W niniejszym odwołaniu Komisja kwestionuje wyrok Sądu, zwracając się tym samym po raz kolejny<sup>2</sup> do Trybunału o zajęcie stanowiska w sprawie dopuszczalnego prawnie zakresu ograniczeń językowych, jakie EPSO może nakładać na kandydatów, którzy chcą wziąć udział w konkursach otwartych.

### **II. Ramy prawne**

#### **A. Prawo pierwotne**

##### *1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*

4. Zgodnie z art. 24 akapit czwarty TFUE: „Każdy obywatel Unii może zwracać się pisemnie do każdej instytucji lub organu określonego w niniejszym artykule lub w artykule 13 Traktatu o Unii Europejskiej w jednym z języków wskazanych w artykule 55 ustęp 1 tego Traktatu oraz otrzymywać odpowiedź w tym samym języku”.

<sup>1</sup> Język oryginału: angielski.

<sup>2</sup> Zobacz wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., Włochy/Komisja (C-566/10 P, EU:C:2012:752).

5. Artykuł 342 TFUE stanowi: „System językowy instytucji Unii określa Rada, stanowiąc jednomyślnie w drodze rozporządzeń, bez uszczerbku dla postanowień Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

2. *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”)*

6. Zgodnie z art. 21 ust. 1 karty: „Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na [...] język”.

7. Artykuł 41 ust. 4 karty stanowi: „Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”.

## **B. Prawo wtórne**

### *1. Rozporządzenie nr 1*

8. Artykuły 1, 2, 5 i 6 rozporządzenia Rady nr 1 z dnia 15 kwietnia 1958 r. w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej<sup>3</sup>, zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 517/2013 z dnia 13 maja 2013 r.<sup>4</sup> (zwanego dalej „rozporządzenie nr 1”), stanowią:

„Artykuł 1

Językami urzędowymi i językami roboczymi instytucji Unii są języki: angielski, bułgarski, chorwacki, czeski, duński, estoński, fiński, francuski, grecki, hiszpański, irlandzki, litewski, łotewski, maltański, niemiecki, niderlandzki, polski, portugalski, rumuński, słowacki, słoweński, szwedzki, węgierski i włoski.

Artykuł 2

Dokumenty kierowane do instytucji [Unii] przez państwo członkowskie lub osobę podlegającą jurysdykcji państwa członkowskiego są sporządzane w jednym z języków urzędowych, do wyboru przez nadawcę. Odpowiedź jest sporządzana w tym samym języku.

[...]

Artykuł 5

*Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej publikuje się w językach urzędowych.*

Artykuł 6

Instytucje [Unii] mogą określić szczegółowe zasady stosowania systemu językowego w swych regulaminach”.

3 Dz.U., wydanie specjalne w języku angielskim 1952–1958(I), s. 59.

4 Rozporządzenie dostosowujące niektóre rozporządzenia i decyzje w takich dziedzinach, jak swobodny przepływ towarów, swobodny przepływ osób, prawo spółek, polityka konkurencji, rolnictwo, bezpieczeństwo żywności, polityka weterynaryjna i fitosanitarna, polityka transportowa, energia, podatki, statystyka, sieci transeuropejskie, wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe, sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo, środowisko, unia celna, stosunki zewnętrzne, polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony oraz instytucje w tej dziedzinie, w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (Dz.U. 2013, L 158, s. 1).

## 2. Regulamin pracowniczy

9. Artykuł 1d Regulaminu pracowniczego urzędników [Unii Europejskiej]<sup>5</sup>, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1023/2013 z dnia 22 października 2013 r.<sup>6</sup> (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”), stanowi:

„1. W stosowaniu niniejszego regulaminu pracowniczego zakazuje się wszelkich przejawów dyskryminacji ze względu na [...] język.

[...]

6. Przy stosowaniu zasady niedyskryminacji oraz zasady proporcjonalności należy zapewnić, by wszelkie ograniczenia tych zasad opierały się na obiektywnych i uzasadnionych podstawach oraz służyły osiągnięciu zgodnych z prawem celów w ramach ogólnego interesu polityki kadrowej [...]”.

10. Tytuł III regulaminu pracowniczego został zatytułowany „Kariera zawodowa urzędnika”. Rozdział I tego tytułu, zatytułowany „Zatrudnienie”, składa się z art. 27–34.

11. Zgodnie z art. 27 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego: „Przy naborze dąży się do pozyskania do służby urzędników spełniających najwyższe wymogi w zakresie kwalifikacji, wydajności i uczciwości, rekrutowanych spośród obywateli państw członkowskich Unii z uwzględnieniem jak najszerszego zasięgu geograficznego. Żadne stanowiska nie mogą być rezerwowane dla obywateli jakiegokolwiek konkretnego państwa członkowskiego”.

12. Artykuł 28 regulaminu pracowniczego stanowi:

„Na urzędnika może zostać powołany jedynie ten, kto:

- a) jest obywatelem jednego z państw członkowskich Unii i korzysta z pełni praw obywatelskich; organ powołujący może odstąpić od wymogu posiadania takiego obywatelstwa;
- b) wypełnił wszelkie swoje zobowiązania wynikające z przepisów dotyczących pełnienia służby wojskowej;
- c) posiada odpowiednie cechy charakteru dla wykonywania swoich obowiązków;
- d) z zastrzeżeniem przepisów art. 29 ust. 2, spełnił wymogi konkursu przeprowadzanego w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji albo testy, lub zarówno świadectwa kwalifikacji, jak i testy, zgodnie z przepisami załącznika III;
- e) jest odpowiednio sprawny fizycznie, aby wykonywać swoje obowiązki; oraz
- f) wykazuje gruntowną znajomość jednego z języków Unii oraz zadowalającą znajomość innego języka Unii w zakresie niezbędnym do wykonywania swoich obowiązków”.

13. Zgodnie z art. 30 regulaminu pracowniczego:

„W odniesieniu do każdego konkursu organ powołujący powołuje komisję konkursową. Komisja ta sporządza listę odpowiednich kandydatów.

5 Rozporządzenie nr 31 (EWG), 11 (EWEA) ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej [Dz.U., wydanie specjalne w języku angielskim 1959–1962(I), s. 135].

6 Dz.U. 2013, L 287, s. 15.

Organ powołujący decyduje, których z tych kandydatów powołać na wolne stanowiska.

[...]”.

14. Załącznik III do regulaminu pracowniczego nosi tytuł „Konkursy”. Jego art. 1 ust. 1 stanowi:

„Ogłoszenia o konkursach sporządzane są przez organ powołujący po konsultacji ze Wspólnym Komitetem.

Muszą one określać:

[...]

f) w odpowiednich przypadkach, znajomość języków wymagan[ą] w związku ze szczególnym charakterem podlegających obsadzeniu stanowisk;

[...]”.

15. Artykuł 7 ust. 1 i 2 załącznika III do regulaminu pracowniczego stanowi:

„1. Po konsultacji z Komitetem ds. Regulaminu Pracowniczego instytucje mogą ustanowić Europejski Urząd Doboru Kadr (zwany dalej »Urzędem«) odpowiedzialny za przyjmowanie środków niezbędnych do zapewnienia stosowania jednolitych zasad w procedurach naboru urzędników unijnych oraz oceniania i egzaminowania określonych w art. 45 i 45a regulaminu pracowniczego.

2. Zadaniem Urzędu jest:

a) organizowanie, na wniosek poszczególnych instytucji, otwartych konkursów;

[...]”.

### 3. Decyzja 2002/620

16. Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji 2002/620/WE ustanawiającej EPSO<sup>7</sup>:

„Urząd wykonuje uprawnienia do selekcji, powierzone na mocy art. 30 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego i na mocy załącznika III regulaminu organom zatrudniającym [powołującym] instytucji podpisujących niniejszą decyzję. Jedyne w wyjątkowych przypadkach i za zgodą Urzędu instytucje mogą przeprowadzać własne otwarte konkursy, aby zaspokoić potrzeby na wysoce wyspecjalizowany personel”.

17. Artykuł 4 decyzji 2002/620 stanowi:

„Zgodnie z art. 91a regulaminu pracowniczego wnioski i skargi odnoszące się do wykonywania uprawnień powierzonych na mocy art. 2 ust. 1 i 2 ust. 2 niniejszej decyzji są składane do Urzędu. Wszelkie odwołania w tych sprawach są kierowane przeciwko Komisji”.

<sup>7</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 lipca 2002 r. ustanawiająca Urząd Doboru Kadr Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2002, L 197, s. 53).

### III. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i postępowanie sądowe

18. W dniu 13 marca 2014 r. EPSO opublikowało ogłoszenie o konkursie otwartym EPSO/AD/276/14 w celu sporządzenia listy rezerwy kadrowej administratorów (AD 5)<sup>8</sup> (zwane dalej „ogłoszeniem o konkursie ogólnym”).

19. W dniu 6 listopada 2014 r. EPSO opublikowało ogłoszenie o konkursie otwartym EPSO/AD/294/14 w celu sporządzenia listy rezerwy kadrowej administratorów (AD 6) w dziedzinie ochrony danych dla Europejskiego Inspektora Ochrony Danych<sup>9</sup> (zwane dalej „ogłoszeniem o konkursie w dziedzinie ochrony danych”).

20. We wprowadzeniu zarówno do ogłoszenia o konkursie ogólnym, jak i do ogłoszenia o konkursie w dziedzinie ochrony danych (zwanymi dalej łącznie „zaskarżonymi ogłoszeniami”) stwierdza się, że przepisy ogólne mające zastosowanie do konkursów otwartych (zwane dalej „przepisami ogólnymi”)<sup>10</sup> stanowią „integralną część” każdego ogłoszenia o konkursie.

21. Przepisy ogólne zostały opublikowane przez EPSO w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. We wprowadzeniu do przepisów ogólnych uściślono, że „niniejsze przepisy ogólne są integralną częścią ogłoszenia o konkursie i wraz z nim stanowią wiążące zasady procedury konkursowej”.

22. W części zatytułowanej „Znajomość języków”, po stwierdzeniu, że „o ile w ogłoszeniu o konkursie nie określono inaczej, wybór drugiego języka będzie z reguły ograniczał się do języka angielskiego, francuskiego lub niemieckiego”, przepisy ogólne zawierają uzasadnienie ograniczeń w wyborze drugiego języka. W części tej znajduje się ponadto odesłanie do „Ogólnych wytycznych dotyczących stosowania języków w konkursach EPSO” przyjętych przez Kolegium Dyrektorów Administracji w dniu 15 maja 2013 r. (zwanymi dalej „ogólnymi wytycznymi”). Ogólne wytyczne stanowią załącznik do przepisów ogólnych i zawierają bardziej szczegółowe uzasadnienie ograniczenia wyboru drugiego języka do angielskiego, francuskiego lub niemieckiego.

23. W każdym z zaskarżonych ogłoszeń w sekcji III „Warunki udziału w konkursie” określono warunki ogólne oraz warunki szczegółowe. Warunki szczegółowe obejmują m.in. wymóg znajomości dwóch języków – bardzo dobrej znajomości jednego z języków urzędowych Unii Europejskiej, zdefiniowanego jako „język podstawowy” lub „język 1”, oraz zadowalającej znajomości angielskiego, francuskiego lub niemieckiego, zdefiniowanego jako „drugi język” lub „język 2”. Język ten musi być inny niż język 1.

24. W odniesieniu do ograniczenia wyboru drugiego języka w pkt 2.3 ogłoszenia o konkursie ogólnym stwierdza się:

„Biorąc pod uwagę wyrok [z dnia 27 listopada 2012 r., Włochy/Komisja, C-566/10 P, EU:C:2012:752], instytucje Unii pragną wskazać powody ograniczenia w niniejszym konkursie wyboru drugiego języka do mniejszej liczby języków urzędowych Unii.

W związku z tym niniejszym informujemy kandydatów, że możliwości wyboru drugiego języka w ramach niniejszego konkursu zostały określone zgodnie z interesem służby, który wymaga, aby nowo zatrudnione osoby były niezwłocznie zdolne do wykonywania obowiązków i do skutecznej komunikacji w codziennej pracy. W przeciwnym razie poważnie by ucierpiała wydajność pracy w instytucjach.

<sup>8</sup> Dz.U. 2014, C 74 A, s. 4.

<sup>9</sup> Dz.U. 2014, C 391 A, s. 1.

<sup>10</sup> Dz.U. 2014, C 60 A, s. 1.

Zgodnie z długoletnią praktyką dotyczącą komunikacji wewnętrznej w instytucjach Unii, a także z uwagi na potrzeby służb w zakresie komunikacji zewnętrznej i prowadzenia dokumentacji, językami najpowszechniej wykorzystywanymi są angielski, francuski i niemiecki. Ponadto angielski, francuski i niemiecki są drugimi najczęściej używanymi językami w Unii i tych właśnie języków ludzie uczą się najczęściej jako drugich języków. Taka sytuacja odzwierciedla obecne standardy edukacyjne i zawodowe, na podstawie których od kandydatów na stanowiska w instytucjach Unii Europejskiej można oczekiwać znajomości przynajmniej jednego z tych trzech języków. W związku z tym, uwzględniając interes służby oraz wiedzę kandydatów, a także dziedzinę niniejszego konkursu, uzasadnione jest przeprowadzenie testów w trzech wspomnianych językach. Ma to zagwarantować, że wszyscy kandydaci, niezależnie od tego, jaki język jest ich językiem pierwszym, będą władać przynajmniej jednym ze wspomnianych trzech języków urzędowych na poziomie umożliwiającym wykonywanie obowiązków służbowych. Przeprowadzane w taki sposób testy szczególnych kompetencji kandydatów umożliwiają instytucjom dokonanie oceny zdolności kandydatów do bezzwłocznego wykonywania zadań w środowisku, które jest bardzo zbliżone do prawdziwego środowiska pracy.

Z tych samych względów należy ograniczyć język komunikacji między kandydatami a instytucją, w tym język, w którym muszą zostać sporządzone zgłoszenia. Wymóg ten zapewnia również jednorodność porównania i kontroli kandydatów w oparciu o ich własne zgłoszenia.

Ponadto w interesie równego traktowania wszyscy kandydaci – nawet ci, dla których pierwszym językiem jest jeden ze wskazanych trzech języków – mają obowiązek przystąpienia do niektórych testów w swoim drugim języku, wybranym spośród tych trzech.

Powyższe pozostaje bez uszczerbku dla możliwości odbywania w późniejszym terminie szkoleń językowych w celu osiągnięcia zdolności do pracy w trzecim języku, zgodnie z art. 45 ust. 2 regulaminu pracowniczego”.

25. Punkt 2.3 ogłoszenia o konkursie w dziedzinie ochrony danych ma zasadniczo identyczne brzmienie.

26. Oba zaskarżone ogłoszenia zawierają więc ograniczenie, zgodnie z którym językiem, w którym kandydaci mogą komunikować się z EPSO i w których przygotowuje się zgłoszenia elektroniczne, musi być drugi język wybrany przez danego kandydata – angielski, francuski lub niemiecki.

27. W zaskarżonych ogłoszeniach podaje się również zasady dotyczące języka – podstawowego lub drugiego – wykorzystywanego przy poszczególnych testach i elementach konkursów. Oba konkursy składały się z szeregu testów przeprowadzanych na komputerze oraz szeregu elementów ocenianych w ramach oceny zintegrowanej. Ogłoszenie o konkursie ogólnym zawiera wymóg, zgodnie z którym kandydaci muszą zdawać jeden z testów przeprowadzanych na komputerze (test sytuacyjny) i wszystkie elementy oceniane w ramach oceny zintegrowanej w wybranym przez siebie drugim języku. Zgodnie z ogłoszeniem o konkursie w dziedzinie ochrony danych kandydaci musieli z kolei zdawać wszystkie elementy, które nie były przeprowadzane komputerowo, w wybranym przez siebie drugim języku.

#### **IV. Zaskarżony wyrok i postępowanie przed Trybunałem**

28. W dniu 23 maja 2014 r. Republika Włoska wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności ogłoszenia o konkursie ogólnym (sprawa T-353/14).

29. W dniu 15 stycznia 2015 r. Republika Włoska złożyła kolejny wniosek do Sądu o stwierdzenie nieważności ogłoszenia o konkursie w dziedzinie ochrony danych (sprawa T-17/15). Republika Litewska została dopuszczona do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Włoskiej.



30. Sąd połączył sprawy T-353/14 i T-17/15 dla celów zarówno ustnego etapu postępowania, jak i wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.

31. Co do zasady w skargach wniesionych przez Republikę Włoską kwestionuje się zgodność z prawem dwóch aspektów systemu językowego przewidzianego przez zaskarżone ogłoszenia. Pierwszy aspekt dotyczy faktu, że kandydaci mogą wybrać tylko język angielski, francuski lub niemiecki jako drugi język na potrzeby konkursów. Drugi z kwestionowanych aspektów to ograniczenie w zakresie języka komunikacji między kandydatami a EPSO do tych trzech języków.

32. W wyroku z dnia 15 września 2016 r. Włochy/Komisja (zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem”)<sup>11</sup> Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych ogłoszeń.

33. W niniejszym odwołaniu Komisja wnosi o uchylenie wyroku Sądu. W przypadku gdyby Trybunał uznał, że stan postępowania na to pozwala, Komisja wnosi o oddalenie żądań przedstawionych w pierwszej instancji jako bezzasadnych oraz obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania poniesionymi zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym, a także o nakazanie Republice Litewskiej pokrycia własnych kosztów.

34. Na poparcie swojego odwołania Komisja podnosi cztery zarzuty. Pierwszy zarzut kwestionuje dopuszczalność żądań przed Sądem. Zarzuty drugi i trzeci dotyczą kwestii zgodności z prawem ograniczenia w zaskarżonych ogłoszeniach wyboru drugiego języka do angielskiego, francuskiego i niemieckiego. Czwarty zarzut odnosi się do ograniczenia wyboru języka komunikacji między kandydatami a EPSO do tych trzech języków.

35. Republika Włoska wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

36. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 30 marca 2017 r. Królestwo Hiszpanii zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Włoskiej.

37. Uwagi na piśmie zostały złożone przez Królestwo Hiszpanii, Republikę Włoską oraz Komisję. Wszystkie te zainteresowane strony przedstawiły swoje stanowiska ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 25 kwietnia 2018 r.

## V. Ocena

38. W niniejszej opinii przeanalizuję kolejno każdy z zarzutów podniesionych przez Komisję w odwołaniu (odpowiednio, w częściach A, B, C i D). Analiza doprowadzi mnie do zaproponowania, by Trybunał oddalił niniejsze odwołanie. Niekoniecznie zgadzam się z wszystkimi poglądami prawnymi wyrażonymi przez Sąd, w szczególności z tymi dotyczącymi czwartego zarzutu odwołania. Zgadzam się jednak ze stwierdzeniem przez Sąd nieważności zaskarżonych ogłoszeń, a tym samym z ogólnym rozstrzygnięciem sprawy jako takiej.

39. Minimalizm orzeczniczy jest cnotą. Zastanawiam się jednak, na ile to stwierdzenie pozostaje aktualne w sytuacji, kiedy na przestrzeni zaledwie kilku lat po raz kolejny wielka izba prozona jest o odniesienie się do kwestii ograniczeń w wyborze drugiego języka w ogłoszeniach o konkursach. Jest ponadto przynajmniej kilkanaście podobnych spraw, które albo toczą się przed Sądem, albo niedawno zostały przez niego rozstrzygnięte<sup>12</sup> i w których ciągle powraca szerszy problem systemu językowego

<sup>11</sup> T-353/14 i T-17/15, EU:T:2016:495.

<sup>12</sup> Cytowane poniżej w przypisach 58 i 59.

instytucji<sup>13</sup>. W takich okolicznościach, biorąc również pod uwagę, że chodzi o życie, oczekiwania i kariery ludzi, warto by może udzielić przynajmniej pewnych wskazówek w odniesieniu do tego, co instytucje mogą robić w zakresie ustanawiania ograniczeń dotyczących używania języków roboczych w oparciu o interesy służby (E).

#### ***A. Pierwszy zarzut odwołania: dopuszczalność zarzutów przed Sądem***

40. Pierwszy zarzut odwołania dzieli się na cztery części. W części pierwszej tego zarzutu Komisja podnosi, że doszło do naruszenia prawa w pkt 45–52 zaskarżonego wyroku przy wykładni charakteru prawnego przepisów ogólnych, ponieważ Sąd nie uznał ich wiążących skutków.

41. Podobnie w części trzeciej pierwszego zarzutu odwołania Komisja podnosi, że w pkt 58 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo, uznając, że „przepisy ogólne i ogólne wytyczne należy interpretować w ten sposób, iż stanowią one co najwyżej komunikaty w rozumieniu pkt 91 wyroku z dnia 27 listopada 2012 r., Włochy/Komisja (C-566/10 P, EU:C:2012:752), zapowiadające kryteria, według których EPSO zamierza dokonywać wyboru systemu językowego konkursów, za których organizację jest odpowiedzialne”.

42. W czwartej części pierwszego zarzutu odwołania Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo w pkt 65–71 zaskarżonego wyroku, w których badał charakter prawny zaskarżonych ogłoszeń. Komisja utrzymuje, że Sąd nie wywiązał się z obowiązku uzasadnienia, ponieważ nie dokonał oceny tego, czy zaskarżone ogłoszenia stanowiły jedynie akty potwierdzające.

43. Wreszcie, w drugiej części pierwszego zarzutu Komisja twierdzi, że doszło do naruszenia prawa przy wykładni art. 7 ust. 1 załącznika III do regulaminu pracowniczego. Kwestionuje ona ustalenia Sądu z pkt 53–57 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którymi przepis ten „pozwala jedynie na powierzenie EPSO odpowiedzialności za przyjmowanie środków do stosowania jednolitych zasad, a nie ustanawiania wiążących norm abstrakcyjnych o zasięgu powszechnym”.

44. Moim zdaniem w różnych częściach pierwszego zarzutu Komisja podnosi zasadniczo dwa problemy. Pierwszy z nich dotyczy kwestii charakteru prawnego przepisów ogólnych (części pierwsza i trzecia) oraz zaskarżonych ogłoszeń (część czwarta). Drugi problem dotyczy z kolei tego, czy EPSO było upoważnione do przyjęcia przepisów ogólnych (część druga).

45. Jednakże w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie pierwszego zarzutu odwołania Trybunał nie musi moim zdaniem odnosić się do wszystkich tych części. Kluczową kwestią jest czwarta część niniejszego zarzutu, która dotyczy charakteru prawnego zaskarżonych ogłoszeń. Moim zdaniem nie ma wątpliwości, że ogłoszenia te są wiążące – same w sobie – niezależnie od charakteru prawnego przepisów ogólnych (1). Jeżeli Trybunał dojdzie do tego samego wniosku w odniesieniu do charakteru prawnego tych ogłoszeń, pozostałe argumenty podniesione przez Komisję w pierwszym zarzucie odwołania stają się po prostu nieistotne dla sprawy (2 i 3).

<sup>13</sup> Poza sprawami cytowanymi w dalszych częściach opinii odnoszę się do równoległej sprawy toczącej się przed wielką izbą, w której podnoszone są bardzo podobne kwestie – Hiszpania/Parlament (C-377/16). Pouczająca opinia mojej szanownej koleżanki rzecznik generalnej E. Sharpston w tej sprawie, której projekt miałem okazję przeczytać, ma zostać przedstawiona tego samego dnia co niniejsza opinia.



### 1. Czwarta część pierwszego zarzutu: charakter prawny zaskarżonych ogłoszeń

46. W odwołaniu Komisja podnosi, że Sąd nie wywiązał się z obowiązku uzasadnienia wyroku, ponieważ nie dokonał oceny, czy zaskarżone ogłoszenia mają charakter aktów potwierdzających. Komisja zarzuca Sądowi, że nie porównał treści zaskarżonych ogłoszeń z treścią przepisów ogólnych, która jest identyczna w odniesieniu do systemu językowego. Dzięki temu Sąd powinien był uznać, że zaskarżone ogłoszenia stanowią akty, które potwierdzają jedynie treść aktów wywołujących wiążące skutki, a mianowicie przepisów ogólnych.

47. Moim zdaniem nie ulega wątpliwości, że zaskarżone ogłoszenia są wiążące same w sobie.

48. Po pierwsze, na gruncie wykładni językowej argumentowi Komisji, zgodnie z którym zaskarżone ogłoszenia nie wywołują wiążących skutków, wydają się zaprzeczać same przepisy ogólne, w których we wprowadzeniu stwierdza się, że „niniejsze przepisy ogólne są integralną częścią ogłoszenia o konkursie i wraz z nim stanowią wiążące zasady procedury konkursowej” (wyróżnienie moje).

49. Po drugie, patrząc na działanie systemu, można zauważyć, że system językowy każdego konkursu składał się z dwóch poziomów – poziomu *ogólnego*, który stanowiły przepisy ogólne, oraz poziomu *indywidualnego*, który stanowiło ogłoszenie o konkursie. W związku z powyższym system językowy w każdym przypadku określał albo (i) dane ogłoszenie o konkursie, albo (ii) dane ogłoszenie o konkursie razem z przepisami ogólnymi.

50. Tak więc niezależnie od sposobu odczytania i rozumienia systemu, ogłoszenia *zawsze* współtworzyły system językowy każdego konkursu. Potencjalny skarżący<sup>14</sup>, który chciał zakwestionować zgodność z prawem wyboru języków określonych w ogłoszeniu o konkursie, musiał zakwestionować – jako akt wiążący – albo ogłoszenie, albo ogłoszenie razem z przepisami ogólnymi. Innymi słowy, chcąc zakwestionować parametry *konkretnego* konkursu, skarżący nie mógłby zakwestionować jedynie przepisów ogólnych. Przepisy ogólne stanowią bowiem dokładnie, że *o ile w ogłoszeniu o konkursie nie określono inaczej*, wybór drugiego języka będzie z *reguły* ograniczał się do języka angielskiego, francuskiego lub niemieckiego (wyróżnienie moje).

51. W związku z tym, ponieważ w każdym ogłoszeniu o konkursie można było odejść od domyślnego zakresu wyboru drugiego języka przewidzianego w przepisach ogólnych<sup>15</sup>, wydaje mi się oczywiste, że wymogów językowych żadnego konkursu nie można uznać za w pełni zdefiniowane przed publikacją ogłoszenia o konkursie. Potwierdza to ponadto art. 1 ust. 1 załącznika III do regulaminu pracowniczego, w którym znajduje się wykaz elementów, które muszą zawierać ogłoszenia o konkursach. Zgodnie z lit. f) tego przepisu ogłoszenie o konkursie musi określać, „w odpowiednich przypadkach, znajomość języków wymaganą w związku ze szczególnym charakterem podlegających obsadzeniu stanowisk”.

52. Wreszcie, chciałbym dodać, że stanowisko Komisji, zgodnie z którym zaskarżone ogłoszenia stanowią akty, które po prostu potwierdzają treść przepisów ogólnych, prowadziłyby do szeregu absurdalnych skutków, jeśli wyciągnąć z niego do końca logiczne wnioski.

14 Można podkreślić, że rozumiem przez to *każdego* skarżącego, niezależnie od tego, czy jest to osoba fizyczna, czy państwo członkowskie. Wydawałoby się, że z argumentacji Komisji wynika założenie, że ponieważ Republika Włoska jest państwem członkowskim, które byłoby uprzywilejowanym skarżącym na podstawie art. 263 akapit drugi TFUE i prawdopodobnie miałyby legitymację procesową do zaskarżenia bezpośrednio przepisów ogólnych, powinna była tak zrobić, zamiast „czekać”, aż zostaną one „wdrożone w praktyce” poprzez poszczególne ogłoszenia o konkursie. Wystarczy jednak powiedzieć, że Republika Włoska zdecydowała się zaskarżyć nie przepisy ogólne, lecz poszczególne konkursy w kształcie określonym w danych ogłoszeniach.

15 Odnosi się to nie tylko do konkursów o określonych wymogach językowych, takich jak konkursy dla prawników lingwistów, ale również na przykład do konkursów dla poszczególnych agencji Unii, które mają ograniczoną liczbę języków roboczych. Mogłoby tak być także w przypadku konkursów dla agencji lub innych organów mających siedzibę w państwie członkowskim, którego językiem urzędowym jest język inny niż trzy języki domyślne, jeżeli znajomość tego języka jest potrzebna do wykonywania zadań tej agencji lub tego organu.

53. Po pierwsze, w praktyce indywidualni (nieuprzywilejowani) skarżący nie mieliby legitymacji procesowej, aby zaskarżyć jakikolwiek element konkursu. Po pierwsze, raczej trudne lub wręcz niemożliwe byłoby wykazanie przez nich, że przepisy ogólne „dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie”, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 263 akapit czwarty TFUE. Po drugie, nie mogliby też kwestionować danego ogłoszenia, ponieważ stanowiłoby ono jedynie „potwierdzenie przepisów ogólnych”. W związku z tym ochrona osób fizycznych byłaby niemożliwa z żadnej strony, ponieważ osoby te nie byłyby w stanie niczego zaskarżyć.

54. Po drugie, w większości przypadków niemożliwe byłoby zachowanie dwumiesięcznego terminu na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności, przewidzianego w art. 263 akapit szósty TFUE, ponieważ można założyć, że większość ogłoszeń o konkursie zostanie opublikowanych po upływie tego terminu. Problemy związane zarówno z legitymacją procesową, jak i możliwością zachowania terminu potęguje dodatkowo fakt, że od osoby fizycznej nie można raczej oczekiwać, aby w momencie publikacji przepisów ogólnych wiedziała, czy może być zainteresowana wzięciem udziału w konkursie, który będzie organizowany kilka miesięcy czy nawet lat później.

55. Po trzecie, podejście proponowane przez Komisję byłoby również całkowicie nieprzewidywalne. Możliwość zaskarżenia przepisów ogólnych zależałaby od wyboru języka umożliwionego przez EPSO w każdym kolejnym ogłoszeniu o konkursie. W istocie takie podejście oznaczałoby w praktyce, że jeśli w danym ogłoszeniu o konkursie ograniczono by wybór drugiego języka do angielskiego, francuskiego lub niemieckiego, ogłoszenie to nie mogłoby podlegać zaskarżeniu, ponieważ stanowiłoby akt potwierdzający domyślną zasadę przewidzianą w przepisach ogólnych. Jednakże jeżeli ogłoszenie o konkursie ustanawiałoby inny zakres wyboru drugiego języka, podlegałoby zaskarżeniu, ponieważ nie byłoby już uważane za akt jedynie potwierdzający treść przepisów ogólnych<sup>16</sup>.

56. Moim zdaniem argumenty te pokazują wyraźnie, że każde ogłoszenie o konkursie jest aktem, który sam w sobie może być zaskarżony, niezależnie od tego, czy wymogi w zakresie wyboru drugiego języka, które owo ogłoszenie ustanawia, są zgodne z domyślnym systemem przewidzianym w przepisach ogólnych. Sąd nie naruszył więc prawa, stwierdzając w pkt 70 zaskarżonego wyroku, że „zaskarżone ogłoszenia stanowią akty, które wywołują wiążące skutki prawne co do systemu językowego rozpatrywanych konkursów, a tym samym stanowią akty podlegające zaskarżeniu”.

57. Czwarta część pierwszego zarzutu odwołania jest zatem bezzasadna.

58. Jak już wskazałem w pkt 45 niniejszej opinii, w świetle tego wniosku argumenty przedstawione przez Komisję w pozostałych częściach pierwszego zarzutu stają się nieistotne dla sprawy. Ponieważ poszczególne ogłoszenia o konkursie mogłyby w każdym przypadku być zaskarżane niezależnie, charakter prawny przepisów ogólnych, a także kwestia tego, czy mogłyby one podlegać odrębnemu zaskarżeniu, stają się nieistotne do celów niniejszego odwołania.

59. Proponowałbym zatem uznać, że nie ma potrzeby, aby Trybunał odnosił się do pozostałych części pierwszego zarzutu odwołania. Jednakże dla zachowania pełności wyводу oraz w celu pełnego wsparcia Trybunału w przypadku, gdyby miał on dojść do odmiennego wniosku co do charakteru prawnego ogłoszeń, przejdę do zwięzłego omówienia tych trzech pozostałych części pierwszego zarzutu.

<sup>16</sup> W ramach podania kontekstu, nie wyciągając z tej okoliczności żadnych wniosków w niniejszej sprawie, można zauważyć, że EPSO, jak się wydaje, porzuciło praktykę odrębnego publikowania przepisów ogólnych i odwoływania się do nich w każdym ogłoszeniu o konkursie. Wydaje się, że przepisy ogólne są teraz systematycznie włączane jako aneks do każdego ogłoszenia o konkursie. Zobacz na przykład ogłoszenie o konkursie otwartym EPSO/AD/338/17 w celu stworzenia listy rezerwowej administratorów (AD 5) (Dz.U. 2017, C 99 A, s. 1), ogłoszenie o konkursie otwartym EPSO/AD/354/17 w celu stworzenia listy rezerwowej prawników lingwistów języka łotewskiego (AD 7) i EPSO/AD/355/17 w celu stworzenia listy rezerwowej prawników lingwistów języka maltańskiego (AD 7) (Dz.U. 2017, C 418 A, s. 1) lub ogłoszenie o konkursie otwartym EPSO/AD/356/18 w celu stworzenia listy rezerwowej administratorów (AD 5) (Dz.U. 2018, C 88 A, s. 1) (zwane dalej „ogłoszeniem o konkursie ogólnym z 2018 r.”).

2. W przedmiocie części pierwszej i trzeciej pierwszego zarzutu odwołania: charakter prawny przepisów ogólnych

60. W częściach pierwszej i trzeciej pierwszego zarzutu Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo, dokonując wykładni charakteru prawnych przepisów ogólnych. Komisja uważa, że przepisy ogólne wywołały wiążące skutki, ustanawiając językowe ramy prawne mające zastosowanie do konkursów, które ogłoszenia o konkursach jedynie potwierdzają.

61. Muszę zgodzić się z pierwszą częścią stanowiska Komisji, a mianowicie ze stwierdzeniem, że przepisy ogólne są aktem prawnym, który sam w sobie podlega zaskarżeniu. Jednak w przeciwieństwie do drugiej części stanowiska Komisji – z przyczyn przedstawionych w poprzedniej części niniejszej opinii – uważam, że stwierdzenie to w żaden sposób nie wyklucza zaskarżalności poszczególnych ogłoszeń o konkursach.

62. Biorąc pod uwagę utrwalone orzecznictwo Trybunału, wydaje się, iż rzeczywiście można uznać, że przepisy ogólne wywołują *wiążące skutki prawne*. Trybunał konsekwentnie orzekał, że wszelkie przepisy przyjęte przez instytucje, niezależnie od ich formy, które mają wywoływać wiążące skutki prawne, są uważane za „akty podlegające zaskarżeniu” w rozumieniu art. 263 TFUE<sup>17</sup>. W celu ustalenia, czy akt wywołuje wiążące skutki prawne, należy brać pod uwagę jego istotę, przy czym wiążące skutki prawne aktu należy oceniać na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak jego treść, z uwzględnieniem, w razie potrzeby, kontekstu jego wydania oraz uprawnień instytucji, która go wydała<sup>18</sup>.

63. Po pierwsze, w zakresie wykładni językowej należy zauważyć, że przepisy ogólne zostały nazwane „przepisami”, a nie „zasadami”, „ramami” czy też innym określeniem oznaczającym jedynie zalecenie. Są one również sformułowane w sposób dość imperatywny<sup>19</sup>, wyraźnie wykraczając poza zwykłe zachęty czy sugestie. Po drugie, jeśli chodzi o treść, we wprowadzeniu do przepisów ogólnych wyraźnie stwierdza się, że stanowią one (wraz z ogłoszeniem o konkursie) „wiążące zasady procedury konkursowej”.

64. Po trzecie, na podstawie wykładni systemowej wiążący charakter przepisów ogólnych można wywieść również z faktu, że w praktyce ustanawiają one przynajmniej obowiązki ciążące na samym EPSO. Przepisy ogólne nakładają bowiem na EPSO – lub ewentualnie na daną instytucję przeprowadzającą konkurs otwarty – *obowiązek uzasadnienia* odstępstwa od domyślnych zasad wyboru drugiego języka. Obowiązek wyraźnej derogacji od przepisów ogólnych czy też wyraźnego stwierdzenia skorzystania z możliwości odstępstwa od przepisów ogólnych w danym ogłoszeniu o konkursie w celu wyznaczenia innego zakresu wyboru języka musi oznaczać, że przepisy ogólne mają charakter wiążący. Jeżeli nie byłyby one wiążące, nie mógłby istnieć obowiązek uzasadnienia odstępstwa od nich.

17 Zobacz ostatnio wyrok z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja (C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

18 Wyrok z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja (C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 Przepisy ogólne potwierdzają, że „o ile w ogłoszeniu o konkursie nie określono inaczej, wybór drugiego języka *będzie z reguły* ograniczał się do języka angielskiego, francuskiego lub niemieckiego”, a następnie informują, że „wszyscy kandydaci mają *obowiązek przystąpienia* do testów w swoim drugim języku wybranym spośród trzech wskazanych” (wyróżnienie moje). Ogólne wytyczne rozpoczynają się od stwierdzenia, iż „potwierdza się, że co do zasady stosowanie języków w konkursach EPSO *będzie wyglądało następująco*”, a następnie dodają, że „ocena zintegrowana *będzie* przeprowadzana wyłącznie w drugim języku kandydata, wybranym spośród angielskiego, francuskiego i niemieckiego” (wyróżnienie moje).

65. Ponadto nie można zaprzeczyć, że wymiar instytucjonalny, w którym z wiążącego charakteru przepisów ogólnych wynika obowiązek uzasadnienia każdego odstępstwa od nich, ma szersze konsekwencje. Ustanawiając ten domyślny system w przepisach ogólnych, EPSO dało podstawę uzasadnionym oczekiwaniom kandydatów w zakresie zasad, których przestrzegania oczekuje się nie tylko od nich, ale też od samego EPSO. Wszelki akt tego rodzaju wydany przez instytucje lub organy Unii może być zatem postrzegany jako (samo)ograniczenie własnego uznania administracyjnego w przyszłości<sup>20</sup>, co wyraźnie wzmacnia normatywne znaczenie takiego dokumentu.

66. Podsumowując, wszystko – brzmienie i treść przepisów ogólnych, jak również ich kontekst i intencje, jakie towarzyszyły EPSO przy ich tworzeniu – wskazuje na zasadność uznania ich wiążących skutków prawnych jako domyślnego systemu mającego zastosowanie do wszystkich konkursów, chyba że EPSO wyraźnie odstępuje od konkretnego przepisu, co wymaga każdorazowego uzasadnienia.

67. Wnioskowi temu w żaden sposób nie sprzeciwia się fakt, że wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności bezpośrednio i wyłącznie w odniesieniu do przepisów ogólnych – jak stwierdziłem w pkt 53 i 54 niniejszej opinii – byłoby prawdopodobnie problematyczne pod kątem legitymacji procesowej i dochowania terminów. Poszczególnym przyszłym kandydatom biorącym udział w nadchodzących konkursach trudno byłoby bowiem udowodnić, że przepisy ogólne dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie, co stanowi warunek wniesienia skargi przewidziany w art. 263 akapit czwarty TFUE. Jednakże państwo członkowskie, takie jak skarżąca w niniejszej sprawie – czy też inny uprzywilejowany skarżący – nie musi wykazywać takiego interesu<sup>21</sup>.

68. Jednakże, mimo że Sąd naruszył prawo, nie uznając wiążących skutków przepisów ogólnych, części pierwsza i trzecia pierwszego zarzutu i tak są nieistotne dla sprawy. Ponieważ Sąd nie naruszył prawa, uznając, że zaskarżone ogłoszenia mają wiążące skutki, a tym samym słusznie dopuszczając ich kontrolę przed sądem, fakt, że nie uznał wiążących skutków prawnych przepisów ogólnych, nie ma w istocie wpływu na sentencję zaskarżonego wyroku.

### 3. W przedmiocie drugiej części pierwszego zarzutu: uprawnienia EPSO

69. Wreszcie, w drugiej części pierwszego zarzutu Komisja powołuje się na naruszenie prawa przy wykładni art. 7 ust. 1 załącznika III do regulaminu pracowniczego, określającego uprawnienia EPSO, które miałyby polegać na nieuznaniu przez Sąd uprawnienia EPSO do ustanawiania „wiązących norm abstrakcyjnych o zasięgu powszechnym”.

70. Powtórzę, że moim zdaniem Trybunał nie musi odnosić się do tej części pierwszego zarzutu odwołania. Ponieważ kluczowe argumenty podniesione przez Sąd w celu uzasadnienia stwierdzenia nieważności zaskarżonych ogłoszeń miały inny charakter, nie dostrzegam, w jaki sposób kwestionowanie pobocznej uwagi poczynionej przez Sąd mogłoby prowadzić do uchylecia zaskarżonego wyroku. Ta część pierwszego zarzutu odwołania jest zatem nieistotna dla sprawy.

71. Niemniej jednak pragnę podkreślić, że gdyby taki argument miał podlegać ocenie, prawidłowa wykładnia art. 7 ust. 1 załącznika III do regulaminu pracowniczego i ocena roli przepisów ogólnych w świetle uprawnień przyznanych EPSO w tym przepisie wymagałyby dużo bardziej szczegółowego omówienia problemu.

72. Artykuł 7 ust. 1 powierza EPSO odpowiedzialność za przyjmowanie środków niezbędnych do zapewnienia stosowania *jednolitych zasad* w procedurach naboru urzędników unijnych.

<sup>20</sup> Zobacz w szczególności wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>21</sup> Zobacz na przykład wyrok z dnia 5 września 2012 r., Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo). Jak już wskazano w przypisie 14 powyżej, okoliczności tej nie można jednak odwrócić, sugerując, że skoro państwo członkowskie mogłoby potencjalnie zaskarżyć przepisy ogólne, zamienia to ogłoszenia w jedynie „akty potwierdzające” (prawdopodobnie tylko w odniesieniu do tego określonego państwa członkowskiego).



73. Na gruncie brzmienia tego przepisu, jego kontekstu i logiki z jednej strony nie zgadzam się z dość daleko idącym i kategorycznym stwierdzeniem Sądu w pkt 56 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym w świetle art. 7 ust. 1 EPSO nigdy nie można pozwolić na ustanawianie „wiązących norm abstrakcyjnych o zasięgu powszechnym”. Jeżeli EPSO musi zapewnić stosowanie jednolitych zasad w *procedurach* naboru, a więc we wszystkich konkursach, w sposób dorozumiany musi to oznaczać, że EPSO jest uprawnione do ustanawiania norm o zasięgu powszechnym, które mogą mieć zastosowanie do przyszłych konkursów, jak Komisja słusznie wskazała w swoich uwagach na piśmie.

74. Z drugiej strony jednak, w przeciwieństwie do Komisji, jestem zdania, że *przedmiotowy* zakres uprawnień przyznanych EPSO w tym przepisie jest zdecydowanie mniej jasny. EPSO z pewnością może ustanawiać „wiązące normy abstrakcyjne o zasięgu powszechnym” czy też – zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 – „jednolite zasady” w zakresie technicznej organizacji konkursów, takie jak na przykład odnoszące się do przyszłości i powszechne decyzje o rodzaju wykorzystywanych testów i pytań, korzystaniu lub niekorzystaniu z komputerów, czasie na rozwiązanie testów itd.

75. Niemniej jednak czy EPSO na tej samej zasadzie mogłoby skutecznie decydować o przyszłości systemu językowego w instytucjach europejskich? Czy naprawdę można utrzymywać, że wybór języków konkursów, który bezsprzecznie będzie miał wpływ na języki wykorzystywane następnie w instytucjach, jest po prostu techniczną czy też organizacyjną zasadą obowiązującą w procedurze naboru urzędników, mieszczącą się w pojęciu „jednolitej zasady” w rozumieniu art. 7 ust. 1 załącznika III do regulaminu pracowniczego?

76. Nie sugerując istnienia takich intencji, chciałbym zauważyć, że dopuszczenie powyższej możliwości mogłoby być niebezpiecznie bliskie obejściu rozporządzenia nr 1 i art. 342 TFUE, który stanowi, że system językowy instytucji Unii określa Rada, stanowiąc jednomyślnie w drodze rozporządzeń, bez uszczerbku dla postanowień statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>22</sup>. Kwestia ta ma również bardzo istotny wymiar czasowy. Nawet tymczasowe odstępstwo od systemu językowego, które (prawidłowo) miałyby mieć zastosowanie przy organizacji konkursów, prawdopodobnie wywołałoby długotrwały wpływ na przyszłą równowagę językową w instytucjach. Teraźniejszość kształtuje przyszłość, a ukształtowana w ten sposób przyszłość wkrótce zacznie definiować obiektywne współczesne potrzeby instytucji w zakresie języków.

77. W związku z powyższym, nawet jeśli Komisja rzeczywiście zakwestionowała tę poboczną uwagę Sądu, byłbym zdziwiony, gdyby naprawdę chciała odnieść się do tej istotnej kwestii (o charakterze konstytucyjnym) w kontekście niniejszego odwołania. Tak czy inaczej, proponuję, aby Trybunał odniósł się do tej części pierwszego zarzutu, stwierdzając jedynie, że jest ona nieistotna dla sprawy w świetle żądania przedstawionego przez Komisję w niniejszym odwołaniu.

## **B. W przedmiocie drugiego zarzutu**

78. W *pierwszej części* drugiego zarzutu Komisja twierdzi, że w pkt 91 i 92 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo w zakresie wykładni art. 1d regulaminu pracowniczego. Zdaniem Komisji Sąd nie miał racji, stwierdzając na podstawie pkt 102 wyroku z dnia 27 listopada 2012 r., *Włochy/Komisja* (zwanego „wyrokiem *Włochy/Komisja I*”)<sup>23</sup>, że ograniczenie wyboru drugiego języka stanowi samo w sobie dyskryminację ze względu na język. Komisja twierdzi, że punkt ten dotyczył obowiązku publikacji ogłoszeń o konkursach w Dzienniku Urzędowym we wszystkich językach urzędowych. Komisja podnosi również, że Sąd niesłusznie uznał w pkt 92 zaskarżonego wyroku, że art. 1d regulaminu pracowniczego zakazuje dyskryminacji ze względu na język. Zdaniem Komisji przepis ten dopuszcza różnice w traktowaniu pod pewnymi warunkami.

<sup>22</sup> Artykuł 64 protokołu (nr 3) w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

<sup>23</sup> C-566/10 P, EU:C:2012:752.



79. Uważam, że ta część drugiego zarzutu jest bezzasadna.

80. Po pierwsze, odwołanie Sądu do wyroku Włochy/Komisja I w pkt 91 zaskarżonego wyroku miało charakter dodatkowego odniesienia w podsumowaniu wniosków z jednego z argumentów i było poprzedzone słowami „zobacz podobnie”. Nie ulega wątpliwości, że cytat ten nie stanowił podstawy ustalenia przez Sąd w tym punkcie wyroku, że ograniczenie wyboru drugiego języka stanowi dyskryminację ze względu na język. Uzasadnienie tego wniosku podano w punktach poprzedzających kwestionowane odniesienie z pkt 91. Poprzez ten argument Komisja wydaje się ponownie kwestionować poboczne odwołanie, a nie merytoryczne uzasadnienie stanowiska Sądu.

81. Po drugie, z zawartego w pkt 92 zaskarżonego wyroku stwierdzenia, że art. 1d regulaminu pracowniczego zakazuje dyskryminacji ze względu na język, nie wynika, że Sąd chciał wykluczyć możliwość uzasadnienia takiej dyskryminacji pod pewnymi warunkami. W istocie Sąd wyraźnie stwierdził w pkt 88 zaskarżonego wyroku, że art. 1d dopuszcza ograniczenia w odniesieniu do zasady niedyskryminacji.

82. W związku z powyższym uważam, że w pkt 92 zaskarżonego wyroku Sąd po prostu przypomniał, że zasada ogólna ustanowiona w art. 1d to zakaz dyskryminacji z jakichkolwiek względów, takich jak *między innymi* język. Jednak zapoznając się z tą częścią uzasadnienia Sądu w całości, nie można wywnioskować z niej, że Sąd uznał, iż art. 1d nie dopuszcza usprawiedliwienia takiej dyskryminacji pod pewnymi warunkami.

83. W *drugiej części* drugiego zarzutu Komisja twierdzi, że pkt 98–104 zaskarżonego wyroku stanowią błędne uzasadnienie, ponieważ Sąd nie zbadał, czy przepisy ogólne stanowią „komunikaty” czy „inne akty” w rozumieniu pkt 91 wyroku Włochy/Komisja I. Komisja utrzymuje również, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest niewystarczające, ponieważ Sąd zbadał tylko uzasadnienie wyboru drugich języków zawarte w zaskarżonych ogłoszeniach, nie badając uzasadnienia takiego wyboru zawartego w przepisach ogólnych.

84. Moim zdaniem ta część drugiego zarzutu również jest bezzasadna.

85. To prawda, że w pkt 91 wyroku Włochy/Komisja I Sąd zauważył, że po pierwsze, instytucje, których dotyczyły konkursy będące przedmiotem tamtego postępowania, nigdy nie przyjęły wewnętrznych zasad na podstawie art. 6 rozporządzenia nr 1. Dodał on następnie, że Komisja nie „podniosła również istnienia *innych aktów*, takich jak *komunikaty* określające kryteria ograniczenia wyboru danego języka jako drugiego języka w celu wzięcia udziału w konkursie” (wyróżnienie moje). Wreszcie, Sąd zauważył, że ogłoszenia o konkursach, które zostały zakwestionowane w tamtej sprawie, „nie zawierają żadnego uzasadnienia w przedmiocie wyboru rozpatrywanych trzech języków”. To ostatnie zdanie stanowi w zasadzie sedno rozumowania Sądu, ponieważ w pkt 90 tego wyroku stwierdził on, że „zasady ograniczające wybór drugiego języka powinny zawierać jasne, obiektywne i możliwe do przewidzenia kryteria, tak by kandydaci mogli znać z wystarczającym wyprzedzeniem wymogi językowe, po to, by mieli jak najlepsze warunki przygotowania się do konkursów”.

86. Jednakże nie mogę zrozumieć, jak to konkretne rozumowanie Sądu miałyby wiązać się z konsekwencjami, które Komisja mu najwyraźniej przypisuje. Nie wydaje mi się, aby w pkt 91 wyroku Włochy/Komisja I Trybunał określił jakiekolwiek kryteria, na podstawie których należałoby oceniać charakter prawny tych komunikatów, a tym bardziej stwierdził, że taką ocenę rzeczywiście musiano by przeprowadzić, aby wywołać skutki, o których mowa w pkt 91. Odniesienie do „*innych aktów*, takich jak *komunikaty*” oznaczało po prostu moim zdaniem, że instytucja musi wydać jakiekolwiek akty (jakiegokolwiek rodzaju), dzięki którym kandydaci będą mogli z wyprzedzeniem dowiedzieć się, czego będzie się od nich wymagać. Zatem fakt, że Sąd w zaskarżonym wyroku nie zbadał, czy przepisy ogólne stanowią takie komunikaty w rozumieniu stanowiska Trybunału wyrażonego w pkt 91, w żaden sposób nie podważa jego argumentacji.

87. Komisja podnosi również, że Sąd nie zbadał uzasadnienia zakresu wyboru drugiego języka, określonego w przepisach ogólnych. W zakresie, w jakim argument ten, jak Komisja najwyraźniej sama przyznaje, nie pokrywa się z kwestiami dotyczącymi pierwszego zarzutu i rozpatrywanymi w jego ramach<sup>24</sup>, wystarczy stwierdzić, że w zaskarżonym wyroku Sąd zbadał uzasadnienie zawarte nie tylko w zaskarżonych ogłoszeniach, lecz także w przepisach ogólnych (pkt 115) oraz ogólnych wytycznych (pkt 116).

88. W konsekwencji wszystkie argumenty przedstawione przez Komisję w ramach drugiego zarzutu są bezzasadne.

### C. W przedmiocie trzeciego zarzutu

89. Trzeci zarzut odwołania dotyczy zgodności z prawem ograniczenia wyboru drugiego języka na potrzeby konkursów do niemieckiego, angielskiego i francuskiego. Pierwsza część tego zarzutu dotyczy wykładni art. 27 regulaminu pracowniczego i jego dokładnego związku z art. 28 lit. f) tego regulaminu (1). Części druga i trzecia dotyczą parametrów dokonanej przez Sąd kontroli zgodności z prawem ogłoszeń o konkursach oraz dogłębności przeprowadzonej kontroli (2).

#### 1. W przedmiocie pierwszej części trzeciego zarzutu: związek między art. 27 i art. 28 lit. f) regulaminu pracowniczego – czy znajomość języka to kwalifikacja?

90. W pierwszej części trzeciego zarzutu Komisja podnosi, że zaskarżony wyrok jest obciążony błędem w wykładni art. 28 lit. f) regulaminu pracowniczego, popełnionym w pkt 106 tego wyroku. W punkcie tym Sąd stwierdził, że dyskryminację ze względu na język może usprawiedliwić jedynie cel pozyskania kandydatów, którzy są niezwłocznie zdolni do wykonywania obowiązków. Sąd podkreślił natomiast, że cel pozyskania do służby urzędników spełniających najwyższe wymogi w zakresie kwalifikacji, wydajności i uczciwości nie może usprawiedliwiać takiej dyskryminacji. Jest tak, ponieważ cechy te są wyraźnie niezależne od znajomości języków.

91. Komisja utrzymuje, że zgodnie z art. 28 lit. f) regulaminu pracowniczego znajomość języków jest jednym z warunków zatrudnienia w instytucjach. Dlatego też uważa ona, że znajomość języków jest częścią warunku posiadania „kwalifikacji” w rozumieniu art. 27 regulaminu pracowniczego.

92. Jeśli ma to jakiegokolwiek znaczenie, w zakresie wykładni językowej można zauważyć, że pojęcie „kwalifikacja” użyte w art. 27 można zdefiniować jako „posiadanie środków lub umiejętności umożliwiających zrobienie czegoś”<sup>25</sup> lub jako „kompetencja w zakresie robienia czegoś”<sup>26</sup>. Związek „kwalifikacji” z „kompetencją” lub posiadaniem umiejętności „zrobienia czegoś” potwierdzają również inne wersje językowe regulaminu pracowniczego, w których pojawiają się takie określenia jak „compétence”<sup>27</sup> (w języku francuskim), „Befähigung”<sup>28</sup> (w języku niemieckim), „competenza”<sup>29</sup> (w języku włoskim), „competencia”<sup>30</sup> (w języku hiszpańskim) czy też „způsobilost”<sup>31</sup> (w języku czeskim).

24 Omówiono to w pkt 46–68 niniejszej opinii.

25 *Concise Oxford English Dictionary*, 11<sup>th</sup> ed., C. Soanes, A. Stevenson (ed.), Oxford University Press, Oxford 2004.

26 Online *Merriam-Webster Dictionary* (źródło dostępne pod adresem <https://www.merriam-webster.com>).

27 „Capacité reconnue en telle ou telle matière en raison de connaissances possédées et qui donne le droit d'en juger”: *Le petit Larousse illustré*, Larousse, Paris 2011.

28 „Das Befähigtsein, Eignung, Tauglichkeit, Begabung”: *Duden. Deutsches Universalwörterbuch*, wydanie 6, Dudenverlag, Mannheim, Leipzig, Vienna, Zürich 2006.

29 „L'essere competente”, definiując z kolei „competente” jako „che ha la capacità, le qualità, le conoscenze, l'esperienza necessarie a fare bene qualcosa, a ben valutare, giudicare e sim.; esperto”: *Dizionario italiano Garzanti*, Garzanti Linguistica, Milan 2005.

30 „Pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado”: *Diccionario de la lengua española*, wydanie 23, Real Academia Española, Espasa Libros, Barcelona 2014.

31 *Slovník spisovné češtiny*, wydanie 4, Akademia, Praga 2009, definiuje „způsobilý” jako „mající k něčemu potřebné schopnosti, předpoklady”.

93. Dokładne znaczenie pojęcia „kwalifikacja” użytego w art. 27 można by ocenić również na gruncie wykładni systemowej poprzez odwołanie do art. 28 regulaminu pracowniczego. Artykuł 28 regulaminu pracowniczego ustanawia „warunki”, jakie musi spełnić urzędnik, aby zostać zatrudnionym. Pod lit. f) ustanowiono warunek, zgodnie z którym kandydat „wykazuje gruntowną znajomość jednego z języków Unii oraz zadowalającą znajomość innego języka Unii w zakresie niezbędnym dla wykonywania swoich obowiązków”.

94. Niemniej jednak art. 28 zawiera różne elementy. Niektóre z tych elementów można zakwalifikować jako warunki „kwalifikowalności”, takie jak warunek bycia obywatelem jednego z państw członkowskich i korzystania z pełni praw obywatelskich [lit. a)], wypełnienia wszelkich zobowiązań wynikających z przepisów dotyczących pełnienia służby wojskowej [lit. b)] oraz odpowiedniej sprawności fizycznej, aby wykonywać swoje obowiązki [lit. e)]. Inne elementy wydają się natomiast dotyczyć „kompetencji” urzędnika, takich jak posiadanie odpowiednich cech charakteru dla wykonywania swoich obowiązków [lit. c)] czy też spełnienie wymogów konkursu przeprowadzanego w oparciu o świadectwa posiadanych kwalifikacji albo testy, lub zarówno świadectwa kwalifikacji, jak i testy [lit. d)].

95. Biorąc pod uwagę różnorodność elementów zawartych w tym przepisie, uważam, że argumentacja oparta na wykładni systemowej oraz relacji między art. 27 a art. 28 nie prowadzi do wielu jasnych wniosków – jeśli w ogóle prowadzi do jakichkolwiek – w odniesieniu do debaty, czy język ten powinno się rozpatrywać w kategorii „znajomości języka” czy też „kwalifikacji” w rozumieniu art. 27 regulaminu pracowniczego.

96. Jasnych wskazówek w tym zakresie próżno też szukać w pkt 94 wyroku Włochy/Komisja I, w którym Trybunał orzekł, że zadaniem instytucji jest „znalezienie równowagi między uzasadnionym celem stanowiącym podstawę ograniczenia liczby języków konkursu a celem polegającym na znalezieniu kandydatów spełniających najwyższe wymogi w zakresie kwalifikacji”<sup>32</sup>.

97. Wreszcie, oczywiście jest również, że interpretacja pojęcia „kwalifikacji” w odniesieniu do znajomości języków może być do pewnego stopnia zależna od kontekstu, w szczególności w odniesieniu do stanowiska, którego dotyczy ogłoszenie. Na przykład w przypadku stanowiska tłumacza pisemnego, tłumacza ustnego lub prawnika lingwisty znajomość języków mogłaby dużo bardziej pasować do pojęcia „kwalifikacji” czy „kompetencji” niż w przypadku innych stanowisk, które są w mniejszym stopniu zależne od znajomości języków<sup>33</sup>.

98. Osobiście nie miałbym wielkich trudności, aby na podstawie naturalnego znaczenia użytych słów uznać, że znajomość języków mieści się w zakresie pojęcia „kwalifikacji” w rozumieniu art. 27 regulaminu pracowniczego<sup>34</sup>. Mam jednak nieco większe trudności z dostrzeżeniem, dlaczego taki pomocniczy element rozumowania Sądu przedstawiony w pkt 106 zaskarżonego wyroku powinien

32 Wydaje mi się, że zwrot „the most competent candidates”, w odniesieniu do podstawy tego stwierdzenia, powinno raczej oznaczać „the candidates having the highest standard of ability”, ponieważ w innych wersjach językowych wyroku Trybunał zastosował to samo sformułowanie, które pojawia się w odpowiedniej wersji językowej art. 27 regulaminu pracowniczego (na przykład „ayant les plus hautes qualités de compétence” we francuskiej wersji językowej wyroku czy też „dotati delle più alte qualità di competenza” w języku włoskim, który był językiem postępowania).

33 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Włochy/Komisja (T-510/13, niepublikowany, EU:T:2015:1001, pkt 102).

34 Niemniej jednak nawet jeśli znajomość języka można uznać za kwalifikację, którą należy ocenić w chwili powoływania urzędnika, nie jest ona oczywiście kwalifikacją, która musi zostać oceniona *wyłącznie* w tamtym czasie. Świadczy o tym art. 45 ust. 2 regulaminu pracowniczego, zgodnie z którym urzędnik przed pierwszym awansem od momentu zatrudnienia musi wykazać się znajomością trzeciego języka. Znajomość języków obcych jest zatem kwalifikacją, którą można nabyć. Jednakże samo w sobie nie wyklucza to możliwości oceny znajomości języków w ramach konkursu. Trybunał istotnie zauważył w pkt 97 wyroku Włochy/Komisja I, że „na instytucji spoczywa zadanie znalezienia równowagi między *uzasadnionym celem stanowiącym podstawę ograniczenia liczby języków konkursów* a możliwościami nauki, już wewnątrz instytucji, języków niezbędnymi z punktu widzenia interesu służby przez przyjętych urzędników” (wyróżnienie moje).

mieć tak wielkie znaczenie dla niniejszego odwołania. Moim zdaniem nawet jeśli Trybunał miałby uznać, że znajomość języka w rozumieniu wymogu z art. 28 lit. f) można klasyfikować jako „kwalifikację” w rozumieniu art. 27 regulaminu pracowniczego, i tak nie prowadziłoby to w żaden sposób do uchylecia zaskarżonego wyroku<sup>35</sup>.

99. Nieważność zaskarżonych ogłoszeń stwierdzono bowiem przede wszystkim ze względu na brak wystarczającego uzasadnienia ograniczenia wyboru drugiego języka. Jednak pkt 106 zaskarżonego wyroku nie dotyczy tej kwestii. Pierwsza część trzeciego zarzutu odwołania wydaje się więc nieistotna dla sprawy.

## 2. W przedmiocie części drugiej i trzeciej trzeciego zarzutu: zakres i dogłębność kontroli zgodności z prawem ogłoszeń o konkursach

100. W drugiej części trzeciego zarzutu odwołania Komisja kwestionuje parametry czy też kryteria kontroli zgodności z prawem ogłoszeń o konkursach, dokonanej przez Sąd w pkt 107–117 zaskarżonego wyroku. Twierdzi ona, że zaskarżony wyrok opiera się na błędnej wykładni zakresu uznania, jaki przysługuje EPSO przy określaniu kryteriów kwalifikacji, które muszą spełnić kandydaci. Komisja zwraca uwagę, że w pkt 90 wyroku Włochy/Komisja I Trybunał wymaga jedynie, aby „zasady ograniczające wybór drugiego języka zawierały *jasne, obiektywne i możliwe do przewidzenia kryteria*, tak by kandydaci mogli znać z wystarczającym wyprzedzeniem wymogi językowe, po to, by mieli jak najlepsze warunki przygotowania się do konkursów” (wyróżnienie moje). Nie uzasadnia to natomiast ustalenia dokonane przez Sąd w pkt 152 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym EPSO powinno było odwołać się do elementów, które są „konkretne i weryfikowalne”.

101. W trzeciej części trzeciego zarzutu Komisja krytykuje również dogłębność kontroli dokonanej przez Sąd w pkt 120–144 zaskarżonego wyroku. Uważa ona, że Sąd przekroczył granice swoich uprawnień w zakresie kontroli sądowej i wszedł w rolę administracji, oceniając dane przedstawione przez Komisję i uznając, że nie mogły one stanowić podstawy argumentacji uzasadniającej ograniczenie zakresu wyboru drugiego języka.

102. Zarówno w drugiej, jak i w trzeciej części trzeciego zarzutu Komisja zasadniczo sugeruje, że Sąd przekroczył granice swoich uprawnień w zakresie kontroli sądowej i tym samym zlekceważył szerokie uznanie, jakie przysługuje EPSO przy określaniu w imieniu instytucji kryteriów (językowej) kwalifikacji, jakie muszą spełnić kandydaci.

103. Nie zgadzam się z takim stanowiskiem.

104. Na wstępie należy przypomnieć, że kontrola pierwszoinstancyjna przed sądami Unii ma charakter *pełnej* kontroli sądowej. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że sprawowana na podstawie art. 263 TFUE kontrola zgodności z prawem obejmuje kontrolę pod względem zarówno prawnym, jak i faktycznym, co oznacza, że właściwy sąd Unii jest uprawniony *między innymi* do przeprowadzenia oceny dowodów<sup>36</sup>. W związku z tym Sąd może ocenić wszystkie fakty, na które powołuje się instytucja na poparcie swojej decyzji.

<sup>35</sup> Moim zdaniem kluczową kwestią, która wiąże się z pkt 106 wyroku Sądu, jest raczej pytanie o to, na jakie uzasadnienie (jaki rodzaj obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia) można się rzeczywiście powołać, aby ustanowić ograniczenia w zakresie języków w procesie naboru, a także kwestia systemowej relacji między art. 27 a art. 1d ust. 6 regulaminu pracowniczego. Kwestii tych nie podnosi się jednak w niniejszym odwołaniu.

<sup>36</sup> Zobacz na przykład wyrok z 10 lipca 2014 r., Telefónica i Telefónica de España/Komisja (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo); zob. także wyroki: z dnia 8 grudnia 2011 r., Chalkor/Komisja (C-386/10 P, EU:C:2011:815, pkt 67); z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in. (C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 63).



105. Należy również podkreślić, że większość argumentów dotyczących ograniczania zakresu wyboru drugiego języka zawartych w zaskarżonych ogłoszeniach i przepisach ogólnych, czyli te elementy uzasadnienia, które EPSO wybrało i podniosło na poparcie swojej decyzji, mają charakter *twierdzeń faktycznych*.

106. W zaskarżonych ogłoszeniach EPSO powołuje się<sup>37</sup> między innymi na fakt, że „zgodnie z długoletnią praktyką dotyczącą komunikacji wewnętrznej w instytucjach Unii, a także z uwagi na potrzeby służb w zakresie komunikacji zewnętrznej i prowadzenia dokumentacji, językami najpowszechniej wykorzystywanymi są angielski, francuski i niemiecki”. Dodaje też, że są one „językami obcymi najbardziej rozpowszechnionymi w Unii Europejskiej i najczęściej wybieranymi przez uczniów i studentów jako pierwszy język obcy”. Zgodnie z ogłoszeniami ograniczenie języków wykorzystywanych przy dokonywaniu oceny zintegrowanej dotyczącej konkretnych kompetencji „umożliwia instytucjom dokonanie oceny zdolności kandydatów do bezzwłocznego wykonywania zadań w środowisku, które jest bardzo zbliżone do prawdziwego środowiska pracy”.

107. Przepisy ogólne, a także załączone do nich ogólne wytyczne zawierają głównie bardzo podobne uzasadnienia, które również mają charakter faktyczny. Ponadto ogólne wytyczne zawierają dalsze elementy uzasadnienia, takie jak twierdzenie, że języki angielski, francuski i niemiecki są językami, w których zwykle prowadzi się „spotkania członków instytucji”. Twierdzi się w nich ponadto, że fakt, iż „są to również języki najczęściej stosowane w komunikacji zarówno w ramach instytucji, jak i w kontaktach ze światem zewnętrznym, [...] potwierdzają [...] statystyki dotyczące języków źródłowych tekstów tłumaczonych przez służby tłumaczeniowe instytucji”. Ten wybór języków jest również „uzasadniony charakterem przeprowadzanych testów”, które stanowią „metody oceny w oparciu o kompetencje”. W ogólnych wytycznych twierdzi się też, że tych trzech języków ludzie nie tylko uczą się najczęściej, ale też „oceniają je jako najbardziej przydatne języki obce”. Wreszcie, ogólne wytyczne powołują się również na dane statystyczne, zgodnie z którymi języki te były najczęściej wybieranymi przez kandydatów drugimi językami w konkursach organizowanych w 2005 r. oraz w 2010 r.

108. Wszystkie te twierdzenia mają z natury charakter twierdzeń faktycznych, które mogą oczywiście być przedmiotem kontroli sądowej, jeśli są kwestionowane przed sądami Unii, i powinny być przedmiotem takiej kontroli, jeśli ktoś powołuje się na nie, aby uzasadnić określoną decyzję administracyjną. Uważam więc, że Sąd na pewno nie naruszył prawa, dokonując oceny tych twierdzeń faktycznych zawartych w ogłoszeniach o konkursach, przepisach ogólnych i ogólnych wytycznych.

109. Sąd nie naruszył też zresztą prawa, dokonując oceny dalszych dowodów przedstawionych przez Komisję w toku postępowania w pierwszej instancji, które również miały charakter twierdzeń faktycznych. W tych dodatkowych twierdzeniach Komisja zasugerowała, że angielski, francuski i niemiecki są: (i) trzema głównymi językami obrad w instytucjach Unii; (ii) językami, na które jej Dyrekcja Generalna ds. Tłumaczeń Pisemnych tłumaczy niemal wszystkie dokumenty; (iii) językami najczęściej używanymi przez jej urzędników i pracowników; a także (iv) językami najczęściej nauczanyymi i wykorzystywanymi jako języki obce w państwach członkowskich. Ocena takich twierdzeń faktycznych w świetle materiału dowodowego przedstawionego przez stronę jest właśnie tym, czym sądy Unii powinny zajmować się w postępowaniach w pierwszej instancji<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Pełny tekst uzasadnienia przedstawionego w ogłoszeniu o konkursie ogólnym – zob. pkt 24 niniejszej opinii. Odpowiednią część ogłoszenia o konkursie w dziedzinie ochrony danych sporządzono w zasadniczo identycznym kształcie.

<sup>38</sup> Jak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 10 lipca 2014 r., Telefónica i Telefónica de España/Komisja (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo), „do sądu Unii należy zatem przeprowadzenie kontroli legalności, której dokonuje na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę skarżącą na poparcie podniesionych zarzutów, a w trakcie której nie może polegać na zakresie uznania, którym dysponuje Komisja w odniesieniu do oceny tych aspektów rozpatrywanej sprawy, z których pogłębionej kontroli faktycznej i prawnej rezygnuje”.



110. Wydaje mi się, że w swojej interpretacji pojęcia „zakresu uznania” Komisja miesza ze sobą dwie różne kwestie – to, że instytucja ma swobodę, w granicach zgodności z prawem, wyboru tego, co i jak zechce zrobić oraz na jakie uzasadnienie następnie powoła się publicznie w celu uzasadnienia swojej decyzji, z pewnością nie oznacza, że po dokonaniu przez nią tych wyborów ich uzasadnienie nie podlega kontroli.

111. (Szeroki) zakres uznania pociąga za sobą, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, pewien margines swobody w dokonywaniu oceny okoliczności faktycznych i wyciąganiu z nich wniosków, w szczególności w przypadku okoliczności faktycznych o charakterze bardzo technicznym lub politycznym<sup>39</sup>. Jednakże, jak Trybunał potwierdził w odniesieniu do wielu gałęzi prawa materialnego, takich jak prawo konkurencji<sup>40</sup>, pomoc państwa<sup>41</sup> czy też wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa<sup>42</sup>, to, że administracja ma margines uznania, nie chroni ocen i twierdzeń faktycznych dokonywanych przy podejmowaniu decyzji w tych obszarach przed potencjalną kontrolą sądową, a w szczególności przed oceną tego, czy okoliczności faktyczne, na których oparto zaskarżoną decyzję, zostały właściwie przedstawione i pozwalają na wyciągnięcie danego wniosku. Istnieją wreszcie inne dziedziny, takie jak transport<sup>43</sup> czy rolnictwo<sup>44</sup>, w przypadku których przyznany szerszy zakres uznania rzeczywiście mógłby dawać podstawę do twierdzenia, że dogłębność kontroli jest mniejsza. W tych dziedzinach sędzia Unii weryfikuje jedynie, czy przy korzystaniu z uznania doszło do rażącego błędu lub nadużycia władzy, lub też czy instytucja wyraźnie przekroczyła granice przysługującego jej uznania. Jednak nawet w tych przypadkach kontrola nie jest w żadnym razie wykluczona.

112. Podsumowując, zakres uznania, jaki przysługuje administracji w niniejszej sprawie, z pewnością obejmował decyzję co do tego, czy i w jaki sposób ewentualnie ograniczyć wykorzystanie drugiego języka w konkursach. Obejmował on również wybór rodzaju argumentów, na które można się powołać w odniesieniu do ewentualnych ograniczeń tego rodzaju<sup>45</sup>. Jednak w momencie, kiedy EPSO zdecydowało się uzasadnić określony zakres wyboru drugiego języka na podstawie zestawu twierdzeń faktycznych dotyczących tego, jak języki wchodzące w ten zakres były i są wykorzystywane w Europie, zarówno w samych instytucjach, jak na zewnątrz, takie rodzaje twierdzeń, na które powołano się w ogłoszeniach, przepisach ogólnych i ogólnych wytycznych, zaczęły w pełni podlegać kontroli sądów Unii. Dokonując takiej kontroli, Sąd w żaden sposób nie zastąpił oceny administracji własną oceną. Skontrolował po prostu argumenty przedstawione przez administrację w celu uzasadnienia jej oceny.

113. Pragnę podkreślić, że nie musi to oznaczać, iż zgadzam się ze wszystkimi ustaleniami dokonanyymi przez Sąd w toku jego solidnej i dokładnej oceny argumentów przedstawionych przez Komisję. Nie jest to jednak w końcu konieczne, ponieważ ocena okoliczności faktycznych istotnie stanowi zadanie sądu pierwszej instancji<sup>46</sup>. Zgadzam się jednak z pewnością co do ogólnego rozstrzygnięcia sprawy polegającego na stwierdzeniu nieważności zaskarżonych ogłoszeń.

39 Zobacz na przykład opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Rica Foods/Komisja (C-40/03 P, EU:C:2005:93, pkt 45–49).

40 Zobacz wyrok z dnia 15 lutego 2005 r., Komisja/Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87, pkt 39); zob. także wyroki: z dnia 8 grudnia 2011 r., Chalkor/Komisja (C-386/10 P, EU:C:2011:815, pkt 54); z dnia 10 lipca 2014 r., Telefónica i Telefónica de España/Komisja (C-295/12 P, EU:C:2014:2062, pkt 54).

41 Na przykład wyrok Trybunału z dnia 8 maja 2003 r., Włochy i SIM 2 Multimedia/Komisja (C-328/99 i C-399/00, EU:C:2003:252, pkt 39).

42 Na przykład wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r., Anboubi/Rada (C-605/13 P, EU:C:2015:248, pkt 41, 45).

43 Na przykład wyrok z dnia 16 kwietnia 1991 r., Schiocchet/Komisja (C-354/89, EU:C:1991:149, pkt 14).

44 Zobacz na przykład wyrok z dnia 22 listopada 2001 r., Królestwo Niderlandów/Rada (C-301/97, EU:C:2001:621, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Można ponownie przypomnieć, że w wyroku Włochy/Komisja I Trybunał postawił wymóg (pkt 85 powyżej), zgodnie z którym muszą istnieć jasne, obiektywne i możliwe do przewidzenia kryteria, o których kandydat może się dowiedzieć z wyprzedzeniem. Nie powiedziano jednak nic o tym, jakiego rodzaju argumenty można podnosić, aby ustanowić takie kryteria.

46 Trybunał konsekwentnie orzekał, że ponieważ odwołanie jest ograniczone do kwestii prawnych, Sąd ma wyłączną jurysdykcję w zakresie ustalania i oceny istotnych okoliczności faktycznych, a także w zakresie oceny dowodów. Ocena tych faktów i dowodów nie stanowi więc, z wyjątkiem przypadków ich wypaczenia, kwestii prawnej, która jako taka podlega kontroli Trybunału w ramach odwołania. Zobacz na przykład wyroki: z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørdindustri i in./Komisja (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 177); z dnia 28 lutego 2018 r., mobile.de/EUIPO (C-418/16 P, EU:C:2018:128, pkt 65).

114. W ramach uwagi pomocniczej można dodać, że w wypadku dokonania, zgodnie z sugestią Komisji, mniej dogłębnej kontroli (*quod non*), uzyskano by takie samo rozstrzygnięcie. Prawda jest taka, że w przypadku łącznej analizy poszczególnych twierdzeń przedstawionych przez EPSO okazuje się, że prowadzą one po prostu w rozbieżnych kierunkach. Są zatem niespójne, jeśli chodzi o dokładne ograniczenie zakresu wyboru drugiego języka konkursu do angielskiego, francuskiego i niemieckiego, jednak mimo to na poziomie twierdzeń faktycznych zawsze wskazują właśnie te trzy języki. Niektóre z tych argumentów uzasadniają wybór jednego z tych języków (angielskiego), podczas gdy inne uzasadniają wybór więcej niż jednego, ale nie zawsze tych samych.

115. W związku z tym uważam, że Sąd nie przekroczył granic kontroli sądowej, dokonując oceny twierdzeń faktycznych na podstawie materiału dowodowego przedstawionego na ich poparcie. W związku z powyższym części druga i trzecia trzeciego zarzutu są bezzasadne.

***D. W przedmiocie czwartego zarzutu odwołania: ograniczenie języków komunikacji między kandydatami a EPSO – związek między rozporządzeniem nr 1 a regulaminem pracowniczym***

116. W czwartym zarzucie odwołania Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo w zakresie wykładni art. 2 rozporządzenia nr 1 w odniesieniu do kwestii tego, czy ograniczenie języków komunikacji między kandydatami a EPSO stanowiło dyskryminację. Komisja krytykuje wykładnię wyroku Włochy/Komisja I przedstawioną w pkt 183–185 zaskarżonego wyroku. Mówiąc ściślej, Komisja uważa, że Sąd nie powinien był wywnioskować z pkt 68 i 69 wyroku Włochy/Komisja I, że rozporządzenie nr 1 ma zastosowanie do kandydatów. Zdaniem Komisji punkty te dotyczyły obowiązku publikacji ogłoszeń o konkursach w Dzienniku Urzędowym we wszystkich językach urzędowych. W niniejszej sprawie zastosowanie znajdowałby art. 1d regulaminu pracowniczego, służącym tym samym jako podstawa prawna dla ograniczenia języków komunikacji między kandydatami a EPSO.

117. W związku z powyższym niniejszy zarzut zasadniczo podnosi kwestię tego, czy regulamin pracowniczy ma zastosowanie do kandydatów biorących udział w konkursie, a jeśli tak, to od którego momentu. Aby rozstrzygnąć tę wątpliwość, należy jednak najpierw zadać bardziej ogólne pytanie: jaki jest związek między rozporządzeniem nr 1 a regulaminem pracowniczym?

118. W niniejszej części opinii najpierw zbadam argumenty stron dotyczące zastosowania każdego z tych aktów prawnych do kandydatów biorących udział w konkursach (1), a następnie wyjaśnię, jak moim zdaniem powinno się interpretować pkt 68 i 69 wyroku Włochy/Komisja I (2). W dalszej kolejności przejdę do omówienia zakresu stosowania regulaminu pracowniczego (3) i zasugeruję, aby uznać, że ma on zastosowanie do kandydatów od momentu zgłoszenia przez nich kandydatury w określonym konkursie (4). Niemniej jednak rozporządzenie nr 1, stanowiąc ogólne ramy prawne w zakresie języków, nadal pełni pewną rolę w ramach konkursów, a także na późniejszym etapie (5). Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że czwarty zarzut odwołania Komisji jest zasadny. Jednak z uwagi na fakt, że okoliczność ta nie wpływa na wynik postępowania przed Sądem, sugeruję, aby w zakresie zarzutu czwartego Trybunał zastąpił uzasadnienie Sądu (6).

***1. Argumenty stron dotyczące przepisów mających zastosowanie do kandydatów***

119. Komisja podniosła na rozprawie, że w chwili publikacji ogłoszeń o konkursach w Dzienniku Urzędowym zastosowanie mają zarówno rozporządzenie nr 1, jak i regulamin pracowniczy. Byłoby to uzasadnione faktem, że z jednej strony regulamin pracowniczy stanowi, iż ogłoszenia o konkursach otwartych muszą zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym, a z drugiej strony rozporządzenie nr 1 przewiduje, że Dziennik Urzędowy musi być publikowany we (wszystkich) językach urzędowych. Komisja zasugerowała jednak ponadto, że od momentu, w którym dany kandydat składa zgłoszenie, rozporządzenie nr 1 przestaje mieć do niego zastosowanie i zaczyna on podlegać wyłącznie regulaminowi pracowniczemu.

120. Republika Włoska i Królestwo Hiszpanii twierdziły natomiast, że do wszystkich konkursów zastosowanie ma wyłącznie rozporządzenie nr 1. Zdaniem tych dwóch stron regulamin pracowniczy ma zastosowanie dopiero w późniejszym terminie, którego jednak nie określiły, na pewno jednak nie ma zastosowania do kandydatów, którzy ich zdaniem podlegają zatem wyłącznie rozporządzeniu nr 1. W konsekwencji logicznie założylbym, że zgodnie z tym stanowiskiem cała procedura doboru kandydatów musiałaby podlegać rozporządzeniu nr 1, podczas gdy regulamin pracowniczy miałby zastosowanie dopiero po objęciu obowiązków przez danego urzędnika.

## 2. W przedmiocie wyroku Włochy/Komisja I

121. Na wstępie, w świetle argumentów przedstawionych przez Komisję na poparcie tego zarzutu, należy wyjaśnić znaczenie i zakres ustaleń dokonanych przez Trybunał w pkt 68 i 69 wyroku Włochy/Komisja I. W pkt 68 Trybunał orzekł, że w braku przepisów szczególnych, w tym w szczególności w art. 6 rozporządzenia nr 1, żaden akt prawny „nie pozwala dojść do wniosku, że stosunki między instytucjami a ich urzędnikami i pracownikami są całkowicie wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1”. W pkt 69 Trybunał dodał: „To samo odnosi się tym bardziej do stosunków między instytucjami a kandydatami biorącymi udział w konkursie zewnętrznym, którzy zasadniczo nie są ani urzędnikami, ani pracownikami”.

122. Aby ocenić znaczenie i zakres tych stwierdzeń, w tym w szczególności pkt 69, należy umieścić je w kontekście odpowiedniej części uzasadnienia Trybunału, w której ich dokonano. W wyroku Włochy/Komisja I Trybunał badał obowiązek *publikacji* ogłoszeń o konkursach w kontekście stanu faktycznego, w którym zaskarżone ogłoszenia o konkursach zostały opublikowane, w pełnym brzmieniu, tylko w wersjach angielskiej, francuskiej i niemieckiej Dziennika Urzędowego. Ustalenie Trybunału dotyczące stosowania rozporządzenia nr 1 do kandydatów w konkursie zewnętrznym zostało zatem dokonane w odniesieniu do obowiązku publikacji ogłoszeń o konkursach, a nie w zakresie wyboru drugiego języka, do którego Trybunał odniósł się w innej części wyroku (pkt 79 i nast.).

123. Co więcej, kluczowy argument dotyczący tej kwestii prawnej nie został moim zdaniem nawet zawarty w pkt 69 tego wyroku, dotyczącym włączenia kandydatów biorących udział w konkursach zewnętrznych do zakresu stosowania rozporządzenia nr 1. Rozstrzygający argument, będący podstawą ustalenia dokonanego przez Trybunał w odniesieniu do obowiązku publikowania ogłoszeń o konkursach w Dzienniku Urzędowym (zgodnie z art. 1 ust. 2 załącznika III do regulaminu pracowniczego) we wszystkich językach urzędowych (zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 1), zawarto w pkt 70 i 71 wyroku.

124. W związku z powyższym z wyroku Włochy/Komisja I wynika, że ogłoszenia o konkursach muszą być publikowane we wszystkich językach urzędowych. Jest też dość oczywiste, że w tym konkretnym momencie i w odniesieniu do publikacji w Dzienniku Urzędowym rozporządzenie nr 1 znajduje zastosowanie. Jednakże wyrok ten nie dał moim zdaniem odpowiedzi na pytanie o to, czy kandydaci biorący udział w konkursie podlegają regulaminowi pracowniczemu.

## 3. Czy regulamin pracowniczy ma zastosowanie wobec kandydatów?

125. Aby zrozumieć relację między rozporządzeniem nr 1 a regulaminem pracowniczym, trzeba najpierw dokonać analizy zakresu stosowania obu tych aktów prawnych.

126. Jest dość oczywiste, że rozporządzenie nr 1 zawiera zasady ogólne, określające domyślny system językowy w instytucjach Unii. Jeżeli nie postanowiono wyraźnie inaczej, system ten obowiązuje.

127. Zakres zastosowania regulaminu pracowniczego jest jednak nieco mniej jasny.

128. Z jednej strony art. 1 regulaminu pracowniczego – jeśli rozpatrywać go w oderwaniu od pozostałych – mógłby dawać dość jednoznaczną odpowiedź. Stanowi on, że regulamin pracowniczy „stosuje się do urzędników Unii”. Artykuł 1a ust. 1 definiuje z kolei pojęcie „urzędnika Unii” jako „osobę, która została powołana [...] na stanowisko urzędnicze w jednej z instytucji Unii”.

129. Z drugiej strony inne przepisy regulaminu pracowniczego, jak również szereg innych względów o charakterze systemowym wydają się prowadzić do innych, być może bardziej zróżnicowanych wniosków.

130. Po pierwsze, obszerna argumentacja oparta na wykładni językowej i systemowej przemawia za tym, że *ratione materiae* regulamin pracowniczy stosuje się do procesu naboru. Regulamin pracowniczy zawiera (cały) rozdział zatytułowany „Zatrudnienie” – jest to rozdział I tytułu III, złożony z art. 27–34. Rozdział ten dotyczy nie tylko końcowego etapu procesu zatrudnienia, a więc postępowania administracyjnego w przedmiocie *powołania* urzędnika na określone stanowisko w danej instytucji, ale też stanowi – w art. 30 – że w odniesieniu do każdego konkursu organ powołujący powołuje komisję *konkursową*. Ponadto załącznik III do regulaminu pracowniczego jest zatytułowany „Konkursy” i zawiera kompleksowy zestaw przepisów regulujących tę kwestię. Przepisy te obejmują wyznaczenie organu odpowiedzialnego za sporządzenie ogłoszenia o konkursie, treść ogłoszenia o konkursie czy też obowiązek publikacji ogłoszeń o konkursach w Dzienniku Urzędowym (art. 1); obowiązki spoczywające na kandydatach w związku ze zgłoszeniem chęci udziału w konkursie (art. 2); skład komisji konkursowych (art. 3); procedury sporządzenia przez komisje konkursowe listy odpowiednich kandydatów (art. 5); i tak dalej.

131. Po drugie, regulamin pracowniczy wydaje się mieć zastosowanie do kandydatów również w zakresie środków odwoławczych. Niezależnie od znaczenia takiej (auto)percepcji kandydaci mają prawo złożyć do dyrektora EPSO jako organu powołującego zażalenie o charakterze administracyjnym na podstawie regulaminu pracowniczego<sup>47</sup>. Ponadto kandydaci mają również prawo do wniesienia skargi do sądów Unii na podstawie art. 270 TFUE (który przyznaje Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej właściwość do orzekania „w każdym sporze między Unią i jej pracownikami, w granicach i na warunkach określonych w regulaminie pracowniczym”) oraz art. 91 regulaminu pracowniczego<sup>48</sup>. Skoro regulamin pracowniczy zezwala na składanie takich zażaleń i skarg przez „każdą osobę, do której ma zastosowanie [niniejszy] regulamin pracowniczy”, wniosek, zgodnie z którym kandydaci podlegają zakresowi stosowania regulaminu pracowniczego, wydaje się słuszny.

132. Po trzecie, co być może ważniejsze, orzecznictwo Trybunału potwierdza, że regulamin pracowniczy nie ma zastosowania wyłącznie do urzędników Unii ani też wyłącznie do pracowników instytucji i innych organów. Na przykład jeśli chodzi o pojęcie „każdej osoby, do której ma zastosowanie [niniejszy] regulamin pracowniczy” w rozumieniu art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego, Trybunał uznał, że przepisy te „nie pozwalają jako takie ustalić rozróżnienia w zależności od tego, czy powództwo jest wytoczone przez urzędnika, czy przez jakąkolwiek inną osobę, wobec której stosuje się

<sup>47</sup> Zobacz pkt 3.4.4.1 przepisów ogólnych, który odnosi się do art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, chociaż wydaje się, że należy go czytać łącznie z art. 90c, ponieważ EPSO jest międzyinstytucjonalnym organem, któremu kilka instytucji powierzyło wykonywanie niektórych uprawnień przyznanych organowi powołującemu w rozumieniu art. 2 ust. 2 regulaminu pracowniczego. Zobacz także art. 4 decyzji 2002/620, który przewiduje, że wnioski i skargi odnoszące się do wykonywania uprawnień powierzonych EPSO są składane do EPSO zgodnie z art. 91a regulaminu pracowniczego. Uważam, że precyzyjne byłoby odniesienie do art. 90c zamiast do art. 91a, ponieważ ten pierwszy odnosi się do „wniosków i zażaleń”, a drugi do „zażaleń” (do sądów Unii).

<sup>48</sup> Zobacz pkt 3.4.4.2 przepisów ogólnych. Późniejszy konkurs – zob. pkt 4.3.2 załącznika II do ogłoszenia o konkursie ogólnym z 2018 r.



ten regulamin”, oraz podsumował, iż „Sąd do spraw Służby Publicznej jest właściwy *ratione personae* do rozpoznawania nie tylko skarg wniesionych przez urzędników, lecz również skarg wniesionych przez jakiegokolwiek inne osoby, wobec których stosuje [do których odnosi] się regulamin pracowniczy”<sup>49</sup>.

133. Podobnie orzecznictwo Trybunału dotyczące właściwości *ratione personae* Sądu do spraw Służby Publicznej – choć nieaktualne pod względem instytucjonalnym<sup>50</sup> – wciąż pozostaje istotne w zakresie, w jakim potwierdza, że kandydaci biorący udział w konkursie mogą wnieść skargę do Sądu na podstawie art. 270 TFUE w związku z art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego<sup>51</sup>, a nie na podstawie innych, bardziej ogólnych przepisów, takich jak art. 263 czy 268 TFUE.

134. Podsumowując, mamy do czynienia z jednej strony z raczej odosobnionym postanowieniem art. 1 regulaminu pracowniczego, a z drugiej strony z obszerną argumentacją opartą na wykładni systemowej, która nawiązuje do innych przepisów tego samego regulaminu pracowniczego o trochę innej treści, wraz z szerszymi rozważaniami o charakterze systemowym.

135. W takiej sytuacji muszę stwierdzić, że regulamin pracowniczy ma zastosowanie do kandydatów biorących udział w konkursie – oczywiście w zakresie, w jakim zawiera przepisy, które mogą mieć materialne zastosowanie do sytuacji tych kandydatów.

#### 4. *Od którego momentu?*

136. Powyższe prowadzi oczywiście do pytania o to, kiedy dokładnie regulamin pracowniczy zaczyna mieć zastosowanie do kandydatów biorących udział w konkursie. Można wskazać dwa logiczne „punkty graniczne”. Z jednej strony trudno, aby regulamin pracowniczy miał zastosowanie do kandydatów jeszcze przed opublikowaniem ogłoszenia o konkursie. Z drugiej strony musi on mieć zastosowanie najpóźniej w chwili, kiedy na jego podstawie powołuje się urzędnika na stanowisko.

137. Dla potencjalnego zastosowania odpowiednich przepisów regulaminu pracowniczego kluczowy moment następuje moim zdaniem wtedy, kiedy kandydat poprzez własne działanie wyróżnia się z ogółu społeczeństwa, zgłaszając swój udział w procesie naboru. Czyniąc to, zaczyna być również objęty zakresem obowiązywania regulaminu pracowniczego. Ujmując rzecz metaforycznie, dana osoba staje się kandydatem, ponieważ wychodzi przed ogół społeczeństwa i wkracza do „tunelu” konkursowego, mając nadzieję, że z jego drugiej strony wyłoni się jako powołany urzędnik. Jak wyjaśniono w poprzedniej części, regulamin pracowniczy oraz inne przepisy prawa Unii wyraźnie stanowią, że mają zastosowanie również do tego „tunelu” zwanego „procedurą rekrutacyjną”.

138. Członek ogółu społeczeństwa staje się kandydatem w chwili, kiedy zgłasza swoją kandydaturę w określonym konkursie, wyraźnie i jednoznacznie deklarując tym samym zamiar uczestnictwa w tym konkursie i bycia traktowanym jako kandydat. Zasadniczo zgłoszenie uznaje się za dokonane w momencie zatwierdzenia go przez kandydata, ponieważ od tej chwili ów kandydat nie ma już możliwości wprowadzenia jakichkolwiek zmian<sup>52</sup>.

49 Wyrok z dnia 10 września 2015 r., (szczególna procedura kontroli orzeczenia) *Missir Mamachi di Lusignano/Komisja* (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, pkt 33). W tej sprawie Trybunał odniósł się do art. 73 ust. 2 lit. a) regulaminu pracowniczego, który wyraźnie wymienia „zstępnych” oraz „wstępnych” urzędnika w celu uzasadnienia właściwości *ratione personae* Sądu do spraw Służby Publicznej w postępowaniu dotyczącym kwestii tego, czy ojciec i dzieci zmarłego urzędnika miały prawo do świadczeń gwarantowanych na mocy art. 73 regulaminu pracowniczego. Zobacz także wyrok z dnia 16 maja 2013 r., *de Pretis Cagnodo i Trampuz de Pretis Cagnodo/Komisja* (F-104/10, EU:F:2013:64, pkt 51).

50 Rozporządzenie 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).

51 W wyroku z dnia 10 września 2015 r., (szczególna procedura kontroli orzeczenia) *Missir Mamachi di Lusignano/Komisja* (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, pkt 30), Trybunał stwierdził, że art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego wykonują art. 270 TFUE.

52 Zobacz pkt 2.1.6 przepisów ogólnych. Późniejszy konkurs – zob. część zatytułowana „Jak wygląda procedura naboru?” ogłoszenia o konkursie ogólnym z 2018 r.



139. Oprócz tego, że jest to najbardziej racjonalny moment, to samo rozumowanie potwierdzają dwa przepisy załącznika III do regulaminu pracowniczego. Po pierwsze, art. 2 załącznika III do regulaminu pracowniczego stanowi, że „kandydaci wypełniają formularz opracowany przez organ powołujący. Mogą być oni zobowiązani do przedstawienia dodatkowych dokumentów lub informacji”. Przepis ten odnosi się zatem do formularza, który potencjalni kandydaci muszą wypełnić w celu dokonania zgłoszenia. Po drugie, art. 4 załącznika III do regulaminu pracowniczego stanowi, że „organ powołujący sporządza listę kandydatów, którzy spełniają warunki określone w art. 28 lit. a), b) i c) regulaminu pracowniczego, oraz przekazuje ją, łącznie z aktami kandydatów, przewodniczącemu komisji konkursowej”. W związku z powyższym kandydata chcącego wziąć udział w konkursie, który złożył już i zatwierdził zgłoszenie (ale nie został jeszcze oceniony przez komisję konkursową), można rzeczywiście uznać za „osobę, do której odnosi się regulamin pracowniczy” w rozumieniu orzecznictwa niniejszego Trybunału, a tym samym za osobę, do której stosuje się regulamin pracowniczy.

140. Wniosek, że kandydat zostaje objęty zakresem obowiązywania regulaminu pracowniczego w momencie, kiedy dokonuje zgłoszenia w określonym konkursie i je zatwierdza, wydaje się racjonalny, jeśli wziąć pod uwagę dalsze etapy procedury naboru oraz – tym bardziej – języki, które będą używane po powołaniu kandydata. Nie uważam, aby odrębne traktowanie języków, które mogą być używane podczas całej procedury naboru, i języków, które będą używane później już po pomyślnym przejściu kandydata przez konkurs, miało sens<sup>53</sup>. Oczywiście miałoby to miejsce, gdyby na podstawie art. 1d ust. 6 regulaminu pracowniczego (lub poprzez wprowadzenie derogacji na podstawie art. 6 rozporządzenia nr 1, jeśli miano by skorzystać z tej możliwości) możliwe było ograniczenie zakresu używanych języków. Zakładając, że jest to możliwe (ale w żadnym razie o tym nie przesądzając), pojawia się pytanie, w jaki inny sposób i w jakim innym momencie powinno się – czy też w ogóle można by – sprawdzić znajomość języków wśród kandydatów.

#### *5. Zastosowanie rozporządzenia nr 1 do kandydatów (i urzędników)*

141. Zaproponowałem, by uznać, że regulamin pracowniczy zaczyna mieć zastosowanie do kandydatów w konkursie od momentu, kiedy zgłaszają oni swoją kandydaturę w określonym konkursie. Do tych kandydatów zastosowanie ma jednak również rozporządzenie nr 1, ustanawiające domyślny system ogólny<sup>54</sup>.

142. Z jednej strony należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1 określa ogólne ramy językowe<sup>55</sup> mające zastosowanie do instytucji i ich relacji z państwami członkowskimi oraz osobami podlegającymi jurysdykcji danego państwa członkowskiego. Artykuł 2 rozporządzenia nr 1 stanowi, że dokumenty kierowane do instytucji mogą być sporządzone w dowolnym języku urzędowym, wybranym przez nadawcę, a odpowiedź ma zostać sporządzona w tym samym języku. Artykuł 6 rozporządzenia nr 1 przewiduje ograniczoną możliwość odstępstw od tej zasady, stanowiąc, że instytucje mogą określić w swych regulaminach, które języki będą stosowane w konkretnych przypadkach<sup>56</sup>.

53 Można by z pewnością zaproponować – na raczej abstrakcyjnym i normatywnym poziomie – że system językowy obowiązujący w procedurze naboru jest i powinien być odrębny od wymogów języków obowiązujących przy późniejszym wykonywaniu pracy. W takim przypadku wybór języków w procedurze naboru i jego ewentualne uzasadnienie byłyby odrębne od warunków obowiązujących później przy wykonywaniu danej pracy.

54 Jak zauważył Trybunał w pkt 68 wyroku Włochy/Komisja I, stosunki między instytucjami a kandydatami nie są „całkowicie wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1”.

55 Punkt 126 powyżej.

56 Trybunał zauważył w pkt 67 wyroku Włochy/Komisja I, że instytucje nie skorzystały z tego artykułu. Komisja potwierdziła to również na rozprawie w niniejszej sprawie. Co do zasady wydaje się, że jest to prawda, być może z częściowym wyłączeniem art. 14 regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. 2009, L 325, s. 36), który, jak się wydaje, został przyjęty na podstawie art. 6 rozporządzenia nr 1, jak zauważono w komentarzu do regulaminu wewnętrznego Rady opublikowanym przez Sekretariat Generalny Rady, s. 48 (dostępnym pod adresem: <http://www.consilium.europa.eu/media/29814/qc0415692pln.pdf>). Trybunał badał ten przepis regulaminu wewnętrznego Rady w wyroku z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 200–204), lecz nie odniósł się do tego, czy został on przyjęty na podstawie art. 6 rozporządzenia nr 1.

143. Z drugiej strony art. 1d regulaminu pracowniczego zakazuje wszelkich przejawów dyskryminacji *między innymi* z względu na język. Jednakże ust. 6 tego przepisu zezwala na ograniczenie stosowania zasad niedyskryminacji i proporcjonalności, jeżeli opiera się ono „na obiektywnych i uzasadnionych podstawach” oraz „służy osiągnięciu zgodnych z prawem celów w ramach ogólnego interesu polityki kadrowej”.

144. Zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali* przepisy szczególne przeważają nad zasadami ogólnymi w przypadkach, które są przedmiotem ich szczególnej regulacji<sup>57</sup>. Jeśli dochodzi do kolizji dwóch sprzecznych przepisów w odniesieniu do tego samego stanu faktycznego, zasada ta pozwala zdecydować, który przepis powinien przeważyć, na podstawie analizy zakresu zastosowania każdego z nich. Przepis szczególny ma więc pierwszeństwo przed ogólnym.

145. Jeśli chodzi o system językowy, rozporządzenie nr 1 bez wątpienia stanowi przepis ogólny, podczas gdy regulamin pracowniczny ma bardziej szczegółowy zakres stosowania. Regulamin pracowniczny – od chwili, kiedy zaczyna mieć zastosowanie do kandydatów – stanowiłby zatem przepis o charakterze *lex specialis*, przeważający nad rozporządzeniem nr 1.

146. Ponieważ regulamin pracowniczny wyraźnie stanowi, że ustanawia on zasady mające zastosowanie do procesu rekrutacji, w chwili kiedy dana osoba zaczyna mu podlegać, decydując się zostać kandydatem, to właśnie ten szczególny system językowy będzie miał do niej zastosowanie do celów i w zakresie procesu naboru.

147. Niezależnie od powyższego pragnę dodać dwa wyjaśnienia podsumowujące na temat dalszego znaczenia rozporządzenia nr 1 w odniesieniu do kandydatów w konkursie, pomimo zastosowania regulaminu pracowniczego jako *lex specialis*.

148. Po pierwsze, fakt, że od pewnego momentu regulamin pracowniczny staje się *lex specialis* w zakresie języka komunikacji między instytucjami a kandydatami, działa w obie strony. Z jednej strony oznacza on dopuszczenie odstępstwa. Z drugiej strony, podobnie jak w przypadku każdego innego wyjątku, odstępstwa czy każdej innej derogacji, rozporządzenie nr 1 pozostaje istotne, stanowiąc ogólne czy też domyślne ramy, od których odstąpiono. Służy ono zatem jako punkt odniesienia przy ocenie tego, czy odstępstwo i derogacja zostały ograniczone do tego, co rzeczywiście niezbędne, proporcjonalne i uzasadnione.

149. Innymi słowy, fakt, że regulamin pracowniczny jako *lex specialis* pozwala na odstępstwo od rozporządzenia nr 1, nie powinien być rozumiany jako sugestia binarnego wyboru, na mocy którego zastosowanie przepisu szczególnego całkowicie wyłącza zastosowanie przepisu ogólnego. Odstępstwo musi być uzasadnione i proporcjonalne. Wracając do wspomnianej powyżej metafory „tunelu rekrutacji”, kiedy wchodzi się do (z pewnością otwartego) tunelu, poziom światła również nie jest binarny, przechodząc nagle z pełnego oświetlenia w całkowitą ciemność. Ciemność zapada raczej stopniowo, przybierając na sile z każdym krokiem w głąb tunelu. Podobnie ewentualne odstępstwo od rozporządzenia nr 1 również musi być realizowane w sposób racjonalny i proporcjonalny. Jeżeli jest to konieczne, można próbować rozsądnego i stopniowego zmniejszania liczby języków do wyboru, zamiast dokonywać bipolarnego skoku z 24 języków urzędowych do np. tylko jednego.

<sup>57</sup> Zobacz na przykład wyroki: z dnia 19 czerwca 2003 r., Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356, pkt 57); z dnia 30 kwietnia 2014 r., Barclays Bank (C-280/13, EU:C:2014:279, pkt 44); z dnia 12 lutego 2015 r., Parlament/Rada (C-48/14, EU:C:2015:91, pkt 49).

150. Po drugie, nie ma raczej wątpliwości, że art. 2 rozporządzenia nr 1 nadal ma zastosowanie do wszelkiej komunikacji kandydata, która nie jest związana z konkursem, a także do wszelkiej korespondencji ze strony urzędnika lub innego pracownika instytucji poza zakresem stosunku podporządkowania. Istnienie takiego stosunku oraz zasad komunikacji w jego ramach lub – rozszerzając – zasad pojawiających się w „tunelu” prowadzącym do takiego statusu to w końcu definiujący element rodzaju komunikacji, który pozwala na zastosowanie zasady *lex specialis* (a tym samym również ogranicza zakres jej stosowania).

151. W związku z powyższym wszelka komunikacja odbywająca się przed tym momentem (np. w wypadku osoby rozważającej zgłoszenie kandydatury po publikacji ogłoszenia o konkursie, ale będącej jeszcze przed dokonaniem zgłoszenia lub proszącej o dodatkowe informacje) lub jakakolwiek sytuacja mająca miejsce już później, ale niezwiązana ze stosunkiem podporządkowania (np. urzędnik pracujący w Parlamencie Europejskim, który pisze list do Komisji prywatnie jako obywatel Unii) wciąż będą w pełni podlegać przepisom rozporządzenia nr 1.

#### 6. Wniosek częściowy w przedmiocie czwartego zarzutu odwołania

152. Moim zdaniem Sąd naruszył prawo, koncentrując się wyłącznie na obowiązkach wynikających z art. 2 rozporządzenia nr 1, nie uwzględniając natomiast systemowej zależności, jaka istnieje między regulaminem pracowniczym a rozporządzeniem nr 1. Uważam jednak, że prawidłowo stwierdzono nieważność zaskarżonych ogłoszeń z uwagi na fakt, że EPSO nie uzasadniło odpowiednio ograniczenia wyboru drugiego języka. W związku z powyższym, biorąc pod uwagę, że naruszenie prawa przez Sąd nie ma żadnego wpływu na sentencję zaskarżonego wyroku, proponuję w odniesieniu do tego zarzutu odwołania, aby Trybunał dokonał częściowego zastąpienia uzasadnienia Sądu.

#### E. Uwagi końcowe

153. Niniejsza sprawa wpisuje się w dość długą już listę wciąż toczących się czy też zakończonych już postępowań, w których (przynajmniej częściowo) podnoszono te same kwestie. W ostatnim czasie Sąd wydał szereg wyroków, w których stwierdził nieważność ogłoszeń o konkursach ze względów językowych<sup>58</sup>. Ponadto inne podobne sprawy są obecnie w toku przed Sądem<sup>59</sup>. Jeżeli chodzi o tutejszy Trybunał, już po raz drugi od wydania wyroku w niemal identycznej sprawie Włochy/Komisja I<sup>60</sup> wzywa się wielką izbę do odniesienia się do zasadniczo tych samych kwestii<sup>61</sup>.

154. Niestety mimo wszystkich tych postępowań, a nawet po odniesieniu się do podniesionych kwestii w niniejszym odwołaniu, sedno problemu wciąż wydaje się dalekie od rozwiązania. W sprawie Włochy/Komisja I problem (w skrócie) polegał na tym, że nie przedstawiono żadnego uzasadnienia ograniczenia wyboru języków w konkursie. Problem w niniejszej sprawie – znów upraszczając – polega na tym, że przedstawione uzasadnienie zawierało zbyt wiele wewnętrznie sprzecznych elementów.

58 Wyroki: z dnia 24 września 2015 r., Włochy i Hiszpania/Komisja (T-124/13 i T-191/13, EU:T:2015:690); z dnia 17 grudnia 2015 r., Włochy/Komisja (T-275/13, niepublikowany, EU:T:2015:1000); z dnia 17 grudnia 2015 r., Włochy/Komisja (T-295/13, niepublikowany, EU:T:2015:997); z dnia 17 grudnia 2015 r., Włochy/Komisja (T-510/13, niepublikowany, EU:T:2015:1001).

59 Są to sprawy Włochy/Komisja (T-313/15), Włochy/Komisja (T-317/15), Hiszpania/Komisja (T-401/16), Włochy/Komisja (T-437/16), Włochy/Komisja (T-443/16), Calhau Correia de Paiva/Komisja (T-202/17) i Hiszpania/Komisja (T-704/17).

60 Choć nazwa niniejszej sprawy to Komisja/Włochy, sprawa przed Sądem, w której wydano zaskarżony wyrok, to Włochy/Komisja. W związku z tym niniejszą sprawę można by określić jako Włochy/Komisja II.

61 Razem z równoległą sprawą Hiszpania/Parlament (C-377/16), o której mowa w przypisie 13 powyżej.

155. Optymista patrzący na proces sądowy jako na progresywny proces dialektyczny przebiegający metodą prób i błędów może znaleźć pocieszenie w okoliczności, że pod względem objętości uzasadnienia kolejny przypadek usytuuje się zapewne gdzieś pośrodku. Nieco mniej optymistyczny realista może z kolei nieco zaniepokoić się tym, że w żadnej z tych spraw, w tym również w niniejszym odwołaniu, nie odniesiono się do naprawdę kluczowych kwestii, takich jak rodzaj uzasadnienia, jakie trzeba przedstawić, czy też pytania o to, czy jakiegokolwiek ograniczenie w ogóle jest dopuszczalne. Okropny cynik może zaś próbować sugerować, że nie jest przypadkiem, iż w żadnej z tych spraw nie zakwestionowano żadnej z tych kluczowych kwestii.

156. Moim zdaniem, niezależnie od tego, jak intrygujące jest badanie procesu sądowego, jego psychologii oraz polityki międzyinstytucjonalnej, prawdziwy problem, z jakim wiążą się te sprawy, to koszty ludzkie – oczekiwania, marzenia i kariery osób uczestniczących w tych wszystkich postępowaniach na przestrzeni lat. W obliczu braku jasnej odpowiedzi na pytanie o ograniczenia językowe w pracy instytucji i przy ciągle zmieniającym się sposobie organizacji konkursów zaplanowanie kariery w europejskiej instytucji i przygotowanie się do niej – jeśli ktoś ma takie życzenie – może być dość trudne.

157. Problem ludzki może się wkrótce jeszcze bardziej pogłębić, jeśli w ramach środków naprawczych polityka sądowa miałaby przejść – mówiąc otwarcie – od stanowiska „to było nieprawidłowe, ale ze względu na uzasadnione oczekiwania nie zostanie stwierdzona nieważność wyników” do stanowiska „to było nieprawidłowe i zostanie stwierdzona nieważność wszystkiego, w tym również poszczególnych list, powołań i umów o pracę”. W tym zakresie w pełni podzielałam obawy mojej szanownej koleżanki rzecznik generalnej E. Sharpston, wyrażone w opinii w (równoległej) sprawie Hiszpania/Parlament, w której proponuje ona Trybunałowi, aby ten stwierdził nieważność nie tylko zaproszenia do składania zgłoszeń, ale też bazy danych potencjalnych kandydatów stworzonej na podstawie tamtego zaproszenia<sup>62</sup>. To istotnie celna argumentacja – jeżeli instytucja wciąż lekceważy orzeczenia Trybunału, potrzebne są bardziej rygorystyczne środki. Można by dodać, że potrzeba takiego postępowania byłaby jeszcze większa, jeżeli – mówiąc czysto hipotetycznie – instytucja próbowałaby doprowadzić do zmiany w aktualnym systemie poprzez umyślne naruszenie prawa w teraźniejszości w celu doprowadzenia do zmiany faktycznej w przyszłości, która musiałaby wówczas zostać zaakceptowana jako nowa norma. *Ex iniuria non oritur ius*.

158. Wszystkie te rozważania skłaniają mnie do zaproponowania Trybunałowi, aby przedstawił przynajmniej pewne wytyczne w odniesieniu do prawdziwego problemu leżącego u podstaw niniejszego odwołania, a mianowicie kwestii tego, czy ograniczanie liczby wewnętrznych języków roboczych instytucji jest możliwe, a jeśli tak, jak należy to robić. Końcowe punkty niniejszej opinii zawierają kilka sugestii w tym zakresie.

159. Uważam, że na początku ważne jest dokonanie rozróżnienia między zewnętrznym a wewnętrznym językiem (roboczym) / zewnętrznymi a wewnętrznymi językami (roboczymi) instytucji.

160. Przez „wewnętrzne” języki robocze rozumiem języki, które są używane na potrzeby ustnej i pisemnej komunikacji, która nie powinna wychodzić poza daną instytucję (lub ewentualnie dwie lub kilka instytucji, na przykład w ramach międzyinstytucjonalnych posiedzeń lub dyskusji na piśmie). Ponadto przez wewnętrzne czy też międzyinstytucjonalne posiedzenia lub wydarzenia podobnego rodzaju rozumiem wyłącznie te spotkania, na których nie jest obecny żaden członek ogółu społeczeństwa. Oznacza to wyłączenie takich wydarzeń jak wysłuchania czy sesje w Parlamencie Europejskim, a także jawne rozprawy przed Sądem czy też niniejszym Trybunałem, które z natury mają charakter „zewnętrzny”.

<sup>62</sup> Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie C-377/16, Hiszpania/Parlament (pkt 156–161, 163 i 164).



161. Przez „zewnętrzne” języki robocze rozumiem języki używane na potrzeby każdego rodzaju komunikacji ustnej lub pisemnej z osobami, które nie są związane z instytucjami, w tym również z urzędnikami i pozostałymi pracownikami instytucji w zakresie, w jakim biorą oni udział w ustnej lub pisemnej komunikacji z daną instytucją w charakterze prywatnym<sup>63</sup>.

162. Jeżeli chodzi o komunikację *zewnętrzną*, obecne zasady dotyczące wielojęzyczności muszą zachować pełne zastosowanie, bez kompromisów czy odstępstw. Jak zauważył już Trybunał, Unii zależy na zachowaniu wielojęzyczności, o której znaczeniu przypominają art. 3 ust. 3 akapit czwarty TUE i art. 22 karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>64</sup>. Zobowiązanie Unii w zakresie poszanowania różnorodności językowej, które wynika z tych przepisów, dowodzi dużej wartości wielojęzyczności jako jednej z podstawowych wartości Unii. Trzeba przyznać, że zobowiązanie w zakresie wielojęzyczności nie ma charakteru absolutnego, ponieważ nie istnieje w prawie Unii zasada, która zapewniałaby „każdemu obywatelowi prawo do tego, aby wszystko, co może mieć wpływ na jego prawa, było redagowane we wszelkich okolicznościach w jego języku”<sup>65</sup>. Moim zdaniem nie można jednak naruszać istoty tego zobowiązania. Istota ta obejmuje zaś w szczególności wszelkie wiążące akty prawne, które mają być egzekwowane wobec osób fizycznych i prawnych w danym państwie członkowskim<sup>66</sup>, a także wszelkie niewiążące dokumenty w zakresie, w jakim bezpośrednio lub pośrednio nakładają obowiązki na jednostki<sup>67</sup>.

163. Zgodnie z art. 41 ust. 4 karty, art. 20 ust. 2 lit. d) i art. 24 TFUE oraz art. 2 rozporządzenia nr 1 obowiązek poszanowania wielojęzyczności ma ściśle zastosowanie również w każdej sytuacji, kiedy ktoś pisze do instytucji lub zwraca się do niej w jakikolwiek inny sposób, co z kolei wiąże się z prawem otrzymania odpowiedzi w tym samym języku, którego używa ta osoba.

164. Natomiast w przypadku *wewnętrznej* komunikacji wybór dostępnych języków i, mówiąc ogólniej, system językowy stosowany w kontaktach wewnątrz instytucji i między nimi powinien być bardziej elastyczny. Ta elastyczność i możliwość wprowadzenia ograniczeń niekoniecznie wynikałyby ze względów budżetowych<sup>68</sup>, lecz raczej z konieczności zapewnienia racjonalnego wewnętrznego funkcjonowania instytucji. To ważny powód, na który w mojej ocenie można się powołać na podstawie art. 1d ust. 6 regulaminu pracowniczego i który można by uznać za obiektywnie uzasadniony, jeśli byłby stosowany w sposób racjonalny i proporcjonalny zgodnie z wymogami przedstawionymi przez Trybunał w pkt 88 wyroku *Włochy/Komisja I*.

165. Każdy taki wybór byłby z natury dyskrecjonalny i polityczny pod dwoma względami – z pewnością pod względem tego, czy i jak taki wybór powinien być dokonany, ale też, już po dokonaniu wyboru, pod względem tego, jak go dokładnie uzasadnić. W związku z tym instytucje dysponowałyby szerokim marginesem uznania w obu obszarach. W tym zakresie chciałbym jednak przedstawić dwojakie wyjaśnienie.

166. Po pierwsze, czy uzasadnienie powinno być ogólne i stosowane powszechnie, czy też indywidualne i dostosowane do konkretnego przypadku? Republika Włoska i Królestwo Hiszpanii podkreślały konieczność uzasadniania dyskryminacji ze względu na język w sposób dopasowany do każdego indywidualnego przypadku, nie tylko w ramach każdego konkursu, ale również – jeśli będzie taka potrzeba – w odniesieniu do każdego stanowiska, które ma być obsadzone.

63 Jak opisano w pkt 151 powyżej.

64 Wyrok z dnia 5 maja 2015 r., *Hiszpania/Rada* (C-147/13, EU:C:2015:299, pkt 42).

65 Wyrok z dnia 9 września 2003 r., *Kik/OHIM* (C-361/01 P, EU:C:2003:434, pkt 82).

66 Zobacz wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r., *Skoma-Lux* (C-161/06, EU:C:2007:773, pkt 37, 38); zob. także wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., *Pimix* (C-146/11, EU:C:2012:450, pkt 33).

67 Zobacz wyrok z dnia 12 maja 2011 r., *Polska Telefonii Cyfrowa* (C-410/09, EU:C:2011:294, pkt 34).

68 Jak bowiem słusznie zauważyła Republika Włoska na rozprawie, względy budżetowe nie mogą uzasadniać dyskryminacji. Zobacz na przykład wyrok z 1 marca 2012 r., *O'Brien* (C-393/10, EU:C:2012:110, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

167. Wydaje mi się jednak, że przewidywalność i zapewnienie kandydatom możliwości przygotowania się do konkursu z wyprzedzeniem przemawiają za bardziej ogólnym podejściem. Można po raz kolejny przypomnieć, że w pkt 90 wyroku Włochy/Komisja I Trybunał stwierdził, iż „zasady ograniczające wybór drugiego języka powinny zawierać jasne, obiektywne i możliwe do przewidzenia kryteria, tak by kandydaci mogli znać z wystarczającym wyprzedzeniem wymogi językowe, po to, by mieli jak najlepsze warunki przygotowania się do konkursów”.

168. Nie jestem do końca pewien, w jaki sposób wymóg ten mógłby być spełniony poprzez zobowiązanie EPSO – lub, w zależności od sytuacji, danego organu powołującego – aby w każdym indywidualnym przypadku formułowano od podstaw nowe uzasadnienie. Wyrok ten wymaga raczej zapewnienia ustrukturyzowanej odpowiedzi, która pozwoli kandydatom przewidzieć, jaki system językowy będzie miał zastosowanie w przyszłości – i to nie tylko w najbliższej przyszłości, ale też w perspektywie średniookresowej. Wreszcie, z praktycznego punktu widzenia, naleganie na to, by w każdym indywidualnym przypadku przygotowywano nowe uzasadnienie (mimo braku jakichkolwiek rzeczywistych czynników odróżniających), doprowadziłoby jedynie do formalistycznego powtarzania tego samego uzasadnienia, najprawdopodobniej jedynie poprzez zastosowanie do treści przepisów ogólnych w każdym indywidualnym ogłoszeniu funkcji kopiuj-wklej, bez rzeczywistego *indywidualnego* uzasadnienia.

169. W związku z powyższym, z tej perspektywy, muszę przyznać, że podejście łączone, polegające na przyjęciu zestawu ogólnych wytycznych, od których można by odstępować w indywidualnych przypadkach, kiedy jest to uzasadnione w konkretnej sytuacji, wydaje mi się dość rozsądnym sposobem określenia systemu językowego na potrzeby konkursów<sup>69</sup>.

170. Po drugie: czy uzasadnienie dla systemu językowego powinno opierać się na przeszłości i mieć charakter faktyczny, czy też powinno odnosić się do przyszłości i mieć charakter normatywny? To właśnie wydaje się najważniejszą kwestią w niniejszej sprawie: jakiego rodzaju uzasadnienie trzeba przedstawić, aby ograniczyć wybór (drugiego) języka kandydatom w konkursie? To kluczowe pytanie zostało poruszone jedynie w bardzo pośrednim stopniu w kontekście części drugiej i trzeciej trzeciego zarzutu, ukrywając się w ramach kwestii granic i dogłębności kontroli Sądu – *co* Sąd miał skontrolować i *jak* miał dokonać takiej kontroli?

171. Ale to właśnie przy tym istotnym pytaniu wyraźnie rysuje się rozdźwięk między ideami a oczekiwaniami w zakresie tego, co oznacza margines uznania. EPSO – lub zapewne instytucje, które są reprezentowane w zarządzie EPSO – najwyraźniej chciało dokonać pewnego (politycznego) wyboru języków, które powinny być wykorzystywane na potrzeby wewnętrznego funkcjonowania instytucji, i wybrało kilka języków, które jego zdaniem racjonalnie umożliwiają to funkcjonowanie. Jest to wybór o charakterze normatywnym, potencjalny i zorientowany na przyszłość. Jednak ponieważ wydawałoby się, że takiego wyboru nie sposób dokonać otwarcie (lub w każdym razie instytucje nie chciały stwierdzać tego otwarcie, z jakichkolwiek powodów), jako uzasadnienie tego wyboru przedstawiono zorientowane na przeszłość stwierdzenia dotyczące faktów (statystycznych i innych) oraz pewnych uzusów i praktyk w instytucjach.

172. Oczywiście zakończyło się to rozdźwiękiem między (faktycznym, zorientowanym na przeszłość) uzasadnieniem, na które powołało się EPSO na poparcie swojego wyboru zakresu języków, a (normatywnym, zorientowanym na przyszłość) uzasadnieniem, które z tego wyboru wynika. Rozdźwięk ten uwidocznił się wyraźnie podczas rozprawy, kiedy niektóre z argumentów podnoszonych przez Komisję cechowała wyraźna wahadłowa logika z gatunku „Powrót do przyszłości IV” – określona percepcja przeszłości musi na zawsze determinować przyszłość, oto przeszłość i teraźniejszość takie, jakie muszą być, ponieważ pożądana jest taka przyszłość, a ponieważ przeszłości nie da się zmienić, nie da się też zmienić przyszłości.

<sup>69</sup> Nie przesądzam jednak, pragnę powtórzyć, w żaden sposób, czy EPSO byłoby uprawnione do wydania takich przepisów ogólnych. Wyraźnie pozostawiam tę kwestię otwartą w pkt 69–77 niniejszej opinii.

173. Aby zatem uniknąć ponownego wystąpienia takiego zjawiska w sprawie Włochy/Komisja III, EPSO – a w sposób dorozumiany instytucje, które mają przedstawicieli w zarządzie EPSO – powinno wyraźnie zdecydować, jak chce postępować w zakresie wyboru języków i jak chce uzasadniać ewentualne ograniczenia: albo za pomocą argumentów o charakterze faktycznym, zorientowanych na przeszłość, albo za pomocą argumentów o charakterze normatywnym, zorientowanych na przyszłość. Można się spodziewać, że twierdzenia dotyczące okoliczności faktycznych z przeszłości i z teraźniejszości znów będą podlegać pełnej kontroli sądowej. Być może w mniejszym stopniu będzie to natomiast dotyczyć wyborów systemu językowego instytucji, które mają charakter normatywny i są zorientowane na przyszłość, jeżeli pozostaną zgodne z obowiązującymi ramami prawnymi, ponieważ istotnie prawdopodobnie będą mieć one z natury charakter polityczny. Przede wszystkim, gdy wybór ten zostanie już dokonany, dane instytucje powinny być otwarte i konsekwentne w zakresie uzasadnienia leżącego u podstaw tej decyzji.

174. Wreszcie, niezależnie od ostatecznego wyboru języków, istnieją moim zdaniem dwa dalsze ograniczenia w zakresie tego, jak taki wybór powinien być realizowany w praktyce, kiedy będzie przekładany na ramy proceduralne.

175. Po pierwsze, zakres języków do wyboru powinien być jasny, obiektywny i możliwy do przewidzenia dla kandydatów, zgodnie z wymogiem wyrażonym przez Trybunał w pkt 90 wyroku Włochy/Komisja I. Jeżeli ktoś rozważa karierę w instytucjach europejskich, musi być w stanie przygotować się do przyszłych konkursów. Powyższe musi oznaczać pewien poziom stabilności – języki, jakie kandydat będzie mógł wybrać, nie powinny się co roku zmieniać. W związku z tym elastyczne podejście, w ramach którego można by relatywnie często dostosowywać zakres wymaganych języków w zależności od zapotrzebowania na kandydatów, nie mogłoby spełniać warunku przewidywalności, który – cytując Trybunał – pozwala kandydatom „znać z wystarczającym wyprzedzeniem wymogi językowe, po to, by mieli jak najlepsze warunki przygotowania się do konkursów”.

176. Po drugie, niezależnie od dokonanego wyboru, należy zagwarantować maksymalny poziom równości i neutralności w sposobie przeprowadzania konkursów. Mówiąc wprost – jeżeli nie da się potraktować każdego tak samo dobrze (co oznaczałoby umożliwienie każdej osobie zdawania testów w wybranym przez nią języku), należy potraktować każdego tak samo źle (każdy musi konkurować z tą samą niedogodnością). Mogę sobie wyobrazić przynajmniej dwa przykłady realizacji tej zasady w praktyce.

177. Z jednej strony, jeżeli istnieje więcej niż jeden język do wyboru jako drugi, w którym, jak się wydaje, przeprowadzana jest w praktyce decydująca część konkursów, powinno się (w maksymalnym możliwym zakresie) zagwarantować, że wszyscy kandydaci będą zobowiązani wybrać jako ten drugi język taki język, który nie jest ich językiem ojczystym. Nie można pozwolić, aby kandydaci, którzy strategicznie podają swój język ojczysty jako drugi język, uzyskiwali przewagę nad kandydatami, których język ojczysty nie znalazł się wśród tych wybranych.

178. Z drugiej strony, zgodnie z tą samą logiką, wszyscy kandydaci powinni być zobowiązani do komunikacji z EPSO, w tym wypełniania formularza zgłoszeniowego i przesyłania odpowiednich dokumentów, również na równych zasadach. Także w tym względzie należy unikać jakiegokolwiek pośredniej korzyści. I tak, przykładowo, jeżeli nie będzie można komunikować się z EPSO i wysyłać do niego zgłoszeń i innych dokumentów, a także komunikować się z nim przy innych okazjach w toku dalszej procedury naboru we wszystkich językach urzędowych, kandydaci, których język ojczysty jest jednym z języków do wyboru, nie powinni móc go używać. W ten sposób po raz kolejny uniemożliwi im się uzyskanie pośredniej przewagi, wynikającej z możliwości składania dokumentów, które są istotne i kluczowe dla procedury naboru, w swoim języku ojczystym.

179. Podsumowując, niezależnie od dokonanego wyboru, system musi być zaprojektowany w taki sposób, aby możliwość wyboru danego języka nie gwarantowała jego rodzimym użytkownikom (a tym samym, w znakomitej większości przypadków, obywatelom danego państwa członkowskiego) żadnej bezpośredniej czy pośredniej przewagi w procedurze naboru.

## **VI. Wniosek**

180. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał:

- oddalił odwołanie;
- obciążył Komisję Europejską jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Republikę Włoską;
- postanowił, że Królestwo Hiszpanii i Republika Litewska pokrywają własne koszty.