Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba w składzie powiększonym)

z dnia 22 stycznia 2025 r.*

Służba publiczna – Personel kontraktowy – Wynagrodzenie – Dodatek zagraniczny – Odmowa przyznania dodatku zagranicznego – Obliczenie pięcioletniego okresu odniesienia – Artykuł 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego – Odpowiedzialność

W sprawie T-1093/23

AH, którego reprezentowali A. Guillerme, T. Bontinck i L. Bouchet, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali T. Bohr i L. Hohenecker, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym),

w składzie: R. da Silva Passos, prezes, N. Półtorak (sprawozdawczyni), I. Reine, P. Nihoul i T. Pynnä, sędziowie,

sekretarz: L. Ramette, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności środek organizacji postępowania z dnia 11 lipca 2024 r. i odpowiedź Komisji złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 25 lipca 2024 r.,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 września 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze opartej na art. 270 TFUE skarżący, AH, żąda, po pierwsze, stwierdzenia nieważności decyzji Urzędu Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) Komisji Europejskiej z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie odmowy przyznania mu dodatku zagranicznego

* Język postępowania: francuski.

(zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”), po drugie, „uznania” jego prawa do dodatku zagranicznego, począwszy od dnia 1 lutego 2023 r., a po trzecie, zadośćuczynienia za krzywdę, jakiej miał doznać wskutek zaskarżonej decyzji.

Okoliczności powstania sporu

2 Skarżący jest obywatelem włoskim zamieszkałym w Brukseli (Belgia) od dnia 16 maja 2017 r.

3 W dniu 1 października 2022 r. skarżący został zatrudniony w charakterze członka personelu kontraktowego GF 1 w Komitecie Regionów na okres od 1 października 2022 r. do 30 września 2023 r. Ustalając jego uprawnienia pieniężne w związku ze wstąpieniem do służby w Komitecie Regionów, ten ostatni przyznał mu dodatek zagraniczny, o którym mowa w art. 69 Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”), obliczony zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do wspomnianego regulaminu.

4 Zważywszy, że skarżący został zatrudniony na stanowisku członka personelu kontraktowego GF 1 w Sekretariacie Generalnym Rady (SGR), zakończył on służbę w Komitecie Regionów w dniu 31 stycznia 2023 r. Następnego dnia rozpoczął służbę w SGR.

5 W dniu 9 lutego 2023 r. PMO doręczyło zaskarżoną decyzję ustalającą jego uprawnienia pieniężne w związku ze wstąpieniem do służby w SGR.

6 Po otrzymaniu zaskarżonej decyzji skarżący wysłał wiadomość elektroniczną do pracownika PMO, zwracając się o wyjaśnienie, z jakiego powodu nie będzie wypłacany mu dodatek zagraniczny z tytułu zatrudnienia w SGR, podczas gdy w okresie zatrudnienia w Komitecie Regionów poprzedzającym wstąpienie do służby w SGR przyznano mu prawo do tego dodatku.

7 W wiadomościach elektronicznych z dnia 6 i 7 marca 2023 r. pracownik PMO odpowiedział skarżącemu, po pierwsze, iż jego zatrudnienie w SGR stanowi nowe wstąpienie do służby niezależnie od faktu, że nie było przerwy pomiędzy umową o pracę w SGR a zatrudnieniem w Komitecie Regionów. Po drugie, ponieważ pracował on i zamieszkiwał w Belgii przez cały okres odniesienia przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, a mianowicie od 1 sierpnia 2017 r. do 31 lipca 2022 r., nie jest on uprawniony do otrzymywania dodatku zagranicznego.

8 W dniu 28 kwietnia 2023 r. skarżący złożył na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego zażalenie na zaskarżoną decyzję.

9 W dniu 11 sierpnia 2023 r. Komisja, działając jako organ upoważniony do zawierania umów (zwany dalej „OUZU”), wydała decyzję oddalającą zażalenie, doręczoną skarżącemu tego samego dnia.

Żądania stron

10 Skarżący wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– uznanie jego prawa do dodatku zagranicznego, począwszy od dnia 1 lutego 2023 r.;

– zasądzenie od Komisji na swoją rzecz kwoty 5000 EUR tytułem zadośćuczynienia za krzywdę;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

11 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności

12 Na poparcie żądania stwierdzenia nieważności skarżący podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy oczywistego błędu w ocenie i naruszenia prawa w odniesieniu do wykładni art. 4 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego. Zarzut drugi dotyczy naruszenia zasady dobrej administracji ustanowionej w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

13 W ramach zarzutu pierwszego skarżący twierdzi, że mając na uwadze funkcjonalną ciągłość jego stosunku pracy z Unią Europejską oraz cel dodatku zagranicznego, OUZU popełniło oczywisty błąd w ocenie i naruszyło prawo w odniesieniu do wykładni art. 4 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, dokonując ponownego ustalenia okresu odniesienia, począwszy od dnia wstąpienia przez niego do służby w SGR.

14 W tym względzie w pierwszej kolejności skarżący podnosi, że brak przerwy czasowej między jego dwiema umowami o pracę zawartymi, odpowiednio, z Komitetem Regionów i z SGR świadczy o istnieniu „ciągłości funkcjonalnej" jego stosunku pracy z administracją Unii, co może prowadzić do automatycznego przedłużenia prawa do dodatku zagranicznego przyznanego w chwili wstąpienia przez niego do służby w Komitecie Regionów.

15 Zdaniem skarżącego, po pierwsze, z wyroku z dnia 15 grudnia 2022 r., Picard/Komisja (C-366/21 P, EU:C:2022:984), wynika, że stosunek pracy pracownika z „administracją Unii" należy oceniać w całości, bez uwzględnienia zatrudniających instytucji lub jednostek organizacyjnych. Po drugie, zarówno z tego wyroku, jak i z wyroku z dnia 14 grudnia 2018 r., Torné/Komisja (T-128/17, EU:T:2018:969), wynika, że przepisy regulaminu pracowniczego dotyczące stosunku pracy między pracownikiem a administracją Unii należy interpretować w taki sposób, aby zachować jego „ciągłość funkcjonalną".

16 W drugiej kolejności skarżący podnosi, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż celem dodatku zagranicznego, określonego w art. 4 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, jest zrekompensowanie szczególnych obciążeń i niedogodności wynikających z podjęcia służby w Unii pracownikom, którzy z tego powodu są zmuszeni do przeniesienia miejsca zamieszkania z państwa, w którym dotychczas zamieszkiwali, do państwa zatrudnienia i do zintegrowania się w nowym środowisku (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., KO/Komisja, T-389/20, niepublikowany, EU:T:2021:436, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo), bez rozróżnienia, czy chodzi o podjęcie służby w określonej instytucji lub jednostce organizacyjnej. W konsekwencji, w sytuacji gdy pracownik, który pierwotnie przeniósł swoje miejsce zamieszkania do państwa zatrudnienia, zmienia zatrudnienie w Unii, przy czym nie dochodzi do zmiany państwa

zatrudnienia ani przerwy między dwiema umowami o pracę, ciągłość funkcjonalna jego stosunku pracy z Unią zostaje zdaniem skarżącego zachowana. Taka zmiana ma bowiem charakter czysto formalny, bez wpływu na charakter i stopień dogodności i obciążeń wynikających dla pracownika z podjęcia służby w Unii.

17 Skarżący dodaje, że odmienna wykładnia, zakładająca, że obliczenia prawa do dodatku zagranicznego należy dokonywać w chwili każdorazowego wstąpienia do służby w przypadku kolejnych stanowisk w instytucjach i jednostkach organizacyjnych Unii znajdujących się na terytorium tego samego państwa członkowskiego, skutkowałaby dyskryminacją pracowników, dla których nie istnieje żaden mechanizm mobilności, w stosunku w szczególności do urzędników i pracowników, o których mowa w art. 2 lit. f) warunków zatrudnienia innych pracowników (zwanych dalej „WZIP”), a dla których ustanowiono mechanizmy mobilności między agencjami.

18 W trzeciej kolejności skarżący podnosi, że OUZU popełniło oczywisty błąd w ocenie, odmawiając mu prawa do dodatku zagranicznego na podstawie wyroku z dnia 5 grudnia 2012 r., Grazyte/Komisja (F-76/11, niepublikowanego, EU:F:2012:173). Sytuacja skarżącej w sprawie, w której zapadł ten wyrok, różni się bowiem od sytuacji skarżącego, ponieważ była ona zatrudniona kolejno w agencjach Unii mających siedziby w różnych państwach członkowskich.

19 Komisja kwestionuje argumenty skarżącego.

20 W pierwszej kolejności Komisja podnosi, po pierwsze, że wyroki z dnia 15 grudnia 2022 r., Picard/Komisja (C-366/21 P, EU:C:2022:984), i z dnia 14 grudnia 2018 r., Torné/Komisja (T-128/17, EU:T:2018:969), zawierają wykładnię pojęcia „wstąpienia do służby”, które przyjmuje specyficzne znaczenie w kontekście odprowadzania składek na system emerytalny Unii. Skoro bowiem istnieje tylko jeden system emerytalny, do którego odprowadzają składki wszyscy urzędnicy i pracownicy w trakcie służby w ramach różnych instytucji i jednostek organizacyjnych Unii, Trybunał i Sąd dokonywały wykładni tego pojęcia w świetle ciągłości funkcjonalnej stosunku pracy pracowników.

21 Po drugie, Komisja utrzymuje, że nie ma potrzeby odwoływania się do wyroków z dnia 15 grudnia 2022 r., Picard/Komisja (C-366/21 P, EU:C:2022:984), i z dnia 14 grudnia 2018 r., Torné/Komisja (T-128/17, EU:T:2018:969), skoro istnieje orzecznictwo odnoszące się konkretnie do pojęcia „wstąpienia do służby”, o którym mowa w dotyczącym dodatku zagranicznego art. 4 ust. 1 lit. a) i b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

22 W drugiej kolejności Komisja utrzymuje, że z orzecznictwa przytoczonego w pkt 16 powyżej wynika, iż ustalenia uprawnienia do dodatku zagranicznego należy dokonać przy każdym wstąpieniu do służby u nowego pracodawcy. Tym samym, choć nie było między nimi przerwy, umowy skarżącego zostały zawarte z dwoma różnymi pracodawcami posiadającymi własną osobowość prawną.

23 Komisja uważa ponadto, że urzędnicy i pracownicy nie znajdują się w porównywalnej sytuacji. Z orzecznictwa wynika bowiem, że pracownicy będący członkami personelu kontraktowego lub tymczasowego nie mają prawa do przeniesień, ponieważ WZIP – w przeciwieństwie do przepisów mających zastosowanie do urzędników – nie przewiduje przeniesienia z urzędu.

24 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o wyrok z dnia 5 grudnia 2012 r., Grazyte/Komisja (F-76/11, niepublikowany, EU:F:2012:173), Komisja podnosi, że okoliczność, iż zmiana zatrudnienia nie skutkuje zmianą państwa zatrudnienia, nie podważa zastosowania tego wyroku. Opierając się na

tym wyroku, Sąd stwierdził bowiem w wyroku z dnia 13 lipca 2018 r., Quadri di Cardano/Komisja (T-273/17, EU:T:2018:480), brak ciągłości różnych umów zawartych między stroną skarżącą a różnymi instytucjami i jednostkami organizacyjnymi Unii mającymi siedzibę w tym samym państwie członkowskim.

25 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 92 WZIP, którym jest objęty skarżący jako członek personelu kontraktowego, przewiduje, poprzez kolejne odesłania do art. 20 i 21 WZIP, iż członkowie personelu kontraktowego mogą otrzymywać dodatek zagraniczny ustanowiony w art. 69 regulaminu pracowniczego, którego zasady przyznawania zostały określone w art. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

26 Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego dodatek zagraniczny w wysokości równej 16 % całkowitej kwoty wynagrodzenia podstawowego powiększonej o dodatek na gospodarstwo domowe oraz dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu, wypłacane na rzecz urzędnika, jest przyznawany urzędnikom, którzy spełniają łącznie dwie przesłanki, a mianowicie:

– nie są oraz nigdy nie byli obywatelami państwa, na terytorium którego znajduje się ich miejsce zatrudnienia, oraz

– w okresie pięciu lat, kończącym się sześć miesięcy przed wstąpieniem do służby, nie prowadzili swojej głównej działalności zawodowej ani nie posiadali stałego miejsca zamieszkania na europejskim terytorium tego państwa; do celów tego przepisu nie są brane pod uwagę sytuacje wynikające z pracy wykonywanej dla innego państwa lub dla organizacji międzynarodowej.

27 Z decyzji oddalającej zażalenie wynika, że pięcioletni okres odniesienia przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie załącznika VII do regulaminu pracowniczego został ustalony na okres od 1 sierpnia 2017 r. do 31 lipca 2022 r., czyli na okres pięciu lat kończący się sześć miesięcy przed dniem 1 lutego 2023 r., datą zatrudnienia skarżącego przez SGR.

28 OUZU, opierając się na wyroku z dnia 5 grudnia 2012 r., Grazyte/Komisja (F-76/11, niepublikowanym, EU:F:2012:173), uznało zatem, że zatrudnienie skarżącego w SGR stanowi nowe „wstąpienie do służby”. W pkt 20 decyzji oddalającej zażalenie OUZU odniosło się bowiem do tego wyroku, wyjaśniając, że „urzędnik lub pracownik, który był kolejno zatrudniony przez różne instytucje lub jednostki organizacyjne Unii posiadające własną osobowość prawną, nie może powoływać się na ciągłość pomiędzy poszczególnymi umowami” oraz że „nowa umowa zawarta z innym pracodawcą zakłada przerwanie stosunku pracy”.

29 Ponieważ skarżący wskazał w formularzu wstąpienia do służby, że przybył do Belgii w dniu 16 maja 2017 r., OUZU stwierdziło w pkt 26 i 27 decyzji oddalającej zażalenie, że jego zwykłym miejscem zamieszkania przez cały okres odniesienia była Bruksela, a tym samym nie miał on prawa do dodatku zagranicznego.

30 Skarżący kwestionuje ten wniosek, uznając, że okres odniesienia dla celów ustalenia prawa do dodatku zagranicznego powinien być liczony od momentu pierwotnego wstąpienia przez niego do służby w Unii, co miało miejsce w dniu 1 października 2022 r. w Komitecie Regionów. I tak, skoro przybył on do Belgii w dniu 16 maja 2017 r., nie miał tam zwykłego miejsca zamieszkania przez cały ustalony w ten sposób okres (czyli od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2022 r.), a w związku z tym prawo do dodatku zagranicznego, który został mu przyznany w chwili wstąpienia do służby w Komitecie Regionów, powinno było zostać automatycznie przedłużone.

31 Skarżący podnosi, że biorąc pod uwagę cel dodatku zagranicznego, w braku przerwy między jego dwiema umowami o pracę, zmiana pracodawcy w ramach Unii, która nie skutkowała zmianą państwa zatrudnienia, ma charakter czysto formalny, bez wpływu na charakter i stopień obciążeń i niedogodności wynikających dla niego z podjęcia służby w Unii.

32 W tym względzie, jak słusznie podnosi skarżący, celem dodatku zagranicznego jest zrekompensowanie szczególnych obciążeń i niedogodności wynikających z podjęcia służby w Unii urzędnikom i pracownikom, którzy z tego powodu są zmuszeni do przeniesienia miejsca zamieszkania z państwa, w którym dotychczas zamieszkiwali, do państwa zatrudnienia i do zintegrowania się w nowym środowisku (zob. wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., KO/Komisja, T-389/20, niepublikowany, EU:T:2021:436, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Jest prawdą, że biorąc pod uwagę ten cel, Sąd do spraw Służby Publicznej orzekł, iż przepisy art. 4 ust. 1 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego należy interpretować w ten sposób, że w wypadku gdy osoba żądająca przyznania dodatku zagranicznego pracowała na rzecz kilku odrębnych agencji, to okres odniesienia upływa w dniu wstąpienia przez tę osobę do służby na rzecz danej agencji przewidzianym w umowie o pracę w charakterze członka personelu tymczasowego, zgodnie z którą żąda się przyznania dodatku zagranicznego (wyrok z dnia 5 grudnia 2012 r., Grazyte/Komisja, F-76/11, EU:F:2012:173, pkt 46).

34 Należy jednak zauważyć, że sytuacja strony skarżącej w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 5 grudnia 2012 r., Grazyte/Komisja (F-76/11, EU:F:2012:173), różniła się od sytuacji skarżącego w niniejszej sprawie. Jak twierdzi skarżący, w owej sprawie uwzględnienie nowego wstąpienia do służby było uzasadnione szczególnymi okolicznościami, a mianowicie tym, że zawarcie nowej umowy skutkowało zmianą państwa zatrudnienia przez stronę skarżącą. Sąd do spraw Służby Publicznej orzekł bowiem, że jest bezsporne, iż osoba zatrudniona przez agencję, gdy pracowała już dla innej agencji na terytorium innego państwa członkowskiego, znajduje się w sytuacji „rozłąki z państwem pochodzenia”, ponieważ musi zintegrować się w nowym środowisku (wyrok z dnia 5 grudnia 2012 r., Grazyte/Komisja, F-76/11, EU:F:2012:173, pkt 46).

35 Komisja utrzymuje, że wykładnię art. 4 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego przyjętą w wyroku z dnia 5 grudnia 2012 r., Grazyte/Komisja (F-76/11, EU:F:2012:173), Sąd stosował w późniejszym orzecznictwie, z którego wynika, iż ustalenia uprawnień pieniężnych, w tym prawa do dodatku zagranicznego, należy dokonywać przy każdym wstąpieniu do służby u nowego pracodawcy.

36 W tym względzie należy zauważyć, że w wyrokach z dnia 14 lipca 2021 r., KO/Komisja (T-389/20, niepublikowanym, EU:T:2021:436, pkt 45), z dnia 15 września 2021 r., LF/Komisja (T-466/20, EU:T:2021:574, pkt 113), a także z dnia 13 lipca 2018 r., Quadri di Cardano/Komisja (T-273/17, EU:T:2018:480, pkt 112), Sąd orzekł w istocie, że w braku ciągłości różnych umów zawieranych między pracownikiem a kolejno zatrudniającymi go instytucjami i jednostkami organizacyjnymi Unii ustalenie uprawnień pieniężnych zainteresowanego, w tym prawa do dodatku zagranicznego, powinno być dokonywane przy każdym wstąpieniu do służby u nowego pracodawcy. Sąd wyjaśnił, że w konsekwencji okres odniesienia oraz istotne okoliczności faktyczne, które należy uwzględnić przy badaniu przesłanek przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, są różne dla każdej umowy i że w tych warunkach w chwili wstąpienia do służby w danej instytucji zainteresowana osoba nie może powoływać się na wcześniejsze decyzje dotyczące przyznania dodatku zagranicznego.

37 Jak twierdzi Komisja, w żadnej ze spraw przytoczonych w pkt 36 powyżej Sąd nie uznał istnienia ciągłości między różnymi umowami zawartymi między pracownikiem a instytucjami i jednostkami organizacyjnymi Unii, uzasadniającej niedokonywanie przez nową instytucję lub agencję nowego ustalenia prawa do dodatku zagranicznego w związku z zawarciem nowej umowy z nowym pracodawcą.

38 Należy jednak stwierdzić, że sytuacje stron skarżących w tych sprawach różniły się od sytuacji skarżącego w niniejszej sprawie.

39 Co się tyczy sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., KO/Komisja (T-389/20, niepublikowany, EU:T:2021:436), między dwiema umowami zawartymi z Komisją nastąpiła przerwa wynosząca ponad rok (wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., KO/Komisja, T-389/20, niepublikowany, EU:T:2021:436, pkt 5). Ponadto odmowa przyznania dodatku zagranicznego była uzasadniona okolicznością, że w tej sprawie strona skarżąca ustanowiła zwykły ośrodek swoich interesów życiowych w państwie zatrudnienia, czyli w Belgii, na długo przed rozpoczęciem okresu odniesienia (wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., KO/Komisja, T-389/20, niepublikowany, EU:T:2021:436, pkt 30–32).

40 W odniesieniu do sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 15 września 2021 r., LF/Komisja (T-466/20, EU:T:2021:574) – nawet jeśli umowy strony skarżącej w tej sprawie nie spowodowały zmiany państwa zatrudnienia, zostały one zawarte z dwoma różnymi pracodawcami i były oddzielone od siebie czteromiesięcznym okresem, podczas którego strona skarżąca była zarejestrowana jako osoba poszukująca pracy (wyrok z dnia 15 września 2021 r., LF/Komisja, T-466/20, EU:T:2021:574, pkt 113).

41 Co się tyczy sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., Quadri di Cardano/Komisja (T-273/17, EU:T:2018:480), to choć strona skarżąca zawarła szereg umów z agencjami i instytucjami mającymi siedzibę w tym samym państwie członkowskim, doszło do przerw między niektórymi z tych umów (wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., Quadri di Cardano/Komisja, T-273/17, EU:T:2018:480, pkt 112). Jednakże z wyroku tego wynika, że nie było przerwy czasowej między dwiema ostatnimi umowami zawartymi między stroną skarżącą a zainteresowanymi agencjami, a ponadto strona skarżąca niesłusznie korzystała z dodatku zagranicznego w trakcie obowiązywania pierwszej z tych dwóch umów (wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., Quadri di Cardano/Komisja, T-273/17, EU:T:2018:480, pkt 24–26, 29).

42 Tym samym w sprawach rozpatrywanych powyżej doszło do przerwy czasowej między umowami zawartymi przez pracowników z instytucjami i agencjami Unii. Okoliczność ta zaś nie występuje w niniejszej sprawie, skoro skarżący rozpoczął pracę na rzecz SGR następnego dnia po zakończeniu jego umowy z Komitetem Regionów.

43 Ponadto należy zauważyć, że z odpowiedzi Komisji na środek organizacji postępowania z dnia 25 lipca 2024 r. wynika, iż inne instytucje i agencje Unii niekoniecznie stosowały podejście przyjęte przez PMO w niniejszej sprawie. W tym względzie z odpowiedzi tej wynika, że dla niektórych instytucji Unii, w sytuacji gdy nie następuje przerwa czasowa między umowami i nie zmienia się państwo zatrudnienia, zmiana pracodawcy w ramach Unii nie ma wpływu na prawo do dodatku zagranicznego. W takiej sytuacji nie ma potrzeby ponownego ustalenia prawa do dodatku zagranicznego, lecz należy przedłużyć prawo ustalone przez poprzedniego pracodawcę, chyba że popełnił on oczywisty błąd w ustaleniu wspomnianego prawa.

44 W niniejszej sprawie strony są zgodne co do tego, że skarżący zakończył służbę w Komitecie Regionów w następstwie zatrudnienia go przez SGR (zob. pkt 4 powyżej) i że wobec tego nie było przerwy czasowej między umową zawartą z Komitetem Regionów a umową zawartą z SGR. Ponadto, ponieważ Komitet Regionów i SGR mają siedziby w Belgii, zmiana zatrudnienia nie spowodowała zmiany państwa zatrudnienia.

45 Biorąc pod uwagę przypomniany w pkt 32 powyżej cel dodatku zagranicznego, należy zauważyć, że sytuacja skarżącego ustalona w chwili wstąpienia przez niego do służby w Komitecie Regionów nie zmieniła się w chwili podjęcia przez niego służby w SGR. To samo dotyczy obciążeń i niedogodności, które dodatek zagraniczny ma rekompensować.

46 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie brak przerwy czasowej między umowami zawartymi przez skarżącego kolejno z Komitetem Regionów i SGR oraz okoliczność, że nie zmienił on państwa zatrudnienia, pozwalają stwierdzić, że pomimo zmiany pracodawcy istniała w niniejszym przypadku między umowami skarżącego ciągłość uzasadniająca przedłużenie mu prawa do dodatku zagranicznego ustalonego w związku z podjęciem przez niego służby w Komitecie Regionów.

47 W konsekwencji należy stwierdzić, że PMO popełniło oczywisty błąd w ocenie i naruszyło prawo w odniesieniu do wykładni art. 4 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, odmawiając skarżącemu prawa do dodatku zagranicznego w związku z jego zatrudnieniem w SGR.

48 Z powyższego wynika, że należy uwzględnić zarzut pierwszy i stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, bez konieczności badania podniesionych przez skarżącego pozostałych argumentów i zarzutu drugiego.

W przedmiocie wniosku o uznanie prawa skarżącego do pobierania dodatku zagranicznego

49 Skarżący wnosi o to, by Sąd skorzystał z przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania w celu uznania jego prawa do dodatku zagranicznego, począwszy od dnia 1 lutego 2023 r.

50 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach skargi o stwierdzenie nieważności sąd Unii nie może, nie naruszając prerogatyw władzy administracyjnej, nakazać instytucji Unii podjęcia działań wymaganych w celu wykonania wyroku stwierdzającego nieważność decyzji (zob. wyrok z dnia 14 września 2011 r., Marcuccio/Komisja, T-236/02, niepublikowany, EU:T:2011:465, pkt 163 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Jednakże w sporach o charakterze majątkowym Sądowi przysługuje nieograniczone prawo orzekania zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie drugie regulaminu pracowniczego, które nakłada nań obowiązek zakończenia zawisłych przed nim sporów w sposób zupełny, to znaczy rozstrzygnięcia w przedmiocie całokształtu praw i obowiązków urzędnika, z zastrzeżeniem przekazania odnośnej instytucji wykonania, pod swoją kontrolą, części orzeczenia na warunkach, które zostały przez ten sąd szczegółowo określone (wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Weißenfels/Parlament, C-135/06 P, EU:C:2007:812, pkt 67).

52 „Spory o charakterze majątkowym” w rozumieniu art. 91 ust. 1 zdanie drugie regulaminu pracowniczego stanowią nie tylko skargi pracowników dotyczące odpowiedzialności instytucji, lecz również wszystkie te spory, które dotyczą zapłacenia przez instytucję na rzecz pracownika kwoty, którą urzędnik uważa za należną mu na podstawie regulaminu pracowniczego lub innego aktu prawnego mającego zastosowanie do stosunku pracy łączącego go z instytucją. Do sądu Unii

należy zatem w razie potrzeby zasądzenie od instytucji zapłaty kwoty, do której strona skarżąca ma prawo na podstawie regulaminu pracowniczego lub innego aktu prawnego (wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Weißenfels/Parlament, C-135/06 P, EU:C:2007:812, pkt 65, 68), lub uznanie, że skarżącemu przysługują określone świadczenia (zob. wyrok z dnia 19 czerwca 2007 r., Asturias Cuerno/Komisja, T-473/04, EU:T:2007:184, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 W niniejszej sprawie z pkt 47 powyżej wynika, że PMO błędnie odmówiło skarżącemu prawa do dodatku zagranicznego w związku z jego zatrudnieniem w SGR, a tym samym skarżącemu przysługuje prawo do wspomnianego dodatku, począwszy od dnia 1 lutego 2023 r. (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2007 r., Asturias Cuerno/Komisja, T-473/04, EU:T:2007:184, pkt 77).

W przedmiocie żądań odszkodowawczych

54 Skarżący utrzymuje, że zaskarżona decyzja wyrządziła mu krzywdę, którą szacuje na 5000 EUR.

55 Komisja wnosi o oddalenie żądań odszkodowawczych.

56 W ramach żądania odszkodowawczego sformułowanego przez urzędnika lub pracownika odpowiedzialność Unii uzależniona jest od łącznego spełnienia trzech kumulatywnych przesłanek, a mianowicie bezprawności zachowania zarzucanego instytucjom, rzeczywistego wystąpienia podnoszonej szkody oraz istnienia związku przyczynowego między bezprawnym zachowaniem a podnoszoną szkodą [zob. wyrok z dnia 22 listopada 2023 r., QN/eu-LISA, T-484/22, EU:T:2023:741, pkt 198 (niepublikowany) i przytoczone tam orzecznictwo].

57 Jednakże stwierdzenie nieważności aktu obciążonego wadą niezgodności z prawem może samo w sobie stanowić stosowne i co do zasady wystarczające naprawienie każdej krzywdy, jaką taki akt mógł spowodować, chyba że strona skarżąca wykaże, iż doznała krzywdy, której nie można w pełni naprawić w drodze stwierdzenia nieważności aktu [zob. wyrok z dnia 22 listopada 2023 r., QN/eu-LISA, T-484/22, EU:T:2023:741, pkt 199 (niepublikowany) i przytoczone tam orzecznictwo].

58 W niniejszej sprawie skarżący przypisuje domniemaną krzywdę rozczarowaniu i utracie motywacji, których doznał w obliczu niezgodnego z prawem zachowania PMO, oraz utracie czasu wynikającej z działań podjętych przez niego w celu dochodzenia swoich praw.

59 W tym względzie z orzecznictwa wynika, że poczucie niesprawiedliwości i niepokoju wywołane u danej osoby koniecznością prowadzenia postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, a następnie postępowania sądowego, w celu dochodzenia swoich praw, może stanowić szkodę, która może zostać wywiedziona z samego faktu, że administracja dopuściła się działania niezgodnego z prawem. Odszkodowanie za taką szkodę przysługuje wówczas, gdy nie została ona wyrównana poprzez stwierdzenie nieważności danego aktu (wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Cerafogli/EBC, T-483/16 RENV, niepublikowany, EU:T:2020:225, pkt 448).

60 W okolicznościach niniejszej sprawy, ponieważ skarżący powołał się, w związku z niezgodnością z prawem zaskarżonej decyzji, na oczywisty błąd w ocenie i naruszenie prawa w odniesieniu do wykładni art. 4 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego – co Sąd przyjął, stwierdzając nieważność tej decyzji – należy uznać, że podnoszona krzywda zostaje naprawiona w sposób stosowny i wystarczający poprzez stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

61 Wynika stąd, że należy oddalić żądania odszkodowawcze skarżącego.

W przedmiocie kosztów

62 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

63 Ponieważ Komisja w istocie przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem skarżącego – obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez skarżącego.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność decyzji Urzędu Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) Komisji Europejskiej z dnia 9 lutego 2023 r. dotyczącej odmowy przyznania AH dodatku zagranicznego.

2) AH przysługuje prawo do dodatku zagranicznego przewidzianego w art. 4 załącznika VII do Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej, począwszy od dnia 1 lutego 2023 r.

3) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

4) Komisja zostaje obciążona kosztami postępowania.

da Silva Passos Półtorak Reine

Nihoul Pynnä

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 22 stycznia 2025 r.

Sekretarz Prezes
V. Di Bucci