OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 15 marca 2007 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Mocą wyroku z dnia 13 września 2005 r. w sprawie T-72/04 Hosman-Chevalier przeciwko Komisji [2] (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem") Sąd Pierwszej Instancji (zwany dalej „Sądem"), uwzględniając w części skargę wniesioną przez Sonję Hosman-Chevalier, stwierdził nieważność decyzji z dnia 8 kwietnia i 29 października 2003 r., mocą których Komisja Wspólnot Europejskich odmówiła skarżącej przyznania dodatku zagranicznego i dodatku na zagospodarowanie, o których mowa odpowiednio w art. 4 ust. 1 lit. a) i art. 5 ust. 1 akapit pierwszy załącznika VII do regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot Europejskich, w wersji obowiązującej w chwili spornych zdarzeń (zwanego dalej „regulaminem").

2. W niniejszej sprawie zadaniem Trybunału jest orzeczenie o odwołaniu wniesionym przez Komisję od powyższego wyroku.

II — Właściwy kontekst normatywny

3. Zgodnie z art. 69 regulaminu, dodatek zagraniczny wynosi 16% całkowitej kwoty wynagrodzenia podstawowego powiększonej o dodatek na gospodarstwo domowe oraz dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu, do których uprawniony jest urzędnik.

4. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu, rzeczony dodatek jest przyznawany:

„a) urzędnikom:

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

oraz

1 — Język oryginału: włoski.
2 — Zb.Orz. str. II-3265.

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

III — Stan faktyczny

5. Zgodnie z rekonstrukcją zdarzeń dokonaną przez Sąd, S. Hosman-Chevalier (zwana dalej „pozwaną"), obywatelka Austrii, studiowała i pracowała w tym kraju do dnia 14 maja 1995 r. Od 15 maja 1995 r. do 17 marca 1996 r. pracowała dla Verbindungsbüro des Landes Tyrol (biura kraju związkowego Tyrolu) z siedzibą w Brukseli.

6. W okresie od 18 marca 1996 r. do 15 listopada 2002 r. pozwana była członkiem personelu Stałego Przedstawicielstwa Republiki Austrii przy Unii Europejskiej w Brukseli (zwanego dalej „SPA"). W tym charakterze pracowała najpierw dla Verbindungstelle der Bundesländer, biura łącznikowego krajów związkowych (zwanego dalej „VB"), a następnie dla Österreichischer Gewerkschaftsbund, federacji austriackich związków zawodowych (zwanej dalej „OGB").

7. W dniu 16 listopada 2002 r. pozwana wstąpiła do służby Komisji w charakterze urzędnika. Pięcioletni okres, wskazany w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie załącznika VII do regulaminu, zwany „okresem referencyjnym", został ustalony na okres od 16 maja 1997 r. do 15 maja 2002 r.

8. Pismem z dnia 8 kwietnia 2003 r. Dyrekcja Generalna (DG) Personelu i Administracji Komisji powiadomiła pozwaną, że dodatek zagraniczny jej nie przysługuje, albowiem nie zostały spełnione przesłanki jego przyznania.

Decyzją z dnia 29 października 2003 r. organ powołujący oddalił zażalenie wniesione przez pozwaną od decyzji zawartej w piśmie z dnia 8 kwietnia 2003 r. Podstawą oddalenia był fakt, iż działalność zawodowa wykonywana przez pozwaną w Brukseli w okresie referencyjnym nie mogła być uznana za „pracę wykonywaną dla innego państwa" w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu.

IV — Przebieg postępowania przed Sądem i zaskarżony wyrok

9. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 lutego 2004 r. pozwana wniosła skargę na decyzję z dnia 29 października 2003 r. o oddaleniu zażalenia, w której żądała stwierdzenia nieważności owej decyzji i obciążenia Komisji kosztami postępowania.

10. W wyroku z dnia 13 września 2005 r. Sąd orzekł o zasadności skargi w części i stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji, jak również nieważność decyzji z dnia 8 kwietnia 2003 r., albowiem należało przyjąć, iż żądania skarżącej obejmowały również stwierdzenie nieważności tego aktu [3].

11. Orzeczenie to wynikało z uwzględnienia drugiego zarzutu skargi dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu [4] i przyjęło opisaną poniżej postać.

12. Tytułem wstępu, przypomniawszy ratio legis przepisu zawartego w art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu [5], Sąd wyjaśnił, że pojęcie państwa dla celów stosowania przepisu zawartego w tiret drugim *in fine* owego artykułu, „obejmuje wyłącznie państwo jako osobę prawną i jednolity podmiot prawa międzynarodowego oraz jego organy władzy” [6].

13. Sąd przeszedł następnie do zbadania, czy praca, którą pozwana wykonywała dla SPA w okresie referencyjnym powinna zostać uznana za pracę wykonywaną na rzecz państwa w rozumieniu powyższego przepisu.

14. W pkt 30 uzasadnienia Sąd stwierdza, że „poza sporem pozostaje okoliczność, że praca wykonywana dla podmiotów takich jak ambasady lub stałe przedstawicielstwo państwa członkowskiego przy Unii Europejskiej jest uważana za pracę wykonywaną dla państwa w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu”.

15. Opierając się na różnych elementach zgromadzonych w aktach sprawy, w pkt 31–36 uzasadnienia Sąd stwierdza, że podczas całego okresu referencyjnego pozwana była pracownikiem SPA, że była hierarchicznie podporządkowana

3 — Zaskarżony wyrok, pkt 1 sentencji.

4 — Sąd uznał za zbędne orzekanie w przedmiocie podniesionych przez pozwaną pozostałych dwóch zarzutów, dotyczących błędu w ocenie i naruszenia równości traktowania.

5 — Zaskarżony wyrok, pkt 27 i 28.

6 — Zaskarżony wyrok, pkt 29.

ambasadorowi, Stałemu Przedstawicielowi Republiki Austrii przy Unii Europejskiej i że miała taki sam status prawny jak wszyscy inni członkowie personelu pracującego w tym przedstawicielstwie. Na podstawie tych danych Sąd doszedł do wniosku, że praca wykonywana przez pozwaną w SPA w okresie referencyjnym powinna zostać uznana za pracę wykonywaną dla Republiki Austrii.

16. W pkt 37–41 wyroku Sąd odrzucił przeciwne argumenty podniesione przez Komisję i wychodzące z założenia, że pozwana pracowała w ramach SPA dla podmiotów, których celem jest ochrona interesów odmiennych od interesów państwa. W szczególności Sąd wyjaśnił, że wymogi jednolitego stosowania prawa wspólnotowego oraz zasady równości sprzeciwiają się odsyłaniu do prawa wewnętrznego jednego z państw członkowskich celem dokonania wykładni przepisu prawa wspólnotowego, chyba że przepis ten wyraźnie zawiera takie odesłanie lub gdy autonomiczna wykładnia tego przepisu nie jest możliwa. Zdaniem Sądu, w niniejszym stanie faktycznym takowe odesłanie nie było konieczne, albowiem nie ulega wątpliwości, że stałe przedstawicielstwo przy Unii Europejskiej wchodzi w skład organów państwa w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu [7].

17. W pkt 42 wyroku Sąd stwierdził, że „aby danej osoby w pełni dotyczył wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu, wystarczającym jest, by wykonywała ona działalność na rzecz podmiotu będącego częścią państwa we wskazanym znaczeniu, takiego jak stałe przedstawicielstwo, niezależnie od tego, jakie konkretne, szczegółowe zadania wykonuje w ramach tego podmiotu". Sąd wyjaśnił następnie, że w przeciwnym razie „należałoby dokonać szczegółowej analizy zadań i funkcji wykonywanych przez nią w ramach tego podmiotu, co byłoby sprzeczne z wyżej wymienionymi wymogami", w szczególności dlatego, że „to do każdego państwa członkowskiego należy organizacja jego służb w najbardziej odpowiadający mu sposób oraz określenie celów i funkcji powierzanych urzędnikom i pracownikom".

18. Na podstawie tych wniosków Sąd orzekł, że Komisja niesłusznie odmówiła pominięcia okresu, w którym pozwana pracowała dla SPA, bezprawnie odmawiając jej przyznania dodatku zagranicznego przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu i związanego z nim dodatku na zagospodarowanie przewidzianego w art. 5 ust. 1 tego załącznika. W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność spornych decyzji w zakresie, w jakim odmawiały one przyznania pozwanej powyższych dodatków [8].

7 — Zaskarżony wyrok, pkt 40.

8 — Zaskarżony wyrok, pkt 42–47 i 51 uzasadnienia oraz pkt 1 sentencji. Skarga została natomiast oddalona w zakresie dotyczącym również zaskarżonej przez pozwaną odmowy przyznania jej diety dziennej, zob. pkt 52 uzasadnienia i pkt 2 sentencji.

V — Przebieg postępowania przed Trybunałem i żądania stron

19. W piśmie złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 29 listopada 2005 r. Komisja wniosła odwołanie od wyżej opisanego wyroku.

20. Komisja wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku i odesłanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania;

— obciążenie pozwanej kosztami postępowania.

21. Pozwana wnosi do Trybunału o:

— odrzucenie odwołania jako oczywiście niedopuszczalnego lub, ewentualnie, oddalenie go jako bezzasadnego;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

VI — Analiza prawna

A — *W przedmiocie dopuszczalności*

22. Tytułem roszczenia głównego pozwana podważa dopuszczalność odwołania, wychodząc z założenia, że celem odwołania jest w istocie uzyskanie ponownego zbadania przez Trybunał okoliczności faktycznych, które były już przedmiotem oceny Sądu w zaskarżonym wyroku.

23. Moim zdaniem zarzut niedopuszczalności podlega oddaleniu. Wbrew twierdzeniom pozwanej, podstawę odwołania stanowi kwestia prawna związana z błędną wykładnią i zastosowaniem przez Sąd art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu.

B — *Co do istoty*

1. Argumentacja stron

24. Na poparcie swego odwołania Komisja przywołuje jeden jedyny zarzut wywodzony z błędnej wykładni przesłanki dotyczącej

„sytuacji wynikających z pracy wykonywanej dla innego państwa", o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII regulaminu.

25. Zdaniem Komisji Sąd błędnie uznał za wystarczające dla spełnienia tej przesłanki, aby osoba odpowiedzialna za wykonywanie pracy była zintegrowana w ramach funkcjonalnego i organizacyjnego kontekstu podmiotu państwowego, takiego jak stałe przedstawicielstwo przy Unii Europejskiej. Stanowisko to wynika jej zdaniem siłą rzeczy w sposób domniemany z pkt 31–36 zaskarżonego wyroku, a następnie znajduje potwierdzenie w pkt 42.

26. Tymczasem Komisja uważa, że badana przesłanka wymaga dowodu na istnienie bezpośredniego stosunku prawnego między pracownikiem a państwem, który nie może polegać jedynie na fakcie funkcjonalnego lub organizacyjnego zintegrowania w ramach organu państwa.

27. Na poparcie swej tezy Komisja podnosi po pierwsze, że wysnute przez sąd wspólnotowy samo ratio legis art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu zakłada, że pracownik, którego status należy zbadać w rozumieniu tego przepisu, jest w okresie referencyjnym bezpośrednio związany z danym państwem mocą stosunku wynikającego z powołania lub z umowy.

28. Po drugie twierdzi ona, że badany przepis stanowi wyjątek od wymogów przyznawania dodatku zagranicznego, a zatem jako taki powinien być interpretowany w sposób zawężający.

29. Po trzecie Komisja uważa, że wykładnia rzeczonego przepisu przyjęta w zaskarżonym wyroku odchodzi zarówno od orzecznictwa Sądu w kwestii przesłanki dotyczącej „pracy wykonywanej dla państwa", jak i od orzecznictwa, które zastosowało alternatywną przesłankę dotyczącą „pracy wykonywanej dla organizacji międzynarodowej". Co się tyczy orzeczeń wydanych w tym ostatnim kontekście, Komisja powołuje się w szczególności na wyroki w sprawach Nevin przeciwko Komisji [9] i Lo Giudice przeciwko Parlamentowi [10], w których Sąd zaprzeczył, jakoby były spełnione przesłanki do stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu w przypadku pracy wykonywanej dla organizacji międzynarodowej w braku stosunku umownego stanowiącego bezpośredni stosunek prawny między pracownikiem a instytucją, dla której świadczona była praca. Komisja uważa, że ocena istnienia zarówno pierwszego, jak i drugiego przypadku, na rzecz których przewidziana została regulacja zawarta w badanym przepisie (praca wykonywana dla innego państwa

9 — Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-127/00 Nevin przeciwko Komisji, RecFP, str. I-A-149 i II-781, pkt 51.

10 — Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 22 marca 1995 r. w sprawie T-43/93 Lo Giudice przeciwko Parlamentowi, RecFP, str. I-A-57 i II-189, pkt 36.

lub praca wykonywana dla organizacji międzynarodowej) powinna być dokonywana na podstawie jednakowych kryteriów interpretacyjnych pod sankcją niespójności systemu.

30. Podsumowując Komisja stwierdza, że w zaskarżonym wyroku Sąd, z naruszeniem prawa wspólnotowego, zaniechał zbadania istnienia bezpośredniego stosunku prawnego między pozwaną a Republiką Austrii, która to przesłanka nie została spełniona w niniejszym stanie faktycznym, albowiem w okresie referencyjnym pozwana była zatrudniona najpierw przez VB, a następnie przez OGB.

31. Pozwana zaprzecza wszelkim twierdzeniom Komisji jako pozbawionym jakichkolwiek podstaw i uważa, że zaskarżony wyrok nie posiada żadnej z podnoszonych przez Komisję wad.

2. Ocena

a) Uwagi wstępne

32. W celu właściwego określenia przedmiotu niniejszej sprawy należy stwierdzić tytułem wstępu, że choć zaskarżony wyrok zawiera definicję pojęcia państwa, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu [11], wszak tok rozumowania, który przywiódł Sąd do stwierdzenia nieważności spornych decyzji, a który śledzić można w szczególności w pkt 31–36 i 42 zaskarżonego wyroku, uczynił zbędnym zajmowanie stanowiska przez Sąd w kwestii możliwości ujęcia w tym pojęciu podmiotów, na rzecz których bezpośrednio pozwana świadczyła pracę zawodową w okresie referencyjnym.

33. W konsekwencji ani zarzut podniesiony przez Komisję na poparcie jej odwołania mającego na celu podważenie ważności ustaleń, na podstawie których Sąd orzekł o istnieniu — abstrahując od natury rzeczonych podmiotów — związku między pozwaną a Republiką Austrii, wymaganego dla celów stosowania badanego przepisu, ani argumenty pozwanej ograniczające się do podważania twierdzeń strony przeciwnej nie dotyczą definicji pojęcia państwa przyjętej w zaskarżonym wyroku.

34. Dlatego prawidłowość bądź też nieprawidłowość rzeczonej definicji pozostaje poza przedmiotem sporu, stąd niniejsze

11 — Należy przypomnieć, że w pkt 29 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdza, że „[p]ojęcie państwa zawarte w tym przepisie obejmuje wyłącznie państwo jako osobę prawną i jednolity podmiot prawa międzynarodowego oraz jego organy władzy". Poniżej w pkt 40 Sąd wyjaśnia, że owo pojęcie powinno na ile to możliwe być interpretowane w sposób autonomiczny w stosunku do prawa państw członkowskich.

postępowanie, przynajmniej pod kątem czystej kontroli zgodności zaskarżonego wyroku z prawem [12], nie wymaga stanowiska Trybunału w tej kwestii.

35. Choć dotyczy tego samego przepisu regulaminowego, niniejsze postępowanie toczy się jednak wokół kwestii interpretacyjnej odmiennej od tej, która stanowi przedmiot rozpatrywanych właśnie przez Trybunał spraw C-7/06 P Beatriz Salvador García przeciwko Komisji, C-8/06 P Anna Herrero Romeu przeciwko Komisji, C-9/06 P Tomás Salazar Brier przeciwko Komisji, C-10/06 P Rafael De Bustamante Tello przeciwko Radzie oraz C-211/06 P Adam przeciwko Komisji.

36. W rzeczonych sprawach skarżący — pracownicy, którym odmówiono przyznania dodatku zagranicznego — przed wstąpieniem do służby w Komisji pracowali w Brukseli na rzecz podmiotów odpowiedzialnych za ochronę interesów międzypaństwowych jednostek terytorialnych [13]. W żadnym z tych przypadków skarżący nie byli związani ze stałym przedstawicielstwem państw, do których przynależały dane jednostki, tak aby mogły być one porównywalne z przypadkiem pozwanej i SPA w niniejszym postępowaniu. Zadaniem Trybunału w powyższych sprawach jest zatem zajęcie stanowiska w kwestii definicji pojęcia państwa w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu, celem zbadania możliwości objęcia rzeczonych jednostek owym pojęciem.

37. Tymczasem przedmiotem niniejszego postępowania jest odmienna kwestia przesłanek, które powinny zostać spełnione, aby można było uznać, że działalność wykonywana przez pracownika, którego prawo do otrzymywania dodatku zagranicznego należy ustalić, stwarza „sytuacje wynikające z pracy wykonywanej dla innego państwa", co pozwalałoby na „pominięcie" odnośnych okresów przewidziane w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu. W szczególności Trybunał będzie musiał ustalić, czy jest wystarczająca w tym celu sama okoliczność, iż praca była wykonywana przez osobę funkcjonalnie i organizacyjnie zintegrowaną w ramach organu państwa, bez względu na kwestię możliwości objęcia pojęciem państwa w rozumieniu badanego przepisu podmiotów, które bezpośrednio korzystały z tej pracy.

38. Po tym wyjaśnieniu należy teraz przeanalizować pokrótce dorobek orzecznictwa pod kątem wykładni pojęcia „sytuacji wyni-

12 — Na podstawie argumentów, które przedstawię poniżej, nie uważam, aby niniejsze odwołanie podlegało uwzględnieniu, a zatem iż Trybunał ma przed sobą perspektywę ewentualnej konieczności ostatecznego orzekania co do istoty sprawy.

13 — Chodzi o różne niezależne wspólnoty hiszpańskie i o jeden kraj związkowy w przypadku skarżącej w sprawie C-211/06 P.

kających z pracy wykonywanej dla innego państwa lub dla organizacji międzynarodowej".

39. O ile orzeczenia Trybunału w tej materii są dość sporadyczne, o tyle istnieje bogate, choć nie zawsze jednoznaczne, orzecznictwo Sądu, które wydaje mi się mimo wszystko warte przywołania, biorąc pod uwagę również zarzut niespójności, której zdaniem Komisji dopuścił się Sąd w pierwszej instancji w zaskarżonym wyroku. Orzeczenia, o których będzie mowa w dalszej części, dostarczą nam danych przydatnych do ustalenia charakteru i ratio legis normy zawartej w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu (i), jak również do określenia przesłanek jej stosowania (ii).

b) Analiza orzecznictwa

i) W kwestii charakteru i ratio legis normy zawartej w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu

40. Jak już wspomniałem, przy dokonywaniu wykładni badanego przepisu orzecznictwo Sądu przyjmowało rozwiązania nie zawsze zbieżne. Dotyczy to w szczególności kwestii kwalifikacji zawartej w nim normy.

41. W wyroku w sprawie Vardakas przeciwko Komisji [14], przyjmując za punkt wyjścia wykładnię art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu, która moim zdaniem nie znajduje rzeczywistego odzwierciedlenia w jego brzmieniu, Sąd stwierdził, że przepis zawarty w tiret drugim *in fine* stanowi *wyjątek od wyjątku*, który jako taki powinien być interpretowany w sposób *rozszerzający* [15]. W tym samym wyroku, porównując ze sobą przepisy zawarte w lit. a) i b) art. 4 ust. 1 załącznika VII [16], Sąd doszedł do wniosku, że pojawiające się w lit. a) wyrażenie „sytuacje wynikające z pracy wykonywanej dla innego państwa lub dla organizacji międzynarodowej" „ma znacznie szerszy zakres" niż zawarte w pkt b) wyrażenie „wykonywanie obowiązków […] na rzecz organizacji międzynarodowej", a zatem w konsekwencji „autorzy regulaminu posłużyli się szerokim sformułowaniem, gdy chodzi o przyznawanie dodatku zagranicznego pracownikom i, vice versa, wąskim gdy

14 — Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie T-4/92, Rec. str. II-357.

15 — Zobacz pkt 34 wyroku, wyróżnienie jest moje własne. Sąd doszedł do tego wniosku po stwierdzeniu, że badany przepis wpisuje się w kontekst prawny, który składa się z trzech poziomów: *zasady,* na podstawie której dodatek zagraniczny należy się urzędnikom, którzy nie są oraz nigdy nie byli obywatelami państwa, na terytorium którego znajduje się zatrudniająca ich instytucja (tiret pierwsze); *wyjątku,* na mocy którego dodatek ten nie należy się urzędnikom, którzy w okresie referencyjnym pracowali lub posiadali stałe miejsce zamieszkania na terytorium tego państwa (tiret drugie) i *odstępstwa od wyjątku,* które zezwala na pominięcie sytuacji wynikających z pracy wykonywanej dla innego państwa lub dla organizacji międzynarodowej (tiret drugie *in fine*).

16 — Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) załącznika do regulaminu, dodatek zagraniczny jest przyznawany „urzędnikom, którzy są lub byli obywatelami państwa, na terytorium którego znajduje się ich miejsce zatrudnienia, którzy jednak przez okres 10 lat kończący się w dniu wstąpienia przez nich do służby posiadali stałe miejsce zamieszkania poza europejskim terytorium tego państwa z przyczyn innych niż wykonywanie obowiązków w służbie państwowej lub na rzecz organizacji międzynarodowej".

chodzi o pozbawianie ich tego przywileju” [17]. Sąd wywnioskował z tego „intencję ustawodawcy […] szerokiego przyznania przywileju dodatku zagranicznego” [18].

42. Natomiast w wyroku w sprawie Olesen przeciwko Komisji [19] Sąd przeciwnie uznał, że art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu, jako „*wyjątek* od przesłanek przyznawania dodatku zagranicznego” [20], powinien być interpretowany w sposób *zawężający* [21]. W rzeczonym wyroku Sąd wyjaśnił też, że zawężająca wykładnia rzeczonego przepisu jest niezbędna również ze względu na fakt, iż jego przedmiotem jest przyznawanie przywilejów finansowych [22].

43. Muszę powiedzieć, że żadne z powyższych stanowisk nie przekonuje mnie do końca.

44. Nie podzielam lektury dokonanej w wyroku w sprawie Vardakas przeciwko Komisji, która moim zdaniem jest sprzeczna z literalnym brzmieniem art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu, z którego można wyczytać, że pierwsze i drugie tiret tego przepisu zawierają normy ustanawiające przesłanki (obydwie negatywne), które muszą zostać spełnione łącznie, aby mogło powstać prawo do dodatku zagranicznego na mocy owego przepisu, podczas gdy nic nie wskazuje na istnienie między tymi normami stosunku zasada–wyjątek [23].

45. Nie wydaje mi się też jednak przekonujące stanowisko przyjęte w wyroku w sprawie Olesen przeciwko Komisji.

46. W istocie zastanawiam się, czy przepis, o którego wykładnię toczy się spór, może rzeczywiście zostać uznany za „wyjątek od wymogów przyznawania dodatku zagranicznego”. Po pierwsze, zarówno z usystematyzowania tego przepisu, jak i ze sformułowania „[d]o celów [stosowania] niniejszego przepisu”, które wprowadzają jego dyspozycję, można wywnioskować, że przepis ten odnosi się *wyłącznie* do przesłanki wymienionej w tiret drugim art. 4 ust. 1 lit. a), a mianowicie do „nieprowadz[enia] […] działalności zawodowej ani nieposiada[nia] stałego miejsca zamieszkania na europejskim terytorium tego państwa” w okresie referencyjnym. Po drugie wydaje mi się, że przepis ten raczej

17 — Punkt 36.

18 — Punkt 37.

19 — Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie T-190/03, Zb.Orz. SP str. II-805.

20 — Punkt 47. Wyróżnienie własne.

21 — Podobne stanowisko zajął rzecznik generalny Darmon w opinii przedstawionej w sprawie De Angelis przeciwko Komisji. Orzecznictwo Trybunału często kwalifikuje badany przepis jako „odstępstwo”.

22 — Punkt 48.

23 — Innymi słowy, moim zdaniem przesłanką do przyznania dodatku zagranicznego nie jest fakt nieposiadania obywatelstwa państwa, na terytorium którego znajduje się miejsce zatrudnienia, a raczej rzeczywista okoliczność wyjazdu „za granicę” pracownika w chwili jego wstąpienia do służby. To rozumienie wydaje się znajdować potwierdzenie również w pkt b) art. 4 ust. 1, który stanowi, że również pracownik, który jest obywatelem państwa, na terytorium którego znajduje się jego miejsce zatrudnienia może w określonych okolicznościach korzystać z dodatku zagranicznego.

przewiduje *kryterium stosowania* poprzedzającej go normy niż wprowadza od niej wyjątek lub odstępstwo [24]. Tak czy inaczej, nawet gdyby mówić o odstępstwie, odstępstwo to dotyczy wyłącznie sposobu obliczania okresu referencyjnego dla celów stosowania rzeczonej normy, nie zaś ustanawianej w niej przesłanki, albowiem przesłanka ta musi tak czy inaczej zostać spełniona również przez tych, którzy po tym jak wykonywali pracę dla innego państwa lub organizacji międzynarodowej mają podstawę do uzyskania pominięcia odpowiednich okresów swej działalności [25].

47. Z drugiej strony — nawet bez wchodzenia w istotę przekładania na dziedzinę zatrudnienia w sektorze publicznym wypracowanej przez Trybunał w innym sektorze [26] zasady, zgodnie z którą przepisy prawa wspólnotowego, które dają prawo do świadczeń finansowych z zasobów wspólnotowych należy interpretować w sposób zawężający [27] — należy moim zdaniem wyjaśnić, że dokonane przez Sąd odesłanie do ścisłej lektury badanej normy powinno być tym bardziej rozumiane jako wykluczenie możliwości stosowania wykładni per analogiam i nie może w żaden sposób upoważniać do takiej wykładni, która zmieniałaby jej zakres, zaprzeczając jej dyspozycji lub ograniczając zakres jej „naturalnego" stosowania.

48. W kwestii ratio legis leżącego u podstaw przepisu zawartego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu, czy też bardziej ogólnie, instytucji dodatku zagranicznego, orzecznictwo dostarcza jednak jednoznacznych wskazówek.

49. Zgodnie z wielokrotnie powtarzanymi stwierdzeniami Trybunału i Sądu,

24 — Aby móc uznać, iż między tymi dwoma normami istnieje relacja norma ogólna–norma szczególna lub norma derogowana i norma derogująca, niezbędnym jest, aby norma szczególna lub derogująca, w określonych okolicznościach faktycznych, które w jej braku podlegałyby normie ogólnej czy normie derogowanej, przewidywała odmienne skutki niż te, które wynikałyby w tych samych okolicznościach z normy ogólnej lub derogowanej. W przedmiotowym stanie faktycznym norma uważana za ogólną lub derogowaną stanowi, że pracownik, który w okresie referencyjnym prowadził działalność zawodową lub posiadał zwykłe miejsca zamieszkania, na terytorium którego znajduje się jego miejsce zatrudnienia (opis stanu faktycznego) nie ma prawa do dodatku zagranicznego (skutek). Norma uważana za szczególną lub derogującą stanowi, że sytuacje wynikające z pracy wykonywanej dla innego państwa (opis stanu faktycznego) nie są brane pod uwagę (skutek). Skutkiem tej ostatniej normy nie jest zatem wyjmowanie spod zakresu obowiązywania pierwszej z norm niektórych stanów faktycznych, które normalnie były nią objęte i uregulowane w odmienny sposób: pracownik, który wykonywał pracę dla innego państwa w okresie referencyjnym nie ma *automatycznie* prawa do dodatku zagranicznego (skutek jaki miałby miejsce, gdybyśmy mieli tu do czynienia z wyjmowaniem stanu faktycznego spod zakresu normy ogólnej lub derogowanej przez normę szczególną lub derogującą), lecz ma jedynie prawo do *pominięcia* dla celów obliczania okresu referencyjnego czasu spędzonego na wykonywaniu tej pracy. Wynika stąd moim zdaniem, że badany przepis nie wprowadza wyjątku ani odstępstwa od przesłanki przewidzianej w tiret drugim art. 4 ust. 1 lit. a), lecz ogranicza się do ustanowienia *kryterium stosowania* tej przesłanki.

25 — Zobacz podobnie wyrok Trybunału z dnia 31 maja 1988 r. w sprawie 211/87 Nuñez przeciwko Komisji, Rec. str. 2791.

26 — W sektorze dofinansowania przyznawanego w ramach wspólnej polityki rolnej.

27 — Chodzi o operację dokonywaną regularnie przez Sąd począwszy od wyroku z dnia 8 marca 1990 r. w sprawie T-41/89 Schwedler przeciwko Parlamentowi, Rec. str. II-79: zob. między innymi orzecznictwo przytaczane w pkt 48 wyroku w sprawie Olesen przeciwko Komisji. W opinii przedstawionej w sprawie, której przedmiotem było odwołanie od powyższego wyroku, rzecznik generalny Tesauro krytykował w tej kwestii uzasadnienie wyroku Sądu: zob. opinia rzecznika generalnego w sprawie C-132/90 P Schwedler przeciwko Parlamentowi, zakończonej wyrokiem Trybunału z dnia 28 listopada 1991 r., Rec. str. I-5745.

„zasadniczym celem dodatku zagranicznego jest wyrównanie kosztów i szczególnych niedogodności wynikających ze stałego świadczenia pracy w kraju, z którym urzędnik nie ustanowił trwałych więzi przed wstąpieniem do służby” [28].

50. Co się tyczy przepisu zawartego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu, zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa, ratio legis tego przypisu stanowi wola, aby nie byli karani poprzez utratę dodatku zagranicznego pracownicy, którzy osiedlili się w państwie, na terytorium którego znajduje się miejsce zatrudnienia w celu wykonywania działalności dla innego państwa lub organizacji międzynarodowej [29], albowiem w takim przypadku nie można uznać, że „ustanowi[li] [oni] trwałe więzi z kraj[em] swego zatrudnienia, z uwagi na tymczasowy charakter ich oddelegowania do [tego] kraj[u]” [30].

51. Zasada znoszenia ograniczeń [tu: pominięcia], o której mowa w analizowanym przepisie, wydaje się zatem opierać na domniemaniu, że wykonywanie pracy dla państwa lub organizacji międzynarodowej nie jest samo przez się zdolne do stworzenia trwałych więzi między osobą zainteresowaną a państwem, w którym wykonywana jest owa praca [31].

52. Czym uzasadnione jest takie domniemanie?

53. W braku orzecznictwa na ten temat można wysunąć w tym względzie kilka hipotez.

54. Pierwsze uzasadnienie można znaleźć w wywodzonym z doświadczenia stwierdzeniu, że działalność wykonywana za granicą dla państwa innego niż państwo jej wykonywania lub dla organizacji międzynarodowej ma zwykle charakter czasowy: pracownicy organizacji międzynarodowej, podobnie jak pracownicy służby dyplomatycznej państwa, mogą w każdej chwili dostać polecenie zmiany miejsca zatrudnienia, a zatem nie mają interesu w tworzeniu trwałych więzi z państwem, w którym są zatrudnieni.

55. Drugie wyjaśnienie analizowanego domniemania mogłoby opierać się na specyficznym charakterze środowiska pracy

28 — Zobacz między innymi wyroki Trybunału z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie 21/74 Airola przeciwko Komisji, Rec. str. 221, pkt 8; z dnia 9 października 1984 r. w sprawie 188/83 Witte przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 3465, pkt 8; z dnia 2 maja 1985 r. w sprawie 246/83 De Angelis przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 1253, pkt 13; z dnia 24 czerwca 1987 r. w sprawie 61/85 von Neuhoff von der Ley przeciwko Komisji, Rec. str. 2853, pkt 7; wyroki Sądu Pierwszej Instancji z dnia 28 września 1999 r. w sprawie T-28/98 J przeciwko Komisji, RecFP, str. I-A-185 i II-973, pkt 32; z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie T-18/98 Reichert przeciwko Parlamentowi, RecFP, str. I-A-73 i II-309, pkt 25 oraz przywołany powyżej wyrok w sprawie Olesen przeciwko Komisji, pkt 44.

29 — Przywołany powyżej wyrok w sprawie Nuñez przeciwko Komisji.

30 — Wyrok Trybunału z dnia 15 stycznia 1981 r. w sprawie 1322/79 Vutera przeciwko Komisji, Rec. str. 127, pkt 8 i przywołany powyżej wyrok w sprawie De Angelis przeciwko Komisji, pkt 13; wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-127/00 Nevin przeciwko Komisji, RecFP, str. I-A-149 i II-781, pkt 50.

31 — Analogiczne domniemanie, choć w odwrotnym kierunku, stanowi podstawę przepisu zawartego w lit. b) tego samego art. 4 ust. 1. Zobacz wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 27 września 2000 r. w sprawie T-317/99 Lemaître przeciwko Komisji, RecFP, str. I-A-191 i II-867, pkt 59.

w ramach organizacji międzynarodowych i służb państwa za granicą. Ponieważ życie zawodowe odgrywa często podstawową rolę w integracji społecznej człowieka, okoliczność, iż środowisko pracy składa się głównie z osób, które z jednej strony nie są na stałe osiedlone w państwie, na terytorium którego wykonywana jest praca, a z drugiej strony nie mają obywatelstwa tego państwa, może znacznie utrudniać tworzenie trwałych więzi społecznych, które prowadziłyby do prawdziwej integracji w rzeczonym państwie.

56. Być może nie jest również bez znaczenia z punktu widzenia celów zasady znoszenia ograniczeń [tu: pominięcia] także wymóg wspierania zdolności do rekrutacji do pracy w instytucjach wspólnotowych i zachowanie zdolności przyciągania w stosunku do obywateli innych niż obywatele państwa ich siedziby. Odnosi się to w szczególności do przypadków pracy wykonywanej dla organizacji międzynarodowych w dwojakim kontekście: nieodstraszania od czasowego wykonywania pracy dla instytucji wspólnotowych i vice versa, niezniechęcania tych, którzy wykonywali taką pracę do czasu wstąpienia do służby instytucji na stałe.

57. Zastanawiam się wreszcie, czy poprzedzające rozważania wystarczają do wyjaśnienia domniemania leżącego u podstaw badanego przepisu, czy też jego ratio legis należy raczej poszukiwać w pewnego rodzaju przywileju na rzecz państw i organizacji międzynarodowych, który to przywilej znajduje swój wyraz w ustanowieniu szczególnego reżimu (jedynie w zakresie sposobu obliczania okresu referencyjnego) na rzecz tych, którzy pracowali dla ich organów, a którego celem jest zniesienie przeszkód w mobilności geograficznej pracowników państwa i organizacji międzynarodowych. W szczególności niewystarczający charakter opisanego powyżej uzasadnienia wydaje się oczywisty, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, iż argumenty te mogłyby uzasadnić domniemanie braku zintegrowania z państwem wykonywania pracy zarówno w sytuacjach objętych badanym przepisem, jak i w sytuacjach wynikających z wykonywania pracy za granicą dla pomiotów innych niż państwa lub organizacje międzynarodowe (jakiekolwiek znaczenie by nie nadać tym pojęciom przy dokonywaniu ich wykładni) [32].

ii) W kwestii przesłanek stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu

— Prezentacja orzecznictwa

58. Ponieważ — podobnie jak stwierdziła Komisja — uważam, że ocena istnienia

32 — W tym kontekście warto wspomnieć, że w wyroku z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie T-251/02 E przeciwko Komisji, Zb.Orz. SP, str. I-A-359 i II-1643 Sąd oddalił zarzut niezgodności z prawem art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu, wywodzony właśnie z rzekomej sprzeczności tego przepisu z zasadą równości traktowania. Skarżąca żądała zastosowania wobec niej zasady pominięcia, podnosząc, iż została ona oddelegowana przez angielską kancelarię prawną, z którą współpracowała, do wykonywania przez część okresu referencyjnego działalności zawodowej w siedzibie w Brukseli i że nie stworzyła ona trwałych więzi z Belgią dzięki temu doświadczeniu.

przesłanek stosowania badanego przepisu powinna, pod sankcją niespójności, być przeprowadzana na podstawie takich samych kryteriów w obydwu hipotezach w nim przewidzianych („pracy wykonywanej dla innego państwa" i „pracy wykonywanej dla organizacji międzynarodowej"), znajdujące się poniżej przedstawienie orzecznictwa obejmuje wyroki, które dotyczą niezależnie jednej lub drugiej z rzeczonych sytuacji [33].

59. W kwestii subiektywnych przesłanek stosowania Trybunał wyjaśnił w wyroku w sprawie De Angelis przeciwko Komisji [34], że rozważana norma „dotyczy jedynie sytuacji wynikających z pracy wykonywanej przez *samego pracownika* [35] , który wstępuje do służby" i nie może zostać rozszerzona na pracownika, który mieszkał w państwie zatrudnienia wskutek wyjazdu, na mocy obowiązku prawnego, za małżonkiem, który przeniósł się tam celem podjęcia służby dla Wspólnoty.

60. W odniesieniu do przesłanek obiektywnych należy przede wszystkim przywołać wielokrotnie cytowany przez Komisję w jej pismach wyrok w sprawie Lo Giudice przeciwko Parlamentowi [36], w którym Sąd po raz pierwszy uznał za niezbędne dla celów stosowania badanego przepisu spełnienie wymogu istnienia bezpośredniego stosunku prawnego między pracownikiem a daną organizacją międzynarodową. W sprawie, która dała przyczynek do rzeczonego wyroku, skarżący przed zatrudnieniem go w charakterze pracownika w Parlamencie świadczył usługi doradcze z zakresu informatyki na rzecz Komisji i Parlamentu Europejskiego na mocy umowy przetargowej zawartej między rzeczonymi instytucjami a spółką, w której był on zatrudniony. Sąd stwierdził, że skarżący nie był „zatrudniony bezpośrednio przez instytucję wspólnotową na podstawie umowy czy też w żadnej innej formie zgodnie z reżimem stosowanym do innych pracowników Wspólnot Europejskich lub na mocy innego aktu wspólnotowego", że nie istniał w tym przypadku „żaden bezpośredni stosunek zatrudnienia z danymi instytucjami i że z tego powodu skarżący nie podlegał instrukcjom tych instytucji" [37]. W pkt 36 wyroku Sąd stwierdza w sposób ogólny, że aby móc korzystać z zasady znoszenia ograniczeń [tu: pominięcia] „osobę zainteresowaną musiały *przynajmniej* łączyć z daną instytucją *bezpośrednie stosunki prawne*" [38].

61. W wyroku w sprawie Diamantaras przeciwko Komisji [39], orzekając w kwestii prawa skarżącego do uzyskania pominięcia okresu,

33 — Należy również sprecyzować, że spójnie z tym, co zostało wyjaśnione powyżej w kwestii przedmiotu niniejszego odwołania, dla celów stosowania spornego przepisu wykracza poza zakres poniższej analizy sądowa definicja pojęć „państwa" i „organizacji międzynarodowej".

34 — Przywołany w pkt 28 powyżej, pkt 14.

35 — Wyróżnienie własne.

36 — Przywołany powyżej w przypisie 10.

37 — Punkt 34. Tłumaczenie nieoficjalne francuskiego tekstu wyroku.

38 — Tłumaczenie nieoficjalne francuskiej wersji wyroku, wyróżnienie własne. Według Sądu „taka wykładnia jest zresztą zgodna z autonomią, z której korzystają instytucje w zakresie wewnętrznej organizacji ich służb, która upoważnia je do zapraszania, w trybie ofert publicznych, osób trzecich nienależących do ich struktury hierarchicznej do proponowania ich usług celem zagwarantowania wykonania robót określonego typu".

39 — Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie T-72/94 Diamantaras przeciwko Komisji, RecFP, str. I-A-285 i II-865, pkt 52.

w którym pracował on jako niezależny doradca Komisji, Sąd wyjaśnił, że analizowany przepis nie dotyczy jedynie *urzędników* państwa bądź też tych, *którzy byli członkami personelu* organizacji międzynarodowej. Zdaniem Sądu status niezależnego doradcy Komisji, pociągając za sobą bezpośredni stosunek prawny między instytucją a skarżącym, stwarzał sytuację wynikającą z pracy wykonywanej dla organizacji międzynarodowej w rozumieniu rzeczonego przepisu.

62. W wyroku w sprawie Liaskou przeciwko Radzie [40] pozwana instytucja podnosiła brak jakiejkolwiek relacji podporządkowania — czy to na mocy umowy, czy to na mocy regulaminu pracowniczego — między skarżącą a Komisją, w której skarżąca odbyła staż, o kwalifikację którego toczyła się sprawa. Sąd stwierdził, że skarżąca zaangażowała się w ramach swego stażu w wykonywanie pracy na rzecz Komisji za wynagrodzeniem i że *prawny charakter jej stosunku z* rzeczoną instytucją nie mógł zostać zanegowany z tego tylko powodu, że nie została zawarta żadna *umowa.* Wynikało z tego zdaniem Sądu, że staż odbyty przez skarżącą należało uznać za sytuację wynikającą z pracy wykonywanej dla organizacji międzynarodowej w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu.

63. W wyroku w sprawie Nevin przeciwko Komisji wydanym w dniu 11 września 2002 r. [41] Sąd powrócił do pojęcia bezpośredniego stosunku prawnego i roli, jaką przy ocenie istnienia owego stosunku odgrywa ustalenie relacji podporządkowania hierarchicznego między pracownikiem a organizacją międzynarodową. W sprawie rozstrzygniętej owym wyrokiem skarżący, zanim został zatrudniony przez Komisję, pracował dla tej właśnie instytucji między innymi jako pracownik tymczasowy. Ustaliwszy brak stosunku zatrudnienia między skarżącym a Komisją [42], a w konsekwencji brak bezpośredniego stosunku prawnego w sensie opisanym w pkt 34 wyroku w sprawie Lo Giudice przeciwko Parlamentowi [43], Sąd przeszedł do zbadania, czy informacje dostarczone przez skarżącego mogły również w przypadku braku stosunku zatrudnienia wskazywać na istnienie takiego stosunku [44]. Wśród danych przeanalizowanych przez Sąd znajdowała się okoliczność, że w ramach wykonywania swej działalności skarżący otrzymywał instrukcje wyłącznie

40 — Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 3 maja 2001 r. w sprawie T-60/00 Liaskou przeciwko Radzie, RecFP str. I-A-107 i II-489, pkt 49.

41 — Przywołany powyżej w przypisie 9.

42 — Sąd doszedł do tego wniosku po przeanalizowaniu w świetle prawa belgijskiego wzajemnych stosunków między przedsiębiorstwem pracy tymczasowej, pracownikiem tymczasowym i użytkownikiem (zob. pkt 53–57 wyroku).

43 — Zobacz powyżej pkt 60.

44 — Poza relacją podporządkowania hierarchicznego, o której nadto mowa w tekście, skarżący powoływał w charakterze okoliczności wskazujących na łączący go z Komisją bezpośredni stosunek między innymi: zobowiązania prawne nałożone przez użytkownika na pracownika tymczasowego, pewne kwestie formalne dotyczące zarówno umowy zawartej między skarżącym a przedsiębiorstwem pracy tymczasowej, jak i dokumentacji wydawanej przez nie skarżącemu, określoną liczbę świadczeń na rzecz skarżącego, do których zobowiązywała się Komisja na mocy warunków ogólnych dołączonych do umowy między nią a przedsiębiorstwem pracy tymczasowej tudzież okoliczność, że wyznaczenie skarżącego zostało zatwierdzone przez Komisję.

od Komisji. Okoliczność ta została uznana przez Sąd za w pełni kompatybilną z charakterem pracy tymczasowej, w której stosunek zatrudnienia, a zatem podporządkowania, powstaje wyłącznie z przedsiębiorstwem pracy tymczasowej; dostosowując się bowiem do instrukcji Komisji skarżący wykonywał zobowiązania zaciągnięte wobec przedsiębiorstwa pracy tymczasowej — swego pracodawcy — zaś niewypełnienie tych instrukcji pociągało za sobą skutki prawne wyłącznie w stosunkach z tym przedsiębiorstwem. We wnioskach Sąd doszedł więc do wniosku, że „o ile okoliczność, że skarżący był prawnie związany instrukcjami Komisji odróżnia ten stan faktyczny od stanu faktycznego będącego przedmiotem wyroku w sprawie Lo Giudice przeciwko Parlamentowi […], o tyle nie zmienia to faktu, iż podobnie jak w tamtej sprawie, brak jest między stronami bezpośrednich stosunków prawnych, które mogłyby pozwolić na zastosowanie odstępstwa, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu” [45].

64. Istnienie bezpośredniego stosunku prawnego w rozumieniu przywołanego powyżej orzecznictwa wydaje się być wymagane również wtedy, gdy chodzi o stosowanie odstępstwa, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu w przypadku „pracy wykonywanej dla innego państwa”.

65. W wyroku w sprawie Olesen przeciwko Komisji, przywoływanej powyżej w pkt 42, Sąd powołał się na wyroki w sprawach Lo Giudice przeciwko Parlamentowi, Diamantaras przeciwko Komisji i Nevin przeciwko Komisji celem uzasadnienia zawężającej wykładni analizowanego przepisu również wtedy, gdy sprawa dotyczy przypadku pracy wykonywanej dla państwa. Bez wyraźnego orzekania o wymogu stosowania również w takich przypadkach kryterium bezpośredniego stosunku prawnego, wypracowanego w rzeczonych wyrokach, Sąd stwierdził, że „niespójnością byłoby stosowanie dwóch przeciwnych sobie podejść w ramach tego samego przepisu, a mianowicie wykładni zawężającej w odniesieniu do »pracy wykonywanej dla organizacji międzynarodowej« i wykładni rozszerzającej w odniesieniu do »pracy wykonywanej dla innego państwa«” [46].

66. Sąd wyraźnie natomiast zastosował kryterium bezpośredniego stosunku prawnego w wyroku w sprawie Recalde Langarica przeciwko Komisji [47], wykluczając istnienie w owym stanie faktycznym bezpośrednich stosunków prawnych między skarżącą, zatrudnioną w spółce akcyjnej prawa hiszpańskiego a państwem hiszpańskim. Sąd opierał się przede wszystkim na *braku stosunków umownych* między państwem hiszpańskim a skarżącą, zaś okoliczność, iż Autonomiczna Wspólnota Basków była jedynym akcjonariuszem rzeczonej spółki została uznana za zdolną do wykazania istnienia jedynie *pośrednich* stosunków prawnych między tym podmiotem a skarżącą, przez co

45 — Punkt 65. Tłumaczenie nieoficjalne francuskiego tekstu wyroku.

46 — Punkt 50. Tłumaczenie nieoficjalne francuskiego tekstu wyroku.

47 — Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 13 września 2005 r. w sprawie T-283/03 Recalde Langarica przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-1075, pkt 166.

tym bardziej między skarżącą a Królestwem Hiszpanii [48].

69. Zanim przejdę do dalszych rozważań, uważam za wskazane przedstawienie powodów, które nie pozwalają mi zgodzić się z proponowaną przez Komisję analizą orzecznictwa Sądu.

— Analiza

67. Z powyższych rozważań wynika, że pojęcie „bezpośredniego stosunku prawnego", do którego w swych pismach odwołuje się Komisja, stanowi owoc orzecznictwa Sądu.

70. Należy po pierwsze stwierdzić, że dla ustalenia istnienia bezpośredniego stosunku prawnego celem zastosowania zasady znoszenia ograniczeń [tu: pominięcia] orzecznictwo Sądu nie wymaga, aby osoba, która świadczy pracę, *była pracownikiem państwa* lub należała do personelu organizacji międzynarodowej [49]. Innymi słowy, państwo lub organizacja międzynarodowa nie musieli koniecznie być pracodawcą danej osoby.

68. Na poparcie odwołania Komisja podnosi między innymi, że w zaskarżonym wyroku Sąd odszedł od własnego orzecznictwa, pominąwszy ustalenie w niniejszym stanie faktycznym istnienia rzeczonego stosunku. Odwołująca się instytucja uważa również, że na podstawie przypomnianego powyżej orzecznictwa, przez „bezpośredni stosunek prawny" należy rozumieć stosunek o charakterze umownym lub wynikający z powołania. Wnosząca odwołanie twierdzi wreszcie, że Sąd zastosował kryterium, jakim jest podporządkowanie hierarchiczne, którego znaczenie dla celów oceny istnienia bezpośredniego stosunku prawnego zostało jej zdaniem wykluczone w przywołanym powyżej wyroku w sprawie Nevin przeciwko Komisji.

71. Po drugie należy zauważyć, że Sąd użył sformułowania „bezpośredni stosunek prawny", a nie sformułowania „bezpośredni związek umowny". Ponieważ nie uważam, aby wybór ten stanowił wyłącznie odzwierciedlenie wymogu o charakterze terminologicznym, dyktowanego potrzebą objęcia również sytuacji, gdy stosunek między zainteresowanym a państwem lub organizacją międzynarodową nie ma charakteru umownego, lecz wynika z powołania, wydaje mi się, iż można wyciągnąć stąd wniosek, że stosunek, o którym mówi orzecznictwo, *niekoniecznie musi wynikać z umowy.* Dlatego wykładnia, zgodnie z którą w przypadku braku bezpośredniego związku umownego przesłanka bezpośredniego stosunku prawnego jest spełniona jedynie, w przypadku

48 — Zobacz pkt 167–168 wyroku. Kryterium bezpośredniego stosunku prawnego zostało przywołane również w wyrokach, od których odwołania są właśnie przedmiotem rozpatrywania w sprawach przywołanych powyżej w pkt 35.

49 — Zobacz przywołane powyżej wyroki w sprawach Diamantaras przeciwko Komisji i Liaskou przeciwko Komisji.

gdy istnieje ściślejszy stosunek prawny niż ten wynikający z umowy, nie wydaje mi się godna podzielenia. W rzeczywistości bowiem w cytowanym powyżej wyroku w sprawie Liaskou Sąd uznał istnienie tego typu stosunku w przypadku stażysty. Jednocześnie w przywołanym powyżej wyroku w sprawie Lo Giudice przeciwko Parlamentowi Sąd uznał, że wymagany stosunek jest mniej ścisły w porównaniu ze stosunkiem umownym, gdzie — ustaliwszy w pkt 34 wyroku, że skarżący był związany umownie jedynie ze spółkami trzecimi — jak orzekł w pkt 36 wyroku, art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie załącznika VII do regulaminu wymaga, aby „zainteresowany pracownik *co najmniej* miał w przeszłości bezpośrednie stosunki prawne z daną instytucją".

72. Dlatego wbrew twierdzeniom wnoszącej odwołanie, choć prawdą jest, że stwierdzenie istnienia stosunku o charakterze wynikającego z powołania lub z umowy między osobą zainteresowaną a państwem lub daną organizacją międzynarodową pozwala samo przez się, w świetle orzecznictwa Sądu, na ustalenie istnienia bezpośredniego stosunku prawnego, wszak nie można wysnuć z owego orzecznictwa, że tam gdzie brak jest takiego stosunku wynikającego z powołania lub z umowy, istnienie bezpośredniego stosunku prawnego musi z tego tylko powodu zostać wykluczone.

73. Po trzecie uważam, że wyroki w sprawach Lo Giudice przeciwko Parlamentowi i Nevin przeciwko Komisji, wspominając okoliczność, że zainteresowany podlega prawnie instrukcjom organu państwa lub organizacji międzynarodowej bądź też nie [50], mają w istocie na myśli odniesienie do bardziej szczegółowego wymogu niż zwykła relacja podporządkowania hierarchicznego, a mianowicie do sytuacji, w której na zainteresowanym ciąży obowiązek prawny pociągający za sobą jego podporządkowanie władzy kierowniczej i kontrolnej odbiorcy świadczenia w zakresie jego wykonania. To wyjaśniwszy, nie podzielam tezy Komisji, zgodnie z którą orzecznictwo wykluczyło znaczenie tej okoliczności dla sprawy. Przeciwnie, w wyroku w sprawie Lo Giudice przeciwko Parlamentowi, okoliczność ta wydaje się odgrywać główną rolę [51] w ramach badania istnienia bezpośredniego stosunku prawnego między skarżącym a instytucją wspólnotową. Choć prawdą jest bowiem, że jej waga została znacznie zmniejszona w późniejszym wyroku w sprawie Nevin przeciwko Komisji, wszak nie wydaje mi się jednak, aby można było wnioskować z tego wyroku, iż Sąd miał na myśli wykluczenie znaczenia tej okoliczności dla celów rzeczonych rozważań [52].

74. Nie wydaje mi się wreszcie, aby można było wywnioskować z przytaczanego powyżej orzecznictwa — co słusznie podniosła pozwana i wbrew temu, co wydaje się oznaczać teza Komisji — że weryfikacja istnienia bezpośredniego stosunku prawnego między zainteresowanym a państwem lub daną organizacją międzynarodową jest dokonywana w świetle *całości nieprzesądzonych z góry*

50 — Zobacz powyżej pkt 68 i 71.

51 — Zobacz pkt 34 wyroku.

52 — Sąd po prostu wyjaśnił, że okoliczność ta sama przez się nie wystarcza dla uznania istnienia (lub wykluczenia istnienia, gdy okoliczność ta nie występuje) bezpośredniego stosunku prawnego.

okoliczności, których zdolność uprawdopodobnienia istnienia stosunku tego rodzaju jest oceniana w każdym poszczególnym przypadku na podstawie cech charakterystycznych danego stanu faktycznego.

75. Przejdę teraz do zbadania zasadności zarzutu podniesionego przez Komisję na poparcie jej odwołania

W kwestii istnienia naruszenia art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu

76. Trybunał nie miał jeszcze okazji orzekania w kwestii wypracowanego przez orzecznictwo Sądu pojęcia bezpośredniego stosunku prawnego.

77. W niniejszym postępowaniu Trybunał będzie mógł ograniczyć się do zbadania prawidłowości rozwiązania przyjętego przez Sąd w odniesieniu do sytuacji pozwanej bądź też zająć się podnoszoną przez strony kwestią dotyczącą wykładni w bardziej ogólnym kontekście.

78. W tym drugim przypadku uważam, że pojęcie „bezpośredniego stosunku prawnego" w postaci ogólnie określonej przez orzecznictwo Sądu — abstrahując od prawidłowości jego zastosowania do poszczególnych stanów faktycznych, w których moim zdaniem przeważyło podejście nadmiernie formalistyczne — może stanowić konkretny parametr, na podstawie którego można ocenić, czy działalność wykonywana przez pracownika przed jego wstąpieniem do służby we Wspólnocie mieści się w definicji *„pracy wykonywanej dla* innego państwa lub dla organizacji międzynarodowej" w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu.

79. Innymi słowy, zgadzam się z Sądem w stwierdzeniu, że przesłanką do stosowania rzeczonego przepisu jest istnienie stosunku *prawnego* a nie tylko faktycznego, który stawia osobę wykonującą pracę *bezpośrednio* w relacji z państwem (lub organizacją międzynarodową) odbiorcą z jego pracy. Uważam nadto, że stosunek ten nie musi koniecznie zależeć od istnienia między tymi dwoma podmiotami relacji wynikającej z powołania lub z umowy, lecz może być wywiedziony z innych okoliczności, które charakteryzują ich stosunki.

80. Należy zatem ocenić, czy czynniki łączące pozwaną z Republiką Austrii ustalone przez Sąd wystarczają do stwierdzenia istnienia rzeczonego stosunku.

81. W tej kwestii należy na wstępie zauważyć, że możliwość objęcia stałego przedstawicielstwa pojęciem państwa nie jest w żaden sposób kwestionowana przez

Komisję ani też nie może być poważnie poddana w wątpliwość.

82. Podobnie jak zwykłe placówki dyplomatyczne [53] stałe przedstawicielstwa wypełniają funkcje reprezentacji i ochrony interesów narodowych. Powstałe na skutek jednostronnych inicjatyw państw członkowskich, spełniają one funkcje łącznika między tymi ostatnimi a instytucjami wspólnotowymi, w szczególności poprzez działalność Komitetu Stałych Przedstawicieli Coreper. Z biegiem lat, ze względu na wymogi reprezentacyjne różnych organów administracji zaangażowanych w działania wspólnotowe, przybierały one coraz to bardziej złożoną postać, która odzwierciedla różnorodność organów państwa, z którego pochodzą. Mimo iż spełniają te same funkcje i stosują co do istoty podobny model, organizacja i funkcjonowanie stałych przedstawicielstw zmienia się w zależności od państwa członkowskiego, w związku z charakteryzującymi go cechami, stosowanymi w nim zwyczajami i priorytetami. Liczba i pochodzenie zatrudnionych urzędników i ekspertów zależą dla przykładu od niejednolitych potrzeb interwencji różnych krajowych organów administracji.

83. Bez potrzeby skupiania się na genezie, charakterze i kontekście, w jakim działają stałe przedstawicielstwa, dla potrzeb niniejszego sporu wystarczy stwierdzić, że dla celów stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie *in fine* załącznika VII do regulaminu działalność wykonywana w służbie stałego przedstawicielstwa, podobnie jak działalność wykonywana w ramach ambasad, musi ze względu na prawny charakter tych organów zostać uznana za pracę wykonywaną dla państwa, z którego przedstawicielstwo to pochodzi.

84. Jak już wspomniałem, stwierdzenie to nie było krytykowane przez Komisję, która jednak nie zgadza się z tym, jakoby praca wykonywana przez pozwaną w ramach SPA mogła być uznana za pracę wykonywaną „dla" Republiki Austrii. W szczególności, zdaniem wnoszącej odwołanie, w zaskarżonym wyroku Sąd, opierając się na elemencie integracji organizacyjno-funkcjonalnej pozwanej w ramach SPA zastosował kryterium czysto formalne kosztem analizy merytorycznej, która z pewnością doprowadziłaby go do wykluczenia istnienia bezpośredniego stosunku prawnego wymaganego przez orzecznictwo w przypadkach stosowania zasady znoszenia ograniczeń [tu: pominięcia].

85. Nie podzielam tej oceny Komisji.

86. Pragnę przede wszystkim przypomnieć, że na podstawie przedstawionych powyżej rozważań, przywołane przez Komisję istnienie bezpośredniego stosunku prawnego

53 — W kwestii stosowania zasady znoszenia ograniczeń [pominięcia] do przypadków pracy wykonywanej na rzecz ambasad zob. wyroki Trybunału z dnia 10 października 1989 r. w sprawie 201/88 Atala-Palmerini przeciwko Komisji, Rec. str. 3109, i przywołany powyżej wyrok w sprawie Nuñez przeciwko Komisji. Zobacz także przywołany powyżej wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie Olesen przeciwko Komisji, pkt 40.

może być wywnioskowane z całokształtu różnych okoliczności, ustalanych w odniesieniu do każdego z poszczególnych stanów faktycznych w ramach oceny globalnej.

87. Po drugie, wbrew założeniu, z którego wychodzi Komisja, nie jest konieczne dla celów stosowania zasady znoszenia ograniczeń [tu: pominięcia], aby dana praca była wykonywana w ramach bezpośredniego stosunku prawnego między świadczącym pracę a podmiotem korzystającym z niej na podstawie umowy lub regulaminu pracowniczego.

88. Po trzecie uważam, że okoliczności przedstawione w pkt 36 zaskarżonego wyroku, w tym w szczególności okoliczność, że skarżąca była członkiem personelu SPA i miała taki sam status jak pozostali urzędnicy pracujący w SPA, w pełni pozwala na uzasadnienie wniosku, iż dla celów stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie załącznika VII do regulaminu, świadczona przez nią praca stanowi pracę wykonywaną dla Republiki Austrii.

89. Fakt, iż pozwana w rzeczywistości wykonywała pracę na rzecz podmiotów niepaństwowych, które działają w ramach SPA, nic nie zmienia w kwestii znaczenia stosunków prawnych, jakie utrzymywała ona z Republiką Austrii, w ustalonym przez Sąd charakterze członka personelu administracyjnego i technicznego Stałego Przedstawicielstwa tego państwa [54], dla celów stosowania analizowanego przepisu. W tym względzie należy przypomnieć, że wewnętrzna organizacja stałego przedstawicielstwa pozostaje w gestii państwa członkowskiego, z którego pochodzi. Do państwa tego należy wybór podmiotów oddelegowanych do wejścia w skład przedstawicielstwa i określenie interesów publicznych, których bronić będą w stosunkach z instytucjami wspólnotowymi poszczególne organy działające w ramach stałego przedstawicielstwa.

90. Nadto zgadzam się z Sądem w kwestii tego, iż nakładanie na instytucje, w sytuacjach podobnych do tu rozpatrywanej, obowiązku przeprowadzania złożonego dochodzenia w zakresie charakteru szczególnych funkcji wykonywanych przez pracownika w ramach stałego przedstawicielstwa sprawiłoby, że ocena istnienia przesłanek stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie załącznika VII do regulaminu na podstawie kryteriów obiektywnych i prostych w stosowaniu stałaby się nadmiernie uciążliwa i kosztowna.

91. Należy wreszcie stwierdzić, że wbrew temu, co wydaje się twierdzić wnosząca odwołanie, wydane przez Sąd rozstrzygnięcie nie jest w żaden sposób sprzeczne z ratio

54 — W owym charakterze tkwi moim zdaniem podstawowa różnica między sytuacją pozwanej a sytuacją skarżącego w przywołanej powyżej w sprawie Nevin przeciwko Komisji, na którą wielokrotnie powołuje się w swych pismach Komisja. Michael Nevin, mimo iż był podporządkowany kierownictwu i kontroli instytucji, w której pracował, nigdy formalnie nie był członkiem personelu tej instytucji i nie posiadał statusu jej pracownika na podstawie regulaminu pracowniczego ani na podstawie innych aktów prawnych regulujących stosunki pracy w ramach instytucji wspólnotowych.

legis badanej normy, które wynika z przeprowadzonych powyżej rozważań, i to zarówno gdy przyjmuje się, że przyczyną przyjęcia tej normy był w istocie zamiar uniknięcia karania podmiotów znajdujących się w sytuacji opisanej w dyspozycji owej normy, jak i wtedy, gdy przyjmuje się, że owej przyczyny należy poszukiwać w chęci przyznania pewnego rodzaju przywileju na rzecz państw i organizacji międzynarodowych.

92. Dlatego w świetle całości poprzedzających rozważań proponuję Trybunałowi oddalenie odwołania.

VII — W przedmiocie kosztów

93. Zgodnie z art. 122 akapit pierwszy regulaminu Trybunału, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

94. Ponieważ sugeruję Trybunałowi oddalenie odwołania i ponieważ pozwana wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, uważam, że Komisja powinna ponieść koszty postępowania.

VIII — Wnioski

95. W świetle powyższego proponuję Trybunałowi orzeczenie, że:

„Odwołanie podlega oddaleniu.

Komisja zostaje obciążona kosztami postępowania”.