Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 12 grudnia 2018 r.*

Służba publiczna – Urzędnicy – Wynagrodzenie – Dodatki rodzinne – Artykuł 2 ust. 2 akapit trzeci załącznika VII do regulaminu pracowniczego – Pojęcie „dziecka pozostającego na utrzymaniu” – Wyrok powierzający sprawowanie opieki nad dzieckiem oparty na przepisach państwa trzeciego dotyczących ochrony małoletnich – Odmowa przyznania dzieciom pozostającym pod opieką statusu dziecka pozostającego na utrzymaniu – Równe traktowanie – Prawo do nauki – Dobro dziecka

W sprawie T-283/17

SH, członek personelu kontraktowego Komisji Europejskiej, reprezentowana przez adwokat N. de Montigny,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez M. Mensiego, T.S. Bohra oraz A.C. Simon, a następnie przez T.S. Bohra oraz G. Berscheida, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Parlament Europejski, reprezentowany przez J. Steele'a oraz M. Windisch, działających w charakterze pełnomocników,

oraz przez

Radę Unii Europejskiej, reprezentowaną przez M. Bauera oraz R. Meyera, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

mającej za przedmiot oparte na art. 270 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia 13 lipca 2016 r., na mocy której organ upoważniony do zawierania umów o pracę odmówił kontynuowania wypłaty skarżącej dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu, oraz, w stosownym wypadku, decyzji Komisji z dnia 3 lutego 2017 r. oddalającej zażalenie skarżącej z dnia 5 października 2016 r.,

SĄD (czwarta izba),

w składzie: H. Kanninen, prezes, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (sprawozdawca) i I. Reine, sędziowie,

* Język postępowania: francuski.

sekretarz: G. Predonzani, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 kwietnia 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

I. Okoliczności powstania sporu

1 Skarżąca, SH, jest zatrudniona jako członek personelu kontraktowego Komisji Europejskiej w Zimbabwe.

2 Wyrokiem sądu rejonowego w Buyenzi (Burundi) z dnia 30 grudnia 2010 r. (zwanym dalej „wyrokiem sądu rejonowego w Buyenzi") skarżącej powierzono opiekę nad dwojgiem dzieci w wieku odpowiednio 14 i 12 lat, będących obywatelami burundyjskimi, o imionach Joe i Claire, na podstawie § 300 i nast. burundyjskiego kodeksu cywilnego. W momencie ogłoszenia wyroku sądu rejonowego w Buyenzi skarżąca miała miejsce stałego pobytu w Togo.

3 W czerwcu 2011 r. skarżąca wystąpiła o dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu – na rzecz Claire i Joe – na podstawie art. 2 ust. 2 akapit trzeci i ust. 3 lit. a) załącznika VII do Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym"), mającego zastosowanie do członków personelu kontraktowego na mocy art. 21 warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (zwanych dalej „WZIP") – który to dodatek otrzymała. Artykuł 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego brzmi następująco:

„1. Urzędnik otrzymuje na każde dziecko, pozostające na jego utrzymaniu zgodnie z ust. 2 i 3 poniżej, dodatek w wysokości […] miesięcznie.

2. Za dziecko pozostające na utrzymaniu uznaje się dziecko urzędnika lub jego małżonka pochodzące z małżeństwa, niepochodzące z małżeństwa lub przysposobione, na którego utrzymanie rzeczywiście łoży urzędnik.

Powyższy przepis ma również zastosowanie wobec dziecka, w odniesieniu do którego został złożony wniosek o przysposobienie oraz została rozpoczęta procedura przysposobienia.

Każde dziecko, względem którego na mocy decyzji [orzeczenia] organu sądowego, opartej na ustawodawstwie państwa członkowskiego w sprawie ochrony nieletnich [małoletnich], urzędnik ma obowiązek alimentacyjny, traktuje się jak dziecko pozostające na utrzymaniu.

3. Dodatek jest przyznawany:

a) automatycznie, na dzieci poniżej 18 roku życia;

b) na uzasadniony wniosek urzędnika, na dzieci w wieku od 18 do 26 lat, które są w trakcie kształcenia lub szkolenia zawodowego.

4. Osoba, do której utrzymania urzędnik jest zobowiązany z mocy prawa i której utrzymanie wiąże się z wysokimi wydatkami, może, na mocy szczególnej decyzji organu powołującego zawierającej uzasadnienie i opartej na odpowiednich dowodach, w drodze wyjątku, być traktowana tak jak dziecko pozostające na jego utrzymaniu.

[…]”.

4 W dniu 3 sierpnia 2014 r. Joe ukończył 18 lat.

5 W dniu 6 maja 2015 r. kierownik wydziału „Płace i zarządzanie należnościami indywidualnymi” Urzędu Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) doręczył skarżącej pismo (zwane dalej „pismem PMO z dnia 6 maja 2015 r.”), w którym wyjaśniono jej, z jednej strony, że z uwagi na osiągnięcie przez Joe 18 lat przestał jej już przysługiwać na niego dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu, a z drugiej strony, że wstrzymanie wypłaty tych dodatków nastąpi z mocą wsteczną od dnia 31 sierpnia 2014 r. Skarżąca nie wniosła zażalenia od tego pisma.

6 Jednakże dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu wypłacany na Joe za okres od dnia 1 września 2014 r. do dnia 30 kwietnia 2015 r. nie został ostatecznie objęty zwrotem.

7 W dniu 2 maja 2016 r. 18 lat ukończyła Claire.

8 W dniu 17 maja 2016 r. skarżąca złożyła do PMO wniosek o kontynuowanie wypłaty dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu odnośnie do Joe i Claire. Wniosek złożono na podstawie art. 2 ust. 3 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego. We wniosku skarżąca podniosła, że dzieci te przez cały czas pozostają pod jej opieką i wciąż uczęszczają do szkoły, na dowód czego przedstawiła stosowne dokumenty. Dodała także, że nie wniosła zażalenia na pismo PMO z dnia 6 maja 2015 r., ponieważ nie została pouczona o przysługujących jej prawach.

9 W dniu 13 lipca 2016 r. PMO przekazał skarżącej pismo, w którym wyjaśnił jej przysługujące jej prawa regulaminowe oraz odmówił kontynuowania wypłaty dodatków, o które wnioskowała dla Joe i Claire (zwane dalej „zaskarżoną decyzją”). PMO podkreślił, że zgodnie z art. 2 ust. 2 akapit trzeci załącznika VII do regulaminu pracowniczego dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu może być przyznany na dziecko pozostające pod opieką pracownika, w szczególności na podstawie orzeczenia sądu wydanego na podstawie przepisów dotyczących ochrony małoletnich. PMO uznał, że prawo do dodatku na dwoje zainteresowanych dzieci ustało po ukończeniu przez nie 18 lat. Zdaniem PMO prawo do dodatków opiera się w niniejszej sprawie wyłącznie na opiece, która ustaje z chwilą osiągnięcia przez dziecko pełnoletniości. PMO twierdził także, że prawo do dodatków może wprawdzie przysługiwać na dziecko biologiczne lub przysposobione, na mocy art. 2 ust. 3 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, do czasu ukończenia przez dziecko 26 lat, jednakże zdaniem PMO możliwość ta nie ma zastosowania do dziecka pozostającego pod opieką.

10 W dniu 5 października 2016 r. skarżąca złożyła zażalenie na zaskarżoną decyzję na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego mającego zastosowanie do pracowników kontraktowych na podstawie art. 117 WZIP. Na poparcie swojego zażalenia skarżąca podniosła naruszenie prawa popełnione przez PMO i „oczywisty błąd w ocenie zasad stosowania art. 67 oraz art. 2 ust. 3 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego”. Ponadto skarżąca twierdzi, że – zgodnie z burundyjskim kodeksem cywilnym – osobą pełnoletnią jest osoba, która osiągnęła wiek 21 lat. W związku z powyższym żadne z dwojga dzieci nie zostałoby uznane za pełnoletnie na gruncie burundyjskiego kodeksu cywilnego. Obydwoje pozostają więc pod opieką skarżącej do ukończenia 21 roku życia. Skarżąca doszła do wniosku, że zgodnie z art. 2 ust. 3 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego miała prawo do dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu w odniesieniu do obojga jej dzieci – do czasu ukończenia przez nie 21 lat i ustania opieki.

11 Decyzją z dnia 3 lutego 2017 r. (zwaną dalej „decyzją oddalającą zażalenie”) organ upoważniony do zawierania umów o pracę Komisji Europejskiej (zwany dalej „OUZU”) oddalił zażalenie skarżącej. OUZU przypomniał orzecznictwo, zgodnie z którym przepisy uprawniające do świadczeń pieniężnych należy interpretować w sposób ścisły, odsyłając w tym względzie do pkt 90 wyroku z dnia 8 kwietnia 2008 r., Bordini/Komisja (F-134/06, EU:F:2008:40). Ponadto OUZU podkreślił, że zgodnie z art. 2 ust. 2 akapit trzeci załącznika VII do regulaminu pracowniczego zainteresowanych dzieci nie można

było uznać za pozostające na utrzymaniu skarżącej, ponieważ przepis ten przewiduje, że spoczywający na pracowniku obowiązek alimentacyjny względem danego dziecka musi wynikać z orzeczenia sądu wydanego na podstawie przepisów prawa państwa członkowskiego. Tymczasem zdaniem OUZU wyrok sądu rejonowego w Buyenzi oparty był na przepisach prawa państwa trzeciego. OUZU wywiódł z powyższego, że skarżąca nie miała prawa do dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu w odniesieniu do tych dzieci, a PMO wykazał przychylność, przyznając jej te dodatki na Claire i Joe do chwili ukończenia przez nie 18 roku życia.

II. Postępowanie i żądania stron

12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 maja 2017 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

13 W dniu 1 sierpnia 2017 r. Komisja złożyła odpowiedź na skargę.

14 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 5 i 10 lipca 2017 r. Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski wystąpiły z wnioskiem o dopuszczenie ich do niniejszej sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

15 Postanowieniami z dnia 10 sierpnia i 13 września 2017 r. prezes czwartej izby Sądu dopuścił interwencje Rady i Parlamentu. Interwenienci złożyli swoje uwagi odpowiednio w dniach 20 i 27 października 2017 r., a główne strony sporu ustosunkowały się do nich w wyznaczonych terminach.

16 Pismem z dnia 1 września 2017 r. sekretarz Sądu poinformował skarżącą o tym, że Sąd postanowił, na podstawie art. 83 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem, że druga wymiana pism procesowych nie jest konieczna.

17 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 września 2017 r. skarżąca złożyła wniosek o pozwolenie jej na złożenie repliki zgodnie z art. 83 § 2 regulaminu postępowania. W szczególności skarżąca domagała się w istocie pozwolenia na złożenie repliki w zakresie argumentacji zawartej w pkt 48 i nast. odpowiedzi na skargę.

18 Postanowieniem z dnia 29 września 2017 r. Sąd pozwolił skarżącej na złożenie repliki w zakresie pkt 48–59 odpowiedzi na skargę. Skarżąca złożyła replikę w dniu 13 listopada 2017 r. Komisja przedstawiła duplikę w dniu 5 stycznia 2018 r.

19 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (czwarta izba) postanowił w dniu 8 marca 2018 r. o otwarciu ustnego etapu postępowania.

20 Na rozprawie w dniu 13 kwietnia 2018 r. Sąd wysłuchał wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na pytania Sądu.

21 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie niezgodności z prawem art. 2 ust. 2 akapit trzeci załącznika VII do regulaminu pracowniczego;

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz, w stosownym wypadku, decyzji oddalającej zażalenie;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

22 Komisja i Rada wnoszą do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

23 Parlament wnosi do Sądu o odrzucenie skargi jako częściowo niedopuszczalnej, a w każdym razie oddalenie jej jako bezzasadnej.

III. Co do prawa

A. W przedmiocie dopuszczalności skargi

24 Na etapie dupliki Komisja wyraziła wątpliwości co do prawidłowości postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

25 Z jednej strony, jeśli chodzi o Joe, Komisja uważa, że skarżąca powinna była wnieść zażalenie na pismo PMO z dnia 6 maja 2015 r., zamiast wnosić zażalenie na zaskarżoną decyzję. Z drugiej strony, co się tyczy Claire, Komisja podkreśla, że wypłata dodatku została wstrzymana w czerwcu 2016 r., co wynika z rozliczenia wynagrodzenia skarżącej za ten miesiąc. Komisja uważa zatem, że skarżąca powinna była wnieść zażalenie na rozliczenie wynagrodzenia z czerwca 2016 r., a nie wobec zaskarżonej decyzji.

26 Skarżąca wnosi o oddalenie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję, podkreślając, że jej wniosek o kontynuowanie wypłaty dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu złożony w dniu 17 maja 2016 r. do PMO był nowym wnioskiem o przyznanie dodatku na podstawie art. 2 ust. 3 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

27 Argumentacja Komisji sprowadza się w istocie do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja stanowiła, z jednej strony, potwierdzenie pisma PMO z dnia 6 maja 2015 r. w odniesieniu do dodatku wypłacanego na Joe, a z drugiej strony, rozliczenia wynagrodzenia skarżącej za czerwiec 2016 r. w odniesieniu do Claire.

28 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skarga o stwierdzenie nieważności aktu wyłącznie potwierdzającego wcześniejszą decyzję, która nie została zaskarżona w terminie, jest niedopuszczalna (zob. wyrok z dnia 7 lutego 2001 r., Inpesca/Komisja, T-186/98, EU:T:2001:42, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo). Akt jest uważany za wyłącznie potwierdzający wcześniejszą decyzję, jeśli w porównaniu z nią nie zawiera żadnego nowego elementu i nie został poprzedzony ponownym rozpatrzeniem sytuacji adresata tej decyzji (zob. postanowienie z dnia 26 października 2016 r., Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring/Komisja, T-611/15, niepublikowane, EU:T:2016:643, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 W niniejszym przypadku, po pierwsze, jeśli chodzi o Joe, należy stwierdzić, że pismo PMO z dnia 6 maja 2015 r. dotyczyło zaprzestania wypłaty dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu – na Joe – na podstawie art. 2 ust. 3 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego. Należy zatem stwierdzić, że wobec niewniesienia przez skarżącą zażalenia pismo PMO z dnia 6 maja 2015 r. stało się ostateczne.

30 Niemniej jednak należy podkreślić, że zaskarżona decyzja obejmowała wniosek o kontynuowanie wypłaty dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu w odniesieniu do Joe i Claire, który to wniosek skarżąca złożyła do PMO w dniu 17 maja 2016 r. Tymczasem wniosek ten opiera się nie na

art. 2 ust. 3 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, lecz na art. 2 ust. 3 lit. b) tego samego załącznika. Tym samym przedmiot zaskarżonej decyzji był inny niż przedmiot pisma PMO z dnia 6 maja 2015 r. i w związku z tym zaskarżona decyzja nie stanowi potwierdzenia tego pisma.

31 Z drugiej strony, co się tyczy Claire, wystarczy stwierdzić, że jak wynika z rozliczenia wynagrodzenia skarżącej z czerwca 2016 r., wypłata dodatku, o którym mowa w art. 2 ust. 3 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, została wstrzymana. Tymczasem, jak przypomniano w pkt 30 powyżej, zaskarżona decyzja dotyczyła wniosku o kontynuowanie wypłaty dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu w odniesieniu do Joe i Claire, który to wniosek skarżąca złożyła do PMO w dniu 17 maja 2016 r. na podstawie art. 2 ust. 3 lit. b) tego samego załącznika. Przedmiot zaskarżonej decyzji był więc inny niż przedmiot decyzji wynikającej z rozliczenia wynagrodzenia z czerwca 2016 r. i w związku z tym zaskarżona decyzja nie stanowi potwierdzenia tej ostatniej.

32 Wbrew twierdzeniom Komisji, to zatem właśnie zaskarżoną decyzję skarżąca powinna była zaskarżyć zażaleniem na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego. Skarżąca złożyła takie zażalenie w dniu 5 października 2016 r.

33 W konsekwencji należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie postępowanie poprzedzające wniesienie skargi zostało przeprowadzone prawidłowo.

34 Wobec powyższego niniejsza skarga jest dopuszczalna.

B. Co do istoty

1. W przedmiocie żądania pierwszego, zmierzającego do stwierdzenia przez Sąd niezgodności z prawem art. 2 ust. 2 akapit trzeci załącznika VII do regulaminu pracowniczego

35 W swoim żądaniu pierwszym skarżąca wnosi do Sądu o stwierdzenie nieważności art. 2 ust. 2 akapit trzeci załącznika VII do regulaminu pracowniczego, który PMO zastosował w zaskarżonej decyzji.

36 W tym względzie należy przypomnieć, że nie jest rolą sądu Unii dokonywanie ustaleń co do zasady (wyrok z dnia 16 grudnia 2004 r., De Nicola/EBI, T-120/01 i T-300/01, EU:T:2004:367, pkt 136). Jednakże, w świetle całości skargi, należy uznać, że w ramach swego żądania pierwszego skarżąca podnosi posiłkowo zarzut niezgodności z prawem art. 2 ust. 2 akapit trzeci załącznika VII do regulaminu pracowniczego (zwanego dalej „spornym przepisem").

2. W przedmiocie żądania drugiego zmierzającego do stwierdzenia przez Sąd nieważności zaskarżonej decyzji oraz, w stosownym wypadku, decyzji oddalającej zażalenie

a) W kwestii przedmiotu żądania drugiego

37 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zażalenie administracyjne i jego oddalenie – w sposób wyraźny lub dorozumiany – stanowią integralną część złożonej procedury i są jedynie wstępnym warunkiem wniesienia sprawy do sądu (wyroki: z dnia 21 września 2011 r., Adjemian i in./Komisja, T-325/09 P, EU:T:2011:506, pkt 32; z dnia 15 września 2017 r., Skareby/ESDZ, T-585/16, EU:T:2017:613, pkt 18). W związku z powyższym, jako że w systemie regulaminu pracowniczego zainteresowany powinien złożyć zażalenie na decyzję, z którą się nie zgadza, skarga jest dopuszczalna niezależnie od tego, czy jest skierowana przeciwko samej decyzji będącej przedmiotem zażalenia, decyzji o oddaleniu zażalenia, czy obu tym decyzjom łącznie, o ile zażalenie i skarga zostały wniesione w terminach określonych w art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego (wyroki: z dnia 26 stycznia 1989 r., Koutchoumoff/Komisja, 224/87, EU:C:1989:38, pkt 7; z dnia 5 listopada 2014 r., Komisja/Thomé, T-669/13 P, EU:T:2014:929,

pkt 21). Jednak zgodnie z zasadą ekonomii procesowej sąd może postanowić, iż nie ma potrzeby rozstrzygania żądań dotyczących konkretnie decyzji o oddaleniu zażalenia, jeżeli stwierdzi, że nie mają one autonomicznej treści i w rzeczywistości pokrywają się z żądaniami dotyczącymi decyzji, na którą złożono zażalenie (wyroki: z dnia 17 stycznia 1989 r., Vainker/Parlament, 293/87, EU:C:1989:8, pkt 7, 8; z dnia 24 kwietnia 2017 r., HF/Parlament, T-584/16, EU:T:2017:282, pkt 72). Może tak być, między innymi, w przypadku, gdy stwierdzi, że decyzja oddalająca zażalenie jest decyzją wyłącznie potwierdzającą decyzję będącą przedmiotem zażalenia i że, co za tym idzie, stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej zażalenie nie wywiera na sytuację prawną zainteresowanej osoby żadnego skutku odrębnego od tego, który wynika ze stwierdzenia nieważności pierwotnej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2011 r., Adjemian i in./Komisja, T-325/09 P, EU:T:2011:506, pkt 33).

38 Jednakże z orzecznictwa wynika, że z uwagi na rozwojowy charakter postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, w momencie oddalania skargi organ może zostać zmuszony do uzupełnienia lub zmiany powodów, na podstawie których wydał zaskarżony akt (zob. podobnie wyrok z dnia 9 grudnia 2009 r., Komisja/Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, pkt 55–60).

39 Tym samym, w celu udzielenia odpowiedzi na to zażalenie, organ może przedstawić bardziej szczegółowe powody w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Przyjmuje się, że takie szczegółowe uzasadnienie dotyczące indywidualnego przypadku, przedstawione przed wniesieniem skargi do sądu, pokrywa się z decyzją odmowną i należy je zatem uważać za istotne informacje przy ocenie zgodności tej decyzji z prawem (zob. podobnie wyrok z dnia 9 grudnia 2009 r., Komisja/Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, pkt 59, 60).

40 W niniejszym przypadku decyzja o oddaleniu zażalenia potwierdza odrzucenie wniosku o kontynuowanie okresu wypłaty dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu dokonane przez PMO w zaskarżonej decyzji. Niemniej jednak, jak wynika z pkt 11 powyżej, OUZU w decyzji oddalającej zażalenie uzupełnił zaskarżoną decyzję, dodając, że podstawą prawa do przyznania dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu jest obowiązek alimentacyjny, który musi wynikać z orzeczenia sądu opartego na ustawodawstwie państwa członkowskiego. Na podstawie tego nowego uzasadnienia OUZU stwierdził, że zainteresowanych dzieci nie sposób uznać za pozostające na utrzymaniu skarżącej, gdyż wyrok sądu rejonowego w Buyenzi nie opierał się na przepisach prawa państwa członkowskiego. Jednakże OUZU wskazał, że organ wykazał przychylność, przyznając skarżącej dodatki na dziecko pozostające na utrzymaniu do osiągnięcia przez Joe i Claire 18 roku życia, mimo że skarżąca nie miała prawa do tych świadczeń.

41 Z powyższego wynika, że decyzja o oddaleniu zażalenia uwzględnia te kwestie prawne, których PMO nie wziął pod uwagę przy wydawaniu zaskarżonej decyzji.

42 Zatem, z uwagi na rozwojowy charakter postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, przy badaniu zgodności z prawem zaskarżonej decyzji należy brać pod uwagę uzasadnienie zawarte w decyzji oddalającej zażalenie.

b) W przedmiocie zarzutów skargi

43 W swojej skardze skarżąca podnosi pięć zarzutów, z których cztery pierwsze zostały podniesione na poparcie zarzutu niezgodności z prawem spornego przepisu. Zarzut pierwszy opiera się na naruszeniu zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub ze względu na urodzenie. Zarzut drugi oparty jest na naruszeniu zasady równości i niedyskryminacji między urzędnikami a pracownikami. Zarzut trzeci wynika z naruszenia prawa do edukacji i zasady działania zgodnie z dobrem dziecka. Zarzut czwarty wynika z naruszenia art. 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) oraz zasady proporcjonalności i legalności. Zarzut piąty dotyczy naruszenia prawa i naruszenia zasady dobrej administracji oraz obowiązku staranności i obowiązku wspomagania.

44 Ponadto w replice skarżąca podnosi zarzut szósty, oparty na naruszeniu zasad pewności prawa, przewidywalności i praw nabytych.

1) W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub ze względu na urodzenie

45 Skarżąca podnosi, że sporny przepis narusza zakaz dyskryminacji ze względu na urodzenie lub przynależność państwową, ustanowiony w art. 21 karty i w art. 1d regulaminu pracowniczego w zakresie, w jakim wyklucza możliwość uznania dziecka niebędącego obywatelem Unii Europejskiej, które pozostaje na utrzymaniu obywatela Unii, za dziecko pozostające na utrzymaniu do celów przyznania rozpatrywanego dodatku.

46 Skarżąca podkreśla, że na podstawie przepisów prawa prywatnego międzynarodowego status osobowy osoby fizycznej reguluje prawo kraju obywatelstwa tej osoby, niezależnie od właściwego sądu. Wynika z tego, że Joe i Claire mają obywatelstwo burundyjskie, a zatem do ich statusu osobowego zastosowanie ma prawo burundyjskie. Odmowa kontynuowania wypłaty skarżącej dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu nastąpiła wobec tego ze względu na przynależność państwową tych dzieci.

47 Skarżąca podnosi w replice, że jurysdykcja w zakresie prawa rodzinnego oparta jest na miejscu zwykłego pobytu dziecka lub rodzica. Twierdzi zatem, że skoro w chwili wystąpienia okoliczności faktycznych ani ona, ani zainteresowane dzieci nie mieli miejsca zwykłego pobytu w państwie członkowskim, sądy Unii nie są właściwe do wydawania orzeczeń w sprawie opieki nad tymi dziećmi. Skarżąca podnosi, że w braku orzeczenia w sprawie opieki nad dziećmi nie mogłyby one opuścić terytorium Burundi ze skarżącą w celu złożenia wniosku o przyznanie opieki w jednym z państw członkowskich. Skarżąca uważa, iż wynika z tego, że z uwagi na obywatelstwo dzieci to władze burundyjskie były właściwe do wydawania orzeczeń w zakresie opieki.

48 Następnie skarżąca podnosi, że nie mogłaby złożyć wniosku o uznanie wyroku sądu rejonowego w Buyenzi w państwie członkowskim. W tym względzie uważa ona, że nawet jeżeli zgodnie z art. 15 Konwencji o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci, sporządzonej w Hadze dnia 19 października 1996 r. (zwanej dalej „konwencją haską z 1996 r."), w zakresie środków ochrony dzieci, zastosowanie ma prawo miejsca stałego pobytu dziecka, konwencja ta nie ma zastosowania do niniejszej sprawy. Wynika to z faktu, że Burundi nie jest stroną tej konwencji, a konwencja ta mogłaby mieć zastosowanie jedynie pod warunkiem, że miejsce stałego pobytu dziecka znajdowałoby się na terytorium umawiającego się państwa. Tymczasem w niniejszym przypadku nie miałaby ona możliwości złożenia wniosku o uznanie wyroku sądu rejowego w Buyenzi w państwie członkowskim, ponieważ ani ona, ani zainteresowane dzieci, nie mieli miejsca stałego pobytu w państwie Unii. Na rozprawie skarżąca potwierdziła, że w momencie wydania wyroku sądu rejonowego w Buyenzi nie miała miejsca stałego pobytu w Belgii.

49 Ponadto w replice skarżąca podnosiła, że – na wypadek gdyby Sąd potwierdził decyzję o pozbawieniu zainteresowanych dzieci możliwości korzystania z przedmiotowych dodatków – złożyła w Belgii wniosek o ich przysposobienie.

50 Wreszcie skarżąca podnosi, że nawet gdyby uzyskała uznanie wyroku sądu rejonowego w Buyenzi w państwie członkowskim, podstawą tego orzeczenia dalej byłyby przepisy państwa trzeciego, a orzeczenia o uznaniu nie można uznać za orzeczenie sądowe wydane na podstawie przepisów państwa członkowskiego dotyczących ochrony małoletnich.

51 Parlament, Rada i Komisja wnoszą o oddalenie zarzutu pierwszego.

52 Należy na wstępie podkreślić, że jako kryterium przyznania dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu sporny przepis nie określa wyraźnie obywatelstwa dziecka, ale prawo będące podstawą orzeczenia, z którego wynika obowiązek alimentacyjny wobec dziecka, na rzecz którego wypłacany jest dodatek.

53 Skarżąca twierdzi jednak, że kryterium to pociąga za sobą dyskryminację ze względu na obywatelstwo danego dziecka. Zdaniem skarżącej prawem będącym podstawą orzeczenia, z którego wynika obowiązek alimentacyjny wobec dziecka, jest prawo państwa, którego obywatelstwo dziecko posiada.

54 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że konwencja haska z 1996 r., na którą powołuje się Komisja na poparcie stanowiska, że prawem właściwym do opieki nad małoletnimi, jest prawo państwa, w którym małoletni ma miejsce zwykłego pobytu, nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Należy bowiem podkreślić, że z jednej strony, jak podkreśla skarżąca, Burundi nie jest stroną tej konwencji, a z drugiej strony, zgodnie z art. 2 tej konwencji stosuje się ją wyłącznie do dzieci w wieku poniżej 18 lat, podczas gdy Joe i Claire mają ponad 18 lat.

55 Po drugie, należy podkreślić, że w niniejszej sprawie wobec braku umowy międzynarodowej, która miałaby zastosowanie, ciężar udowodnienia, jakie prawo krajowe reguluje opiekę nad Joe i Claire spoczywa na stronie, która się na nie powołuje. Tymczasem w niniejszej sprawie skarżąca nie wskazała nawet przepisów prawa krajowego, zgodnie z którymi prawem właściwym do opieki nad danymi dziećmi jest, jej zdaniem, prawo państwa, którego są obywatelami.

56 Wynika z tego, że skarżąca nie wykazała, że sporny przepis skutkuje dyskryminacją ze względu na przynależność państwową.

57 Z uwagi na powyższe zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

2) W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu zasady równości i niedyskryminacji między urzędnikami a pracownikami

58 Skarżąca uważa, że art. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego stanowi przejaw dyskryminacji między urzędnikami i pracownikami, którzy wnioskują o uznanie dziecka za dziecko pozostające na utrzymaniu, w zależności od tego, czy ich wniosek opiera się na art. 2 ust. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego czy też na art. 2 ust. 2 akapit drugi tegoż załącznika, czyli na spornym przepisie. Sporny przepis miałby zatem stawiać w nierównej sytuacji urzędników i pracowników, którzy będąc w tej samej sytuacji polegającej na konieczności utrzymania dziecka lub krewnego, podlegaliby innym warunkom przyznania przedmiotowego dodatku w zależności od ustawodawstwa, na jakim opiera się ciążący na nich obowiązek.

59 Po pierwsze, skarżąca podkreśla, że art. 2 ust. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, który pozwala zrównać dziecko pozostające na utrzymaniu jakiejkolwiek osoby z osobą, względem której na urzędniku ciąży znacznej wagi obowiązek alimentacyjny, nie wyklucza takiego zrównania, w przypadku, gdy prawo będące podstawą ustawowego obowiązku alimentacyjnego jest prawem państwa trzeciego.

60 Po drugie, skarżąca podnosi, że art. 2 ust. 2 akapit drugi załącznika VII do regulaminu pracowniczego, który przyznaje status dziecka pozostającego na utrzymaniu dziecku przysposobionemu lub dziecku, wobec którego zostało wszczęte postępowanie w sprawie przysposobienia, także nie wyklucza uznania go za dziecko pozostające na utrzymaniu, jeżeli przysposobienie opiera się na ustawodawstwie państwa trzeciego.

61 Parlament, Rada i Komisja wnoszą o oddalenie zarzutu drugiego.

62 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada równego traktowania lub zasada niedyskryminacji wymagają, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i by różne sytuacje nie były traktowane w identyczny sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 95; z dnia 12 września 2006 r., Eman i Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, pkt 57). Zasada równego traktowania lub niedyskryminacji, ustanowiona w art. 1d regulaminu pracowniczego, jest normą o charakterze ogólnym, mającą zastosowanie do prawa służby publicznej Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 grudnia 1982 r. Micheli i in./Komisja, od 198/81 do 202/81, EU:C:1982:411, pkt 5, 6; z dnia 15 kwietnia 2010 r., Gualtieri/Komisja, C-485/08 P, EU:C:2010:188, pkt 70).

63 W niniejszym przypadku należy dokonać porównania, po pierwsze, sytuacji urzędników i pracowników mających na utrzymaniu dziecko na podstawie orzeczenia opartego na przepisach państwa trzeciego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 akapit pierwszy załącznika VII do regulaminu pracowniczego; po drugie, sytuacji urzędników lub pracowników, zobowiązanych z mocy przepisów prawa państwa trzeciego z tytułu obowiązku alimentacyjnego wobec osoby, której utrzymanie wiąże się z wysokimi wydatkami, o których mowa w art. 2 ust. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego; a po trzecie, sytuacji urzędników i pracowników, na których ciążą obowiązki alimentacyjne wynikające z orzeczenia sądu na podstawie przepisów państwa trzeciego, której to sytuacji, w przeciwieństwie do poprzednich, nie regulują żadne przepisy art. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

64 W tym względzie, po pierwsze, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 2 ust. 2 akapit pierwszy załącznika VII do regulaminu pracowniczego za „dzieci pozostające na utrzymaniu" uważa się dzieci przysposobione przez urzędnika lub jego małżonka, pod warunkiem że na ich utrzymanie urzędnik „rzeczywiście łoży". Po drugie, na podstawie spornego przepisu, za „dzieci pozostające na utrzymaniu" uważa się dzieci urzędnika lub jego małżonka niepochodzące z małżeństwa lub przysposobione, ale względem których „na mocy decyzji organu sądowego, opartej na ustawodawstwie państwa członkowskiego w sprawie ochrony nieletnich [małoletnich], urzędnik ma obowiązek alimentacyjny". Wreszcie, po trzecie, na zasadzie wyjątku i na podstawie uzasadnionej decyzji organu powołującego instytucji, organu lub danej jednostki organizacyjnej Unii, każda osoba, w tym osoba dorosła i członek rodziny urzędnika, inna niż dzieci urzędnika lub jego małżonka pochodzące z małżeństwa, niepochodzące z małżeństwa lub przysposobione, na mocy art. 2 ust. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego może być traktowana tak jak „dziecko pozostające na utrzymaniu", jeżeli wobec tej osoby na urzędniku ciąży „ustawowy obowiązek alimentacyjny", a „[jej] utrzymanie wiąże się z wysokimi wydatkami" (wyrok z dnia 16 stycznia 2018 r., SE/Rada, T-231/17, niepublikowany, EU:T:2018:3, pkt 38).

65 Tak więc art. 2 ust. 2 akapit pierwszy załącznika VII do regulaminu pracowniczego nie oznacza, że prawo, na którym opiera się decyzja o przysposobieniu, musi być prawem państwa członkowskiego. Artykuł 2 ust. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego także nie przewiduje, żeby prawo, na którym opiera się obowiązek alimentacyjny, musiało być prawem państwa członkowskiego. Przeciwnie natomiast, sporny przepis wymaga, aby prawo będące podstawą orzeczenia, z którego wynika obowiązek alimentacyjny, było prawem państwa członkowskiego. Wynika z tego, że żądając, aby prawo będące podstawą obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w spornym przepisie, było prawem państwa członkowskiego, regulamin pracowniczy mniej korzystnie traktuje urzędników i pracowników objętych tym przepisem.

66 W tych okolicznościach należy ustalić, czy – jak twierdzi skarżąca – urzędnicy i pracownicy, o których mowa w art. 2 ust. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego i w art. 2 ust. 2 akapit drugi tegoż załącznika, z jednej strony, oraz ci, którzy tak jak skarżąca, wchodzą w zakres spornego przepisu, z drugiej strony, znajdują się w porównywalnej sytuacji (zob. wyrok z dnia 9 marca 2017 r., Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 W tym względzie trzeba zaznaczyć, że art. 2 ust. 2 akapit pierwszy załącznika VII do regulaminu pracowniczego, sporny przepis oraz art. 2 ust. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego odnoszą się odpowiednio do trzech różnych grup dzieci lub osób, które mogą być uznane za „dzieci pozostające na utrzymaniu" w rozumieniu regulaminu pracowniczego (wyrok z dnia 16 stycznia 2018 r., SE/Rada, T-231/17, niepublikowany, EU:T:2018:3, pkt 37).

68 Z jednej strony bowiem sporny przepis oraz art. 2 ust. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego opierają się na istnieniu obowiązku alimentacyjnego wobec osób, które nie wykazują więzi rodzinnej z danym urzędnikiem. Jednakże stosując w tych przepisach dwa odrębne pojęcia obowiązku alimentacyjnego, jednego powstałego „na mocy decyzji organu sądowego" i drugiego „z mocy prawa", prawodawca Unii zamierzał uregulować tym przepisem dwie odmienne sytuacje (wyrok z dnia 16 stycznia 2018 r., SE/Rada, T-231/17, niepublikowany, EU:T:2018:3, pkt 39). Sporny przepis wymaga, aby obowiązek alimentacyjny został nałożony orzeczeniem sądu wydanym na podstawie przepisów dotyczących ochrony małoletnich. Przepis ten dotyczy w szczególności ustanowienia opieki dla małoletniego. Natomiast art. 2 ust. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego dotyczy ustawowego obowiązku alimentacyjnego wobec rodzica lub krewnego, niekoniecznie małoletniego. Ponadto przepis ten wymaga, aby utrzymanie osoby, wobec której urzędnik ma obowiązek alimentacyjny, wiązało się z „wysokimi wydatkami" oraz aby urzędnik dostarczył „odpowiednie dowody" w celu wykazania, że obowiązki związane z utrzymaniem danej osoby wykraczają poza zwyczajne (zob. podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2009 r., Klein/Komisja, F-32/08, EU:F:2009:3, pkt 45).

69 Z drugiej strony nie można także uznać za porównywalne sytuacji pracowników i urzędników mających obowiązek alimentacyjny wynikający ze spornego przepisu oraz sytuacji pracowników i urzędników mających na utrzymaniu dziecko na mocy orzeczenia o przysposobieniu, o którym mowa w art. 2 ust. 2 akapit pierwszy załącznika VII do regulaminu pracowniczego. W istocie przysposobienie i opieka wykazują znaczne różnice. Po pierwsze, należy podkreślić, że w odróżnieniu od przysposobienia opieka kończy się co do zasady, kiedy dziecko osiąga wiek pełnoletniości. Po drugie, należy zauważyć, że co do zasady opiekę można odwołać, natomiast przysposobienie, które stanowi formę więzi rodzinnej, ma charakter trwały.

70 Z powyższego wynika, że urzędników i pracowników, o których mowa w art. 2 ust. 2 akapit pierwszy i ust. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, a także w spornym przepisie nie można uznać za znajdujących się w tej samej sytuacji, zatem ustanowienie, w regulaminie pracowniczym, różnych warunków przyznawania dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu nie może także naruszać zasady równego traktowania.

71 W konsekwencji zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

3) W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia prawa do edukacji i zasady dobra dziecka

72 Skarżąca podnosi, że każde dziecko ma prawo do nauki. Edukacja ta ma jednak swoją cenę. Jest to tym bardziej prawdziwe w odniesieniu do nauki dzieci pozostających na utrzymaniu takiego pracownika jak skarżąca, zatrudnionego w delegaturze Unii w państwie trzecim, na terytorium którego nauka na poziomie równoważnym z nauczaniem w Europie jest kosztowna. Tymczasem uniemożliwiając przyznanie dodatków na dziecko pozostające na utrzymaniu urzędników i pracowników, którzy pod ich opieką mają dzieci będące obywatelami państw trzecich, przepis będący przedmiotem zarzutu niezgodności z prawem narusza art. 14 i 24 karty.

73 Parlament, Rada i Komisja wnoszą o oddalenie zarzutu trzeciego.

74 W tym względzie w pierwszej kolejności należy ustalić, czy wyłączenie przez sporny przepis – spod pojęcia dziecka pozostającego na utrzymaniu – dziecka oddanego pod opiekę urzędnika lub pracownika na podstawie decyzji organu sądowego opartego na ustawodawstwie państwa trzeciego należy uznać za naruszenie art. 14 karty. Przepis ten, zatytułowany „Prawo do nauki", stanowi, co następuje:

„Każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego".

75 Aby dokonać wykładni tego przepisu, należy wziąć pod uwagę Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17), zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i art. 52 ust. 7 karty (wyrok z dnia 19 września 2013 r., szczególna procedura kontroli orzeczenia Komisja/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, pkt 27). Z wyjaśnień dotyczących art. 14 karty wynika, że artykuł ten jest oparty zarówno na wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich, jak i na art. 2 pierwszego protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., który stanowi:

„Nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania, Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniami religijnymi i filozoficznymi".

76 W przeciwieństwie do tego, co zdaje się sugerować skarżąca w swej argumentacji, z powyższego nie da się wywieść ze spoczywającego na Unii na mocy art. 14 Karty obowiązku działania polegającego na zapewnieniu swoim urzędnikom i pracownikom środków finansowych umożliwiających pozostającym na ich utrzymaniu dzieciom naukę w określonym trybie.

77 A zatem nawet przy założeniu, że dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu ma na celu pokrycie wydatków na edukację poniesionych przez urzędnika na pozostające na jego utrzymaniu dziecko, nie można uznać, że prawo do nauki zapisane w art. 14 karty wymaga objęcia tym dodatkiem także dziecka pozostającego pod opieką urzędnika lub pracownika na podstawie decyzji organu sądowego opartej na ustawodawstwie państwa trzeciego.

78 W drugiej kolejności należy ocenić, czy wyłączenie przez sporny przepis spod pojęcia dziecka pozostającego na utrzymaniu dziecka znajdującego się pod opieką urzędnika lub pracownika na podstawie orzeczenia organu sądowego opartego na ustawodawstwie państwa trzeciego należy uznać za naruszenie zasady dobra dziecka zapisanej w art. 24 ust. 2 karty. Przepis ten stanowi:

„We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka".

79 W tym względzie należy zaznaczyć, że jak wynika z wyjaśnień dotyczących art. 24 karty, artykuł ten opiera się na Konwencji o prawach dziecka, podpisanej w Nowym Jorku 20 listopada 1989 roku i ratyfikowanej przez wszystkie państwa członkowskie, w szczególności na jej artykułach 3, 9, 12 i 13. Z art. 1 tej konwencji wynika, że „[w] rozumieniu niniejszej konwencji »dziecko« oznacza każdą istotę ludzką w wieku poniżej osiemnastu lat, chyba, że zgodnie z prawem odnoszącym się do dziecka uzyska ono wcześniej pełnoletniość".

80 Ponieważ w niniejszej sprawie Joe i Claire są w wieku powyżej 18 lat, nie mogą one być uważane za „dzieci" w rozumieniu konwencji nowojorskiej z 1989 r., o której mowa w pkt 79 powyżej, zatem nie można do nich stosować art. 24 karty.

81 Wynika z tego, że Sąd nie może uznać, iż wyłączenie przez sporny przepis określonej kategorii dzieci spod pojęcia dziecka pozostającego na utrzymaniu i z możliwości korzystania z dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu stanowi naruszenie art. 24 Karty.

82 W związku z powyższym zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.

4) W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 52 karty oraz zasady proporcjonalności i zasady legalności

83 Skarżąca podnosi, że prawodawca powinien był wyraźnie wyjaśnić, uwzględniając zasadę proporcjonalności zawartą w art. 52 karty, dlaczego wykluczył dzieci – oddane pod opiekę urzędnika lub pracownika na podstawie decyzji organu sądowego, opartej na ustawodawstwie państwa trzeciego – spod pojęcia dzieci pozostających na utrzymaniu. Nie przewidując wyjaśnień w tym względzie, sporny przepis narusza art. 52 karty.

84 Rada i Komisja wnoszą o oddalenie zarzutu czwartego jako bezzasadnego, Parlament zaś ze swej strony podnosi jego niedopuszczalność.

i) W przedmiocie dopuszczalności zarzutu czwartego

85 Parlament uważa, że zarzut czwarty jest niedopuszczalny, ponieważ istotne kwestie prawne, na których zarzut ten się opiera, nie wynikają jego zdaniem z treści samej skargi. Skarżąca nie przedstawiła bowiem żadnego argumentu prawnego na poparcie zarzucanego naruszenia zasady proporcjonalności i zasady legalności.

86 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającym zastosowanie do postępowania przed Sądem na podstawie art. 53 akapit pierwszy tegoż statutu oraz art. 76 lit. d) regulaminu postępowania, skarga powinna określać przedmiot sporu i zawierać zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów. Elementy te winny być na tyle jasne i precyzyjne, by umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi, w razie potrzeby bez dodatkowych informacji. W celu zagwarantowania pewności prawa i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości najbardziej istotne okoliczności stanu faktycznego i stanu prawnego, na których opiera się skarga, powinny wynikać, przynajmniej w zarysie, lecz w sposób spójny i zrozumiały, z tekstu samej skargi (postanowienia: z dnia 28 kwietnia 1993 r., De Hoe/Komisja, T-85/92, EU:T:1993:39, pkt 20; z dnia 21 maja 1999 r., Asia Motor France i in./Komisja, T-154/98, EU:T:1999:109, pkt 49).

87 W niniejszym przypadku, po pierwsze, należy stwierdzić, że skarżąca nie sprecyzowała w skardze, na czym polega naruszenie zasady legalności, na którą się powołuje w tytule zarzutu czwartego. Należy zatem stwierdzić niedopuszczalność tego zarzutu w zakresie, w jakim dotyczy zarzucanego naruszenia tej zasady.

88 W drugiej kolejności, co się tyczy zasady proporcjonalności, na którą powołuje się skarżąca, należy z całą pewnością stwierdzić, że jej argumentacja jest zwięzła. Z jej rozwinięcia wynika jednak w sposób wystarczająco jasny i spójny, że dotyczy ona naruszenia zasady proporcjonalności, której art. 52 karty nakazuje przestrzegać przy ograniczaniu praw uznanych przez kartę.

89 Należy zatem uznać zarzut czwarty za dopuszczalny w odniesieniu do naruszenia art. 52 karty praw podstawowych i zasady proporcjonalności.

ii) Co do istoty

90 Artykuł 52 ust. 1 karty praw podstawowych stanowi:

„Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.

91 Z wyjaśnień dotyczących art. 52 wynika, że jego celem jest określenie zakresu praw i zasad karty oraz ustanowienie reguł ich wykładni. W art. 52 ust. 1 określono w szczególności system ograniczeń.

92 Tymczasem w niniejszym przypadku, po pierwsze, należy stwierdzić, że w ramach niniejszego zarzutu skarżąca nie sprecyzowała, jakie prawa lub wolności uznane w karcie miałby ograniczać sporny przepis.

93 Po drugie, należy podkreślić, że w ramach pierwszego i trzeciego zarzutu podniesionych na uzasadnienie niezgodności z prawem spornego przepisu Sąd nie stwierdził, żeby sporny przepis w jakikolwiek sposób ograniczał prawa wynikające z karty.

94 Z powyższego wynika, że skarżąca nie wykazała naruszenia art. 52 ust. 1 karty.

95 Należy zatem oddalić zarzut czwarty, a w konsekwencji zarzut niezgodności z prawem podniesiony przez skarżącą.

5) W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia prawa i naruszenia zasady dobrej administracji oraz obowiązku staranności i obowiązku wspomagania

96 Skarżąca podnosi, że ponieważ sporny przepis jest niezgodny z prawem ze względów przywołanych w ramach zarzutów od pierwszego do czwartego, OUZU, przyjmując zaskarżoną decyzję na podstawie tego przepisu, naruszył prawo oraz naruszył zasadę dobrej administracji. Skarżąca podkreśla, że do momentu doręczenia pisma PMO z dnia 6 maja 2015 r. PMO nie informował jej, że na podstawie spornego przepisu utraciła prawo korzystania z dodatków na dziecko pozostające na utrzymaniu. Skarżąca podnosi również, że wypłata tych dodatków została przerwana nagle.

97 W replice skarżąca podnosi również naruszenie obowiązku starannego działania i wspomagania. Komisja nie dopełniła obowiązków, nie wspomagając skarżącej i nie dając jej wskazówek odnośnie do w jej działań od roku 2011 r. ani nie dając jej czasu na dostosowanie się, począwszy od 2016 r., do nowych wymogów PMO, zgodnie z którymi powinna była dostarczyć orzeczenie wydane na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego. W tym względzie skarżąca wskazuje, że dopiero czytając odpowiedź na skargę Komisji, dowiedziała się, że w opinii PMO orzeczenie o uznaniu wyroku sądu rejonowego w Buyenzi mogło być uznane za orzeczenie wydane na podstawie ustawodawstwa państwa członkowskiego i, co za tym idzie, zostać przyjęte przez PMO jako podstawa do przyznania dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu.

98 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do podnoszonego przez skarżącą naruszenia prawa, należy stwierdzić, że skarżąca ogranicza się do nawiązania do przyczyn niezgodności z prawem podniesionych w ramach czterech pierwszych zarzutów, przy czym w ramach niniejszego zarzutu nie przedstawiła żadnego dodatkowego argumentu zmierzającego do stwierdzenia niezgodności z prawem spornego przepisu lub naruszenia prawa przez OUZU. Ponieważ cztery pierwsze zarzuty skarżącej zostały oddalone, nie ma zatem potrzeby dalszego badania naruszenia prawa podnoszonego na poparcie niniejszego zarzutu.

99 W drugiej kolejności, co się tyczy zasady dobrej administracji, wystarczy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, OUZU nie przerwał wypłaty danych dodatków nagle. Jak zostało bowiem przypomniane w pkt 5 powyżej, w piśmie z dnia 6 maja 2015 r. PMO uprzednio poinformował skarżącą, że wypłata tych świadczeń zostanie przerwana.

100 Po trzecie, jeśli chodzi o naruszenie obowiązku staranności zarzucane przez skarżącą w replice, Komisja podnosi, że ta argumentacja skarżącej jest niedopuszczalna, ponieważ została podniesiona po terminie.

101 W tym względzie należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek staranności administracji wobec jej pracowników, który odzwierciedla równowagę wzajemnych praw i obowiązków stworzoną przez regulamin pracowniczy w zakresie stosunków między organem publicznym a pracownikami służby publicznej, oraz zasada dobrej administracji łączą się w celu zobowiązania organu nadrzędnego – przy podejmowaniu decyzji w sprawie sytuacji urzędnika – do uwzględnienia nie tylko interesu służby, lecz również interesu danego urzędnika (wyroki: z dnia 7 marca 2007 r., Sequeira Wandschneider/Komisja, T-110/04, EU:T:2007:78, pkt 184, 185; z dnia 13 listopada 2014 r., De Loecker/ESDZ, F-78/13, EU:F:2014:246, pkt 76).

102 Tymczasem w swojej skardze skarżąca podniosła naruszenie zasady dobrej administracji w ramach zarzutu piątego. W konsekwencji należy uznać, że argumentacja skarżącej dotycząca naruszenia obowiązku staranności stanowi rozwinięcie jej zarzutu piątego. Należy zatem uznać tę argumentację za dopuszczalną.

103 W tym względzie należy przypomnieć, że obowiązek staranności wymaga w szczególności, by podejmując decyzję w sprawie sytuacji urzędnika, właściwy organ brał pod uwagę wszystkie okoliczności mogące wpłynąć na tę decyzję, uwzględniając przy tym nie tylko interes służby, lecz również interes zainteresowanego urzędnika (wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r., Rodríguez Pérez i in./Komisja, T-114/98 i T-115/98, EU:T:1999:114, pkt 32).

104 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że skarżąca w istocie zamierza z obowiązku staranności wyprowadzić spoczywający na administracji obowiązek działania polegający na wspomaganiu jej i dawaniu jej wskazówek w jej działaniach co najmniej od 2011 roku.

105 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że obowiązek staranności, co do zasady, nie nakłada na administrację żadnego szeroko rozumianego obowiązku działania polegającego na wspomaganiu urzędników lub pracowników Unii. W szczególności nie można racjonalnie oczekiwać należytej staranności od administracji, która rozpatruje wiele wniosków o dodatki na dzieci pozostające na utrzymaniu, by podjęła inicjatywę wspomagania i udzielania wskazówek wszystkim wnioskodawcom w zakresie ewentualnych działań, które mogliby podjąć w celu uzyskania takich dodatków (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 20 lipca 2016 r., Barroso Truta i in./Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, F-126/15, EU:F:2016:159, pkt 74).

106 Organ administracji może co najwyżej być zobowiązany do wypełniania zobowiązań w ramach obowiązku staranności, gdy są spełnione szczególne okoliczności, uwzględniając zwłaszcza skrajnie trudną sytuację, w której znajduje się wnioskodawca (zob. podobnie wyrok z dnia 28 października 2010 r., U/Parlament, F-92/09, EU:F:2010:140, pkt 65–67, 85, 88). Tymczasem skarżąca nie wykazuje takich okoliczności ani nawet nie twierdzi, że takowe w niniejszym przypadku wystąpiły.

107 Po drugie, należy także zauważyć, że każdy dochowujący zwykłej staranności urzędnik powinien znać regulamin pracowniczy, a w szczególności zasady regulujące jego wynagrodzenie, w tym dotyczące dodatków rodzinnych. Zgodnie z orzecznictwem oceny zwykłej staranności, jakiej można oczekiwać od urzędnika lub pracownika, dokonuje się w świetle jego wyszkolenia, zaszeregowania i doświadczenia zawodowego (wyrok z dnia 17 maja 2017 r., Piessevaux/Rada, T-519/16, niepublikowany, EU:T:2017:343, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).

108 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że skarżąca wstąpiła do służby Komisji w 2007 r. w charakterze członka personelu kontraktowego należącego do grupy funkcyjnej IV. Na podstawie tabeli zamieszczonej w art. 80 ust. 2 WZIP ta grupa funkcyjna obejmuje zadania odpowiadające następującemu opisowi: „Zadania administracyjne, doradcze, językowe oraz równoważne zadania techniczne, wykonywane pod nadzorem urzędników lub personelu tymczasowego". Zgodnie z art. 82 ust. 2 lit. c) zatrudnienie członka personelu w tej grupie funkcyjnej wymaga, co najmniej, poziomu wykształcenia odpowiadającego ukończonym studiom uniwersyteckim trwającym, co najmniej, trzy lata, potwierdzonego dyplomem, lub, gdy jest to uzasadnione interesem służby, wykształcenia zawodowego na równoważnym poziomie. Jednakże brzmienie spornego przepisu jest jasne w zakresie, w jakim wyraźnie uzależnia wypłatę dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu na dziecko, względem którego na urzędniku ciąży obowiązek alimentacyjny, od tego, żeby ten obowiązek wynikał z orzeczenia organu sądowego, opartego na ustawodawstwie państwa członkowskiego, w związku z czym dla członka personelu kontraktowego – takiego jak skarżąca, posiadającego jej doświadczenie, poziom wykształcenia oraz taki jak ona stopień zaszeregowania – powinno być oczywiste, że orzeczenie wydane na podstawie ustawodawstwa państwa trzeciego, takie jak wyrok sądu rejonowego w Buyenzi, nie mogło być podstawą przyznania dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu. W każdym razie zwykła staranność, której można by oczekiwać od takiego pracownika, wymagałaby, aby w tej sprawie zasięgnął on informacji od administracji. W tych okolicznościach skarżąca nie ma podstaw, by twierdzić, że wymóg dotyczący przedstawienia orzeczenia wydanego na podstawie przepisów państwa członkowskiego jest nowy i że w konsekwencji Komisja powinna była dać jej czas na dostosowanie się, począwszy od 2016 r.

109 Należy zatem oddalić argumentację skarżącej opartą na naruszeniu obowiązku staranności jako bezzasadną.

110 Jeśli chodzi o obowiązek wspomagania, ciążący na administracji na podstawie art. 24 regulaminu pracowniczego, dotyczy on ochrony zapewnianej urzędnikom przez instytucję przed działaniami osób trzecich, a nie przed aktami samej instytucji, których kontrola podlega innym postanowieniom regulaminu pracowniczego (wyrok z dnia 9 września 2016 r., De Esteban Alonso/Komisja, T-557/15 P, niepublikowany, EU:T:2016:456, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

111 Tymczasem w niniejszym przypadku argumentacja skarżącej nie dotyczy działań osób trzecich, lecz działania lub zaniechania Komisji. Skarżąca nie ma zatem podstaw, by powoływać się na naruszenie obowiązku wspomagania.

112 W związku z tym należy oddalić niniejszy zarzut jako bezzasadny.

6) W przedmiocie zarzutu szóstego, opartego na naruszeniu praw nabytych, zasad pewności prawa i przewidywalności

113 W replice skarżąca podniosła po raz pierwszy w niniejszym postępowaniu naruszenie zasady praw nabytych oraz zasady pewności prawa i przewidywalności.

114 W tym względzie twierdzi ona, że została wprowadzona w błąd przez PMO aż do chwili wydania decyzji oddalającej zażalenie. Wynika to z faktu, że w czerwcu 2011 r. PMO uznał wyrok sądu rejonowego w Buyenzi za orzeczenie organu sądowego uprawniające do przyznania przedmiotowych dodatków. Dopiero z decyzji oddalającej zażalenie skarżąca dowiedziała się, że wyrok sądu rejonowego w Buyenzi nie jest już uznawany za orzeczenie uprawniające do dodatków. Przed lutym 2017 r. także zresztą nie wiedziała, że PMO zaakceptowałby, jako orzeczenie sądu uprawniające do dodatków na dziecko pozostające na utrzymaniu, orzeczenie o uznaniu wyroku sądu rejonowego w Buyenzi wydane przez sąd państwa członkowskiego. Z tego też powodu złożyła ona do organów belgijskich wniosek o przysposobienie Joe i Claire. Zdaniem skarżącej, zmieniając tak późno i nagle swoją decyzję

o uznaniu, w latach 2011–2016, skutków prawnych burundyjskich orzeczeń sądowych oraz wymagając, aby skarżąca wystąpiła o orzeczenie o uznaniu, Komisja naruszyła prawa nabyte skarżącej oraz zasady pewności prawa i przewidywalności.

115 Ponadto skarżąca uważa, że podstawą orzeczenia o uznaniu wyroku sądu rejonowego w Buyenzi przez sąd Unii dalej byłoby prawo zagraniczne, a zatem orzeczenia tego nie można byłoby uznać za orzeczenie sądu wydane na podstawie przepisów państwa członkowskiego dotyczących ochrony małoletnich w rozumieniu spornego przepisu, ponieważ zgodnie z orzecznictwem wykładni przepisów uprawniających do świadczeń pieniężnych należy dokonywać w sposób ścisły.

116 Komisja wnosi o stwierdzenie niedopuszczalności zarzutów skarżącej, o których mowa w pkt 113–115 powyżej, podnosząc, że są one spóźnione i powinny były zostać podniesione na etapie skargi.

117 W odpowiedzi na pytanie Sądu na rozprawie skarżąca podniosła, że zarzuty te po raz pierwszy powołała w replice, ponieważ z odpowiedzi na skargę dowiedziała się, że PMO przyjąłby orzeczenie o uznaniu wyroku sądu rejonowego w Buyenzi wydane przez sąd państwa członkowskiego jako podstawę dającą prawo do dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu na rzecz Joe i Claire.

118 W tym względzie należy przypomnieć, że z art. 84 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem wynika, że nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że opierają się one na okolicznościach prawnych i faktycznych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu.

119 W niniejszym przypadku, z jednej strony, należy stwierdzić, jak przyznała skarżąca na rozprawie, że OUZU już w decyzji oddalającej zażalenie poinformował ją, że powodem odebrania przedmiotowego dodatku był fakt, że wyrok sądu rejonowego w Buyenzi nie był oparty na przepisach prawa państwa członkowskiego.

120 Należy zatem stwierdzić, że to nie w wyniku lektury odpowiedzi na skargę skarżąca po raz pierwszy zrozumiała powody odebrania dodatków na dziecko pozostające na utrzymaniu, które otrzymywała.

121 Wynika z tego, że w zakresie, w jakim argumentacja skarżącej – oparta na naruszeniu zasad pewności prawa, praw nabytych i przewidywalności – dotyczy powodów odebrania dodatków na dziecko pozostające na utrzymaniu, nie opiera się ona na okolicznościach prawnych i faktycznych ujawnionych dopiero w toku postępowania przed Sądem. Należy zatem odrzucić ją jako niedopuszczalną.

122 Z drugiej strony, należy stwierdzić, że argumentacja skarżącej dotycząca uznania wyroku sądu rejonowego w Buyenzi przez sąd państwa członkowskiego dotyczy działania Komisji niemającego charakteru decyzyjnego i nie może zatem doprowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Należy zatem stwierdzić, że argumentacja ta nie ma znaczenia dla sprawy, bez konieczności orzekania w przedmiocie jej dopuszczalności

123 W świetle powyższych rozważań należy oddalić skargę w całości.

IV. W przedmiocie kosztów

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

125 W niniejszym przypadku skarżąca przegrała sprawę, a Komisja wniosła o obciążenie jej kosztami postępowania. Należy zatem obciążyć skarżącą, poza jej własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Komisję.

126 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Parlament i Rada pokrywają zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) SH pokrywa koszty postępowania.

3) Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej pokrywają własne koszty.

Kanninen Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín Reine

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 12 grudnia 2018 r.

Podpisy