Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄE
przedstawiona w dniu 29 lipca 2019 r.[1]

Sprawa C-460/18 P

HK
przeciwko

Radzie i Komisji Europejskiej

Odwołanie – Służba publiczna – Emerytury i renty – Renta rodzinna – Artykuł 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego – Warunki przyznania – Pojęcie „żyjącego małżonka” – Warunek stażu małżeńskiego – Związki partnerskie niebędące małżeństwami – Związek nieformalny – Równe traktowanie – Proporcjonalność – Artykuły 20 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

1. W ramach niniejszego odwołania wnoszący odwołanie domaga się uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 3 maja 2018 r., HK/Komisja (T-574/16, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2018:252), w którym oddalono jego skargę, opartą na zarzucie niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”), o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji odmawiającej mu na podstawie tego przepisu renty rodzinnej ze względu na czas trwania małżeństwa ze zmarłą urzędniczką nieprzekraczający jednego roku i brak uwzględnienia okresu wcześniejszego konkubinatu.

2. Oprócz klasycznej problematyki uzasadnienia wyroku Sądu niniejsza sprawa daje Trybunałowi okazję do wypowiedzenia się po raz pierwszy w przedmiocie zgodności art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego z ogólną zasadą równego traktowania, ustanowioną w art. 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), w odniesieniu do, po pierwsze, sytuacji par pozostających w konkubinacie, i po drugie, par pozostających w małżeństwie w momencie śmierci małżonka będącego urzędnikiem przez okres krótszy od jednego roku i par, które osiągnęłyby wymagany okres, gdyby wziąć pod uwagę okres ich wcześniejszego wspólnego życia.

3. Kwestia ta, o niezaprzeczalnej doniosłości społecznej, ma w sposób oczywisty duże znaczenie dla wszystkich członków europejskiej służby publicznej.

1 Język oryginału: francuski.

I. Ramy prawne

4. Regulamin pracowniczy stanowi załącznik do rozporządzenia nr 31 (EWG)/11 (EWEA) określającego regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej [2]. Rozporządzenie to było wielokrotnie zmieniane, w szczególności w 2004 r. rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 723/2004 z dnia 22 marca 2004 r. zmieniającym Regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i Warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich [3].

5. Zgodnie z art. 1d regulaminu pracowniczego, w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu:

„1. W stosowaniu niniejszego regulaminu pracowniczego zakazuje się wszelkich przejawów dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne i inne, przynależność do mniejszości narodowej, status majątkowy, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Dla potrzeb niniejszego regulaminu pracowniczego osoby pozostające w konkubinacie uznaje się za pozostające w związku małżeńskim, pod warunkiem że spełnione są warunki wymienione w art. 1 ust. 2 lit. c) załącznika VII.

[…]

5. Jeżeli osoby objęte niniejszym regulaminem pracowniczym, które uważają się za pokrzywdzone na skutek naruszenia określonej powyżej zasady równego traktowania, przedstawią okoliczności wskazujące na ich bezpośrednią lub pośrednią dyskryminację, obowiązek udowodnienia, że nie nastąpiło naruszenie zasady równego traktowania, spoczywa na instytucji. Niniejszy przepis nie ma zastosowania w postępowaniu dyscyplinarnym.

6. Przy stosowaniu zasady niedyskryminacji oraz zasady proporcjonalności należy zapewnić, by wszelkie ograniczenia tych zasad opierały się na obiektywnych i uzasadnionych podstawach oraz służyły osiągnięciu zgodnych z prawem celów w ramach ogólnego interesu polityki kadrowej. Cele te mogą w szczególności uzasadniać ustalanie wieku przymusowego przejścia w stan spoczynku oraz wieku minimalnego do uzyskania świadczeń emerytalnych za wysługę lat".

6. Artykuł 79 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego stanowi:

„Żyjący małżonek po urzędniku lub byłym urzędniku jest uprawniony do renty wdowiej [rodzinnej] zgodnie z przepisami rozdziału 4 załącznika VIII, równej 60% emerytury za wysługę lat lub renty inwalidzkiej, która wypłacana była zmarłemu małżonkowi lub która byłaby mu wypłacana, gdyby niezależnie od czasu pełnienia służby lub wieku uzyskał uprawnienie do niej w chwili śmierci".

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

„1. Dodatek na gospodarstwo domowe ustala się w oparciu o kwotę zasadniczą 170,52 EUR, plus 2% wynagrodzenia podstawowego urzędnika.

2. Dodatek na gospodarstwo domowe przysługuje:

a) urzędnikowi, który pozostaje w związku małżeńskim,

2 Dz.U. 1962, 45, s. 1385.

3 Dz.U. 2004, L 124, s. 1.

b) urzędnikowi, który owdowiał, jest rozwiedziony, pozostaje w separacji lub jest stanu wolnego, który posiada jedno lub więcej dzieci pozostających na utrzymaniu w rozumieniu art. 2 ust. 2 i 3,

c) urzędnik[owi], który jest uznany za pozostającego w konkubinacie, pod warunkiem że:

   (i) para przedstawia dokument prawny wydany w państwie członkowskim lub przez właściwe władze państwa członkowskiego potwierdzający status konkubinatu;

   (ii) żadna z osób pozostających w konkubinacie nie pozostaje w związku małżeńskim ani w innym wolnym związku;

   (iii) między tymi osobami nie zachodzi następujące pokrewieństwo: rodzic, dziecko, dziadek/babcia, wnuczek/wnuczka, brat, siostra, pasierb, pasierbica [rodzice, rodzice i dzieci, dziadkowie i wnukowie, rodzeństwo, ciotka, wuj, siostrzeniec, siostrzenica, bratanek, bratanica, zięć, synowa];

   (iv) osoby te nie mogą zawrzeć cywilnego związku małżeńskiego w państwie członkowskim; dla potrzeb tego punktu uważa się, że osoby takie mają możliwość wejścia w cywilny związek małżeński wyłącznie wtedy, gdy spełniają wszystkie warunki przewidziane w ustawodawstwie państwa członkowskiego zezwalające na zawarcie związku małżeńskiego;

d) na podstawie szczególnej decyzji organu powołującego, zawierającej uzasadnienie i opartej na dodatkowych dokumentach, urzędnikowi, który mimo że nie spełnia warunków określonych w lit. a), b) i c), faktycznie ponosi ciężar utrzymywania rodziny".

8. Artykuł 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego w odniesieniu do renty rodzinnej dla żyjącego małżonka stanowi, co następuje:

„W przypadku śmierci urzędnika posiadającego jeden ze statusów służbowych określonych w art. 35 regulaminu pracowniczego żyjący małżonek uprawniony jest do renty rodzinnej w wysokości równej 60% emerytury, która wypłacana byłaby urzędnikowi, gdyby był do niej uprawniony w momencie śmierci, niezależnie od minimalnego czasu służby oraz wieku, pod warunkiem że związek małżeński trwał przynajmniej rok oraz z zastrzeżeniem przepisów art. 1 ust. 1 oraz art. 22 [załącznika VIII do regulaminu pracowniczego].

Czas trwania małżeństwa nie jest brany pod uwagę, jeżeli z małżeństwa zawartego przez urzędnika lub z jego poprzedniego małżeństwa pochodzi jedno lub więcej dzieci, a żyjący małżonek utrzymuje lub utrzymywał te dzieci albo jeżeli śmierć urzędnika została spowodowana przez jego niepełnosprawność lub chorobę, które powstały w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych lub w związku z wypadkiem".

II. Okoliczności powstania sporu

9. Wnoszący odwołanie, HK, oraz N rozpoczęli wspólne życie w 1994 r., w Liège (Belgia).

10. N była urzędnikiem Komisji Europejskiej i była zatrudniona we Wspólnym Centrum Badawczym (JRC) w Sewilli (Hiszpania) od dnia 16 maja 2005 r.

11. Wnoszący odwołanie cierpiał na cukrzycę typu II i nie był w stanie pracować ani kształcić się i w tych okolicznościach N utrzymywała ich oboje.

12. W dniu 9 maja 2014 r. wnoszący odwołanie i N zawarli w Liège związek małżeński.

13. N zmarła w dniu 11 kwietnia 2015 r.

14. Wnoszący odwołanie został poinformowany ustnie w dniu 14 kwietnia 2015 r. przez Komisję, że nie przysługuje mu prawo do renty rodzinnej (informacja zwana dalej „sporną decyzją").

15. W dniu 15 czerwca 2015 r. złożył on zażalenie na sporną decyzję.

16. Decyzją z dnia 15 września 2015 r. Komisja oddaliła to zażalenie ze względu na niewystarczający czas trwania małżeństwa, czyli krótszy niż jeden rok, ponieważ okres wcześniejszego konkubinatu nie może być brany pod uwagę przy obliczaniu wymaganej długości małżeństwa.

III. Przebieg postępowania przed Sądem i zaskarżony wyrok

17. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej w dniu 18 lutego 2016 r. wnoszący odwołanie wniósł skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę.

18. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia (UE, Euratom) 2016/1192 [4] sprawa ta została przekazana do Sądu w stanie, w jakim znajdowała się w dniu 31 sierpnia 2016 r.

19. Co się tyczy żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji, wnoszący odwołanie podniósł zarzut niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, oparty na dwóch zarzutach szczegółowych, z których pierwszy wywodzi on z „arbitralnego i nieodpowiedniego charakteru" kryterium kwalifikacji do renty rodzinnej, a drugi – z naruszenia art. 21 karty i art. 2 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy [5].

20. Sąd oddalił skargę w całości i obciążył HK jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.

IV. Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

21. W dniu 12 lipca 2018 r. HK wniósł odwołanie od wyroku Sądu i wystąpił do Trybunału o:

– stwierdzenie dopuszczalności i zasadności odwołania,

– uchylenie zaskarżonego wyroku,

– przejęcie orzekania w sprawie w celu wydania orzeczenia uwzględniającego żądania podniesione przez niego w pierwszej instancji, w tym obciążenie strony pozwanej kosztami postępowania, lub

– skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd, przy czym kwestię kosztów w postępowaniu odwoławczym należy wówczas rozstrzygnąć zgodnie z art. 184 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

22. Komisja wnosi o oddalenie odwołania i obciążenie wnoszącego odwołanie całością kosztów postępowania.

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie przekazania Sądowi właściwości do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów między Unią Europejską a jej pracownikami (Dz.U. 2016, L 200, s. 137).

5 Dz.U. 2000, L 303, s. 16.

23. Rada Unii Europejskiej, interwenient po stronie Komisji w pierwszej instancji, wniosła o przeprowadzenie rozprawy na podstawie art. 76 ust. 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem, który to wniosek został uwzględniony.

24. Strony przedstawiły swoje stanowiska podczas rozprawy przed Trybunałem, która miała miejsce w dniu 8 maja 2019 r.

V. Analiza prawna

25. W ramach niniejszej analizy należy wpierw, jak mi się wydaje, zbadać twierdzenia wnoszącego odwołanie kwestionujące poszanowanie przez Sąd ciążącego na nim obowiązku uzasadnienia, które wydają mi się uzasadnione i skłaniają mnie do zaproponowania, by Trybunał uchylił zaskarżony wyrok na tej podstawie. W świetle tego podejścia i ze względu na spełnienie przesłanek wydania orzeczenia w niniejszej sprawie dokonam następnie oceny dopuszczalności i zasadności skargi wniesionej do Sądu, a następnie zaproponuję stwierdzenie nieważności odmownej decyzji Komisji w sprawie przyznania wnoszącemu odwołanie renty rodzinnej.

A. W przedmiocie odwołania

26. Wnoszący odwołanie podnosi na poparcie odwołania dwa zarzuty, z których pierwszy wywodzi z naruszenia art. 17 akapit pierwszy załącznika VIII do regulaminu pracowniczego oraz z uzasadnienia zaskarżonego wyroku, które jest jednocześnie niejednoznaczne, niespójne i wewnętrznie sprzeczne, a drugi z naruszenia zasady niedyskryminacji i niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

27. Wydaje się, że w ten sposób wnoszący odwołanie miesza w swoich dwóch zarzutach krytykę dotyczącą, po pierwsze, obowiązku uzasadnienia spoczywającego na Sądzie, a po drugie, zasadności uzasadnienia zaskarżonego wyroku – które stanowią kwestie odrębne, wymagające odrębnego zbadania.

28. W odniesieniu do obowiązku uzasadnienia należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie zaskarżonego wyroku powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie Sądu, pozwalając zainteresowanym na poznanie powodów wydanego orzeczenia, a Trybunałowi na dokonanie jego kontroli sądowej [6].

29. W tym względzie kwestia, czy uzasadnienie wyroku Sądu jest wewnętrznie sprzeczne lub niewystarczające, stanowi zagadnienie prawne, które może zostać podniesione w ramach odwołania [7]. Ponadto naruszenie obowiązku uzasadnienia wyroku Sądu stanowi naruszenie związane z bezwzględną przesłanką, która powinna zostać podniesiona przez sąd Unii [8].

30. Ocena uzasadnienia zaskarżonego wyroku wymaga uprzedniego przypomnienia przedmiotu sporu przed Sądem, czyli głównego żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji opartego na zarzucie niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, popartego dwoma zarzutami szczegółowymi, z których pierwszy został wywiedziony z „arbitralnego i nieodpowiedniego" charakteru kryterium kwalifikacji do renty rodzinnej, a drugi – z dyskryminacji wynikającej z naruszenia art. 21 karty i art. 2 dyrektywy 2000/78.

6 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 11 czerwca 2015 r., EMA/Komisja (C-100/14 P, niepublikowany, EU:C:2015:382, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 26 maja 2016 r., Rose Vision/Komisja (C-224/15 P, EU:C:2016:358, pkt 24).

7 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 8 lutego 2007 r., Groupe Danone/Komisja (C-3/06 P, EU:C:2007:88, pkt 45); z dnia 19 grudnia 2012 r., Planet/Komisja (C-314/11 P, EU:C:2012:823, pkt 63).

8 Zobacz wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Mindo/Komisja (C-652/11 P, EU:C:2013:229, pkt 30).

31. Oba te formalnie odrębne zarzuty szczegółowe dotyczą w rzeczywistości jednego i tego samego argumentu, odnoszącego się do naruszenia zasady równego traktowania [9], ustanowionej obecnie w art. 20 karty, który wymaga, by sytuacje porównywalne nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione [10].

32. Zróżnicowane traktowanie dwóch kategorii osób znajdujących się w porównywalnych sytuacjach może być obiektywnie usprawiedliwione przez każdy uzasadniony cel, o ile dany środek jest odpowiedni i konieczny do realizacji tego celu, co właśnie kwestionuje wnoszący odwołanie, powołując się na „arbitralny i nieodpowiedni" charakter warunku, zgodnie z którym żyjący małżonek, aby móc korzystać z renty rodzinnej, powinien w chwili śmierci urzędnika pozostawać w związku małżeńskim co najmniej jeden rok.

33. W zaskarżonym wyroku Sąd ograniczył się zaś do zbadania kolejno dwóch zarzutów szczegółowych, bez dokonania jakiejkolwiek ich kwalifikacji, co moim zdaniem doprowadziło do tego, że uzasadnienie nie opisuje w jasny sposób rozumowania Sądu.

34. W tym względzie wnoszący odwołanie twierdzi, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest „niejednoznaczne, niespójne i wewnętrznie sprzeczne". Wskazuje on w szczególności, że Sąd interpretuje pojęcie „małżonka" w ten sposób, że w niektórych punktach odnosi się ono wyłącznie do stanu cywilnego, podczas gdy w innych punktach wyroku stawia na równi pojęcia „małżonka" i „osoby pozostającej w związku partnerskim".

35. Należy zauważyć, że w ramach oceny pierwszego zarzutu szczegółowego podniesionego przez wnoszącego odwołanie Sąd dokonał wykładni pojęcia „żyjącego małżonka" i w rezultacie stwierdził w pkt 23 zaskarżonego wyroku, iż przepisy art. 17 akapit pierwszy załącznika VIII do regulaminu pracowniczego są jasne oraz precyzyjne i wskazują jednoznacznie przesłanki, jakie należy spełnić, aby skorzystać z renty rodzinnej, to znaczy „pozostawać w związku małżeńskim ze zmarłym urzędnikiem przez co najmniej jeden rok".

36. Sąd dokonuje zatem wyłącznego zrównania pomiędzy pojęciem małżonka a stanem cywilnym, które powtarza w pkt 25 i 30 [11], odwołując się do zwykłego znaczenia tego pojęcia, a w pkt 27–29 w świetle powszechnego charakteru pojęcia małżeństwa jako postaci związku cywilnego uznanego we wszystkich państwach członkowskich, wywołującego określone obowiązki prawne – w przeciwieństwie do związku partnerskiego lub konkubinatu.

37. W związku z tym co najmniej zaskakująca jest treść pkt 32 zaskarżonego wyroku, będącego ponadto punktem rozstrzygającym, w którym można przeczytać, że prawodawca Unii, ograniczając przyznanie rzeczonej renty do osób pozostających w cywilnym związku małżeńskim, „jak również do osób żyjących w zarejestrowanym związku partnerskim, niemających możliwości zawarcia związku małżeńskiego", nie działał w sposób arbitralny.

9 Zarzut szczegółowy oparty na „arbitralnym i nieodpowiednim" charakterze częściowo odtwarza pkt 72 wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., Gualtieri/Komisja (C-485/08 P, EU:C:2010:188), o którym mowa w pkt 19 skargi, dotyczący odpowiedzi Trybunału na badanie zarzutu opartego na nieprzestrzeganiu zasady równego traktowania. Tę analizę argumentacji wnoszącego odwołanie podziela Rada (pkt 6 uwag interwenienta) i Komisja (pkt 2 uwag dotyczących uwag interwenienta przedstawionych przez Radę).

10 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 5 czerwca 2008 r., Wood (C-164/07, EU:C:2008:321, pkt 13); z dnia 19 listopada 2009 r., Sturgeon i in. (C-402/07 i C-432/07, EU:C:2009:716, pkt 48).

11 W pkt 31 zaskarżonego wyroku Sąd wyraźnie wskazuje, że pojęcie „małżonka" obejmuje „wyłącznie" stosunek oparty na cywilnym związku małżeńskim w tradycyjnym znaczeniu tego pojęcia.

38. Z tego punktu ewidentnie wynika, że renta rodzinna nie jest zatem zastrzeżona dla żyjącego małżonka rozumianego wyłącznie w znaczeniu stanu cywilnego, w przeciwieństwie do tego, co zostało wcześniej wskazane, przy czym Sąd nie przedstawia jakiegokolwiek wyjaśnienia pozwalającego na zrozumienie tej informacji o powstaniu prawa do renty, pod pewnymi warunkami, w sytuacji związku partnerskiego.

39. W pkt 28 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził co prawda, choć w sposób mglisty, że „małżeństwo nie jest, co do zasady, porównywalne do konkubinatu lub innych sytuacji faktycznych", przy czym jednak użycie wyrażenia „co do zasady" zakłada, że w drodze wyjątku może być inaczej – choć nie uściślono tego zagadnienia.

40. Jeśli chodzi o ocenę drugiego zarzutu szczegółowego podniesionego przez wnoszącego odwołanie, wywodzonego z naruszenia zasady niedyskryminacji, Sąd potwierdził w pkt 48, 51 i 53 zaskarżonego wyroku rozumienie pojęcia „żyjącego małżonka" wyłącznie w kategoriach stanu cywilnego, przy czym test porównywalności przeprowadzany jest pomiędzy sytuacją zmarłego urzędnika, który znajdował się w konkubinacie, a sytuacją zmarłego urzędnika „pozostającego w związku małżeńskim".

41. Jednakże w pkt 47 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdza, że przesłanka przyznania renty rodzinnej związana jest z charakterem prawnym więzi, które łączyły zmarłego urzędnika „z żyjącym małżonkiem albo partnerem", również bez dalszych uściśleń na temat związku partnerskiego i dokładnego zakresu tego pojęcia, które może obejmować sytuację związku prawnego będącego urzędowo zarejestrowanym związkiem partnerskim, o którym mowa w pkt 32 zaskarżonego wyroku, lub związku nieformalnego, takiego jak konkubinat łączący wnoszącego odwołanie ze zmarłą urzędniczką przed zawarciem przez nich małżeństwa.

42. Komisja twierdzi, że pkt 47 należy interpretować w świetle użycia spójnika „albo", który oznacza odrębną ocenę w odniesieniu do każdej ze wskazanych sytuacji, przy czym tylko pierwsza z nich, w której istnieje małżeństwo, pozwala na zakwalifikowanie się do renty rodzinnej.

43. Wykładnia ta jest jednak sprzeczna z przypomnianym powyżej pkt 32 zaskarżonego wyroku.

44. W tych okolicznościach wydaje mi się, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie przedstawia w sposób jasny i zrozumiały rozumowania Sądu w przedmiocie beneficjentów renty rodzinnej, a ten stan rzeczy jest moim zdaniem wynikiem niepełnej analizy przepisów regulaminu pracowniczego dotyczących kwestii przyznania rzeczonej renty.

45. Sąd ograniczył się do przytoczenia art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, nie powołując się na inne istotne przepisy regulaminu pracowniczego, a mianowicie art. 79 regulaminu pracowniczego, ale także, przede wszystkim, art. 1d ust. 1 akapit drugi regulaminu pracowniczego i art. 1 ust. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

46. Artykuł 1d ust. 1 akapit drugi regulaminu pracowniczego rozszerza wynikające z regulaminu pracowniczego przywileje i prawa przyznane urzędnikom w związku małżeńskim na wszystkich partnerów żyjących w konkubinacie, przy czym na podstawie odesłania do art. 1 ust. 2 lit. c) załącznika VII do regulaminu pracowniczego grono to jest ograniczone do osób, których związek partnerski jest urzędowo zarejestrowany i które nie mają możliwości zawarcia związku małżeńskiego [12].

12 Artykuł 1 ust. 2 lit. c) załącznika VII do regulaminu pracowniczego stanowi również, że żaden z partnerów nie może pozostawać w związku małżeńskim ani w innym wolnym związku, a także że partnerzy nie mogą być związani określonymi więzami pokrewieństwa.

47. Artykuł 1 ust. 2 lit. c) załącznika VII do regulaminu pracowniczego w związku z art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego rozszerza zatem prawo do renty rodzinnej na pary pozostające w urzędowo zarejestrowanym związku partnerskim, które nie mają możliwości zawarcia związku małżeńskiego w niektórych państwach członkowskich, przy czym sytuacja taka dotyczy par tej samej płci.

48. Z tego wynika, że pojęcie „żyjącego małżonka" nie może być utożsamiane wyłącznie ze stanem cywilnym.

49. Taka łączna lektura przepisów regulaminu pracowniczego wyjaśnia być może brzmienie pkt 32 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym przyznanie renty rodzinnej jest ograniczone do osób pozostających w cywilnym związku małżeńskim, „jak również do osób żyjących w zarejestrowanym związku partnerskim, niemających możliwości zawarcia związku małżeńskiego" – jednak wyrok tego nie wyjaśnia.

50. Kwestia zakresu stosowania art. 17 akapit pierwszy załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, w znaczeniu podmiotów ustanowionego w nim prawa, jest ściśle związana z kwestią porównywalności rozpatrywanych sytuacji do celów weryfikacji zgodności tego przepisu z ogólną zasadą równego traktowania.

51. W niniejszym przypadku Sąd bada, czy sytuacja pozostającego w stałym i długotrwałym konkubinacie zmarłego urzędnika, z którego dochodów korzystał jego partner, jest porównywalna z sytuacją zmarłego urzędnika, który pozostawał w związku małżeńskim, umieszczając poza zakresem analizy przypadek osób pozostających w zarejestrowanym związku partnerskim niemających możliwości zawarcia małżeństwa [13], chociaż został on wspomniany w pkt 32 wyroku – mimo że wnoszący odwołanie na poparcie twierdzenia o naruszeniu zasady równego traktowania podniósł, w szczególności, porównywalność związków prawnych i związków nieformalnych.

52. Tego rodzaju wyjątkowy podział na kategorie i porównanie sytuacji powoduje również, że trudno jest pojąć rozumowanie Sądu w odniesieniu do zarzutu szczegółowego dotyczącego „arbitralnego i nieodpowiedniego" charakteru warunku minimalnego jednorocznego okresu trwania związku małżeńskiego, przy czym należy pamiętać, że wnoszący odwołanie pozostawał w związku małżeńskim ze zmarłą urzędniczką i że odmówiono mu przyznania renty rodzinnej z powodu czasu trwania małżeństwa krótszego niż jeden rok, a także z powodu odmowy uwzględnienia czasu trwania wcześniejszego konkubinatu.

53. Sąd ogranicza się do stwierdzenia w pkt 35 zaskarżonego wyroku, że wymóg minimalnego jednorocznego okresu trwania małżeństwa „nie jest nieodpowiedni do realizacji celu polegającego na zwalczaniu oszustw" [14], co oznacza, że wziął pod uwagę uzasadniony cel związany z różnym traktowaniem sytuacji porównywalnych oraz przeprowadził kontrolę proporcjonalności, lecz nie umożliwił zrozumienia, w jaki sposób doszedł on do tego wniosku, opierając się wyłącznie na wyważeniu sytuacji, które doprowadziło go do stwierdzenia ich nieporównywalnego charakteru.

13 Uwaga ta jest niezależna od ewentualnego identycznego wyniku testu porównywalności przy uwzględnieniu tej drugiej kategorii osób.

14 Oprócz zarzutu szczegółowego, który ma z natury charakter wyraźny i dotyczy „arbitralnego i nieodpowiedniego" charakteru warunku minimalnego jednorocznego czasu trwania małżeństwa, wnoszący odwołanie przedstawił, w przeciwieństwie do tego, co wskazuje Sąd w pkt 34 zaskarżonego wyroku, argumenty przeciwko celowi związanemu z różnym traktowaniem, w pkt 14–16 swoich uwag na temat uwag interwenienta przedstawionych przez Radę.

54. Lektura pkt 35 i 36 zaskarżonego wyroku również ukazuje niejednoznaczne rozumowanie Sądu, ponieważ w pierwszym z tych punktów Sąd stwierdził, że wymóg dotyczący długości jednego roku trwania małżeństwa jest odpowiedni dla realizacji „celu polegającego na zwalczaniu oszustw", by w drugim z tych punktów stwierdzić, że podwójne kryterium cywilnego związku małżeńskiego trwającego przynajmniej rok nie jest „zatem" ani arbitralne, ani nieodpowiednie w świetle „celu, jakiemu służy renta rodzinna".

55. W ten sposób Sąd powołuje się na dwa odrębne pojęcia, to znaczy uzasadniony cel usprawiedliwiający zróżnicowane traktowanie porównywalnych sytuacji, a także cel związany z rentą rodzinną, w świetle którego należy zbadać, czy sytuacja faktyczna i prawna zainteresowanych osób jest porównywalna – bez wyjaśnienia związku przyczynowego między tymi dwoma punktami, co tym samym wskazuje na pomieszanie tych dwóch pojęć.

56. Gdyby Trybunał zgodził się z niniejszą analizą, należałoby uznać, że Sąd naruszył obowiązek uzasadnienia, ponieważ niejednoznaczne uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie pozwala wnoszącemu odwołanie na zrozumienie rozumowania Sądu w przedmiocie podnoszonego naruszenia zasady równego traktowania, które stanowi podstawę zarzutu niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, i w konsekwencji oddalenia skargi wnoszącego odwołanie, a Trybunałowi nie pozwala na przeprowadzenie kontroli sądowej w tym zakresie.

57. Ponadto w trosce o kompletność wywodu pragnę zauważyć, że w odpowiedzi na skargę Komisja wniosła o stwierdzenie niedopuszczalności żądań stwierdzenia nieważności, podnosząc zarzut braku zgodności pomiędzy zażaleniem i skargą, ponieważ pierwsze z tych pism nie zawiera zarzutu niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego.

58. Tymczasem należy stwierdzić, że argumentacja ta pozostała bez odpowiedzi w zaskarżonym wyroku, który nawet o niej nie wspomina.

59. Należy przypomnieć, że w ramach postępowania odwoławczego kontrola Trybunału ma na celu w szczególności zbadanie, czy Sąd odpowiedział w sposób wystarczający pod względem prawnym na wszystkie argumenty przedstawione przez wnoszącego odwołanie [15].

60. Trybunał uznał również, że zarzut dotyczący braku rozpatrzenia przez Sąd zarzutu podniesionego w pierwszej instancji sprowadza się zasadniczo do podniesienia naruszenia obowiązku uzasadnienia, który wynika z art. 36 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, znajdującego zastosowanie wobec Sądu na podstawie art. 53 akapit pierwszy tego statutu, i art. 81 regulaminu postępowania przed Sądem [16], przy czym należy przypomnieć, że zarzut oparty na naruszeniu takiego obowiązku stanowi bezwzględną przeszkodę procesową, która powinna zostać podniesiona przez sąd Unii, jak wskazano powyżej.

61. Zaskarżony wyrok dotknięty jest zatem oczywistym brakiem uzasadnienia w odniesieniu do zarzutu szczegółowego dotyczącego niedopuszczalności skargi.

62. W konsekwencji ze względu na te dwa uchybienia obowiązkowi uzasadnienia przez Sąd, bez konieczności badania zarzutów co do istoty podniesionych przez wnoszącego odwołanie na poparcie odwołania, należy moim zdaniem uchylić zaskarżony wyrok.

15 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 17 grudnia 1998 r., Baustahlgewebe/Komisja (C-185/95 P, EU:C:1998:608, pkt 128); z dnia 29 kwietnia 2004 r., British Sugar/Komisja (C-359/01 P, EU:C:2004:255, pkt 47); z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørindustri i in./Komisja (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 244).

16 Zobacz wyrok z dnia 20 maja 2010 r., Gogos/Komisja (C-583/08 P, EU:C:2010:287, pkt 29); postanowienie z dnia 31 marca 2011 r., EMC Development/Komisja (C-367/10 P, niepublikowane, EU:C:2011:203, pkt 46).

63. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

64. W niniejszym przypadku wydaje mi się, że Trybunał jest w stanie orzec w przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, podniesionego przez wnoszącego odwołanie w toku postępowania w pierwszej instancji, ponieważ, po pierwsze, przedstawienie okoliczności faktycznych niezbędnych do wydania orzeczenia jest, jak się wydaje, kompletne oraz wystarczające i nie jest przedmiotem sporu między stronami, a po drugie, elementy sporu były przedmiotem kontradyktoryjnej debaty przed Sądem i Trybunałem. Ponadto należy uwzględnić interes wnoszącego odwołanie w szybkim uzyskaniu ostatecznego rozstrzygnięcia, przy czym należy przypomnieć, że jego wniosek o przyznanie renty rodzinnej został złożony w kwietniu 2015 r.

B. W przedmiocie skargi do Sądu

65. Przejęcie orzekania w sprawie powoduje, że Trybunał rozstrzyga spór w stanie zawisłym przed Sądem, a w związku z tym nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie zarzutów odwołania ani też w przedmiocie niedopuszczalności pierwszego z tych zarzutów, podniesionej przez Radę na rozprawie.

66. W pierwszej instancji wnoszący odwołanie wniósł o stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz „w razie potrzeby" o stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej zażalenie. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem żądanie stwierdzenia nieważności formalnie skierowane przeciwko decyzji w sprawie oddalenia zażalenia skutkuje, w przypadku gdy decyzja jest pozbawiona autonomicznej treści, zaskarżeniem do Sądu aktu, na który zażalenie zostało złożone [17]. Ponieważ w niniejszej sprawie decyzja oddalająca zażalenie była pozbawiona autonomicznej treści, skargę należy rozpatrywać jako skierowaną przeciwko spornej decyzji.

1. W przedmiocie dopuszczalności

67. W odpowiedzi na skargę Komisja wniosła o stwierdzenie niedopuszczalności żądań stwierdzenia nieważności, podnosząc zarzut braku zgodności pomiędzy zażaleniem i skargą, ponieważ pierwsze z tych pism nie zawiera zarzutu niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego.

68. W tym względzie należy przypomnieć, że zasada zgodności pomiędzy zażaleniem w rozumieniu art. 91 ust. 2 regulaminu pracowniczego a późniejszą skargą wymaga, pod rygorem niedopuszczalności, żeby zarzut podnoszony przed sądem Unii został już podniesiony w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, aby organ powołujący był w stanie zapoznać się z zarzutami formułowanymi przez zainteresowanego wobec zaskarżonej decyzji [18].

69. Stąd wniosek, że w ramach skarg urzędników żądania przedstawione przed sądem Unii mogą zawierać jedynie zastrzeżenia oparte na tej samej podstawie, na której oparte są zastrzeżenia podniesione w zażaleniu, choć oczywiście zastrzeżenia te mogą zostać rozwinięte przed sądem Unii poprzez przedstawienie zarzutów i argumentów niekoniecznie zawartych w zażaleniu, lecz ściśle z nimi związanych [19].

17 Zobacz wyrok z dnia 17 stycznia 1989 r., Vainker/Parlament (293/87, EU:C:1989:8, pkt 8).

18 Zobacz wyroki: z dnia 25 października 2013 r., Komisja/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, pkt 71); z dnia 4 lipca 2014 r., Kimman/Komisja (T-644/11 P, EU:T:2014:613, pkt 43).

19 Zobacz wyrok z dnia 4 lipca 2014 r., Kimman/Komisja (T-644/11 P, EU:T:2014:613, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

70. Uściślono, po pierwsze, że ponieważ postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma charakter nieformalny, a zainteresowani działają na ogół na tym etapie bez pomocy adwokata, administracja nie powinna interpretować zażaleń w sposób ścisły, lecz przeciwnie, powinna je rozpatrywać w duchu otwartości, a po drugie, że art. 91 regulaminu pracowniczego nie ma na celu związania, w sposób rygorystyczny i ostateczny, ewentualnej fazy spornej, jeżeli skarga nie zmienia ani podstawy, ani przedmiotu zażalenia [20].

71. W niniejszej sprawie jest bezsporne, że zażalenie zostało sporządzone wyłącznie przez wnoszącego odwołanie i nie wspominano w nim o zarzucie niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego – należy jednak wziąć pod uwagę, że jego sporządzenie jest następstwem zwykłego ustnego powiadomienia o odmowie przyznania renty rodzinnej z powodu niewystarczającego okresu trwania małżeństwa. W zażaleniu tym wnoszący odwołanie zakwestionował stanowisko Komisji, podnosząc swoją wspólnotę domową ze zmarłą urzędniczką, trwającą przez ponad dwadzieścia lat w ramach konkubinatu. W tych okolicznościach należy uznać, że zarzut niezgodności wspomnianego art. 17 z prawem ze względu na naruszenie zasady równego traktowania ma wystarczająco ścisły związek z zażaleniem.

72. W każdym wypadku uznano już za dopuszczalny zarzut niezgodności z prawem podniesiony po raz pierwszy na etapie postępowania sądowego, w drodze odstępstwa od zasady zgodności [21].

2. W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności decyzji Komisji w sprawie odmowy przyznania renty rodzinnej

73. Jest bezsporne, że skarga wniesiona do Sądu jest oparta wyłącznie na zarzucie niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, którego dopuszczalność nie budzi wątpliwości, ponieważ sporna decyzja opiera się zasadniczo na tym przepisie.

74. Jak wskazano powyżej, art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego należy do przepisów regulaminu pracowniczego określających reżim prawny renty rodzinnej.

75. Artykuł 79 regulaminu pracowniczego ustanawia prawo do pobierania takiej renty przez żyjącego małżonka urzędnika oraz określa jej wysokość, z zastrzeżeniem warunków, o których mowa w rozdziale 4 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, obejmującego art. 17, który wymaga, aby żyjący małżonek pozostawał w związku małżeńskim przynajmniej jeden rok.

76. Ponadto art. 1d ust. 1 akapit drugi regulaminu pracowniczego stanowi, że konkubinaty są traktowane w ten sam sposób co małżeństwo, pod warunkiem że spełnione są wszystkie warunki wymienione w art. 1 ust. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, z których dwa wymagają istnienia urzędowo zarejestrowanego związku partnerskiego oraz braku możliwości zawarcia przez daną parę cywilnego związku małżeńskiego.

77. Komisja zastosowała te przepisy przy ocenie wniosku o przyznanie renty rodzinnej przez wnoszącego odwołanie i uznała, że chociaż zainteresowany miał status żyjącego małżonka ze względu na jego małżeństwo ze zmarłą urzędniczką, to przesłanka dotycząca czasu trwania owego małżeństwa nie została spełniona. Ponadto nie można uwzględnić istnienia wspólnego pożycia przez ponad 20 lat w ramach konkubinatu, ponieważ nie został spełniony warunek zrównania konkubinatu z małżeństwem przewidziany w art. 1 ust. 2 lit. c) ppkt (iv) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, dotyczący braku możliwości zawarcia cywilnego związku małżeńskiego w państwie członkowskim.

20 Zobacz wyrok z dnia 25 października 2013 r., Komisja/Moschonaki (T-476/11 P, EU:T:2013:557, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).
21 Wyrok z dnia 27 października 2016 r., EBC/Cerafogli (T-787/14 P, EU:T:2016:633).

78. W świetle zakresu kontroli Trybunału należy podkreślić, że wnoszący odwołanie nie zarzuca Komisji popełnienia w niniejszym przypadku błędu w ocenie. Twierdzi on jedynie, że negatywna indywidualna decyzja Komisji jest niezgodna z prawem jako oparta na normie niezgodnej z prawem.

79. W ramach dwóch formalnie odrębnych zarzutów szczegółowych wnoszący odwołanie żąda w istocie stwierdzenia niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego z powodu naruszenia zasady równego traktowania lub niedyskryminacji, przy czym w skardze odwołano się w tym względzie do art. 21 karty i art. 2 dyrektywy 2000/78.

80. Artykuł 21 ust. 1 karty ma następujące brzmienie: „Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną".

81. Wnoszący odwołanie nie sprecyzował względu związanego z dyskryminacją zachodzącą w niniejszej sprawie, lecz z jego pism wynika, że stanowi ją charakter prawny związku łączącego członków pary, przy czym pojęcie to nie figuruje w wyżej wymienionym wykazie, który jednak nie jest wyczerpujący, jak potwierdza to użycie określenia „w szczególności".

82. W każdym wypadku należy stwierdzić, że zarówno z treści skargi, jak i z uwag na temat uwag interwenienta przedstawionych przez Radę wynika, że wnoszący odwołanie wyraźnie kwestionuje zgodność art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego z ogólną zasadą równego traktowania. Komisja i Rada również prowadzą swoją obronę w szerszym kontekście równego traktowania.

83. Poszanowanie zasady równego traktowania należy do ogólnych zasad prawa Unii, których fundamentalny charakter został usankcjonowany w art. 20 karty, której art. 6 ust. 1 TUE daje taką samą moc prawną, jaką mają traktaty. Jak wynika z art. 51 ust. 1 karty, adresatami jej przepisów są w szczególności instytucje Unii, które mają zatem obowiązek przestrzegania zawartych w niej praw [22].

84. W niniejszej sprawie wnoszący odwołanie powołuje się na naruszenie zasady równego traktowania ustanowionej w art. 20 karty z dwóch powodów.

a) W przedmiocie odmiennego traktowania par w konkubinacie

85. Tytułem wstępu należy podkreślić, że porównywalność sytuacji należy rozpatrywać w świetle przedmiotu i celu aktu Unii, który wprowadza dane rozróżnienie [23].

86. Przedmiotem i celem renty rodzinnej przewidzianej, między innymi, w art. 17 akapit pierwszy załącznika VIII do regulaminu pracowniczego jest przyznanie żyjącemu małżonkowi dochodu zastępczego, mającego częściowo zrekompensować utratę dochodów jego zmarłego małżonka [24].

87. Wnoszący odwołanie twierdzi, że para pozostająca w stosunku konkubinatu o charakterze stałym i długotrwałym, w którym występuje pomoc finansowa ze strony jednego z konkubentów na rzecz drugiego, oraz para, która zawarła związek małżeński lub związek partnerski, znajdują się w porównywalnych sytuacjach – a pozbawienie renty rodzinnej żyjącego konkubina stanowi naruszenie zasady równego traktowania.

22 Zobacz wyrok z dnia 19 września 2013 r., Réexamen Commission/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, pkt 39). Należy dodać, że powołanie się przez wnoszącego odwołanie na dyrektywę 2000/78, która jest wyrazem zasady równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, jest pozbawione znaczenia w niniejszej sprawie odnoszącej się do sporu dotyczącego zgodności z prawem przepisu regulaminu pracowniczego.

23 Zobacz wyrok z dnia 1 marca 2011 r., Association belge des Consommateurs Test-Achats i in. (C-236/09, EU:C:2011:100, pkt 29).

24 Zobacz wyroki: z dnia 21 października 2009 r., Ramaekers-Jørgensen/Komisja (F-74/08, EU:F:2009:142, pkt 53); z dnia 1 lipca 2010 r., Mandt/Parlament (F-45/07, EU:F:2010:72, pkt 88).

88. Wnoszący odwołanie przyjmuje w tym względzie podejście do celu renty rodzinnej oparte na analizie ex post pary, a nie ex ante, którą przeprowadziły inne strony, pozwalającej na stwierdzenie, że w dniu śmierci jednego ze konkubentów żyjący konkubin znajduje się w sytuacji identycznej z sytuacją żyjącego małżonka, a mianowicie w sytuacji osoby korzystającej przez lata z dochodów swego konkubina, która nagle została ich pozbawiona.

89. Ta zawężająca wykładnia celu renty rodzinnej – umyślnie skoncentrowana na czysto materialnym podejściu do sytuacji, ocenianej wyłącznie według stanu w dniu śmierci urzędnika – nie stanowi dokładnego odzwierciedlenia ratio legis art. 17 akapit pierwszy załącznika VIII do regulaminu pracowniczego.

90. Z treści tego przepisu interpretowanego łącznie z innymi odpowiednimi przepisami regulaminu pracowniczego wynika, że przyznanie renty rodzinnej nie jest uzależnione od przesłanek dotyczących zasobów lub majątku oznaczających niezdolność żyjącego małżonka do zaspokojenia swoich potrzeb, a tym samym jego dotychczasową zależność finansową od zmarłego.

91. Rzeczona renta rekompensuje utratę solidarności wynikającej z ustawowych obowiązków członków pary od momentu zawarcia ich związku, realizowanej w pewnym okresie czasu. W tym względzie należy zauważyć, że art. 26 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego stanowi, że w przypadku gdy żyjący małżonek ponownie zawrze związek małżeński, jego prawo do renty rodzinnej ustaje, co nie ma miejsca w przypadku, gdy rzeczony małżonek znajdować się będzie w konkubinacie (lub w zarejestrowanym związku partnerskim) – bez względu na czas jego trwania i trwałość.

92. Ta solidarność występuje oczywiście w kontekście małżeństwa, które jest jedyną postacią związku cywilnego wspólną dla wszystkich państw członkowskich Unii [25] i jest w pewnym stopniu uniwersalne w swej treści [26], przy czym małżeństwo ma zasadniczo na celu organizację obowiązków osobistych, materialnych i majątkowych małżonków w czasie ich związku. W związku z tym przyznaje ono małżonkom wzajemne prawa i obowiązki, co znajduje odzwierciedlenie, w szczególności, w obowiązku alimentacyjnym między małżonkami lub obowiązku przyczyniania się do zaspokajania potrzeb rodziny, a także nakłada na małżonków odpowiedzialność wobec osób trzecich za długi związane z ich wspólnym gospodarstwem. Ponadto małżeństwo podlega rygorystycznym formalnościom rejestracyjnym.

93. Chociaż w odniesieniu do uznania zarejestrowanego związku partnerskiego przepisy krajowe cechuje różnorodność, można stwierdzić, że związek ten odpowiada również systemowi prawnemu związku pary osób, podlegającemu rzeczywistemu rygorowi formalnemu oraz określającemu prawa i obowiązki partnerów, co zbliża go bezspornie do stanu cywilnego małżeństwa.

94. Natomiast związki nieformalne lub związki wolne, do których należy konkubinat [27], z definicji nie podlegają żadnym wiążącym ramom prawnym ustanowionym dla osób, które wybrały taką postać związku cywilnego, a zatem nie powoduje skutków prawnych czy majątkowych w relacjach między konkubentami. Określenie ich charakteru, który może ewentualnie odznaczać się faktyczną solidarnością pomiędzy konkubentami, zależy wyłącznie od woli i wyboru członków związku, który nie podlega żadnemu rygorowi formalnemu.

95. Wnoszący odwołanie odwołuje się do doktryny oraz do orzeczeń sądów belgijskich, uznających istnienie obowiązków naturalnych między konkubinami, które mogą przerodzić się w zobowiązania cywilne. Oprócz faktu, że w ramach oceny porównywalności sytuacji zainteresowanych osób sąd Unii powinien wziąć pod uwagę koncepcje występujące w całej Unii, a nie tylko w jednym państwie

25 Zobacz wyrok z dnia 6 maja 2014 r., Forget/Komisja (F-153/12, EU:F:2014:61, pkt 29).

26 Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 października 2009 r., Komisja/Roodhuijzen (T-58/08 P, EU:T:2009:385, pkt 75).

27 Artykuł 515-8 francuskiego kodeksu cywilnego stanowi, że konkubinat stanowi nieformalny związek charakteryzujący się wspólnym życiem o charakterze stałym i trwałym, pomiędzy dwoma osobami, różnej płci lub tej samej płci, które żyją wspólnie.

członkowskim [28], przykład orzecznictwa przedstawionego przez wnoszącego odwołanie wskazuje, że przekształcenie zobowiązania naturalnego, które ma charakter jedynie moralny, w zobowiązanie cywilne wiążące prawnie, jest uzależnione wyłącznie od jednostronnego aktu woli jednego z konkubentów.

96. Nie wydaje mi się również istotne przywołanie wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., Maruko (C-267/06, EU:C:2008:179), dotyczącego wykładni art. 1 i 2 dyrektywy 2000/78 w świetle prawa niemieckiego, w którym parom, które zawarły konkubinat zarejestrowany, przyznano niższą rentę wdowią niż parom pozostającym w związku małżeńskim. Porównanie dotyczyło z jednej strony sytuacji dwóch osób tej samej płci, które nie mogą zawrzeć związku małżeńskiego i żyją wspólnie w ramach zarejestrowanego związku partnerskiego, a z drugiej strony sytuacji pary pozostającej w związku małżeńskim, podczas gdy w niniejszej sprawie porównano sytuację dwóch osób znajdujących się w związku nieformalnym i sytuację pary, która pozostaje w związku małżeńskim lub, nie mając możliwości jego zawarcia, zawarła urzędowo zarejestrowany związek partnerski.

97. Należy podkreślić, że w pkt 75 wyroku z dnia 15 kwietnia 2010 r., Gualtieri/Komisja (C-485/08 P, EU:C:2010:188) Trybunał wskazał, że chociaż pod pewnymi względami związki nieformalne i związki prawne, takie jak małżeństwo, mogą wykazywać podobieństwa, to podobieństwa te nie muszą koniecznie prowadzić do porównywalnego traktowania tych dwóch typów związku.

98. Ponadto w wyroku ETPC z dnia 3 kwietnia 2012 r. w sprawie Van der Heidjen przeciwko Niderlandom (CE:ECHR:2012:0403JUD004285705, § 69) wskazano, co następuje: „Związek małżeński nadaje osobom, które go zawierają, szczególny status. Wykonanie prawa do zawarcia małżeństwa jest chronione przez art. 12 [Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.] i pociąga za sobą skutki społeczne, osobiste i prawne (zob. analogicznie wyroki ETPC: z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie Burden przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:2008:0429JUD001337805, § 63; z dnia 2 listopada 2010 r. w sprawie Şerife Yiğit przeciwko Turcji, CE:ECHR:2010:1102JUD000397605, § 72). Podobnie skutki prawne zarejestrowanego związku partnerskiego odróżniają ten rodzaj relacji od innych wspólnych form życia. Decydującym elementem jest tu nie tyle czas trwania relacji lub jej charakter wzajemnej pomocy, lecz akt o charakterze publicznym, który wiąże się z szeregiem praw i obowiązków o charakterze umownym”.

99. W tych okolicznościach, z uwagi na cel renty rodzinnej, przypomniany i doprecyzowany powyżej, wydaje mi się, że sytuacje wyważone przez wnoszącego odwołanie nie są porównywalne, gdyż związki nieformalne i związki prawne – bez względu na to, czy chodzi o małżeństwo, czy o zarejestrowany związek partnerski – dzieli niepomijalna różnica natury prawnej. Odmienne traktowanie nie prowadzi zatem do stwierdzenia naruszenia zasady równego traktowania.

100. Wniosek ten nie zamyka jednak sporu dotyczącego zarzutu niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego z powodu naruszenia zasady równego traktowania.

b) W przedmiocie odmiennego traktowania par, w przypadku których czas trwania małżeństwa jest krótszy niż jeden rok

101. Wnoszący odwołanie sformułował w swojej skardze uwagi dotyczące warunku długości trwania związku osobistego wymaganego do przyznania renty rodzinnej, przy czym podniósł, że kryterium małżeństwa lub związku partnerskiego trwającego dłużej niż jeden rok jest „arbitralne i nieodpowiednie”.

28 Zobacz podobnie wyrok z dnia 31 maja 2001 r., D i Szwecja/Rada (C-122/99 P i C-125/99 P, EU:C:2001:304, pkt 49).

102. Argumentację tę należy umieścić w kontekście faktycznym i prawnym sporu, a mianowicie takim, że wnoszący odwołanie pozostawał w związku małżeńskim ze zmarłą urzędniczką przez ponad 11 miesięcy, a decyzja Komisji oddalająca wniosek o przyznanie renty rodzinnej była uzasadniona niewystarczającym czasem trwania małżeństwa, to jest krótszym niż jeden rok, i odmową uwzględnienia okresu wcześniejszego konkubinatu.

103. W niniejszej sprawie sytuacja pary pozostającej w związku małżeńskim co najmniej od jednego roku i sytuacja pary pozostającej w związku małżeńskim krócej niż przez jeden rok, bez względu na to, czy małżeństwo poprzedzało wspólne życie w ramach konkubinatu, mogą zostać uznane za porównywalne w świetle celu renty rodzinnej – przy czym należy przypomnieć, że nie jest wymagane, aby dane sytuacje były identyczne [29].

104. W obu tych przypadkach chodzi o pary, które zawarły akt o charakterze publicznym, nakładający na każdego z małżonków *już w samym dniu zawarcia małżeństwa* całość szczególnych praw i obowiązków wobec siebie nawzajem i względem osób trzecich, powołujący solidarność prawną, co stanowi wystarczające podobieństwo między tymi sytuacjami w odniesieniu do rozpatrywanego świadczenia.

105. Czy zróżnicowanie tych dwóch kategorii osób znajdujących się w porównywalnych sytuacjach może być obiektywnie uzasadnione?

106. W tym względzie należy przypomnieć, że art. 52 ust. 1 karty dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu praw i wolności ustanowionych w karcie, o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności, są zgodne z zasadą proporcjonalności oraz o ile są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

107. Z tego postanowienia karty wynika, że aby ograniczenie w wykonywaniu prawa równości było zgodne z prawem Unii, powinno ono w każdym razie spełniać trzy warunki [30]: ograniczenie powinno być przewidziane ustawą, powinno zmierzać do celu leżącego w interesie ogólnym i nie powinno być nadmierne, w tym znaczeniu, że musi być konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu, a „istota", czyli treść danego prawa lub danej wolności, nie może zostać naruszona.

1) Podstawa prawna

108. Ograniczenie powinno być „przewidziane ustawą". Innymi słowy, rozpatrywany środek powinien posiadać podstawę prawną [31], co w niniejszym przypadku nie wzbudza żadnej kontrowersji, jako że przesłanka przyznania renty rodzinnej związana z wymogiem pozostawania przez żyjącego małżonka w związku małżeńskim przez jeden rok w chwili śmierci urzędnika jest przewidziana w art. 17 akapit pierwszy załącznika VIII do regulaminu pracowniczego. Ponadto przepis ten odpowiada wymogom dostępności, jasności i przewidywalności wynikającym z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, umożliwiającym zainteresowanym osobom świadome określenie ich sposobu postępowania [32].

29 Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 maja 2011 r., Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, pkt 42).

30 Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., Volker und Markus Schecke i Eifert (C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 56–72).

31 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2010 r., Knauf Gips/Komisja (C-407/08 P, EU:C:2010:389, pkt 91); z dnia 17 października 2013 r., Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, pkt 35).

32 Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 maja 2003 r., Österreichischer Rundfunk i in. (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, pkt 77); opinie: rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Scarlet Extended (C-70/10, EU:C:2011:255, pkt 93–100); a także rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:401, pkt 43).

2) Cel leżący w interesie ogólnym

109. Należy przypomnieć, że gdy chodzi o akt ustawodawczy Unii, do prawodawcy Unii należy wykazanie istnienia obiektywnych kryteriów przedstawionych w ramach uzasadnienia odmiennego traktowania i przedłożenie Trybunałowi dowodów niezbędnych do dokonania przez niego weryfikacji istnienia tych kryteriów [33].

110. Należy stwierdzić, że regulamin pracowniczy jako taki nie daje żadnych wyjaśnień ani wskazówek dotyczących celu leżącego u podstaw art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego. Ogólnie rzecz biorąc, art. 1d ust. 6 regulaminu pracowniczego stanowi, że „[przy] stosowaniu zasady niedyskryminacji oraz zasady proporcjonalności należy zapewnić, by wszelkie ograniczenia tych zasad opierały się na obiektywnych i uzasadnionych podstawach oraz służyły osiągnięciu zgodnych z prawem celów w ramach ogólnego interesu polityki kadrowej" [34].

111. Jednakże okoliczność ta nie wyklucza, że taki cel można wywieść z ogólnego kontekstu rozpatrywanego środka w celu przeprowadzenia sądowej kontroli jego zgodności z prawem, a także odpowiedniego i koniecznego charakteru środków zastosowanych do realizacji tego celu [35].

112. W pismach procesowych oraz na rozprawie Komisja i Rada wskazały w tym względzie na konieczność zapobiegania oszustwom w postaci małżeństw fikcyjnych, utrzymania w ten sposób równowagi systemu emerytalno-rentowego, uniknięcia nadmiernych obciążeń administracji przy rozpatrywaniu wniosków sprzecznych z zasadą dobrej administracji, w szczególności w odniesieniu do oceny dowodów faktycznych, a także zagwarantowania w ten sposób równego traktowania urzędników.

113. Te różnorodne dążenia można uznać za cele leżące w interesie ogólnym – a zatem uzasadnione – które są uznawane przez Unię i powinny wobec tego zostać poddane kontroli proporcjonalności przez Trybunał, przewidzianej w art. 52 karty.

3) Badanie proporcjonalności

114. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności zalicza się do ogólnych zasad prawa Unii. Wymaga ona, aby środki były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów. Zasada proporcjonalności wymaga, aby środki były odpowiednie do realizacji zgodnych

33 Zobacz wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique i Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 47); z dnia 17 października 2013 r., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 78).

34 Można przytoczyć motyw 31 rozporządzenia nr 723/2004, który stanowi, w sposób co najmniej ogólnikowy, że „[w]arunki stanowiące podstawę aktualnych przepisów w zakresie rent inwalidzkich i rent rodzinnych uległy zmianie od czasu przyjęcia ich po raz pierwszy i w związku z tym powinny zostać uaktualnione i uproszczone". W nawiązaniu do tego motywu zwracam uwagę, że motyw 7 stanowi, iż „[n]ależy przestrzegać zgodności z zasadą niedyskryminacji określoną w traktacie WE, która stwarza potrzebę dalszego rozwoju polityki pracowniczej zapewniającej wszystkim równe szanse bez względu na płeć, możliwości fizyczne, wiek, przynależność rasową lub etniczną, orientację seksualną oraz stan cywilny", przy czym rozważania te zostały doprecyzowane w motywie 8, zgodnie z którym „[u]rzędnikom pozostającym w związku nieformalnym uznanym przez państwo członkowskie za związek stały, którzy prawnie nie mają możliwości zawarcia związku małżeńskiego, powinno się przyznać taki sam zakres świadczeń jak parom małżeńskim".

35 Zobacz podobnie, w odniesieniu do zasady niedyskryminacji ze względu na wiek, wyroki: z dnia 16 października 2007 r., Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, pkt 56, 57); z dnia 12 stycznia 2010 r., Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, pkt 49); z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja/Węgry (C-286/12, EU:C:2012:687, pkt 58).

z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co konieczne do realizacji tych celów [36], przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wprowadzone obciążenia nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów [37].

i) Odpowiedniość

115. Należy zbadać, czy sporny przepis jest w stanie przyczynić się do osiągnięcia uprzednio ustalonych celów interesu ogólnego.

116. W ramach tej oceny Komisja i Rada wskazują, że należy wziąć pod uwagę fakt, iż w dziedzinie organizacji systemu ochrony socjalnej urzędników Unii prawodawca dysponuje szerokim zakresem uznania [38]. Uznanie tego zakresu wymaga sprawdzenia, czy środek wybrany w celu realizacji zamierzonego celu nie jest w oczywisty sposób nieodpowiedni lub nieracjonalny [39].

117. Jednakże Trybunał stwierdził, że ten zakres uznania nie może skutkować pozbawieniem znaczenia wprowadzenia w życie zasady niedyskryminacji [40], a stwierdzenie takie odnosi się nieuchronnie do zasady równego traktowania. Uznał on również, że przepisy mogą być uznane za odpowiednie do zagwarantowania realizacji wskazanego celu, jedynie gdy rzeczywiście odzwierciedlają troskę o realizację tego celu w sposób spójny i systematyczny [41].

118. W tym względzie w niniejszej sprawie można mieć wątpliwości, jeżeli weźmie się pod uwagę przypadek nagłej śmierci, przykładowo w wypadku, w związku małżeńskim zawartym 11 miesięcy i 29 dni wcześniej, kiedy to żyjący małżonek zostanie pozbawiony renty rodzinnej, podczas gdy rentę taką otrzymałby partner, który zawarł związek małżeński z ciężko chorym urzędnikiem, który w ostateczności zmarłby 12 miesięcy po zawarciu cywilnego związku małżeńskiego.

119. Podobieństwo tych sytuacji wskazuje na słabość przepisu opierającego się wyłącznie na kryterium ratione temporis, na gruncie którego limit czasu jest stosowany w sposób automatyczny i ślepy.

120. Ponadto można również powziąć wątpliwości w świetle analizy in concreto wskazanych celów zróżnicowanego traktowania, a w szczególności w odniesieniu do pierwszego z nich, czyli walki z oszustwami, z którym trzy pozostałe są ściśle związane, a nawet z niego wynikają.

36 Zobacz wyroki: z dnia 18 listopada 1987 r., Maizena i in. (137/85, EU:C:1987:493, pkt 15); z dnia 12 listopada 1996 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-84/94, EU:C:1996:431, pkt 57); z dnia 10 grudnia 2002 r., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 122); z dnia 8 kwietnia 2014 r., Digital Rights Ireland i in. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 46); a także z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 67.

37 Zobacz wyroki: z dnia 11 lipca 1989 r., Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, pkt 21); z dnia 12 lipca 2001 r., Jippes i in. (C-189/01, EU:C:2001:420, pkt 81); a także z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 86); zob. także podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 91).

38 Zobacz wyrok z dnia 29 listopada 2006 r., Campoli/Komisja (T-135/05, EU:T:2006:366, pkt 72). Ponadto Trybunał, dokonując wykładni art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78 w ramach odesłań prejudycjalnych, wyjaśnił, że państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres uznania w wyborze środków mogących realizować cele polityki społecznej.

39 Zobacz wyroki: z dnia 26 września 2013 r., Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, pkt 58); z dnia 15 kwietnia 2010 r., Gualtieri/Komisja (C-485/08 P, EU:C:2010:188, pkt 72). W podobnych okolicznościach faktycznych, dotyczących dyskryminacji w związku z wypłatą świadczenia społecznego, Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 11 czerwca 2002 r. w sprawie Willis przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2002:0611JUD003604297) wskazał, że umawiające się państwa korzystają z pewnego zakresu swobodnego uznania przy określaniu, czy i w jakim zakresie różnice pomiędzy sytuacjami, które są podobne w innych aspektach, uzasadniają odmienne traktowanie, ale jednocześnie zbadał, czy w rozpatrywanym przypadku odmienne traktowanie miało „obiektywne i racjonalne uzasadnienie", tzn. czy realizowało „uzasadniony cel" oraz czy istniała „racjonalna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a zamierzonym celem".

40 Zobacz wyrok z dnia 5 marca 2009 r., Age Concern England (C-388/07, EU:C:2009:128, pkt 51).

41 Zobacz ponadto, jeśli chodzi o wymóg spójności, precedensowe wyroki: z dnia 10 marca 2009 r., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, pkt 55); z dnia 23 grudnia 2015 r., Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, pkt 65). Zobacz w szczególności, w odniesieniu do dyrektywy 2000/78, wyroki: z dnia 12 stycznia 2010 r., Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, pkt 53); z dnia 26 września 2013 r., HK Danmark (C-476/11, EU:C:2013:590, pkt 67).

121. Należy bowiem ograniczyć pojęcie „oszustwa”, do którego odnoszą się Komisja i Rada, mówiące o „umowach o przyszłym spadkobraniu”, które to pojęcie dotyczy a priori jedynie reguł nabycia spadku, lub w sposób bardziej dorozumiany o „małżeństwach fikcyjnych”. Proponowana koncepcja polega na zapobieganiu, dzięki określeniu wymogu czasu trwania związku małżeńskiego, ryzyku zawarcia małżeństwa w celu otrzymania świadczeń finansowych, a nie w celu „wspólnego pożycia”.

122. Można zastanowić się nad konkretną sytuacją, opisaną w ten sposób przez Komisję i Radę. Wyrażenie „małżeństwo fikcyjne” odsyła do „papierowego małżeństwa”, oznaczającego powszechnie sztuczny związek małżeński, uzasadniony wyłącznie możliwością uzyskania w ten sposób przez współmałżonka pożądanego obywatelstwa drugiego małżonka. Takie chwilowe zbliżenie interesów dwóch jednostek bez rzeczywistego związku emocjonalnego nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

123. Jedyną wyobrażalną w praktyce sytuacją jest sytuacja pary, która zawarłszy wcześniej – lub nie – związek partnerski, podejmuje decyzję o wstąpieniu w związek małżeński w wyniku znacznego pogorszenia się stanu zdrowia partnera będącego urzędnikiem.

124. Koncepcja, wedle której można by zakwalifikować taki związek jako małżeństwo fikcyjne, wydaje mi się w znacznym stopniu wątpliwa, a w pewien sposób nietrafiona, ponieważ zaprzecza samej istocie małżeństwa. Chodzi w tym przypadku o dwie osoby pozostające już w związku, które zdecydowały się wzmocnić swoją więź poprzez zmianę stanu cywilnego na małżeński, w ten sposób niejako reagując jedynie na silną zachętę zapisaną w przepisach regulaminu pracowniczego, które w oczywisty sposób uprzywilejowują małżeński stan cywilny. W tych okolicznościach obawa wystąpienia związku małżeńskiego, który nie jest rzeczywiście motywowany „wspólnym pożyciem”, jest pozbawiona podstaw, gdyż wspólne pożycie istniało już przed zawarciem związku małżeńskiego.

125. Wybór małżeńskiego stanu cywilnego wiąże się w sposób nieunikniony w każdym przypadku z kwestiami majątkowymi i wynika z chęci zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i maksymalnej ochrony partnera w trakcie związku i po jego zakończeniu. Okoliczność, że wybór ten może zostać dokonany w następstwie niepokojącej informacji o stanie zdrowia partnera, nie stanowi oszustwa, lecz potwierdza siłę więzi łączącej dwie osoby, zawierających akt, którego termin wygaśnięcia nie jest nigdy z góry znany z całą pewnością, niezależnie od powagi choroby, na którą cierpi partner, który stał się małżonkiem. Nie ma tu moim zdaniem żadnego nadużycia związku małżeńskiego, jak twierdzą Komisja i Rada.

126. Ponadto „skutek opóźniony”, ustanowiony w pewnym sensie przez wymóg długości trwania małżeństwa przez jeden rok dla celów przyznania renty rodzinnej, jest rażąco niezgodny z charakterem prawnym małżeństwa, które wywołuje skutki w chwili zawarcia aktu przez małżonków. Komisja i Rada zdecydowanie podkreśliły, że odmienne traktowanie przez regulamin pracowniczy osób pozostających w związku małżeńskim i konkubentów jest oparte na „odmienności sytuacji rodzinnej, która wynika ze świadomego wyboru zainteresowanych osób”, ponieważ stan cywilny małżeński wraz ze zrodzonymi przez niego dla małżonków obowiązkami prawnymi i finansowymi różni się – w świetle celu renty rodzinnej – w sposób nieunikniony od zwykłego związku nieformalnego.

127. Należy stwierdzić, że wnoszący odwołanie i N dokonali w dniu 9 maja 2014 r. wyboru tego stanu cywilnego rodzącego natychmiast skutki prawne, które instytucje te wskazują jako obiektywny element zróżnicowania. Gdyby sprawy tego rodzaju nie dotyczyły bolesnej rzeczywistości ludzkiego życia, jak pokazuje to ostro sytuacja wnoszącego odwołanie, można by się zadumać nad ironią sytuacji, w której Komisja i Rada wykorzystują pojęcie „małżeństwa fikcyjnego” w celu oddalenia wniosku o przyznanie renty rodzinnej po tym, jak przeciwstawiły wnoszącemu odwołanie brak podjęcia przez niego decyzji o zmianie stanu cywilnego na małżeński w ramach testu porównywalności w świetle celu wspomnianej renty.

128. W tych okolicznościach rozpatrywany środek wydaje mi się w sposób oczywisty nieodpowiedni do realizacji celu polegającego na zwalczaniu oszustw, przy czym ten sam wniosek narzuca się w odniesieniu do pozostałych uzasadnień, które są wyłącznie jego pochodnymi.

129. Nawet przy założeniu, że uzasadnienie wywodzone z ochrony równowagi finansowej systemu emerytalno-rentowego może podlegać odrębnej ocenie, należy stwierdzić, że ryzyko naruszenia takiej równowagi w braku istnienia podważanego odmiennego traktowania nie zostało w żaden sposób udowodnione ani nawet wyjaśnione przez Komisję lub Radę. Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że względy natury budżetowej, czysto finansowe, nie mogą same w sobie stanowić uzasadnionego celu, który mógłby uzasadniać odstępstwo od ogólnej zasady równego traktowania i niedyskryminacji [42].

ii) Konieczność

130. Gdyby Trybunał uznał przesłankę pozostawania w związku małżeńskim przez jeden rok za w sposób oczywisty odpowiednią, należałoby zadać sobie pytanie, czy przepis taki jak ten, którego dotyczy niniejsza sprawa, jest konieczny do osiągnięcia założonych celów. Środek jest konieczny, kiedy zamierzony uzasadniony cel nie może zostać osiągnięty poprzez łagodniejszy, równie zdatny środek [43]. W niniejszej sprawie należy zbadać, czy nie istnieją mniej radykalne rozwiązania, pozwalające uniknąć ryzyka oszustw, zachować w ten sposób równowagę finansową systemu emerytalno-rentowego, uniknąć nadmiernych obciążeń administracji przy rozpatrywaniu wniosków sprzecznych z zasadą dobrej administracji i zapewnić w ten sposób równe traktowanie urzędników.

131. Należy uściślić, że w niniejszym przypadku przyjęte rozwiązanie jest co najmniej radykalne, ponieważ każdy przypadek śmierci urzędnika w ciągu dwunastu miesięcy od zawarcia związku małżeńskiego zostaje poddany niewzruszalnemu domniemaniu oszustwa i pozbawia żyjącego małżonka renty rodzinnej.

132. Rozwiązaniem mniej restrykcyjnym dla zainteresowanych osób byłoby umożliwienie im wykazania, że ich małżeństwo nie było fikcyjne, poprzez dostarczenie dowodów wykazujących rzeczywisty charakter dotychczasowego wspólnego pożycia, którego czas trwania pozwalałby im osiągnąć ów determinujący próg 12 miesięcy. Należy podkreślić, że takie rozwiązanie nie byłoby w żaden sposób sprzeczne z podejściem przyjętym przy ustalaniu porównywalności wyważanych sytuacji – z jednej strony związków prawnych, a z drugiej strony związków nieformalnych, ponieważ nie podważa ono związku pomiędzy małżeństwem i rentą rodzinną.

133. To mniej uciążliwe podejście nie byłoby też nieodpowiednie.

134. Co się tyczy celu polegającego na uniknięciu nadmiernego obciążenia administracyjnego, należy zauważyć, że to twierdzenie Komisji i Rady w żaden sposób nie znajduje poparcia w istotnych danych liczbowych. W uwagach interwenienta Rada powołuje się na okoliczność, że europejska służba publiczna obejmuje ponad 58 000 urzędników i pracowników oraz ponad 20 000 beneficjentów systemu emerytalnego. Dane te są oczywiście niewystarczające w odniesieniu do kwestii poruszonej w niniejszej sprawie, dotyczącej jedynie małżeństw krótszych niż jeden rok, które, jak można racjonalnie sądzić, stanowią jedynie ułamek liczby spraw podlegających rozpatrzeniu, przy czym należy zauważyć, że postępowanie, którym się zajmujemy, jest, o ile mi wiadomo, pierwszym odnoszącym się do tej szczególnej problematyki.

42 Zobacz wyroki: z dnia 19 czerwca 2014 r., Specht i in. (od C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-41/12, EU:C:2014:2005, pkt 77); z dnia 11 listopada 2014 r., Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359, pkt 41); zob. podobnie, w odniesieniu do równego traktowania kobiet i mężczyzn, wyroki: z dnia 17 czerwca 1998 r., Hill i Stapleton (C-243/95, EU:C:1998:298, pkt 40); z dnia 6 kwietnia 2000 r., Jørgensen (C-226/98, EU:C:2000:191, pkt 39); z dnia 23 października 2003 r., Schönheit i Becker (C-4/02 i C-5/02, EU:C:2003:583, pkt 85); z dnia 21 lipca 2011 r., Fuchs i Köhler (C-159/10 i C-160/10, EU:C:2011:508, pkt 74).

43 Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 września 2013 r., Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, pkt 69).

135. Ponadto nie ma tu mowy o żądaniu od administracji przeprowadzenia jakiegokolwiek dochodzenia w sprawie sytuacji danej pary, obejmującego ocenę zagadnień prawnych dotyczących stanu cywilnego zainteresowanych – należy jedynie zweryfikować czas istnienia wspólnego pożycia przed zawarciem małżeństwa, który można wykazać z łatwością w przypadku zarejestrowanego związku partnerskiego, ale co nie rodzi trudności również w przypadku konkubinatu – jak widać na przykładzie niniejszej sprawy. Ta ocena o charakterze czysto materialnym nie będzie prowadzić do nierównego traktowania urzędników.

136. Należy jeszcze zauważyć, że o ile prawodawca przyjmujący regulamin pracowniczy wyraźnie dokonał podziału na kategorie, o tyle nie wykluczył on indywidualnej oceny in concreto, o czym świadczy art. 1 ust. 1 lit. d) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, który przewiduje, że urzędnik niespełniający warunków wymaganych do przyznania dodatku na gospodarstwo domowe może, na podstawie „szczególnej decyzji organu powołującego, zawierającej uzasadnienie i opartej na dodatkowych dokumentach", otrzymać ten dodatek, gdy faktycznie utrzymuje rodzinę.

137. Wreszcie, biorąc pod uwagę wyżej wskazane oszacowanie bardziej niż skromnej liczby spraw dotyczących małżeństw krótszych niż jeden rok, wydaje mi się, że proponowane mniej uciążliwe rozwiązanie nie może w żaden sposób podważyć równowagi finansowej systemu emerytalno-rentowego, na temat której Komisja ani Rada nie dostarczyły żadnych konkretnych danych, jeśli nie liczyć informacji, że liczba osób płacących składki jest znacznie wyższa od liczby osób uprawnionych.

138. Należy przypomnieć, że art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego reguluje przyznanie renty rodzinnej pozostającemu przy życiu małżonkowi urzędnika, który zmarł wykonując działalność zawodową. Rozsądnie rzecz biorąc, rozpatrywane sytuacje mają miejsce, jak wskazuje przykład wnoszącego odwołanie, w przeważającej części w przypadkach, gdy zgon urzędnika następuje po wielu latach wykonywania działalności zawodowej, a tym samym opłacania składek na system emerytalny, które nie prowadziłyby do wypłaty emerytury. Przyznanie w takiej sytuacji żyjącemu małżonkowi, który wykazał istnienie wspólnoty domowej poprzedzającej małżeństwo i trwającej przez czas umożliwiający osiągnięcie wymaganych 12 miesięcy, renty rodzinnej w wysokości równej 60% emerytury, którą otrzymywałby małżonek będący urzędnikiem, nie stanowi a priori zagrożenia dla równowagi finansowej systemu emerytalno-rentowego.

139. Z powyższych rozważań wynika, że minimalny wymagany okres 12 miesięcy trwania małżeństwa stanowi środek, który – nawet przy uwzględnieniu szerokiego zakresu uznania i wymogów praktycznych w zakresie zarządzania systemem emerytalno-rentowym – wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów interesu ogólnego realizowanych przez prawodawcę przyjmującego regulamin pracowniczy.

iii) Nadmierny uszczerbek dla praw urzędników

140. W przypadku gdyby Trybunał uznał, że wymagany minimalny okres 12 miesięcy trwania małżeństwa stanowi środek odpowiedni i konieczny do osiągnięcia zamierzonych celów, pozostaje jeszcze ocenić jego proporcjonalność sensu stricto. Zgodnie z tą zasadą środki nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów, nawet jeśli są one odpowiednie i konieczne do realizacji zgodnych z prawem celów. Innymi słowy należy więc zapewnić, by uregulowanie takie jak uregulowanie sporne w niniejszej sprawie nie doprowadziło do nadmiernego ograniczenia zasługujących na ochronę

interesów urzędników[44]. Ostatecznie chodzi o wyważenie przeciwnych interesów urzędników i ich pozostałych przy życiu małżonków, takich jak wnoszący odwołanie, oraz Unii Europejskiej w ramach zarządzania systemem emerytalno-rentowym.

141. Jest bezsporne, że każde dodatkowe świadczenie wypłacane z tego systemu zwiększa łączną kwotę wydatków i tym samym obciążenie, jakie system ten stanowi w budżecie Unii. Niemniej twierdzenie to powinno zostać poważnie zniuansowane w świetle przedstawionych w niniejszej opinii uwag dotyczących przedmiotu art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, jakim jest przyznanie renty rodzinnej pozostającemu przy życiu małżonkowi urzędnika zmarłego w okresie wykonywania działalności zawodowej, a zatem bez możliwości pobierania emerytury, na poczet której osoba ta regularnie odprowadzała składki.

142. Wymóg trwania małżeństwa przez okres jednego roku skutkuje automatycznym wykluczeniem całej grupy żyjących małżonków ze świadczeń wynikających z przepisów regulaminu pracowniczego, chociaż mogli oni żyć we wspólnocie domowej ze zmarłym urzędnikiem przez kilkadziesiąt lat, na co wskazuje przykład wnoszącego odwołanie, będącej synonimem pośredniego, lecz rzeczywistego uczestnictwa w płaceniu składek na system emerytalny. Tak poważne naruszenie interesów całej grupy jest całkowicie nieproporcjonalne w stosunku do celu realizowanego przez wymóg minimalnego okresu trwania związku małżeńskiego, który ma zasadniczo zapobiegać oszustwom ze strony pewnych osób w dziedzinie świadczeń społecznych – będącym oczywiście przypadkami marginalnymi.

143. Tym samym doszło do nadmiernego naruszenia uzasadnionych interesów urzędników i ich żyjących małżonków, prowadzącego do wniosku o naruszeniu zasady równego traktowania, zapisanej w art. 20 karty.

144. Ponieważ rozpatrywane ograniczenie nie jest moim zdaniem ani konieczne, ani proporcjonalne do zamierzonych celów, nie ma potrzeby zastanawiać się, czy naruszona została „istota", czyli treść tego prawa.

145. Stąd wniosek, że przesłanka związana z wymogiem pozostawania przez żyjącego małżonka w związku małżeńskim przez jeden rok w chwili śmierci urzędnika, od spełnienia której art. 17 akapit pierwszy załącznika VIII do regulaminu pracowniczego uzależnia przyznanie renty rodzinnej, nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

146. Ze względu na to, że zarzut szczegółowy oparty na niezgodności z prawem art. 17 akapit pierwszy załącznika VIII do regulaminu pracowniczego jest uzasadniony we wskazanym powyżej znaczeniu, należy stwierdzić nieważność spornej decyzji.

147. Trzeba jeszcze przypomnieć, że zgodnie z art. 266 TFUE instytucja będąca autorem aktu, którego nieważność stwierdzono, jest zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału.

44 Zobacz podobnie, w odniesieniu do sprawy dotyczącej dyskryminacji ze względu na wiek w ramach dyrektywy 2000/78, wyroki: z dnia 16 października 2007 r., Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, pkt 73); z dnia 12 października 2010 r., Ingeniørforeningen i Danmark (C-499/08, EU:C:2010:600, pkt 47); zob. ponadto wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., CEZ Razpredelenie Byłgarija (C-83/14, EU:C:2015:480, pkt 123), a także opinia rzecznik generalnej J. Kokott w tej sprawie (EU:C:2015:170, pkt 131) oraz w sprawie Bełow (C-394/11, EU:C:2013:48, pkt 117), przy czym obydwie te sprawy były związane z dyrektywą Rady 2000/43 z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. 2000, L 180, s. 22).

3. W przedmiocie żądania odszkodowawczego

148. Zgodnie z orzecznictwem powstanie odpowiedzialności Unii wymaga łącznego spełnienia szeregu przesłanek dotyczących bezprawności zachowania zarzucanego instytucjom, rzeczywistego wystąpienia szkody i istnienia związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem a podnoszoną szkodą, przy czym ciężar dowodu spełnienia tych przesłanek spoczywa na stronie skarżącej [45].

149. W niniejszej sprawie wnoszący odwołanie domaga się przyznania kwoty 5000 EUR tytułem zadośćuczynienia za krzywdę wynikającą z niezgodnej z prawem decyzji jako dyskryminującej, odmawiającej przyznania mu renty rodzinnej w bardzo bolesnej sytuacji. Wnoszący odwołanie powołuje się zatem w celu uzasadnienia żądania zadośćuczynienia na tę samą niezgodność z prawem, co niezgodność podniesiona w celu uzasadnienia wniosku o stwierdzenie nieważności.

150. Ponieważ stwierdzono zasadność zarzutu niezgodności z prawem art. 17 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego z powodu naruszenia zasady równego traktowania ustanowionej w art. 20 karty, proponuję uwzględnienie wniosku o zadośćuczynienie i orzeczenie, że stwierdzenie nieważności spornej decyzji stanowi stosowne naprawienie wszelkich krzywd, jakich wnoszący odwołanie mógł doznać w niniejszej sprawie.

VI. W przedmiocie kosztów

151. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.

152. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

153. W niniejszej sprawie wnoszący odwołanie wniósł do Trybunału, w następstwie przejęcia sprawy, o uwzględnienie jego żądań przedstawionych w pierwszej instancji, w tym obciążenie kosztami postępowania strony pozwanej, w tym przypadku Komisji. Nie wniósł zatem o obciążenie Rady ani Komisji kosztami postępowania, które poniósł w związku z postępowaniem odwoławczym.

154. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem wnoszącego odwołanie – obciążyć ją jej własnymi kosztami poniesionymi w dwóch instancjach, a także kosztami poniesionymi przez wnoszącego odwołanie w postępowaniu w pierwszej instancji, natomiast wnoszący odwołanie powinien pokryć własne koszty związane z postępowaniem odwoławczym. Rada powinna pokryć całość swoich kosztów.

VII. Wnioski

155. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał:

1) uchylił wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 3 maja 2018 r., HK/Komisja, (T-574/16, niepublikowany, EU:T:2018:252);

45 Zobacz wyroki: z dnia 1 czerwca 1994 r., Komisja/Brazzelli Lualdi i in. (C-136/92 P, EU:C:1994:211, pkt 42); z dnia 12 lipca 2011 r., Komisja/Q (T-80/09 P, EU:T:2011:347, pkt 42).

2) stwierdził, że art. 17 akapit pierwszy załącznika VIII do regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej jest nieważny w zakresie, w jakim stanowi, że żyjący małżonek powinien pozostawać w związku małżeńskim przez co najmniej jeden rok w celu przyznania mu renty rodzinnej, z naruszeniem równości wobec prawa określonej w art. 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej;

3) stwierdził nieważność decyzji Komisji Europejskiej w sprawie odmowy przyznania wnoszącemu odwołanie renty rodzinnej;

4) obciążył Komisję, poza jej własnymi kosztami w dwóch instancjach, kosztami poniesionymi przez wnoszącego odwołanie w postępowaniu w pierwszej instancji, podczas gdy wnoszący odwołanie powinien pokryć własne koszty związane z postępowaniem odwoławczym, oraz obciążył Radę Unii Europejskiej całością jej własnych kosztów.