Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 4 maja 2023 r. [1]

Sprawa C-88/22 P

QB
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Służba publiczna – Artykuł 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego – Dodatek zagraniczny – Pojęcie „głównej działalności zawodowej” – Pojęcie „pracy wykonywanej dla innego państwa”

I. Wstęp

1. Aby podjąć pracę dla Unii Europejskiej, członkowie jej personelu często muszą opuścić państwo członkowskie pochodzenia i obrać miejsce zamieszkania w państwie członkowskim zatrudnienia. Aby zrekompensować związane z tym niedogodności i umożliwić rekrutację obywateli państw członkowskich Unii z uwzględnieniem jak najszerszego zasięgu geograficznego, prawodawca w art. 69 Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) [2] wprowadził dodatek zagraniczny. Warunki jego przyznawania uregulowane są w art. 4 ust. 1 lit. a) i b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego. Zgodnie z art. 20 ust. 2 warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej w związku z art. 69 regulaminu pracowniczego przepisy te stosuje się na zasadzie analogii do członków personelu tymczasowego.

2. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego dodatek zagraniczny otrzymują pracownicy, którzy nie są oraz nigdy nie byli obywatelami państwa, na terytorium którego znajduje się ich miejsce zatrudnienia (zwanego dalej „państwem zatrudnienia”) (tiret pierwsze), oraz którzy w okresie pięciu lat, kończącym się sześć miesięcy przed wstąpieniem do służby (zwanym dalej „okresem odniesienia”), nie prowadzili swojej głównej działalności zawodowej ani nie posiadali stałego miejsca zamieszkania na europejskim terytorium tego państwa (tiret drugie zdanie pierwsze). W tym względzie jednak nie są brane pod uwagę sytuacje wynikające z pracy wykonywanej dla innego państwa lub dla organizacji międzynarodowej (tiret drugie zdanie drugie). Co do zasady zatem główna działalność zawodowa lub stałe zamieszkanie w państwie zatrudnienia w okresie odniesienia prowadzi do utraty dodatku zagranicznego, jednakże nie ma to zastosowania, jeśli pracownik w okresie odniesienia wykonywał pracę dla

[1] Język oryginału: niemiecki.

[2] Rozporządzenie nr 31 (EWG), 11 (EWEA) ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 1962, P 45, s. 1385).

innego państwa lub dla organizacji międzynarodowej. Praca ta „neutralizuje" zatem główną działalność zawodową lub stałe zamieszkanie w państwie zatrudnienia i powoduje, że pracownik zachowuje prawo do uzyskania dodatku zagranicznego. W dalszej części będę zatem określała przepis art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie zdanie drugie załącznika VII do regulaminu pracowniczego również jako „zasadę neutralizacji".

3. Jak jednak wygląda sytuacja w przypadku pracownika, który w pięcioletnim okresie odniesienia został delegowany do pracy jako sędzia polski w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP), ale jednocześnie pełnił funkcję sekretarza generalnego Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), międzynarodowego stowarzyszenia prawa belgijskiego o charakterze niezarobkowym z siedzibą w Brukseli, czyli w późniejszym miejscu zatrudnienia tego pracownika? Gdzie w takim przypadku pracownik wykonywał swoją główną działalność zawodową w danym okresie odniesienia? A jeśli to miejsce działalności było w Belgii, to czy ta działalność była pracą wykonywaną dla innego państwa lub dla organizacji międzynarodowej, tak że pracownik mógłby skorzystać z zasady neutralizacji?

4. Są to pytania, na które Trybunał musi odpowiedzieć w ramach rozpatrywanego odwołania, w którym wnoszący je kwestionuje wyrok Sądu z dnia 8 grudnia 2021 r.[3] (zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem").

II. Ramy prawne

5. Ramy prawne w niniejszej sprawie wyznacza regulamin pracowniczy.

6. Artykuł 69 zdanie pierwsze regulaminu pracowniczego stanowi:

„Dodatek zagraniczny równy jest 16 % sumy wynagrodzenia podstawowego, dodatku na gospodarstwo domowe oraz dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu, do których uprawniony jest urzędnik".

7. Zgodnie z art. 20 ust. 2 warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej art. 69 regulaminu pracowniczego dotyczący dodatku zagranicznego stosuje się na zasadzie analogii do członków personelu tymczasowego.

8. Artykuł 4 ust. 1 i 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego brzmi następująco:

„1. Dodatek zagraniczny w wysokości równej 16 % całkowitej kwoty wynagrodzenia podstawowego powiększonej o dodatek na gospodarstwo domowe oraz dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu wypłacany na rzecz urzędnika jest przyznawany:

a) urzędnikom:

– którzy nie są i nigdy nie byli obywatelami państwa, na którego terytorium znajduje się miejsce, gdzie są zatrudnieni, oraz

– którzy w okresie pięciu lat, kończącym się na sześć miesięcy przed rozpoczęciem przez nich pracy, nie zamieszkiwali ani nie prowadzili swojej głównej działalności zawodowej na europejskim terytorium tegoż państwa. Do celów niniejszego przepisu nie są brane pod

[3] Wyrok QB/Komisja (T-71/21, niepublikowany, EU:T:2021:868).

uwagę sytuacje wynikające z pracy wykonywanej dla innego państwa lub dla organizacji międzynarodowej;

b) urzędnikom, którzy są lub byli obywatelami państwa, na którego terytorium znajduje się ich miejsce zatrudnienia, którzy jednak przez okres 10 lat kończący się w dniu wstąpienia przez nich [do] służby posiadali stałe miejsce zamieszkania poza europejskim terytorium tego państwa z przyczyn innych niż wykonywanie obowiązków w służbie państwowej lub na rzecz organizacji międzynarodowej.

[…]

2. Urzędnikowi, który nie jest i nigdy nie był obywatelem państwa, na którego terytorium jest zatrudniony, i który nie spełnia przesłanek ustanowionych w ust. 1, przysługuje dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą w wysokości jednej czwartej kwoty dodatku zagranicznego".

III. Okoliczności powstania sporu i zaskarżony wyrok

9. Historia niniejszego sporu prawnego została opisana w pkt 3–13 zaskarżonego wyroku i można ją streścić w następujący sposób:

10. Od 2005 r. wnoszący odwołanie, będący narodowości polskiej, zajmował stanowisko sędziego sądu rejonowego w Polsce.

11. Od marca 2009 r. wnoszący odwołanie został oddelegowany do KSSiP w wyniku decyzji polskiego Ministerstwa Sprawiedliwości. KSSiP to centralna instytucja państwa polskiego, która ma zapewnić szkolenie członków sądów powszechnych i prokuratury w Polsce.

12. W grudniu 2013 r. polskie Ministerstwo Sprawiedliwości i EJTN zawarły porozumienie, na mocy którego wnoszącemu odwołanie powierzono obowiązki sekretarza generalnego EJTN. Jest to międzynarodowe stowarzyszenie prawa belgijskiego o charakterze niezarobkowym, które nie posiada osobowości prawnej i ma swoją siedzibę w Brukseli. Jej celem jest opracowanie programów szkoleniowych o wymiarze europejskim dla członków i pracowników systemów wymiaru sprawiedliwości. Członkami EJTN mogą być te organy państw członkowskich, które są odpowiedzialne za szkolenie sędziów i prokuratorów lub które uczestniczą w szkoleniu kadr wymiaru sprawiedliwości na poziomie Unii.

13. W odniesieniu do miejsca wykonywania działalności przewidziano, że obecność wnoszącego odwołanie będzie wymagana nie tylko w siedzibie KSSiP w Polsce, ale także w siedzibie EJTN w Brukseli oraz w każdym innym miejscu, w którym będzie prowadzona działalność EJTN lub w którym obecność wnoszącego odwołanie zostanie uznana za leżącą w interesie Europejskiej Sieci.

14. Od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2019 r. wnoszący odwołanie pełnił również funkcję głównego specjalisty w ośrodku współpracy międzynarodowej KSSiP. Powierzono mu zapewnienie właściwej współpracy i realizacji czynności wynikających z przystąpienia KSSiP do EJTN.

15. Wnoszący odwołanie mieszkał w Brukseli wraz z rodziną od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2019 r. Po wygaśnięciu mandatu w EJTN w czerwcu 2019 r. wrócił wraz z rodziną do Polski.

16. Wnoszący odwołanie rozpoczął służbę w Komisji Europejskiej w dniu 1 stycznia 2020 r. w charakterze członka personelu tymczasowego.

17. Decyzją z dnia 6 kwietnia 2020 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (zwany dalej „PMO") przyznał wnoszącemu odwołanie dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą na podstawie art. 4 ust. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego po podjęciu przez niego służby w Komisji, ale nie dodatek zagraniczny.

18. W dniu 16 czerwca 2020 r. wnoszący odwołanie złożył wniosek o mediację z PMO w sprawie dodatku zagranicznego, w której PMO odmówiło udziału.

19. W dniu 3 lipca 2020 r. wnoszący odwołanie wniósł na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego zażalenie na sporną decyzję.

20. Decyzją z dnia 3 listopada 2020 r. organ Komisji upoważniony do zawierania umów o pracę (zwany dalej „OUZU") oddalił to zażalenie.

21. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 2 lutego 2021 r. wnoszący odwołanie wniósł zgodnie z art. 270 TFUE skargę. Wniósł on o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz decyzji oddalającej jego zażalenie, w zakresie, w jakim Komisja odmówiła przyznania mu dodatku zagranicznego.

22. W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił skargę i obciążył wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

23. Pierwszy zarzut, dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia, został oddalony przez Trybunał jako bezzasadny, ponieważ brakujące uzasadnienie w zaskarżonej decyzji zostało uzupełnione wystarczającym uzasadnieniem w decyzji oddalającej zażalenie.

24. Również drugi zarzut, za pomocą którego wnoszący odwołanie podnosił naruszenie art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, Sąd uznał za bezzasadny. W tym względzie Sąd był zdania, podobnie jak Komisja w zaskarżonej decyzji, że miejscem wykonywania głównej działalności zawodowej wnoszącego odwołanie w okresie odniesienia była Bruksela i że praca świadczona przez wnoszącego odwołanie nie była pracą wykonywaną dla innego państwa lub organizacji międzynarodowej.

25. Wreszcie Sąd oddalił również jako bezzasadny trzeci zarzut wnoszącego odwołanie, za pomocą którego podnosił on popełnienie przez Komisję oczywistego błędu w ocenie. W uzasadnieniu Sąd wyjaśnił, że Komisja prawidłowo zastosowała art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego oraz że nie przysługiwał jej w tym względzie zakres uznania.

IV. Postępowanie odwoławcze i żądania stron

26. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 8 lutego 2022 r. wnoszący odwołanie odwołał się od zaskarżonego wyroku.

27. Wnoszący odwołanie wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 6 kwietnia 2020 r. i z dnia 3 listopada 2020 r. lub, posiłkowo, o przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania;

– obciążenie Komisji jej własnymi kosztami procesowymi oraz kosztami poniesionymi przez wnoszącego odwołanie w obu instancjach.

28. Komisja wnosi do Trybunału o

– oddalenie odwołania;

– obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

29. Strony przedstawiły swoje uwagi na piśmie. Trybunał zrezygnował z przeprowadzenia rozprawy, ponieważ po przeprowadzeniu postępowania pisemnego nie potrzebował dodatkowych informacji.

V. Ocena

30. Artykuł 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego stanowi, że dodatek zagraniczny przyznawany jest pracownikom unijnym, którzy nie są oraz nigdy nie byli obywatelami państwa zatrudnienia oraz którzy w okresie pięciu lat, kończącym się sześć miesięcy przed wstąpieniem do służby, nie prowadzili swojej głównej działalności zawodowej ani nie posiadali stałego miejsca zamieszkania na europejskim terytorium tego państwa lub na korzyść których ma zastosowanie zasada neutralizacji.

31. PMO przyznało wnoszącemu odwołanie po podjęciu przez niego pracy w Komisji dodatek z tytułu zamieszkiwania za granicą, ale nie dodatek zagraniczny, ponieważ uznało, że warunki art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego nie zostały spełnione. Zażalenie wniesione od tego przez wnoszącego odwołanie zostało oddalone przez OUZU.

32. Wnoszący odwołanie bezskutecznie zaskarżył te decyzje przed Sądem, a obecnie kwestionuje oddalenie przez Sąd jego argumentów z pierwszej instancji.

33. W ramach jedynego zarzutu zawartego w odwołaniu, który jest zasadniczo taki sam jak drugi zarzut podniesiony przed Sądem, wnoszący odwołanie zarzuca Sądowi naruszenie art. 4 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego. Ten zarzut zawarty w odwołaniu składa się z dwóch części.

34. Po pierwsze, wnoszący odwołanie podnosi, że Sąd błędnie określił miejsce, w którym wykonywał on swoją główną działalność zawodową, ponieważ miejsce to znajdowało się w rzeczywistości w Polsce, a nie w Belgii.

35. Po drugie, wnoszący odwołanie podnosi, że Sąd nieprawidłowo określił wymogi, jakie należy przyjąć w odniesieniu do „pracy wykonywanej dla innego państwa” i nie uwzględnił działalności wnoszącego odwołanie na rzecz państwa polskiego oraz jego statusu sędziego.

36. Natomiast to, czy EJTN jest „organizacją międzynarodową” w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie zdanie drugie załącznika VII do regulaminu pracowniczego, nie jest przedmiotem sporu i dlatego nie wymaga rozstrzygnięcia [4].

37. Poniżej wykażę, w ramach pierwszego kroku, że Sąd słusznie uznał, że w okresie odniesienia wnoszący odwołanie wykonywał swoją główną działalność zawodową w Belgii (sekcja A). Wnoszącemu odwołanie mogłoby zatem przysługiwać prawo do dodatku zagranicznego na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego tylko w razie, gdyby praca, którą wykonywał w Belgii, była pracą wykonywaną dla innego państwa, ponieważ wówczas korzystałby z zasady neutralizacji. Zbadam to w drugim kroku (sekcja B).

A. Główna działalność zawodowa

38. Wnoszący odwołanie podnosi, że Sąd błędnie uznał, iż w okresie odniesienia wykonywał on w Brukseli swą główną działalność zawodową ze względu na pracę dla EJTN.

39. Zgodnie z wywodami Sądu zawartymi w pkt 62–74 zaskarżonego wyroku wnoszący odwołanie, jako sekretarz generalny EJTN, wykonywał różnorodne zadania administracyjne i reprezentacyjne, które zajmowały dużą część jego czasu pracy i wymagały jego obecności nie tylko w Polsce, ale między innymi w biurach EJTN w Brukseli i innych miejscach. Świadczy o tym również wysokość wynagrodzenia, które ostatecznie zostało wypłacone przez EJTN. Ponadto EJTN udostępniła wnoszącemu odwołanie mieszkanie służbowe w Brukseli. Według Sądu z tych okoliczności wynika, że praca na rzecz EJTN nie była zwykłą działalnością poboczną lub podrzędną czy też działalnością na rzecz innego podmiotu. Wnoszący odwołanie nie przedstawił zdaniem Sądu żadnych dowodów na to, jakie zadania lub czynności wykonywał na rzecz KSSiP w okresie odniesienia. W związku z tym wnoszący odwołanie wykonywał swoją główną działalność zawodową na rzecz EJTN w Brukseli.

40. Według Sądu nie podważa tego również fakt, że wnoszący odwołanie w ramach pełnionych funkcji w Brukseli miał kontakt głównie z cudzoziemcami i odbywał liczne podróże zawodowe po Europie, że podał, iż nie zna biegle żadnego z języków urzędowych Belgii, ani że jego żona utrzymywała umowę o pracę z polskim sądem. Z okoliczności tych nie wynika bowiem, że wnoszący odwołanie wykonywał czynności inne niż związane z pełnieniem funkcji w EJTN.

41. Według Sądu również fakt, że w okresie odniesienia wnoszący odwołanie zachował status sędziego polskiego, nie oznacza, że jego główna działalność zawodowa odbywała się w Polsce. Status ten nie był sprzeczny z obowiązkami, które zostały mu powierzone w ramach EJTN. Ponadto w opinii Sądu wnoszący odwołanie, jako sekretarz generalny EJTN, podlegał kontroli komitetu sterującego EJTN.

42. Zdaniem wnoszącego odwołanie wnioskowanie to jest obarczone naruszeniem prawa. Według niego zadania dla EJTN realizował on w imieniu KSSiP. Ponadto EJTN jest jedynie zrzeszeniem instytucji krajowych o charakterze pomocniczym. Zdaniem wnoszącego odwołanie nie było też żadnego stosunku prawnego między EJTN a jej sekretarzem generalnym. Należy raczej wziąć pod uwagę, że w okresie służby dla EJTN nadal zachowywał on status sędziego krajowego, był zatrudniony przez państwo polskie i pozostawał pod nadzorem KSSiP. Wreszcie

[4] Należy w tym zakresie odwołać się na przykład do wyroku Sądu z dnia 30 marca 1993 r., Vardakas/Komisja (T-4/92, EU:T:1993:29), w którym Sąd uznał, że Comité européen de normalisation, międzynarodowe stowarzyszenie prawa belgijskiego o charakterze niezarobkowym, jest „organizacją międzynarodową” w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie zdanie drugie załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

wnoszący odwołanie uważa, że przyjęciu założenia, zgodnie z którym wykonywał on swoją główną działalność zawodową na rzecz EJTN, stała na przeszkodzie zasada niezawisłości i bezstronności wymiaru sprawiedliwości.

43. W dalszej części wyjaśnię najpierw, jak należy ustalić miejsce wykonywania głównej działalności zawodowej w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego (część 1). Na bazie tego następnie wykażę, że Sąd słusznie uznał, że w okresie odniesienia wnoszący odwołanie wykonywał swoją główną działalność zawodową w Belgii (część 2).

1. Kryteria ustalania miejsca wykonywania głównej działalności zawodowej

44. Trybunał nie zajął się jeszcze wyraźnie kwestią, jak należy określić miejsce wykonywania głównej działalności zawodowej i jakie kryteria są decydujące dla zakwalifikowania danej działalności jako głównej działalności zawodowej w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

45. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część ten przepis stanowi [5]. Należy uwzględnić fakt, że przepisy prawa Unii zostały sporządzone w wielu językach i że różne wersje językowe są równie wiążące, tak że żadna z nich nie może rościć sobie prawa do pierwszeństwa i konieczne może być porównanie wersji językowych [6].

46. Z brzmienia przepisu wynika, że działalność w późniejszym państwie zatrudnienia musi być wykonywana jako *główna działalność zawodowa*. Nie wystarczy zwykła poboczna lub podrzędna działalność. Jeżeli w danym okresie odniesienia przed podjęciem zatrudnienia pracownik wykonywał kilka rodzajów działalności, należy ustalić, która z nich była lub jest jego główną działalnością zawodową. Może to być tylko jedna pojedyncza działalność. To przede wszystkim kryterium wymiaru czasu pracy decyduje o tym, która z kilku działalności jest główną działalnością zawodową. Inne aspekty, takie jak zakres działalności i wysokość wynagrodzenia, mogą być brane pod uwagę jako poszlaki [7].

47. Ponadto zgodnie z brzmieniem przepisu istotne jest miejsce *wykonywania* tej działalności na europejskim terytorium państwa zatrudnienia.

48. Potwierdza to cel, jakiemu służy dodatek zagraniczny. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału „dodatek zagraniczny służy zrekompensowaniu szczególnych obciążeń i niedogodności wynikających z podjęcia służby w instytucjach Unii dla [pracowników], którzy z tego powodu są zmuszeni do przeniesienia miejsca zamieszkania z państwa, w którym dotychczas zamieszkiwali, do państwa zatrudnienia i do zintegrowania się z nowym środowiskiem. Pojęcie ekspatriacji zależy też od subiektywnej sytuacji [pracownika], a konkretnie

[5] Wyroki: z dnia 14 czerwca 2012 r., Banco Español de Crédito (C-618/10, EU:C:2012:349, pkt 61); z dnia 14 stycznia 2016 r., Vodafone (C-395/14, EU:C:2016:9, pkt 40); z dnia 25 stycznia 2018 r., Komisja/Republika Czeska (C-314/16, EU:C:2018:42, pkt 47); z dnia 15 marca 2022 r., Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190, pkt 63); z dnia 12 stycznia 2023 r., Österreichische Post (Informacje odnoszące się do odbiorców danych osobowych) (C-154/21, EU:C:2023:3, pkt 29).

[6] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk (C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, pkt 65); z dnia 17 stycznia 2023 r., Hiszpania/Komisja (C-632/20 P, EU:C:2023:28, pkt 40–42).

[7] W pojedynczych przypadkach można sobie wyobrazić, że nie można określić głównej działalności zawodowej pracownika, ponieważ wykonuje on kilka działalności w tym samym wymiarze czasu. W takich przypadkach wykonywanie jednej z tych działalności w późniejszym państwie zatrudnienia w okresie odniesienia nie stanowiłoby przeszkody dla przyznania dodatku zagranicznego.

od stopnia jego integracji z nowym środowiskiem, związanego na przykład z […] wykonywaniem głównej działalności zawodowej. Przyznanie dodatku zagranicznego służy zatem zlikwidowaniu faktycznych nierówności między [pracownikami] zintegrowanymi ze społeczeństwem państwa zatrudnienia a [pracownikami], którzy nie są z nim zintegrowani"[8].

49. „Zmiana miejsca"[9], która nastąpiła jeszcze przed podjęciem służby, tj. integracja pracownika w państwie zatrudnienia, uzasadniająca odmowę przyznania dodatku zagranicznego, może zatem wynikać z wykonywania w tym państwie głównej działalności zawodowej. Środowisko, w którym porusza się pracownik, nie jest dla niego w tym przypadku nowe[10]. Jednak wystarczający stopień integracji występuje zazwyczaj tylko wtedy, gdy nie jest to tylko działalność poboczna lub podrzędna, ale głównie prowadzona działalność. Decydującymi kryteriami dla określenia tej głównie wykonywanej działalności są między innymi wymiar czasu pracy i odpowiadający mu poziom wynagrodzenia[11].

50. Integracja osoby w danym miejscu zależy bezpośrednio od jej rzeczywistych warunków życia i pracy. Ramy prawne warunków pracy i status zainteresowanego w świetle prawa pracy mają na to jedynie pośredni wpływ. Z uwagi na opisany powyżej cel dodatku zagranicznego wydaje mi się zatem zasadne oparcie ustalenia miejsca wykonywania głównej działalności zawodowej na elementach stanu faktycznego. W szczególności istotne jest miejsce, w którym dana osoba *faktycznie* świadczyła pracę w wykonaniu podpisanych przez nią umowy[12].

2. Bruksela jako miejsce wykonywania głównej działalności zawodowej

51. Ponieważ wnoszący odwołanie nie zarzucił Sądowi przeinaczenia okoliczności faktycznych, ustalenia poczynione w zaskarżonym wyroku są wiążące. Sąd w pkt 6, 8 i 64–66 tego wyroku stwierdził, że wnoszący odwołanie został powołany na stanowisko sekretarza generalnego EJTN w wyniku porozumienia pomiędzy polskim Ministrem Sprawiedliwości a EJTN. W rezultacie wnoszący odwołanie spędzał większość czasu pracy w siedzibie EJTN w Brukseli. W tym celu EJTN udostępniła mu mieszkanie służbowe w Brukseli, w którym mieszkał wraz z rodziną przez cały okres odniesienia. Jak wynika z pkt 42–44 zaskarżonego wyroku, wnoszący odwołanie otrzymywał wynagrodzenie bezpośrednio od polskiego sądu rejonowego nawet w czasie pracy w EJTN. Ostatecznie jednak Polska otrzymała od EJTN zwrot tego wynagrodzenia w maksymalnej, znacznej kwocie. Kwota ta, biorąc pod uwagę profil pracy sekretarza generalnego, odpowiada wynagrodzeniu za główną działalność zawodową.

52. Z tego Sąd wywiódł, że wnoszący odwołanie wykonywał działalność na rzecz EJTN głównie w jej siedzibie w Brukseli. Wnoszący odwołanie nie podważył tego ustalenia w swoim odwołaniu.

[8] Wyroki: z dnia 24 stycznia 2008 r., Adam/Komisja (C-211/06 P, EU:C:2008:34, pkt 38, 39); z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, pkt 35, 36); wyroki z dnia 29 listopada 2007 r.: Salvador García/Komisja (C-7/06 P, EU:C:2007:724, pkt 43, 44); Salazar Brier/Komisja (C-9/06 P, EU:C:2007:726, pkt 41, 42); Herrero Romeu/Komisja (C-8/06 P, EU:C:2007:725, pkt 37, 38); De Bustamante Tello/Rada (C-10/06 P, EU:C:2007:727, pkt 33, 34); wyrok z dnia 25 marca 2021 r., Alvarez y Bejarano i in./Komisja (C-517/19 P i C-518/19 P, EU:C:2021:240, pkt 69); zob. także wyroki: z dnia 15 września 1994 r., Magdalena Fernández/Komisja (C-452/93 P, EU:C:1994:332, pkt 20); z dnia 15 września 2022 r., Brown/Komisja i Rada (C-675/20 P, EU:C:2022:686, pkt 46).

[9] Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:169, pkt 44 i przypis 23).

[10] Zobacz wyrok Sądu z dnia 28 lutego 2019 r., Pozza/Parlament (T-216/18, niepublikowany, EU:T:2019:118, pkt 39).

[11] Zobacz podobnie wyroki Sądu: z dnia 30 czerwca 2005 r., Olesen/Komisja (T-190/03, EU:T:2005:264, pkt 34); z dnia 28 lutego 2019 r., Pozza/Parlament (T-216/18, niepublikowany, EU:T:2019:118, pkt 50).

[12] Zobacz podobnie wyrok Sądu z dnia 25 listopada 2020 r., UI/Komisja (T-362/19, niepublikowany, EU:T:2020:562, pkt 53); podobnie wyrok Sądu z dnia 13 grudnia 2004 r., E/Komisja (T-251/02, EU:T:2004:357, pkt 57, 72).

53. Jak stwierdził Sąd w pkt 67 zaskarżonego wyroku, nie stoi na przeszkodzie temu fakt, że w ramach pełnionych przez siebie funkcji w Brukseli wnoszący odwołanie miał kontakt głównie z cudzoziemcami, ani też fakt, że oświadczył, iż nie zna biegle żadnego z urzędowych języków belgijskich. O ile aspekty te mogą rzeczywiście wpływać na integrację wnoszącego odwołanie w Brukseli, o tyle nie mają one wpływu na miejsce wykonywania przez niego działalności. Ponadto nieuwzględnienie ich nie jest sprzeczne ani z celem, ani z kontekstem regulacyjnym art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego. Powiązanie z główną działalnością zawodową służy bowiem również ustanowieniu prostego i obiektywnego kryterium obejmującego sytuację pracowników, którzy są zmuszeni do integracji w nowym środowisku poprzez podjęcie pracy w Unii [13]. Służy to zaspokojeniu potrzeby pewności prawnej.

54. Wniosku, zgodnie z którym wnoszący odwołanie wykonywał pracę na rzecz EJTN głównie w Brukseli, nie podważa również fakt licznych podróży służbowych, które odbywał w Europie. Jeżeli działalność charakteryzuje się właśnie odbywaniem podróży i świadczeniem usług w różnych miejscach, to nie wydaje się wykluczone, aby w poszczególnych przypadkach nie istniało stałe miejsce wykonywania głównej działalności zawodowej. Brak tu jednak ku temu przesłanek, zwłaszcza że wnoszący odwołanie zgodnie z ustaleniami zawartymi w pkt 66 zaskarżonego wyroku mieszkał wraz z rodziną w mieszkaniu służbowym w Brukseli udostępnionym mu przez EJTN przez cały okres odniesienia.

55. Wreszcie nie ma też znaczenia, że żona wnoszącego odwołanie nadal była związana w tym okresie umową o pracę z polskim sądem. Dla ustalenia miejsca jego głównej działalności zawodowej mogą bowiem być istotne jedynie okoliczności związane z jego osobą i mające charakter zawodowy. Nie ma w tym zakresie znaczenia stosunek pracy osoby bliskiej, np. żony [14].

56. Ponadto z ustaleń Sądu, o których mowa w pkt 51 niniejszej opinii, wynika, że działalność wnoszącego odwołanie na rzecz EJTN nie miała jedynie pobocznego lub podrzędnego charakteru, lecz stanowiła jego główną działalność zawodową w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

57. Jak stwierdził Sąd w pkt 65 i 66 zaskarżonego wyroku, z wielości zadań, jakie ma wykonywać sekretarz generalny EJTN, jak również z odpowiadającej im wysokości wynagrodzenia wynika, że zadanie sekretarza generalnego należy uznać za główną działalność zawodową, a nie za działalność jedynie poboczną lub pomocniczą. Wynika z tego a contrario, że działalność wnoszącego odwołanie jako głównego specjalisty KSSiP w Polsce miała jedynie charakter poboczny, a zatem nie miała znaczenia dla zastosowania art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

58. Wbrew stanowisku wnoszącego odwołanie dla ustalenia miejsca głównej działalności zawodowej nie ma znaczenia, dla jakiego podmiotu praca ta była przede wszystkim wykonywana. Jak opisano powyżej w pkt 48–50, cel dodatku zagranicznego wymaga, by ustalenie miejsca wykonywania stałej głównej działalności zawodowej opierało się na elementach stanu faktycznego. Decydujące znaczenie ma miejsce wykonywania pracy.

[13] Wyrok z dnia 31 maja 1988 r., Nuñez/Komisja (211/87, EU:C:1988:275, pkt 10); wyroki Sądu: z dnia 8 kwietnia 1992 r., Costacurta Gelabert/Komisja (T-18/91, EU:T:1992:56, pkt 41); z dnia 13 kwietnia 2000 r., Reichert/Parlament (T-18/98, EU:T:2000:113, pkt 25); z dnia 3 maja 2001 r., Liaskou/Rada (T-60/00, EU:T:2001:129, pkt 52); z dnia 30 czerwca 2005 r., Olesen/Komisja (T-190/03, EU:T:2005:264, pkt 61); z dnia 25 listopada 2020 r., UI/Komisja (T-362/19, niepublikowany, EU:T:2020:562, pkt 37).

[14] Zobacz postanowienie z dnia 6 lipca 2021 r., Karpeta-Kovaalyova/Komisja (C-717/20 P, niepublikowane, EU:C:2021:542, pkt 11, 12).

59. To, czy zadania wykonywane przez wnoszącego odwołanie na rzecz EJTN były wykonywane w imieniu KSSiP, a więc ostatecznie państwa polskiego, nie ma zatem znaczenia dla ustalenia miejsca wykonywania działalności, lecz co najwyżej dla kwestii, czy wnoszący odwołanie wykonywał pracę dla innego państwa. Innymi słowy – nawet gdyby przychylić się do argumentacji wnoszącego odwołanie, że wykonywał on powierzone mu zadania przede wszystkim dla KSSiP, a dopiero w drugiej kolejności dla EJTN, to miejscem wykonywania głównej działalności zawodowej wnoszącego odwołanie w okresie odniesienia i tak była Bruksela. Argumenty zebrane przez wnoszącego odwołanie powyżej w pkt 42 nie mają zatem znaczenia dla ustalenia miejsca jego głównej działalności zawodowej.

3. Wniosek częściowy

60. Z powyższego wynika, że Sąd słusznie uznał, że miejscem głównej działalności zawodowej wnoszącego odwołanie w okresie odniesienia była Bruksela.

B. Praca wykonywana dla innego państwa

61. Wnoszący odwołanie jest również zdania, że Sąd nieprawidłowo określił wymogi, jakie należy przyjąć w odniesieniu do „pracy wykonywanej dla innego państwa". Ponadto zdaniem wnoszącego odwołanie Sąd nie uwzględnił jego działalności na rzecz państwa polskiego oraz jego statusu sędziego.

62. Zgodnie z ustaleniami Sądu zawartymi w pkt 78–83 zaskarżonego wyroku pojęcie „państwa" w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego obejmuje wyłącznie państwo jako osobę prawną i jednostkowy podmiot prawa międzynarodowego oraz jego organy rządowe. Praca na rzecz międzynarodowego stowarzyszenia prawa belgijskiego o charakterze niezarobkowym, takiego jak EJTN, nie wchodzi w zakres tego pojęcia. Tym samym zdaniem Sądu art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego nie ma zastosowania do pracy wykonywanej przez wnoszącego odwołanie na rzecz EJTN.

63. Zdaniem wnoszącego odwołanie orzecznictwo nie potwierdza tak wąskiej wykładni art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego. Ponadto należało wziąć pod uwagę, że członkowie wymiaru sprawiedliwości nie mogą być włączeni do stałej reprezentacji państwa ze względu na zasadę podziału władzy. Według wnoszącego odwołanie Sąd w drodze dokonanej przez siebie wykładni wykluczył członków wymiaru sprawiedliwości z korzystania z wyjątku zawartego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie zdanie drugie załącznika VII do regulaminu pracowniczego. Pojęcie „pracy wykonywanej dla innego państwa" należało zatem interpretować w ten sposób, że obejmuje ono wszystkie okoliczności wynikające z działalności na rzecz innego państwa, bez ograniczenia tej pracy do działalności związanej z oficjalnym reprezentowaniem tego państwa.

64. Ponadto jego zdaniem Sąd, uznając, że służba dla EJTN nie wchodzi w zakres pojęcia „pracy wykonywanej dla innego państwa", nie uwzględnił działalności wnoszącego odwołanie na rzecz państwa polskiego i jego statusu sędziego. Według wnoszącego odwołanie wykonując zadania i obowiązki sekretarza generalnego EJTN, jednocześnie realizował on zadania powierzone mu przez KSSiP.

65. W dalszej części przedstawię z kolei najpierw, jakie wymogi należy określić względem kryterium „pracy wykonywanej dla innego państwa" (część 1). W tym kontekście wyjaśnię w szczególności, że wymaga to pracy w *instytucji* tego innego państwa w państwie zatrudnienia. Następnie wywiodę, że wnoszący odwołanie w okresie odniesienia nie wykonywał pracy dla innego państwa (część 2).

1. Wymogi odnośnie do kryterium „pracy wykonywanej dla innego państwa"

a) Literalne brzmienie i cel regulacji

66. Jak szczegółowo wyjaśnił rzecznik generalny Y. Bot, pojęcie „państwa" może być interpretowane w sposób szeroki lub zawężający, w zależności od kontekstu, w jakim ma mieć zastosowanie [15]. Nie może być zatem oddzielane od wyrażenia, którego część stanowi, i poddawane samodzielnej wykładni. Pojęcie „pracy wykonywanej dla innego państwa" powinno być uwzględniane w całości i interpretowane zgodnie z systematyką i celami realizowanymi przez uregulowanie, którego część stanowi [16].

67. Jak wyjaśniono powyżej w pkt 48, dodatek zagraniczny służy zrekompensowaniu szczególnych obciążeń i niedogodności wynikających z podjęcia służby w instytucjach Unii dla pracowników, którzy z tego powodu są zmuszeni do zintegrowania się z nowym środowiskiem. Zasada neutralizacji zawarta w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie zdanie drugie załącznika VII do regulaminu pracowniczego opiera się na założeniu, iż „w takiej sytuacji przeniesienia za granicę znajduje się również [pracownik], który mimo iż w okresie pięciu lat, kończącym się sześć miesięcy przed wstąpieniem do służby, prowadził swą działalność zawodową lub posiadał miejsce zamieszkania na europejskim terytorium państwa zatrudnienia, wszak wykonywał swą pracę dla innego państwa […] [17]. Wiąże się to z domniemaniem, iż wykonywanie takiej pracy skutkuje utrzymaniem specyficznej więzi łączącej zainteresowanego z tym innym państwem. Więź ta stwarza przeszkodę w stworzeniu trwałych więzi z państwem zatrudnienia, prowadząc do niewystarczającego zintegrowania zainteresowanego w społeczeństwie państwa zatrudnienia [18]. Innymi słowy, w takiej sytuacji domniemywa się ciągłą „obcość" pracownika w państwie zatrudnienia, co uzasadnia traktowanie go na równi z nowo przybyłymi pracownikami i zachowanie przez niego prawa do wypłaty dodatku zagranicznego.

68. Jak można uzasadnić to założenie na podstawie celów i systematyki odpowiednich przepisów?

[15] Połączone opinie rzecznika generalnego Y. Bota w sprawach Salvador García/Komisja (C-7/06 P), Herrero Romeu/Komisja (C-8/06 P), Salazar Brier/Komisja (C-9/06 P) i De Bustamante Tello/Rada (C-10/06 P) (EU:C:2007:324, pkt 123–131).

[16] Wyroki z dnia 29 listopada 2007 r.: Salvador García/Komisja (C-7/06 P, EU:C:2007:724, pkt 42); Herrero Romeu/Komisja (C-8/06 P, EU:C:2007:725, pkt 36); Salazar Brier/Komisja (C-9/06 P, EU:C:2007:726, pkt 40); połączone opinie rzecznika generalnego Y. Bota w sprawach Salvador García/Komisja (C-7/06 P), Herrero Romeu/Komisja (C-8/06 P), Salazar Brier/Komisja (C-9/06 P) i De Bustamante Tello/Rada (C-10/06 P) (EU:C:2007:324, pkt 136).

[17] Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, pkt 37); wyroki z dnia 29 listopada 2007 r.: Salvador García/Komisja (C-7/06 P, EU:C:2007:724, pkt 45); Herrero Romeu/Komisja (C-8/06 P, EU:C:2007:725, pkt 39); Salazar Brier/Komisja (C-9/06 P, EU:C:2007:726, pkt 43); De Bustamante Tello/Rada (C-10/06 P, EU:C:2007:727, pkt 35); wyrok z dnia 24 stycznia 2008 r., Adam/Komisja (C-211/06 P, EU:C:2008:34, pkt 40).

[18] Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, pkt 38); wyroki z dnia 29 listopada 2007 r.: Salvador García/Komisja (C-7/06 P, EU:C:2007:724, pkt 46); Herrero Romeu/Komisja (C-8/06 P, EU:C:2007:725, pkt 40); Salazar Brier/Komisja (C-9/06 P, EU:C:2007:726, pkt 44); De Bustamante Tello/Rada (C-10/06 P, EU:C:2007:727, pkt 36); wyrok z dnia 24 stycznia 2008 r., Adam/Komisja (C-211/06 P, EU:C:2008:34, pkt 41).

69. Jako uzasadnienie może, po pierwsze, służyć fakt, że wykonywanie działalności za granicą dla innego państwa ma zwykle charakter czasowy i dana osoba nie ma interesu w tworzeniu trwałych więzi z państwem, w którym jest zatrudniona. Po drugie, specyficzny charakter środowiska pracy, w którym znajduje się osoba wykonująca pracę dla innego państwa, może utrudniać integrację społeczną w państwie zatrudnienia. Po trzecie, zasada neutralizacji odpowiada potrzebie wspierania zdolności do rekrutacji do pracy w instytucjach Unii i zachowaniu zdolności przyciągania w stosunku do obywateli innych niż obywatele państwa siedziby tych instytucji, nawet jeśli świadczyli oni już pracę w państwie zatrudnienia przez określony czas [19].

70. Jednakże, jak już stwierdził rzecznik generalny P. Mengozzi, te próby uzasadnienia wydają się same w sobie niewystarczające, ponieważ nie wyjaśniają lepszego traktowania osób, które wykonują pracę za granicą dla innych państw lub organizacji międzynarodowych i w ten sposób korzystają z reguły neutralizacji, w porównaniu z sytuacją osób, które wykonują pracę dla innych podmiotów i w ten sposób nie mogą skorzystać z zasady neutralizacji [20].

71. Innym sposobem wyjaśnienia tego zróżnicowania byłoby postrzeganie zasady neutralizacji jako przywileju na rzecz państw i organizacji międzynarodowych, który to przywilej znajduje swój wyraz w ustanowieniu szczególnego reżimu na rzecz tych, którzy pracowali dla ich organów, a którego celem jest ułatwienie mobilności geograficznej pracowników innych państw i organizacji międzynarodowych [21].

72. Przeciwko takiej interpretacji przemawia jednak art. 4 ust. 1 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, który ma inny zakres zastosowania niż jego art. 4 ust. 1 lit. a): Podczas gdy litera a) wymaga, aby członek personelu *nie* był obywatelem państwa zatrudnienia, litera b) reguluje przyznawanie dodatku zagranicznego w przypadkach, gdy członek personelu jest obywatelem państwa zatrudnienia. Na tej podstawie członkowie personelu otrzymują dodatek zagraniczny tylko wyjątkowo, a mianowicie gdy przez okres 10 lat kończący się w dniu wstąpienia przez nich do służby posiadali stałe miejsce zamieszkania poza terytorium tego państwa *z przyczyn innych* niż wykonywanie obowiązków w służbie państwowej lub na rzecz organizacji międzynarodowej. Ta inna przyczyna nie może być zatem związana z wykonywaniem obowiązków w służbie państwowej lub na rzecz organizacji międzynarodowej.

73. Tak więc, o ile jest prawdą, że w zakresie stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego członek personelu odnosi korzyści z wykonywania pracy dla innego państwa lub organizacji międzynarodowej, ponieważ przepis ten zasadniczo utrzymuje jego prawo do dodatku zagranicznego, o tyle w zakresie stosowania art. 4 ust. 1 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego wcześniejsze wykonywanie obowiązków w służbie państwowej lub

[19] Zobacz już odnośnie do tych rozważań opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:169, pkt 54–56).

[20] Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:169, pkt 57).

[21] Podobnie opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:169, pkt 57).

na rzecz organizacji międzynarodowej jest dla niego niekorzystne, ponieważ pozbawia go tego prawa [22]. Nie może być zatem mowy o generalnym uprzywilejowaniu wykonywania pracy dla innego państwa lub organizacji międzynarodowej.

74. Z logiki regulacyjnej art. 4 ust. 1 lit. a) i b) wynika zatem, że okoliczność posiadania lub nieposiadania obywatelstwa państwa zatrudnienia decyduje jedynie o tym, jaki okres jest istotny dla oceny stałego miejsca zamieszkania lub głównej działalności zawodowej przed wstąpieniem do służby, a tym samym dla kryterium „bycia obcym" w państwie zatrudnienia w chwili wstąpienia do służby [23]. Tak jak osoba niebędąca obywatelem państwa zatrudnienia może nawiązać szczególną więź z tym państwem poprzez zamieszkanie lub wykonywanie głównej działalności zawodowej w okresie odniesienia i w ten sposób unieważnić kryterium (skutkujące powstaniem prawa) „bycia obcym", tak samo obywatel może zerwać tę szczególną więź z tym państwem na skutek nieprzerwanej dziesięcioletniej nieobecności i w związku z tym po powrocie do państwa zatrudnienia spełniać kryterium „bycia obcym" [24]. Jednakże ta działalność, która albo ustanawia szczególną więź z państwem zatrudnienia [lit. a)], albo ją eliminuje [lit. b)], nie może być działalnością związaną z pracą wykonywaną dla innego państwa lub wykonywaniem obowiązków w służbie państwowej innego państwa. Prawodawca przyjął więc, że działalność związana z pracą wykonywaną dla innego państwa lub wykonywaniem obowiązków w służbie państwowej innego państwa nie może prowadzić do nawiązania szczególnej więzi z państwem, w którym ta działalność jest wykonywana.

75. Z całościowego porównania z przepisem art. 4 ust. 1 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego wynika zatem, że prawodawca uprzywilejował w art. 4 ust. 1 lit. a) sytuację wynikającą z wykonywania pracy dla innego państwa lub organizacji międzynarodowej jedynie dlatego, gdyż w tych przypadkach zazwyczaj zakładał, że szczególna więź zainteresowanego z tym innym państwem lub tą organizacją międzynarodową uniemożliwia jego wystarczającą integrację ze społeczeństwem państwa zatrudnienia i że w związku z tym jest on tam „obcy".

76. Kategoryzacja ta dokonywana jest ze względu na pewność prawną i odpowiada potrzebie badania przyznawania dodatku zagranicznego na podstawie obiektywnych i prostych w stosowaniu kryteriów [25]. Nie jest z tym sprzeczne, że w poszczególnych przypadkach ta kategoryzacja może prowadzić do tego, że członkowie personelu nie otrzymają dodatku zagranicznego, mimo że ich sytuacja jest zbliżona do przypadków objętych art. 4 ust. 1 lit. a)

[22] W sprawie, która ma zostać rozstrzygnięta, mamy do czynienia z zakresem stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, ponieważ wnoszący odwołanie nie jest obywatelem państwa, w którym był zatrudniony (Belgia), lecz obywatelem polskim. Ponieważ w okresie odniesienia wykonywał on swoją główną działalność zawodową w Belgii, nie ma jednak prawa do dodatku zagranicznego, chyba że wykonywał pracę dla innego państwa (lub organizacji międzynarodowej). Szeroka interpretacja zwrotu „wykonywanie pracy dla innego państwa" byłaby w tych okolicznościach dla niego korzystna. Gdyby jednak wnoszący odwołanie rozpoczął pracę w Polsce i wykonywał swoją główną działalność zawodową w Belgii przez okres co najmniej dziesięciu lat, to prawo do dodatku zagranicznego przysługiwałoby mu tylko wtedy, gdyby nie wykonywał on obowiązków w służbie państwowej lub na rzecz organizacji międzynarodowej. Szeroka interpretacja tego zwrotu byłaby więc dla niego w takiej konstelacji – która tutaj nie ma miejsca – niekorzystna.

[23] Zobacz moja opinia w sprawie Brown/Komisja (C-675/20 P, EU:C:2022:287, pkt 36–42, 50).

[24] Zobacz moja opinia w sprawie Brown/Komisja (C-675/20 P, EU:C:2022:287, pkt 40, 41).

[25] Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:169, pkt 90); na temat tych rozważań w odniesieniu do interpretacji kryterium „głównej działalności zawodowej" zob. także pkt 53 powyżej.

załącznika VII do regulaminu pracowniczego [26], ale członkowie personelu przed rozpoczęciem pracy w Unii Europejskiej pracowali właśnie dla instytucji innej niż służba innego państwa lub organizacja międzynarodowa [27].

b) Wymóg działalności w instytucji tego innego państwa

77. Z uwagi na te cele – jakie są wymogi dotyczące wykonywania pracy dla innego państwa?

1) Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału

78. W wyroku w sprawie Komisja/Hosman-Chevalier Trybunał stwierdził, że w państwie zatrudnienia danego członka personelu „inne państwa są reprezentowane przez ambasady lub misje dyplomatyczne oraz przez stałe przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych" [28].

79. Uznał zatem, że osoba, która choć nie była zatrudniona w administracji centralnej tego państwa, była członkiem personelu stałego przedstawicielstwa tego państwa, powinna być traktowana jako osoba wykonująca pracę dla tego państwa [29]. Sąd uznał przy tym, że nie ma znaczenia, jakie konkretne, szczegółowe zadania wykonywała w ramach stałego przedstawicielstwa [30]. Skupił się raczej na uprzywilejowanym statusie tej osoby, który umożliwiał jej korzystanie z różnych przywilejów i zwolnień na mocy Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 r., co zatem zdaniem Trybunału doprowadziło do nawiązania specyficznej więzi z tym państwem [31]. Trybunał orzekł również, że nie jest wymagany bezpośredni stosunek prawny między tą osobą a danym państwem [32].

80. Opierając się na tym, Trybunał orzekł w wyrokach Salvador García/Komisja, Herrero Romeu/Komisja, Salazar Brier/Komisja oraz De Bustamante Tello/Rada, że jedynym istotnym czynnikiem dla wykładni pojęcia „pracy wykonywanej dla innego państwa" jest fakt, że praca jest wykonywana w stałym przedstawicielstwie tego państwa [33]. Stwierdzenie to musi być jednak odczytywane na tle specyfiki rozstrzyganych spraw i moim zdaniem nie może być rozumiane zbyt wąsko. Zgodnie z rozumieniem opisanym powyżej w pkt 78 należy uwzględnić również pracę wykonywaną w ambasadach i misjach dyplomatycznych.

[26] Zobacz wyroki: z dnia 15 stycznia 1981 r., Vutera/Komisja (1322/79, EU:C:1981:6, pkt 9); z dnia 13 grudnia 2004 r. E/Komisja (T-251/02, EU:T:2004:357, pkt 126).

[27] Przykładem może być czasowe oddelegowanie pracownika przedsiębiorstwa prywatnego do zagranicznego biura tego przedsiębiorstwa. I tak w wyroku z 13 grudnia 2004 r., E/Komisja (T-251/02, EU:T:2004:357) Sąd orzekł, że osoba, która była pracownikiem angielskiej kancelarii prawnej w Londynie i została czasowo oddelegowana do biura tej kancelarii w Brukseli, nie korzystała z zasady neutralizacji.

[28] Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, pkt 39).

[29] Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, pkt 42).

[30] Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, pkt 44).

[31] Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, pkt 42–43); zob. także odnoszące się do niego wyroki z dnia 29 listopada 2007 r.: Salvador García/Komisja (C-7/06 P, EU:C:2007:724, pkt 51); Herrero Romeu/Komisja (C-8/06 P, EU:C:2007:725, pkt 45); Salazar Brier/Komisja (C-9/06 P, EU:C:2007:726, pkt 49); De Bustamante Tello/Rada (C-10/06 P, EU:C:2007:727, pkt 41).

[32] Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, pkt 45).

[33] Wyroki z dnia 29 listopada 2007 r.: Salvador García/Komisja (C-7/06 P, EU:C:2007:724, pkt 56, 60); Herrero Romeu/Komisja (C-8/06 P, EU:C:2007:725, pkt 50, 54); Salazar Brier/Komisja (C-9/06 P, EU:C:2007:726, pkt 54, 58); De Bustamante Tello/Rada (C-10/06 P, EU:C:2007:727, pkt 46, 50).

81. Czy jednak obecnie w każdym przypadku jest konieczne, aby dana praca była wykonywana dla innego państwa w instytucji tego innego państwa w państwie zatrudnienia, jak w szczególności ambasada, misja dyplomatyczna lub stałe przedstawicielstwo?

2) Literalne brzmienie wyrażenia „praca wykonywana dla innego państwa"

82. Na podstawie literalnego brzmienia wyrażenia „praca wykonywana dla innego państwa" nie jest to koniecznie wymagane. W tym zakresie istnieje różnica, przynajmniej w niemieckiej wersji językowej, w stosunku do art. 4 ust. 1 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, który – w sposób zawężający – mówi o działalności „in einer Dienststelle eines Staates". Podobne niuanse można znaleźć również w innych wersjach językowych. I tak w wersji francuskiej art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego wymienia „services effectués pour un autre État"[34], a art. 4 ust. 1 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego – „l'exercice de fonctions dans un service d'un État"[35].

83. Sąd wywnioskował z powyższego w swoim wyroku Vardakas/Komisja, że pojęcie użyte w lit. a) należy interpretować szeroko, a pojęcie użyte w lit. b) wąsko[36]. Taka różna wykładnia nie wydaje mi się jednak obowiązkowa: jak bowiem wykazano powyżej w pkt 72–75, zarówno lit. a), jak i lit. b) opierają się na tej samej idei, że w przypadku pracy wykonywanej dla innego państwa lub w służbie (innego) państwa trwa nadal specyficzna więź danej osoby z tym państwem, która uniemożliwia jej wystarczającą integrację w państwie, w którym praca ta jest wykonywana. Mimo odmiennego brzmienia przemawia to za przypisaniem pojęciom użytym w lit. a) i b) tej samej treści.

84. Co więcej, różnice w innych wersjach językowych są mniej wyraźne. Na przykład w wersji angielskiej art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego mówi o „work done for another State", a art. 4 ust. 1 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego o „duties in the service of a State", natomiast w wersji niderlandzkiej o „diensten, verricht voor een andere staat" [lit. a)] i „functie in dienst van een staat" [lit. b)].

3) Cel zasady neutralizacji

85. Moim zdaniem ratio zasady neutralizacji przemawia za wymogiem, aby osoba w państwie zatrudnienia była bezpośrednio zatrudniona w instytucji innego państwa. Jak przedstawiono powyżej w pkt 67 i nast., zasada neutralizacji wiąże się z opartym na obiektywnych i prostych kryteriach domniemaniem, że dana osoba zachowuje specyficzną więź z innym państwem. W narzucającym się podejściu kategoryzującym domniemanie to wydaje się uzasadnione jedynie wtedy, gdy działalność jest wykonywana bezpośrednio w instytucji innego państwa, nawet jeśli bezpośredni stosunek prawny między osobą a państwem nie jest konieczny[37]. Jeśli natomiast działalność jest prowadzona, choć w imieniu i na rachunek innego państwa, w instytucji trzeciej lub w różnych instytucjach, osłabia to więź istniejącą między daną osobą a tym państwem.

[34] Odpowiadające temu sformułowania można również znaleźć w wersjach językowych: włoskiej („servizi effettuati per un altro Stato"), hiszpańskiej („servicios prestados a otro Estado") i portugalskiej („serviços prestados a um outro Estado").

[35] Odpowiadające temu sformułowania można również znaleźć w wersjach językowych: włoskiej („esercizio di funzioni al servizio di uno Stato"), hiszpańskiej („ejercicio de funciones al servicio de un Estado") i portugalskiej („exercício de funções num serviço de qualquer Estado").

[36] Wyrok Sądu z dnia 30 marca 1993 r., Vardakas/Komisja (T-4/92, EU:T:1993:29, pkt 36); tak również wyrok z dnia 28 listopada 2019 r., Wywiał-Prząda/Komisja (T-592/18, EU:T:2019:820, pkt 35).

[37] Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, pkt 45).

86. Odmienny pogląd prowadziłby do tego, że stosowanie prawa byłoby znaczenie trudniejsze, i rodziłby obawę wywołania znacznej niepewności prawnej. Gdyby nie uznawano za konieczne pracy w instytucji innego państwa w państwie zatrudnienia, trudno byłoby ustalić, w jakich przypadkach wykonywanie pracy dla innego państwa rzeczywiście ma miejsce.

87. Nie wystarczyłby do tego celu stosunek służbowy lub stosunek pracy z tym innym państwem, ponieważ nie wydaje się wykluczone, aby w indywidualnych przypadkach praca dla innego państwa mogła być wykonywana również w drodze własnej działalności [38] lub zatrudnienia u osoby trzeciej. Taki pogląd byłby ponadto sprzeczny z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym bezpośredni stosunek prawny między zainteresowanym a innym państwem nie jest właśnie wymagany [39].

88. Ustalenie takich przypadków nie mogłoby być też rzetelnie dokonane na podstawie konkretnie wykonywanych czynności. Konieczna wówczas rzeczywista ocena tych czynności byłaby sprzeczna z potrzebą prostych kryteriów stosowania prawa. Ponadto w odniesieniu do integracji w państwie zatrudnienia wykonywana działalność wydaje mi się znacznie mniej istotną okolicznością niż inne czynniki, takie jak środowisko pracy czy status i ewentualnie związane z nim przywileje i prerogatywy danej osoby. Innymi słowy – konkretnie wykonywana działalność, niezależnie od jej treści, nie wydaje mi się sama w sobie odpowiednia do ustanowienia domniemania takiej specyficznej więzi z innym państwem, która uniemożliwiałaby integrację w państwie zatrudnienia. W tym zakresie Trybunał również orzekł już, że konkretne zadania pełnione w danej instytucji nie mają znaczenia [40].

4) Wniosek częściowy

89. Stwierdzam, że zastosowanie zasady neutralizacji wymaga, aby praca wykonywana w państwie zatrudnienia była wykonywana w instytucji tego innego państwa [41]. Czy ta instytucja innego państwa w państwie zatrudnienia musi koniecznie być ambasadą, misją dyplomatyczną lub stałym przedstawicielstwem, co zdaje się wynikać z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału i co Sąd uznał w pkt 78–83 zaskarżonego wyroku, czy też można tym pojęciem objąć również inne instytucje państwowe, takie jak bazy wojskowe za granicą lub szkoły za granicą pod patronatem innego państwa, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie [42].

2. Zastosowanie tego kryterium do sytuacji wnoszącego odwołanie

90. Czy według tych kryteriów działalność prowadzona przez wnoszącego odwołanie w okresie odniesienia jest zatem pracą wykonywaną na rzecz państwa polskiego?

[38] W tym względzie Sąd orzekł w jednej ze spraw, że niezależna działalność doradcza dla Komisji mieści się w zakresie wyjątku pracy na rzecz organizacji międzynarodowej; zob. wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r., Diamantaras/Komisja (T-72/94, EU:T:1995:212, pkt 52).

[39] Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, pkt 45).

[40] Wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r., Komisja/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, pkt 44).

[41] To, czy służba na rzecz politycznej podjednostki państwa, takiej jak rządy regionów, wspólnot autonomicznych lub innych władz terytorialnych, podlega zasadzie neutralizacji, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. W tym miejscu można zatem pozostawić otwartą kwestię, czy Trybunał słusznie zanegował to w wyrokach z dnia 29 listopada 2007 r.: Salvador García/Komisja (C-7/06 P, EU:C:2007:724); Herrero Romeu/Komisja (C-8/06 P, EU:C:2007:725); Salazar Brier/Komisja (C-9/06 P, EU:C:2007:726); De Bustamante Tello/Rada (C-10/06 P, EU:C:2007:727).

[42] W tym zakresie warte rozważenia byłoby rozróżnienie według tego, czy danej pracy towarzyszą pewne przywileje i zwolnienia, takie jak te, które mogą wynikać z Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 r. lub innych traktatów prawa międzynarodowego. Przynajmniej w tych przypadkach istnieje bowiem wystarczająco istotna różnica w stosunku do osób, które są czasowo delegowane za granicę przez osobę prywatną – fizyczną lub prawną – i pracują tam na przykład w filii. Ponadto kryterium istnienia określonych przywilejów i zwolnień na rzecz danej osoby pozwoliłoby na obiektywne i jasne zastosowanie zasady neutralizacji.

91. W niniejszej sprawie jest oczywiste, że wnoszący odwołanie nadal posiadał status polskiego sędziego podczas wykonywania obowiązków w Brukseli. Jak jednak wynika z moich dotychczasowych wywodów, rozstrzygającym kryterium dla zastosowania zasady neutralizacji nie jest ani działalność konkretnie prowadzona przez daną osobę, ani jej specyficzny stosunek prawny z tym innym państwem, ale jej włączenie do instytucji tego innego państwa w państwie zatrudnienia.

92. W okresie odniesienia wnoszący odwołanie, zgodnie z ustaleniami zawartymi w pkt 64, 66 i 73 zaskarżonego wyroku, dużą część swojej pracy wykonywał w biurze EJTN w Brukseli. Podlegał również kontroli komitetu sterującego EJTN, który miał prawo zawiesić jego mandat i zaproponować zgromadzeniu ogólnemu jego zakończenie. Okoliczności te wskazują, że został on włączony do instytucji EJTN w Belgii. Jak wynika z pkt 3 i 82 zaskarżonego wyroku, EJTN jest międzynarodowym stowarzyszeniem prawa belgijskiego o charakterze niezarobkowym, którego celem jest opracowywanie programów szkoleniowych o wymiarze europejskim dla swoich członków i pracowników systemów wymiaru sprawiedliwości. Nie jest więc instytucją państwa polskiego.

93. Podnoszony przez wnoszącego odwołanie argument, że przyjęta przez Sąd wykładnia, zgodnie z którą wymagane jest włączenie do stałego przedstawicielstwa państwa członkowskiego, wyklucza wszystkich członków wymiaru sprawiedliwości z korzystania z zasady neutralizacji, nie stoi na przeszkodzie poczynionemu tutaj stwierdzeniu.

94. Po pierwsze, można tu ostatecznie pozostawić otwartą kwestię, czy włączenie do ambasady, misji dyplomatycznej lub stałego przedstawicielstwa jest w ogóle konieczne, czy też wystarczy również włączenie do innej instytucji państwowej w kraju pełnienia służby.

95. Po drugie, nie wydaje się wykluczone, aby członkowie wymiaru sprawiedliwości, mimo niezawisłości sędziowskiej, również mogli zostać włączeni do takiej instytucji, na przykład w wyniku oddelegowania. Świadczy o tym przykład samego wnoszącego odwołanie, którego niezawisłość sędziowska nie została naruszona przez to, że w ramach pracy na rzecz EJTN – którą należy oddzielić od działalności w charakterze sędziego – został włączony do jej organu i podlegał kontroli jej komitetu sterującego.

96. I po trzecie, konieczność stosowania zasady neutralizacji na podstawie obiektywnych i prostych kryteriów pozwoliłaby na wykluczenie pewnych grup osób, tak jak np. bez znaczenia jest również służba w sektorze czysto prywatnym. Jak wyjaśniono powyżej w pkt 67 i nast., reguły neutralizacji nie należy właśnie rozumieć jako przywileju, a jedynie typowo opiera się ona na szczególnej więzi wnioskodawcy z innym państwem. Gdyby wnoszący odwołanie nie był objęty zakresem stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, lecz zakresem stosowania art. 4 ust. 1 lit. b), to rozszerzająca wykładnia – identycznie interpretowanego – pojęcia „wykonywania obowiązków w służbie państwowej" byłaby dla niego właśnie niekorzystna [43].

97. Wbrew twierdzeniom wnoszącego odwołanie Sąd nie naruszył również prawa, przyjmując, że praca wykonywana na rzecz EJTN była jedynym istotnym czynnikiem, bez uwzględnienia statusu wnoszącego odwołanie jako sędziego i stosunku prawnego łączącego go z państwem polskim.

[43] Zobacz w tym względzie moje wyjaśnienia w pkt 71–73.

98. Wynika to z tego, że – jak właśnie wyjaśniono – status danej osoby i jej stosunek prawny względem innego państwa nie są rozstrzygające dla zastosowania kryterium „wykonywania pracy dla innego państwa". W związku z tym nie ma również znaczenia, że wnoszący odwołanie w okresie odniesienia nadal był zatrudniony jako sędzia rejonowy przez państwo polskie i otrzymywał wynagrodzenie bezpośrednio z sądu rejonowego.

3. Wniosek częściowy

99. Sąd nie naruszył zatem prawa, orzekając, że wyjątek dotyczący „pracy wykonywanej dla innego państwa" zawarty w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie załącznika VII do regulaminu pracowniczego nie ma zastosowania do pracy wykonywanej przez wnoszącego odwołanie dla EJTN.

VI. Koszty

100. Z powyższych rozważań wynika, że odwołanie należy oddalić. W konsekwencji Trybunał orzeka o kosztach na podstawie art. 184 § 2 regulaminu postępowania. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, który ma zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła stosowne żądanie, należy obciążyć wnoszącego odwołanie jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.

VII. Wynik

101. Podsumowując, proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1. Odwołanie zostaje oddalone.

2. Wnoszący odwołanie zostaje obciążony kosztami postępowania odwoławczego.