



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

25. března 2021 *

„Kasační opravný prostředek – Veřejná služba – Služební řád úředníků Evropské unie – Reforma služebního řádu – Nařízení (EU, Euratom) č. 1023/2013 – Nová ustanovení týkající se každoroční náhrady cestovních výdajů a doby na cestu – Vazba na postavení osoby pracující či pobývající v zahraničí – Námitka protiprávnosti – Zásada rovného zacházení a zásada proporcionality – Míra soudního přezkumu“

Ve spojených věcech C-517/19 P a C-518/19 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 8. července 2019,

María Álvarez y Bejarano, s bydlištěm v Namur (Belgie),

Ana-Maria Enescu, s bydlištěm v Overijse (Belgie),

Lucian Micu, s bydlištěm v Brusel (Belgie),

Angelica Livia Salanta, s bydlištěm ve Feschaux (Belgie),

Svetla Shulga, s bydlištěm ve Wezembeek-Oppem (Belgie),

Soldimar Urena de Poznanski, s bydlištěm v Laeken (Belgie),

Angela Vakalis, s bydlištěm v Bruselu,

Luz Anamaria Chu, s bydlištěm v Bruselu,

Marli Bertolete, s bydlištěm v Bruselu,

María Castro Capcha, s bydlištěm v Bruselu,

Hassan Orfe El, s bydlištěm v Leeuw-Saint-Pierre (Belgie),

Evelyne Vandevoorde, s bydlištěm v Bruselu (C-517/19 P),

Jakov Ardalic, s bydlištěm v Bruselu,

Liliana Bicanova, s bydlištěm v Taintignies (Belgie),

Monica Brunetto, s bydlištěm v Bruselu,

* Jednací jazyk: francouzština.

Claudia Istoc, s bydlištěm ve Waremmе (Belgie),

Sylvie Jamet, s bydlištěm v Bruselu,

Despina Kanellou, s bydlištěm v Bruselu,

Christian Stouraitis, s bydlištěm ve Wasmuel (Belgie),

Abdelhamid Azbair, s bydlištěm v Ruysbroeck Leeuw-Saint-Pierre (Belgie),

Abdel Bouzanih, s bydlištěm v Bruselu,

Bob Kitenge Ya Musenga, s bydlištěm v Nieuwerkerken, Alost (Belgie),

El Miloud Sadiki, s bydlištěm v Bruselu,

Cam Tran Thi, s bydlištěm v Bruselu (C-518/19 P),

zastoupení S. Orlandim a T. Martinem, avocats

navrhovatelé,

další účastníci řízení:

Evropská komise, zastoupená G. Gattinarou a B. Monginem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni (C-517/19 P),

Rada Evropské unie, zastoupená M. Bauerem a R. Meyerem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni (C-518/19 P),

vedlejší účastnice v řízení v prvním stupni (C-517/19 P),

Evropský parlament, zastoupený C. Gonzáles Argüelles a E. Tanevou, jako zmocněnkyněmi,

vedlejší účastník v řízení v prvním stupni (C-517/19 a C-518/19),

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Prechal, předsedkyně senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce třetího senátu, N. Wahl, F. Biltgen a L. S. Rossi (zpravodajka), soudci,

generální advokát: P. Pikamäe,

vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, náměstek vedoucího soudní kanceláře,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 1. července 2020,

po vypsání stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 21. října 2020,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svými kasačními opravnými prostředky se Maria Alvarez y Bejarano, Ana-Maria Enescu, Angelica Livia Salanta, Svetla Shulga, Soldimar Urena de Poznanski, Angela Vakalis, Luz Anamaria Chu, Marli Bertolete, Maria Castro Capcha a Evelyne Vandevoorde, jakož i M. Lucian Micu a Hassan Orfe El, na straně jedné (C-517/19), M. Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzanihi, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki a Cam Tran Thi, jakož i Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet a Despina Kanellou, na straně druhé (C-518/19), domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 30. dubna 2019, Alvarez y Bejarano a další v. Komise (T-516/16 a T-536/16, nezveřejněný, dále jen „první napadený rozsudek“, EU:T:2019:267), a rozsudku ze dne 30. dubna 2019, Ardalic a další v. Rada (T-523/16 a T-542/16, nezveřejněný, dále jen „druhý napadený rozsudek“, EU:T:2019:272), kterým Tribunál zamítl jejich žaloby směřující ke zrušení rozhodnutí Evropské komise a Rady Evropské unie nepřiznat jim od 1. ledna 2014 každoročně nárok na dva a půl dne dodatečné dovolené na návrat do místa původu (dále jen „doba na cestu“) a nárok na příspěvek na cestu z místa výkonu zaměstnání do místa původu (dále jen „každoroční náhrada cestovních výdajů“) (dále jen „sporná rozhodnutí“).

Právní rámec

Dřívější služební řád úředníků Evropské unie

- 2 Článek 7 přílohy V, nadepsané „Dovolená“, služebního řádu úředníků Evropské unie ve znění předcházejícím vstupu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1023/2013 ze dne 22. října 2013, kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie (Úř. věst. 2013, L 287, s. 15) (dále jen „dřívější služební řád“), v platnost zněl takto:

„K době [dovolené za kalendářní rok] se přičte doba vycházející ze vzdálenosti po železnici mezi místem dovolené a místem zaměstnání, která se vypočte takto:

[...]

Pro účely tohoto článku se místem dovolené s ohledem na dovolenou za kalendářní rok rozumí místo původu úředníka.

Předchozí ustanovení platí pro úředníky, jejichž místo zaměstnání se nachází na území členských států. V případě, že místo zaměstnání leží mimo uvedená území, stanoví se doba cesty zvláštním rozhodnutím, které přihlédne ke zvláštním potřebám.“

- 3 Podle ustanovení článku 57 dřívějšího služebního řádu ve spojení s články 16 a 91 pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie, ve znění před vstupem nařízení č. 1023/2013 v platnost, byl článek 7 přílohy V dřívějšího služebního řádu obdobně použitelný na smluvní zaměstnance.
- 4 Článek 7 přílohy VII dřívějšího služebního řádu, nadepsaný „Odměna a náhrada výdajů“, stanovil:
- „1. Úředník má nárok na náhradu cestovních výdajů pro sebe, svého manžela/manželku a vyživované osoby žijící s ním skutečně v jeho domácnosti:
- a) při svém jmenování, na cestu z místa nábory do místa jeho zaměstnání;
 - b) při skončení služebního poměru ve smyslu článku 47 [dřívějšího] služebního řádu, z místa jeho zaměstnání do místa svého původu vymezeném [vymezeného] v odstavci 3 níže;

c) při jakémkoli stěhování, které zahrnuje změnu místa jeho zaměstnání.

[...]

3. Místo úředníkovy původu se určí při jeho jmenování s přihlédnutím k místu náboru nebo místu jeho životních zájmů. Takto určené místo původu může být zvláštním rozhodnutím orgánu oprávněného ke jmenování změněno v průběhu úřednickovy služby nebo v době odchodu ze služby. Je-li však úředník ve funkci, učiní se takové rozhodnutí pouze výjimečně a po předložení příslušných průkazných dokladů úředníkem.“

5 Článek 8 přílohy VII dřívějšího služebního řádu stanovil:

„1. Úředník má nárok, aby mu v každém kalendářním roce byla proplacena za jeho osobu, a jestliže má nárok na příspěvek na domácnost, také za manžela/manželku a vyživované děti ve smyslu článku 2, částka rovnající se jeho cestovním výdajům z místa zaměstnání do místa původu, jak je uvedeno v článku 7.

[...]

2. Paušální náhrada je založena na příspěvku na jeden kilometr vzdálenosti mezi místem zaměstnání a místem náboru nebo původu úředníka;

[...]

4. Předchozí ustanovení platí pro úředníky, jejichž místo zaměstnání se nachází na území členských států. [...]

Uvedené cestovní výdaje budou uhrazeny paušální platbou vycházející z nákladů na leteckou dopravu třídou, která je bezprostředně vyšší než ekonomická třída.“

6 Podle ustanovení článků 22, 26 a 92 pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie, ve znění před vstupem nařízení č. 1023/2013 v platnost, se články 7 a 8 přílohy VII dřívějšího služebního řádu v zásadě vztahovaly obdobně na smluvní zaměstnance.

Služební řád úředníků Evropské unie

7 Služební řád úředníků Evropské unie, ve znění nařízení č. 1023/2013 (dále jen „služební řád“), vstoupil v platnost dne 1. ledna 2014.

8 Body 2, 12 a 24 odůvodnění nařízení č. 1023/2013 uvádějí:

„(2) Je [...] nezbytné zajistit rámec pro přilákání, přijímání a udržení vysoce kvalifikovaných zaměstnanců ovládajících několik jazyků, kteří jsou vybíráni na co nejširším zeměpisném základě ze státních příslušníků členských států, a s náležitým přihlédnutím k vyváženému zastoupení obou pohlaví, kteří jsou nezávislí a splňují nejvyšší profesní požadavky; dále je nezbytné umožnit těmto zaměstnancům, aby co nejúčelněji a nejúčinněji vykonávali své povinnosti. V tomto ohledu je třeba překonat stávající obtíže, jimž orgány čelí při přijímání úředníků či zaměstnanců z některých členských států.

[...]

(12) Evropská rada ve svých závěrech ze dne 8. února 2013 týkajících se víceletého finančního rámce zdůraznila, že nutnost konsolidace veřejných financí v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém horizontu vyžaduje ze strany každého orgánu veřejné správy a jeho zaměstnanců mimořádné úsilí o zvýšení účinnosti a účelnosti a o přizpůsobení se měnícímu se hospodářskému prostředí. Tato výzva ve skutečnosti zopakovala cíl uvedený v návrhu Komise z roku 2011 na změnu služebního řádu úředníků Evropské unie a pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie, který usiloval o zajištění efektivity nákladů a zohledňoval skutečnost, že výzvy, kterým Evropská unie v současnosti čelí, vyžadují mimořádné úsilí každého orgánu veřejné správy i každého jejich zaměstnance s cílem zvýšit efektivitu a přizpůsobit se měnícímu se hospodářskému a společenskému prostředí v Evropě. Kromě toho Evropská rada v rámci reformy služebního řádu také vyzvala k pozastavení metody pro úpravu platů a důchodů všech zaměstnanců orgánů Unie na dva roky a obnovení solidárního odvodu jako součásti metody.

[...]

(24) Pravidla upravující roční nárok na dobu na cestu, jakož i pravidla upravující roční příspěvek na cestu mezi místem zaměstnání a místem původu by měla být modernizována, racionalizována a měla by být spojena s postavením pracovníka vyslaného do zahraničí, aby bylo uplatňování těchto pravidel jednodušší a transparentnější. Zejména roční nárok na dobu na cestu by měl být nahrazen dovolenou na cestu do vlasti a omezen na maximálně dva a půl dne.“

9 Článek 7 přílohy V služebního řádu, nadepsané „Dovolená“, stanoví:

„Úředníkům, kteří mají nárok na příspěvek za práci [pobyt] v zahraničí nebo na příspěvek za pobyt [práci] v zahraničí, se pro účely návštěvy jejich vlasti k dovolené za kalendářní rok přičte dodatečná dovolená v rozsahu dvou a půl dne.

První odstavec se vztahuje na úředníky, jejichž místo zaměstnání se nachází na území členských států. V případě, že místo zaměstnání leží mimo uvedená území, stanoví se délka dovolené ve vlasti zvláštním rozhodnutím, které přihlédne ke zvláštním potřebám.“

10 Podle ustanovení článku 16 ve spojení s článkem 91 pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie, ve znění nařízení č. 1023/2013 (dále jen „PŘOZ“), se článek 7 přílohy V služebního řádu použije obdobně na dočasné a smluvní zaměstnance.

11 Článek 4 přílohy VII služebního řádu, nadepsané „Odměna a náhrada výdajů“, který se na smluvní zaměstnance použije obdobně na základě ustanovení článků 21 a 92 PŘOZ, zní takto:

„1. Příspěvek za práci v zahraničí ve výši 16 % z celkového součtu základního platu, příspěvku na domácnost a příspěvku na vyživované dítě vyplácených úředníkovi je poskytován:

a) úředníkům,

- kteří nejsou a nikdy nebyli státními příslušníky státu, na jehož území se nachází místo, kde jsou zaměstnání, a
- kteří v době pěti let končících šest měsíců přede dnem jejich nástupu do služebního poměru neměli na evropském území tohoto státu ani bydliště, ani zde nevykonávali své hlavní povolání. Pro účely tohoto ustanovení se nepřihlíží k okolnostem vyplývajícím z práce konané pro některý jiný stát nebo mezinárodní organizaci;

- b) úředníkům, kteří jsou nebo byli státními příslušníky státu, na jehož území se nachází místo, kde jsou zaměstnáni, ale kteří v době deseti let přede dnem jejich nástupu do služebního poměru měli bydliště mimo evropské území uvedeného státu z důvodů jiných, než je výkon funkce ve službách státu nebo mezinárodní organizace.

[...]

2. Úředník, který není a nikdy nebyl státním příslušníkem státu, na jehož území je zaměstnán, a který nesplňuje podmínky odstavce 1, má nárok na příspěvek za pobyt v zahraničí, který činí jednu čtvrtinu příspěvku za práci v zahraničí.

3. Pro účely odstavců 1 a 2 se na úředníka, který sňatkem automaticky nabyl občanství státu, na jehož území je zaměstnán, a nemůže se jej zříci, hledí jako na úředníka podle odst. 1 písm. a) první odrážky.“

12 Článek 7 přílohy VII služebního řádu stanoví:

„1. Úředník má nárok na paušální náhradu odpovídající nákladům na cestu pro sebe, svého manžela/manželku a vyživované osoby žijící s ním skutečně v jeho domácnosti:

- a) při svém jmenování, na cestu z místa náboru do místa jeho zaměstnání;
- b) při skončení služebního poměru ve smyslu článku 47 služebního řádu, z místa jeho zaměstnání do místa svého původu vymezené[ho] v odstavci 4 tohoto článku;
- c) při jakémkoli stěhování, které zahrnuje změnu místa jeho zaměstnání.

V případě úmrtí úředníka má pozůstalý manžel/manželka a vyživované osoby nárok na náhradu cestovních výdajů za stejných podmínek.

[...]

4. Místo úředníkovy původu se určí při jeho jmenování s přihlédnutím k místu náboru; na výslovnou a řádně odůvodněnou žádost úředníka se v úvahu vezme jeho střed zájmu. Takto určené místo původu může být zvláštním rozhodnutím orgánu oprávněného ke jmenování změněno v průběhu úředníkovy služby nebo v době odchodu ze služby. Je-li však úředník ve funkci, učiní se takové rozhodnutí pouze výjimečně a po předložení příslušných průkazných dokladů úředníkem.

[...]“

13 Článek 8 přílohy VII služebního řádu stanoví:

„1. Úředník, který má nárok na příspěvek za práci v zahraničí nebo na příspěvek za pobyt v zahraničí, má v rámci omezení stanoveného v odstavci 2 nárok, aby mu v každém kalendářním roce byla proplacena za jeho osobu, a jestliže má nárok na příspěvek na domácnost, také za manžela/manželku a vyživované děti ve smyslu článku 2, paušální náhrada odpovídající nákladům na cestu z místa zaměstnání do místa původu, jak je uvedeno v článku 7.

[...]

2. [...]

Pokud jsou oba manželé úředníky Evropské unie, má každý z nich sám za sebe a za vyživované osoby nárok na paušální náhradu cestovních výdajů v souladu s výše uvedenými ustanoveními; každá vyživovaná osoba má nárok pouze na jednu platbu. Náhrada výdajů za vyživované děti se stanoví na žádost manžela nebo manželky na základě místa původu jednoho z manželů.

[...]

4. Odstavce 1, 2 a 3 tohoto článku se vztahují na úředníky, jejichž místo zaměstnání se nachází na území členských států. [...]

Tato paušální náhrada vychází z nákladů na leteckou dopravu v ekonomické třídě.“

- 14 Na základě ustanovení článků 22, 26 a 92 PŘOZ se články 7 a 8 přílohy VII služebního řádu za určitých podmínek vztahují na dočasné zaměstnance a obdobně na smluvní zaměstnance.

Skutečnosti předcházející sporům

- 15 Skutečnosti předcházející sporům, jak jsou popsány v bodech 8 až 14 prvního napadeného rozsudku, jakož i v bodech 8 až 14 druhého napadeného rozsudku, lze shrnout následovně.
- 16 Navrhovatelé ve věcech C-517/19 P a C-518/19 P, úředníci nebo smluvní zaměstnanci Komise a Rady, mají místo výkonu práce v Belgii. Místo jejich původu se nachází mimo území tohoto členského státu. Mají dvojí státní příslušnost včetně belgické státní příslušnosti. Žádný z nich není příjemcem příspěvku za práci v zahraničí nebo příspěvku za pobyt v zahraničí.
- 17 Zatímco před vstupem nařízení č. 1023/2013 v platnost měli navrhovatelé nárok na dobu na cestu a na každoroční náhradu cestovních výdajů, tyto výhody již od vstupu tohoto nařízení v platnost nemají, jelikož nesplňují podmínku stanovenou v článku 7 přílohy V a článku 8 přílohy VII služebního řádu, podle níž jsou uvedené výhody poskytovány pouze úředníkům, kteří mají nárok na příspěvek za práci v zahraničí nebo za pobyt v zahraničí.
- 18 Navrhovatelé, kteří se o těchto změnách dozvěděli ze svého osobního spisu, podali stížnosti ke svým příslušným orgánům na základě článku 91 služebního řádu. Tyto stížnosti byly zamítnuty.

Řízení před Tribunálem

- 19 Dvěma návrhy došlými kanceláři Soudu pro veřejnou službu Evropské unie dne 26. srpna 2014 a dne 26. ledna 2015 podali navrhovatelé ve věci C-517/19 P dvě žaloby, zapsané do rejstříku pod čísly F-85/14 a F-13/15, znějící na zrušení sporných rozhodnutí, která se jich týkají.
- 20 Návrhem došlým kanceláři Soudu pro veřejnou službu dne 29. září 2014 podali navrhovatelé ve věci C-518/19 P žalobu, zapsanou do rejstříku pod číslem F-100/14, znějící na zrušení sporných rozhodnutí, která se jich týkají. Dalším návrhem došlým kanceláři uvedeného soudu dne 16. února 2015 podalo devět z těchto navrhovatelů žalobu, zapsanou do rejstříku pod číslem F-27/15, znějící na zrušení rozhodnutí, kterými jim přestala být vyplácena každoroční náhrada cestovních výdajů.
- 21 Na základě článku 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2016/1192 ze dne 6. července 2016 o přenesení pravomoci rozhodovat v prvním stupni spory mezi Evropskou unií a jejími zaměstnanci na Tribunál (Úř. věst. 2016, L 200, s. 137) byly tyto čtyři žaloby předány Tribunálu Evropské unie ve stavu, v jakém se nacházely ke dni 31. srpna 2016. Byly zapsány do rejstříku pod čísly T-516/16, T-523/16, T-536/16 a T-542/16.

Napadené rozsudky

- 22 Na podporu svých žalob v prvním stupni vznesli navrhovatelé ve věcech C-517/19 P a C-518/19 P tři žalobní důvody, které byly formulovány totožně a kterými byla namítána protiprávnost článku 7 přílohy V a článku 8 přílohy VII služebního řádu. První žalobní důvod vycházel z protiprávnosti těchto ustanovení, která vyplývala ze „zpochybnění místa původu žalobců“, druhý vycházel z protiprávnosti podmínky pro přiznání příspěvků za práci v zahraničí nebo příspěvku za pobyt v zahraničí a třetí vycházel z porušení zásady proporcionality, zásady právní jistoty, zásady ochrany nabytých práv a ochrany legitimního očekávání, jakož i porušení práva na respektování rodinného života.
- 23 V prvním a druhém napadeném rozsudku Tribunál v podstatě z totožných důvodů zamítl všechny uplatněné žalobní důvody a žaloby zamítl.
- 24 Pokud jde o první žalobní důvod, Tribunál v podstatě konstatoval, že změny provedené nařízením č. 1023/2013 nezměnily nic na určení místa původu navrhovatelů, jelikož to bylo nadále závazné, zejména pokud jde o přepravu tělesných pozůstatků do místa původu v případě úmrtí ve službě, jakož i přestěhování do místa původu při ukončení služebního poměru (body 49 až 54 prvního napadeného rozsudku, jakož i body 47 až 52 druhého napadeného rozsudku).
- 25 Pokud jde o druhý žalobní důvod, kterým navrhovatelé vytkli unijnímu normotvůrci, že každoroční náhradu cestovních výdajů a poskytnutí doby na cestu podmínil v rozporu se zásadou rovného zacházení tím, že je osobě současně poskytován příspěvek za práci v zahraničí nebo příspěvek za pobyt v zahraničí, Tribunál nejprve s odkazem na rozsudek Soudu pro veřejnou službu ze dne 23. ledna 2007, Chassagne v. Komise (F-43/05, EU:F:2007:14, bod 61) konstatoval, že stanovení podmínek a způsobu proplácení takových výdajů a přiznání takové doby na cestu je legislativní otázkou, v jejímž rámci má unijní normotvůrce velký prostor pro uvážení (bod 66 prvního napadeného rozsudku a bod 64 druhého napadeného rozsudku). Tribunál zdůraznil, že v takové oblasti musí unijní soud pouze ověřit, zda dotčený orgán „v souvislosti se zásadou rovného zacházení a zásadou zákazu diskriminace nepostupoval při kategorizaci svévolně nebo zjevně nepřiměřeným způsobem a v souvislosti se zásadou proporcionality musí ověřit, zda přijaté opatření není zjevně nepřiměřené ve vztahu k cíli právní úpravy (bod 67 prvního napadeného rozsudku a bod 65 druhého napadeného rozsudku).
- 26 Pokud jde dále o cíl sledovaný článkem 7 přílohy V a článkem 8 přílohy VII služebního řádu, Tribunál připomněl, že umožnění toho, aby si úředník zachoval osobní vazbu na místo svých hlavních zájmů, se stalo obecnou zásadou unijního práva veřejné služby, a zdůraznil, že k dosažení tohoto cíle unijní zákonodárce hodlal zmodernizovat a zracionalizovat pravidla pro dobu na cestu a každoroční náhradu cestovních výdajů a spojit je s postavením osoby „pobývajících v zahraničí“ či „pracujících v zahraničí“, aby zjednodušil jejich uplatňování a učinil je transparentnějšími (body 68 a 69 prvního napadeného rozsudku a body 66 a 67 druhého napadeného rozsudku).
- 27 S ohledem na tento cíl a široký prostor pro uvážení, který má uvedený normotvůrce, Tribunál zdůraznil, že situaci úředníků a zaměstnanců, kteří pobírají příspěvek za práci v zahraničí nebo příspěvek za pobyt v zahraničí, nelze srovnávat se situací úředníků a zaměstnanců, kteří mají stejné jako navrhovatelé dvě státní příslušnosti včetně státní příslušnosti státu místa jejich zaměstnání, i když se v něm nenachází místo jejich původu. To, že se úředník nebo zaměstnanec nestal státním příslušníkem státu, v němž je zaměstnán, sice vyjadřuje určitou vůli zachovat si vazbu na místo původu, avšak skutečnost, že úředník nebo zaměstnanec požádal o státní příslušnost členského státu, kde je zaměstnán, a získal ji, dokládá minimálně jeho vůli učinit z tohoto státu místo svých hlavních zájmů, či dokonce existenci manželského pouta k tomuto státu. Tribunál z toho vyvodil, že situace osob pobývajících či pracujících v zahraničí a situace navrhovatelů je po právní stránce odlišná a ospravedlňuje rozdílné zacházení na základě domněnky, podle níž je státní příslušnost osoby zásadním ukazatelem toho, že má tato osoba početné a úzké vazby na stát, jehož je státním příslušníkem (body 71 až 73 prvního napadeného rozsudku, jakož i body 69 až 71 druhého napadeného rozsudku).

- 28 Tribunál mimoto konstatoval, že nárok na příspěvek za pobyt v zahraničí nebo za práci v zahraničí závisí rovněž na konstatování konkrétních skutkových okolností charakteristických pro situaci dotyčného úředníka s ohledem na jeho místo původu, a že úředník, který je plně integrován ve státě svého zaměstnání, a tedy mu není přiznán příspěvek za práci v zahraničí nebo příspěvek za pobyt v zahraničí, nemůže tvrdit, že má silnější vztah k místu svého původu než úředník, který má na tento příspěvek nárok. Podle Tribunálu to tedy není státní příslušnost úředníka, která pouze naznačuje jeho vztah k místu zaměstnání, ale jeho faktická situace, která odůvodňuje přiznání příspěvku, jehož cílem je kompenzovat faktickou nerovnost mezi úředníky integrovanými do společnosti státu zaměstnání a úředníky, kteří takto integrováni nejsou (bod 73 prvního napadeného rozsudku a bod 71 druhého napadeného rozsudku).
- 29 Tribunál konečně dospěl k závěru, že „s ohledem na logiku systému jako celku a s ohledem na široký prostor normotvůrce pro uvážení je třeba konstatovat, že systém, který podmiňuje přiznání doby na cestu a každoroční náhrady výdajů na cestu tím, že musí mít osoba nárok na příspěvek za práci v zahraničí nebo příspěvek za pobyt v zahraničí, není zjevně nevhodný ani zjevně nepřiměřený s ohledem na jeho účel“, a tedy „nebyla porušena zásada, podle níž musí mít každý zaměstnanec právo zachovat si osobní vztah k místu svých hlavních zájmů, ani zásada rovného zacházení či zásada zákazu diskriminace“ (bod 75 prvního napadeného rozsudku a bod 73 druhého napadeného rozsudku).
- 30 Pokud jde o třetí žalobní důvod vycházející zejména z porušení zásady proporcionality, Tribunál rozhodl, že nelze tvrdit, že normotvůrce při uplatnění své široké diskreční pravomoci zavedl opatření zjevně nepřiměřená vzhledem k cíli, který hodlal sledovat (bod 86 prvního napadeného rozsudku a bod 84 druhého napadeného rozsudku).
- 31 Tribunál konkrétně konstatoval, že s ohledem na cíl připomenutý v bodě 24 odůvodnění nařízení č. 1023/2013 je zcela přiměřené stanovit, že zaměstnanec, který je státním příslušníkem státu svého zaměstnání, nemůže být považován za zaměstnance pobývajícího v zahraničí v pravém slova smyslu, a že nová pravidla služebního řádu umožňují navrhovatelům zachovat si vazby na místo původu, jelikož po zavedení zmíněných pravidel se jeho určení nemění, a zachovat si také vazby na členský stát, jehož jsou státními příslušníky a k němuž mají silnější vztah (bod 82 prvního napadeného rozsudku a bod 80 druhého napadeného rozsudku).
- 32 S ohledem na body 2 a 12 odůvodnění nařízení č. 1023/2013, podle nichž je na normotvůrce, aby při přijímání vysoce kvalifikovaných pracovníků vybíral tyto pracovníky „na co nejširším zeměpisném základě ze státních příslušníků členských států“ a „[zajistil] efektivit[u] nákladů“, Tribunál zdůraznil, že normotvůrce se v rámci své široké diskreční pravomoci rozhodl vyčlenit každoroční náhradu cestovních výdajů pro zaměstnance, kteří „ji nejvíce potřebují“, tj. „těch, kteří pobývají nebo pracují v zahraničí a jsou nejméně integrováni v zemi výkonu zaměstnání, aby mohli udržovat vazby na členský stát, jehož jsou státními příslušníky, a k němuž tedy mají silnější vztah“ (bod 84 prvního napadeného rozsudku a bod 82 druhého napadeného rozsudku).
- 33 Tribunál konečně s poukazem na bod 14 rozsudku ze dne 16. října 1980 Hochstrass v. Soudní dvůr, 147/79, EU:C:1980:238) připomněl, že i když v krajních situacích vede přijetí obecné a abstraktní právní úpravy k případným obtížím, nelze normotvůrce vytýkat, že provedl kategorizaci, pokud není svojí podstatou diskriminační z hlediska cíle, který sleduje (bod 85 prvního napadeného rozsudku a bod 83 druhého napadeného rozsudku).

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

- 34 Ve věci C-517/19 P navrhovatelé navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil první napadený rozsudek;

- zrušil sporná rozhodnutí v rozsahu, v němž se jich týkají;
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 35 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
- kasační opravný prostředek zamítl a
 - uložil navrhovatelům náhradu nákladů řízení.
- 36 Evropský parlament a Rada, kteří coby vedlejší účastníci řízení v prvním stupni předložili podle článku 172 jednacího řádu Soudního dvora kasační odpověď, rovněž navrhuje, aby byl kasační opravný prostředek zamítnut a navrhovatelům byla uložena náhrada nákladů řízení.
- 37 Ve věci C-518/19 P navrhovatelé navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil druhý napadený rozsudek;
 - zrušil sporná rozhodnutí v rozsahu, v němž se jich týkají;
 - uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 38 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:
- kasační opravný prostředek zamítl a
 - uložil navrhovatelům náhradu nákladů řízení.
- 39 Parlament, který coby vedlejší účastník řízení v prvním stupni předložil podle článku 172 jednacího řádu kasační odpověď, rovněž navrhuje, aby byl kasační opravný prostředek zamítnut a navrhovatelům byla uložena náhrada nákladů řízení.
- 40 Předseda Soudního dvora rozhodl dne 1. října 2019 v souladu s čl. 54 odst. 2 jednacího řádu o spojení věcí C-517/19 P a C-518/19 P pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

Ke kasačním opravným prostředkům

- 41 Na podporu svých kasačních opravných prostředků navrhovatelé ve věcech C-517/19 P a C-518/19 P uvádějí tři totožné důvody, z nichž první vychází z nesprávného právního posouzení při vymezení rozsahu soudního přezkumu, druhý z porušení zásady rovného zacházení a pojmu „srovnatelnost“ ve vztahu k posledně uvedené zásadě a třetí z porušení zásady proporcionality.
- 42 Ačkoli je v tomto ohledu třetí důvod kasačního opravného prostředku podobně jako druhý důvod formulovaný v podání pod obecnějším nadpisem týkajícím se porušení zásady rovnosti, z argumentů předložených na podporu tohoto třetího důvodu, jakož i z přílohy k podání shrnující důvody vyplývá, že uvedený třetí důvod vychází pouze z porušení zásady proporcionality, a nikoli z porušení zásady rovného zacházení.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 43 Navrhovatelé tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když při přezkumu legality nařízení č. 1023/2013, který provedl z hlediska zásady rovného zacházení, pouze ověřil „svévolnost“ či „zjevnou“ nevhodnost nebo nepřiměřenost ve vztahu k cíli sledovanému dotčenými opatřeními. V tomto ohledu upřesňují, že Tribunál v bodě 67 prvního napadeného rozsudku, jakož i v bodě 65 druhého napadeného rozsudku nesprávně konstatoval, že se musí v oblastech, ve kterých má normotvůrce široký prostor pro uvážení, provést pouze takový omezený přezkum.
- 44 To, že normotvůrce disponuje širokým prostorem pro uvážení, není podle navrhovatelů relevantní pro účely přezkumu slučitelnosti ustanovení nařízení č. 1023/2013 týkajících se poskytování doby na cestu a každoroční náhrady cestovních výdajů se zásadou rovného zacházení.
- 45 Vzhledem k tomu, že rovné zacházení je obecnou zásadou použitelnou na veřejnou službu Evropské unie, je uvedený normotvůrce povinen ji v každém případě dodržovat s tím, že unijní soud má plnou kontrolu nad přezkumem legality.
- 46 Navrhovatelé dodávají, že projednávané věci se liší od věci, ve které byl vydán rozsudek Soudu pro veřejnou službu ze dne 23. ledna 2007, Chassagne v. Komise (F-43/05, EU:F:2007:14), na němž Tribunál založil své odůvodnění v napadených rozsudcích. Zatímco v posledně uvedené věci se jednalo pouze o legalitu změny podmínek pro každoroční náhradu cestovních výdajů, projednávané věci se týkaly samotné podstaty práva na uvedenou náhradu.
- 47 Konečně tím, že Tribunál postavil diskreční pravomoc normotvůrce nad zásadu rovného zacházení, uvedenou pravomoc „neodůvodněně upřednostnil“, což mělo rozhodující vliv na výsledek sporů. V tomto ohledu navrhovatelé poznamenávají, že Tribunál „velmi obecně“ konstatoval, že s ohledem na „logiku celého systému“ a „široký prostor normotvůrce pro uvážení“ není nařízení č. 1023/2013 z hlediska svého cíle „zjevně“ neslučitelné s obecnou zásadou rovného zacházení.
- 48 Komise ve věci C-517/19 P, jakož i Rada a Parlament ve věcech C-517/19 P a C-518/19 P navrhuji, aby byl první důvod kasačního opravného prostředku zamítnut.

Závěry Soudního dvora

- 49 Je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora je právní vztah mezi úředníky a administrativou založen na služebním řádu, a nikoli na smlouvě. Z toho plyne, že práva a povinnosti úředníků mohou být prostřednictvím požadavků vyplývajících z unijního práva kdykoli normotvůrcem změněny (rozsudky ze dne 22. prosince 2008, Centeno Mediavilla a další v. Komise, C-443/07 P, EU:C:2008:767, bod 60, a ze dne 4. března 2010, Angé Serrano a další v. Parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, bod 82).
- 50 Totéž platí pro smluvní zaměstnance, pokud jde o ustanovení služebního řádu, která se na ně použijí obdobně.
- 51 K těmto požadavkům patří zásada rovného zacházení zakotvená v článku 20 Listiny základních práv Evropské unie (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 22. prosince 2008, Centeno Mediavilla a další v. Komise, C-443/07 P, EU:C:2008:767, bod 78, jakož i ze dne 4. března 2010, Angé Serrano a další v. Parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, bod 100).

- 52 Tato zásada podle ustálené judikatury vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (rozsudky ze dne 17. července 2008, Campoli v. Komise, C-71/07 P, EU:C:2008:424, bod 50; ze dne 19. prosince 2019, HK v. Komise, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, bod 66, jakož i ze dne 8. září 2020, Komise a Rada v. Carreras Sequeros a další, C-119/19 P a C-126/19 P, EU:C:2020:676, bod 137).
- 53 Z judikatury Soudního dvora kromě toho vyplývá, že v případě takových služebních pravidel, jako jsou pravidla dotčená v projednávané věci, a s ohledem na širokou diskreční pravomoc, kterou má unijní normotvůrce v tomto ohledu, je zásada rovného zacházení porušena pouze tehdy, pokud normotvůrce stanoví kategorie svévolně či zjevně nepřiměřeným způsobem ve vztahu k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. července 1983, Ferrario a další v. Komise, 152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81 až 179/81, 182/81 a 186/81, EU:C:1983:208, bod 13; ze dne 17. července 2008, Campoli v. Komise, C-71/07 P, EU:C:2008:424, bod 64; ze dne 15. dubna 2010, Gualtieri v. Komise, C-485/08 P, EU:C:2010:188, bod 72, a ze dne 19. prosince 2019, HK v. Komise, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, bod 85).
- 54 Ve světle této judikatury se tedy Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 67 prvního napadeného rozsudku a v bodě 65 druhého napadeného rozsudku rozhodl, že musí s ohledem na zásadu rovného zacházení pouze ověřit, zda normotvůrce přijetím napadených ustanovení nařízení č. 1023/2013 nestanovil kategorie svévolně či zjevně nepřiměřeným způsobem.
- 55 Pokud jde o argument vycházející z toho, že Tribunál v bodě 75 prvního napadeného rozsudku a v bodě 73 druhého napadeného rozsudku velmi obecně konstatoval, že s ohledem na „logiku celého systému“ a „široký prostor normotvůrce pro uvážení“ nebylo nařízení č. 1023/2013 s ohledem na jeho cíl „zjevně“ neslučitelné s obecnou zásadou rovného zacházení, je třeba uvést, že tento argument spočívá na nesprávném výkladu uvedených rozsudků, a musí být tedy odmítnut jako zjevně neopodstatněný.
- 56 Tribunál totiž nejprve v bodech 65 až 74 prvního napadeného rozsudku, jakož i v bodech 63 až 72 druhého napadeného rozsudku v souladu s judikaturou uvedenou v bodě 53 tohoto rozsudku konstatoval, že úředníci a zaměstnanci, kteří mají nárok na příspěvek za práci v zahraničí nebo příspěvek za pobyt v zahraničí, nejsou v situaci srovnatelné se situací navrhovatelů, a poté konstatoval, že podmínění nároku na dobu na cestu a na každoroční náhradu cestovních výdajů ve smyslu článku 7 přílohy V a článku 8 přílohy VII služebního řádu tím, že musí mít dotčená osoba nárok na příspěvek za práci v zahraničí nebo příspěvek za pobyt v zahraničí, nebylo zjevně nevhodné či nepřiměřené s ohledem na cíl těchto ustanovení, a neporušil proto zásadu rovného zacházení.
- 57 Z výše uvedeného vyplývá, že první důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut jako neopodstatněný.

K druhému důvodu kasačního opravného prostředku

– Argumentace účastníků řízení

- 58 V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku, který směřuje proti bodům 70 až 73 prvního napadeného rozsudku, jakož i proti bodům 68 až 71 druhého napadeného rozsudku, navrhovatelé tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval, že situace úředníků a zaměstnanců, kteří nemají nárok na příspěvek za práci v zahraničí nebo příspěvek za pobyt v zahraničí, není srovnatelná se situací úředníků a zaměstnanců, kteří mají nárok na takový příspěvek, ačkoli prvně jmenovaní mají stejně jako ti druzí místo zaměstnání jinde než v místě jejich původu.

- 59 V tomto ohledu navrhovatelé tvrdí, že pro účely posouzení srovnatelnosti různých situací je třeba zohlednit předmět a cíl aktu, který zavádí rozdílné kategorie, jakož i zásady a cíle oblasti, do níž uvedený akt spadá. Nařízení č. 1023/2013 přitom podle Komise podmiňuje právo úředníka nebo zaměstnance na to udržovat osobní vztahy s místem jeho původu tím, do jaké míry je integrován v místě zaměstnání, i když – jak Tribunál konstatoval v bodě 68 prvního napadeného rozsudku a v bodě 66 druhého napadeného rozsudku – článek 7 přílohy V a článek 8 přílohy VII služebního řádu nadále sledují stejný účel a zároveň mají stejný cíl, tj. umožnit úředníkům a zaměstnancům, jakož i osobám na nich závislým, aby minimálně jednou ročně mohli vycestovat do místa původu, a udržovali si tak rodinné sociální a kulturní vazby na toto místo. Taková možnost se ostatně stala obecnou zásadou unijního práva pro veřejnou službu, jak Tribunál rovněž připomněl v napadených rozsudcích.
- 60 Podle navrhovatelů se proto s ohledem na předmět a účel dotčených ustanovení nařízení č. 1023/2013 všichni úředníci a zaměstnanci Unie, jejichž místo původu se nachází v jiném státě, než je stát jejich zaměstnání, nacházejí ve srovnatelné situaci bez ohledu na to, zda pobírají příspěvek za práci v zahraničí nebo příspěvek za pobyt v zahraničí. Normotvůrce tak tím, že stanoví, že dobu na cestu a každoroční náhradu cestovních výdajů lze poskytnout pouze úředníkům a zaměstnancům pobírajícím takový příspěvek, činí uvedené výhody závislými na míře integrace těchto úředníků a zaměstnanců v místě jejich zaměstnání, tj. na subjektivním kritériu.
- 61 Navrhovatelé tvrdí, že konstatování, že se místo původu úředníka nebo zaměstnance nachází mimo území státu, kde se nachází jeho místo zaměstnání, nemá žádný vliv na jeho nárok na příspěvek za práci v zahraničí nebo na příspěvek za pobyt v zahraničí, a naopak. Podle nich totiž určení místa původu úředníka nebo zaměstnance a přiznání příspěvku za práci v zahraničí nebo příspěvku za pobyt v zahraničí odpovídá různým potřebám a zájmům.
- 62 Tribunál tedy podle nich v bodech 71 a 73 prvního napadeného rozsudku, jakož i v bodech 69 a 71 druhého napadeného rozsudku neprávem vycházel z hypotézy, že úředník nebo zaměstnanec, který nepobírá příspěvek za práci v zahraničí z důvodu, že během pětiletého období, které končí šest měsíců před jeho nástupem do služebního poměru, bydlel nebo vykonával své hlavní povolání na území státu, kde se nachází místo jeho zaměstnání, měl v úmyslu přetrhat vazby na místo svého původu, když do místa výkonu svého povolání přesunul místo svých hlavních zájmů. Podobně to, že úředník či zaměstnanec získal státní občanství státu, kde se nachází jeho místo zaměstnání, podle nich neznamená, že měl v úmyslu přemístit místo svých hlavních zájmů a přetrhat rodinné a majetkové vazby na místo původu.
- 63 Komise ve věci C-517/19 P, jakož i Rada a Parlament ve věcech C-517/19 P a C-518/19 P navrhuji, aby byl druhý důvod kasačního opravného prostředku zamítnut.

– Závěry Soudního dvora

- 64 Podle judikatury připomenuté v bodě 52 výše zásada rovného zacházení vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné.
- 65 Podle ustálené judikatury platí, že k tomu, aby bylo možné určit, zda došlo k porušení uvedené zásady, je třeba zejména zohlednit předmět a cíl sledovaný ustanovením, o němž se tvrdí, že ji porušuje (rozsudek ze dne 6. září 2018, Piessevaux v. Rada, C-454/17 P, nezveřejněný, EU:C:2018:680, bod 79 a citovaná judikatura).
- 66 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, jak rovněž uvedl generální advokát v bodě 61 svého stanoviska, že předmět a cíl článku 7 přílohy V a článku 8 přílohy VII služebního řádu se se vstupem nařízení č. 1023/2013 v platnost v podstatě nezměnily a tato ustanovení stále poskytují výhody, které mají úředníkovi a osobám na něm závislým umožnit minimálně jednou ročně vycestovat do místa původu,

aby si udrželi rodinné, sociální a kulturní vazby na toto místo, přičemž toto místo je na základě čl. 7 odst. 4 přílohy VII určeno při nástupu úředníka do služby s tím, že se v zásadě zohlední místo náboru tohoto úředníka nebo na jeho výslovnou a řádně odůvodněnou žádost místo jeho hlavních zájmů.

- 67 Jak vyplývá z bodu 24 odůvodnění nařízení č. 1023/2013, změnou článku 7 přílohy V a článku 8 přílohy VII služebního řádu si unijní zákonodárce přál v rámci reformy služebního řádu úředníků a pracovního řádu ostatních zaměstnanců Unie modernizovat a racionalizovat úpravu doby na cestu a každoroční náhrady cestovních výdajů tak, že tyto výhody spojil s postavením pracovníka pracujícího či pobývajícího v zahraničí, aby bylo jejich použití jednodušší a transparentnější. Tento specifický cíl je navíc součástí obecnějšího cíle, kterým je, jak vyplývá z bodů 2 a 12 odůvodnění tohoto nařízení, zajistit náležitou efektivitu nákladů v rámci hospodářského a společenského prostředí v Evropě, což si žádá konsolidaci veřejných financí a mimořádné úsilí ze strany každého orgánu veřejné správy a jeho zaměstnanců o zvýšení účinnosti a účelnosti při současném zachování cíle zajistit plnohodnotný nábor zaměstnanců na co nejširším zeměpisném základě.
- 68 Z tohoto hlediska se normotvůrce při přijímání nařízení č. 1023/2013 rozhodl spojit nárok na dobu na cestu a na každoroční náhradu cestovních výdajů s postavením osoby „pobývající v zahraničí“ v širokém slova smyslu, tj. přiznal tento nárok pouze úředníkům a zaměstnancům splňujícím podmínky stanovené v článku 4 přílohy VII služebního řádu pro získání příspěvku za práci v zahraničí nebo příspěvku za pobyt v zahraničí, a to s cílem lépe zaměřit tato opatření a omezit nárok na ty, kteří ho nejvíce potřebují vzhledem k tomu, že mají statut osoby pracující či pobývající v zahraničí.
- 69 V tomto ohledu je namístě připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je cílem udělení příspěvku za práci v zahraničí kompenzovat zvláštní náklady a nevýhody, které vznikají v souvislosti s nastoupením do služebního poměru u unijních orgánů úředníkům, kteří jsou z tohoto důvodu povinni přemístit bydliště ze svého domovského státu do státu svého služebního přidělení, a začlenit se do nového prostředí. Pojem „práce v zahraničí“ závisí také na subjektivní situaci úředníka, a sice na jeho míře začlenění do nového prostředí, což je ovlivněno místem jeho bydliště nebo místem výkonu hlavního povolání. Přiznání příspěvku za práci v zahraničí tak má napravit faktické nerovnosti mezi úředníky začleněnými do společnosti státu, kde jsou zaměstnáni, a těmi, kteří takto začlenění nejsou (rozsudek ze dne 24. ledna 2008, Adam v. Komise, C-211/06 P, EU:C:2008:34, body 38 a 39, jakož i citovaná judikatura).
- 70 Příspěvek za pobyt v zahraničí je dále přiznán na základě čl. 4 odst. 2 přílohy VII služebního řádu úředníkovi, který nemá a nikdy neměl státní příslušnost státu, na jehož území se nachází místo, kde je zaměstnán, a proto nesplňuje podmínky pro získání příspěvku za práci v zahraničí. Tento příspěvek má tedy kompenzovat nevýhody, kterým úředníci čelí z důvodu, že jsou cizinci, a sice právní i faktické nevýhody občanskoprávního, rodinného, vzdělávacího, kulturního, politického charakteru, kterým státní příslušníci tohoto státu čelit nemusí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. října 1980, Hochstrass v. Soudní dvůr (147/79, EU:C:1980:238, bod 12).
- 71 Z výše uvedeného vyplývá, že článek 4 přílohy VII služebního řádu stanoví objektivní kritéria, na jejichž základě je nárok na příspěvky, které stanoví, omezen na úředníky, kteří v zásadě nejsou nebo jsou pouze minimálně začlenění do společnosti státu, kde se nachází místo jejich zaměstnání, a naopak umožňuje se domnívat, že úředníci, kteří nesplňují podmínky pro přiznání uvedených příspěvků, jsou v členském státě zaměstnání dostatečně integrováni a nečelí nevýhodám popsáným v bodech 69 a 70 tohoto rozsudku.
- 72 I když místo jejich původu není určeno ve státě, kde se nachází jejich místo zaměstnání, mají takoví úředníci a zaměstnanci, jako jsou navrhovatelé, kteří nesplňují podmínky pro přiznání příspěvku za práci v zahraničí nebo příspěvku za pobyt v zahraničí, k uvedenému státu silnější vztah než úředníci a zaměstnanci, kteří splnili uvedené podmínky a kteří *a priori* nemají, jak zdůraznil Tribunál

v bodě 70 prvního napadeného rozsudku a v bodě 68 druhého napadeného rozsudku, žádný vztah k místu svého zaměstnání, nemají nebo neměli státní příslušnost tohoto státu a v tomto státě nikdy či alespoň dlouze nebydleli ani nepracovali.

- 73 Jak tedy Tribunál v podstatě právem rozhodl v bodě 73 prvního napadeného rozsudku, jakož i v bodě 71 druhého napadeného rozsudku, takoví úředníci a zaměstnanci, jako jsou navrhovatelé, nemohou tvrdit, že mají silnější vztah k místu svého původu než úředník nebo zaměstnanec, který má nárok na příspěvek za práci v zahraničí nebo za pobyt v zahraničí. Takováto osoba je totiž v místě svého zaměstnání nejméně integrována, a potřebuje si proto udržovat vazby na místo svého původu.
- 74 Tribunál tedy v bodě 71 prvního napadeného rozsudku a v bodě 69 druhého napadeného rozsudku správně konstatoval, že úředníci a zaměstnanci, kteří pobírají příspěvek za práci v zahraničí nebo příspěvek za pobyt v zahraničí, nejsou v situaci srovnatelné se situací navrhovatelů.
- 75 S ohledem výše uvedené je třeba druhý důvod kasačního opravného prostředku zamítnout jako neopodstatněný.

K třetímu důvodu kasačního opravného prostředku

– Argumentace účastníků řízení

- 76 V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatelé tvrdí, že Tribunál v bodech 69 a 80 až 86 prvního napadeného rozsudku, jakož i v bodech 67 a 78 až 84 druhého napadeného rozsudku nesprávně posoudil cíl a přiměřenost článku 7 přílohy V a článku 8 přílohy VII služebního řádu.
- 77 Uvádějí, že na rozdíl od toho, co konstatoval Tribunál v bodě 69 prvního napadeného rozsudku a v bodě 67 druhého napadeného rozsudku, je režim zavedený nařízením č. 1023/2013 obtížněji použitelný a méně transparentní než režim, který platil před vstupem tohoto nařízení v platnost. Zatímco posledně uvedený režim přiznával každoroční náhradu cestovních výdajů všem úředníkům nebo zaměstnancům, jejichž místo původu bylo určeno jinde než jejich místo zaměstnání, právo na tuto náhradu nyní závisí na státní příslušnosti dotčeného úředníka nebo zaměstnance, jeho místa původu, místa jeho zaměstnání a míře jeho integrace v místě tohoto zaměstnání. Tribunál tak podle nich zaměnil pojmy „práce v zahraničí“ a „místo původu“, což vede ke vzniku zjevně a čistě svévolných situací, jelikož náhrada výdajů nemá souvislost se vzdáleností mezi místem původu a místem zaměstnání.
- 78 Navrhovatelé v tomto ohledu uvádějí příklad dvou z nich, jejichž místo původu je určeno v Peru a v Brazílii. Vysvětlují, že v případě, že by tyto osoby měly být přiděleny k zastoupení Unie v Jižní Americe, každoroční náhrada jejich cestovních výdajů bude vypočtena na základě vzdálenosti mezi místem jejich zaměstnání a hlavním městem členského státu, jehož jsou státními příslušníky, tj. Bruselem (Belgie). Nahrazovaná částka je tedy vyšší než částka, která by byla vypočtena podle dřívějšího služebního řádu na základě vzdálenosti mezi místem jejich zaměstnání a místem jejich původu, přičemž obě tato místa se nacházejí v jižní Americe.
- 79 Navrhovatelé stejně tak zmiňují příklad dalšího z nich, jehož místo původu se nachází v Maroku. Uvádějí, že pokud by posledně uvedený měl být přidělen k Úřadu Evropské unie pro duševní vlastnictví (EUIPO) v Alicante (Španělsko) nebo k Ústavu pro studium technologií budoucnosti v rámci Společného výzkumného střediska (JRC) Komise v Seville (Španělsko), náhrada jeho cestovních výdajů by byla vypočítána na základě vzdálenosti mezi místem zaměstnání a Bruselem, tedy přibližně 1 800 km, zatímco Rabat (Maroko) se nachází méně než 1 000 km od Alicante nebo od Sevilly.

- 80 Navrhovatelé kromě toho zdůrazňují, že Tribunál tuto argumentaci odmítl formou nedostatečného a lapidárního odůvodnění, jelikož v bodě 85 prvního napadeného rozsudku a v bodě 83 druhého napadeného rozsudku pouze kvalifikoval tyto situace jako „případné obtíže“ s odkazem na rozsudek ze dne 16. října 1980, Hochstrass v. Soudní dvůr (147/79, EU:C:1980:238).
- 81 Navrhovatelé dále tvrdí, že ani nařízení č. 1023/2013 nemůže naplnit tvrzený cíl, který spočívá, jak zdůraznil Tribunál v bodě 84 prvního napadeného rozsudku a v bodě 82 druhého napadeného rozsudku, ve vyhrazení nároku na každoroční náhradu cestovních výdajů úředníkům a zaměstnancům, kteří jej „co nejvíce potřebují“, tedy těm, kteří „pracují či pobývají v zahraničí“.
- 82 V tomto ohledu navrhovatelé zdůrazňují, že úředník nebo zaměstnanec, jehož místo původu se nachází mimo Unii a který pobírá příspěvek za práci v zahraničí nebo příspěvek za pobyt v zahraničí, nemá nárok na každoroční náhradu cestovních výdajů v případě, že se místo jeho zaměstnání nachází méně než 200 km od hlavního města členského státu, jehož je státním příslušníkem, i kdyby z pohledu unijního normotvůrce patřil k těm, kteří ji nejvíce potřebují.
- 83 Komise ve věci C-517/19 P, jakož i Rada a Parlament ve věcech C-517/19 P a C-518/19 P navrhuji, aby byl třetí důvod kasačního opravného prostředku zamítnut.

– Závěry Soudního dvora

- 84 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je zásada proporcionality součástí obecných zásad unijního práva a vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotýcnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 76 a citovaná judikatura).
- 85 Pokud jde o soudní přezkum dodržení těchto podmínek, v bodě 53 tohoto rozsudku již bylo konstatováno, že unijní normotvůrce má v případě existence takových služebních pravidel, jako jsou pravidla dotčená ve věci v původním řízení, široký prostor pro uvážení.
- 86 Nejedná se tedy o otázku, zda je opatření přijaté v takové oblasti jedinou nebo nejlepší možností, neboť legalita tohoto opatření může být dotčena pouze jeho zjevně nepřiměřeným charakterem ve vztahu k cíli, který hodlají příslušné orgány sledovat (rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 77 a citovaná judikatura).
- 87 V projednávané věci, jak bylo uvedeno v bodě 67 tohoto rozsudku, z bodu 24 odůvodnění nařízení č. 1023/2013 vyplývá, že si unijní normotvůrce přál v rámci reformy služebního řádu úředníků a pracovního řádu ostatních zaměstnanců Unie modernizovat a racionalizovat pravidla pro dobu na cestu a každoroční náhradu cestovních výdajů tím, že je spojil s postavením pracovníka pracujícího či pobývajícího v zahraničí, aby bylo jejich použití jednodušší a transparentnější.
- 88 V tomto ohledu navrhovatelé tvrdí, že na rozdíl od toho, co konstatoval Tribunál v bodě 84 prvního napadeného rozsudku a v bodě 82 druhého napadeného rozsudku, tato ustanovení neodpovídají tomuto cíli. Režim před reformou zakotvenou nařízením č. 1023/2013 bylo totiž jednodušší aplikovat a byl transparentnější, jelikož po příchodu nového režimu přiznání doby na cestu a každoroční náhrady cestovních výdajů závisí na velkém množství odlišných faktických kritérií uvedených v bodě 77 tohoto rozsudku.
- 89 Takovou výtku však nelze přijmout. Jak totiž v podstatě uvedl generální advokát v bodě 78 svého stanoviska, i když musí být článek 7 přílohy V a článek 8 přílohy VII služebního řádu týkající se dotčených výhod vykládán ve spojení s článkem 4 přílohy VII služebního řádu, který upravuje přiznání příspěvku za práci v zahraničí nebo za pobyt v zahraničí, posledně uvedené ustanovení se uplatní na

základě objektivních kritérií a je formulováno dostatečně přesně a jasně, což v souladu s cílem normotvůrce zmíněným v bodě 24 odůvodnění nařízení č. 1023/2013 zaručuje jednoduché a transparentní uplatňování prvně zmíněných ustanovení služebního řádu.

- 90 Pokud jde ostatně o situace, na které míří navrhovatelé a které jsou popsány v bodech 78 a 79 tohoto rozsudku, je třeba konstatovat, že tyto situace jsou hypotetické či teoretické, neboť navrhovatelé netvrdili, že někteří z nich byli přiděleni k zastoupení Unie v Jižní Americe, k EUIPO v Alicante nebo k Ústavu pro studium technologií budoucnosti při JRC v Seville.
- 91 Z judikatury přitom vyplývá, že úředník nebo zaměstnanec není oprávněn jednat v zájmu zákona nebo orgánů a na podporu žaloby může uplatňovat pouze žalobní důvody, které se ho osobně týkají (usnesení ze dne 8. března 2007, *Strack v. Komise*, C-237/06 P, EU:C:2007:156, bod 64 a citovaná judikatura).
- 92 Pokud jde dále o argument navrhovatelů reprodukováný v bodě 81 tohoto rozsudku, podle kterého nařízení č. 1023/2013 není s to dosáhnout cíle spočívajícího v tom, aby byl nárok na každoroční náhradu cestovních výdajů vyhrazen úředníkům a zaměstnancům, kteří jej „nejvíce potřebují“, tedy těm, kteří „pracují“ nebo „pobývají“ v zahraničí, je třeba zdůraznit, jak bylo připomenuto v bodě 67 tohoto rozsudku, že modernizace a racionalizace úpravy každoroční náhrady nákladů na cestu formou jejího navázání na postavení osoby pracující nebo pobývající v zahraničí, je součástí obecnějšího cíle zajistit náležitou efektivitu nákladů v rámci hospodářského a společenského prostředí v Evropě, což si žádá konsolidaci veřejných financí a mimořádné úsilí ze strany každého orgánu veřejné správy a jeho zaměstnanců o zvýšení účinnosti a účelnosti při současném zachování cíle zajistit plnohodnotný nábor zaměstnanců na co nejširším zeměpisném základě.
- 93 Omezení každoroční náhrady cestovních výdajů pouze na úředníky a zaměstnance, kteří mají nárok na příspěvek za práci v zahraničí nebo příspěvek za pobyt v zahraničí, tedy na ty, kteří jsou nejméně integrováni v zemi výkonu zaměstnání, a z tohoto důvodu mají největší potřebu udržovat vazby s místem svého původu, přitom může přispět k dosažení obecnějšího cíle sledovaného normotvůrcem připomenutého v předchozím bodě, kterým je zajistit náležitou efektivitu nákladů pro unijní veřejnou službu a zároveň zajistit plnohodnotný nábor zaměstnanců na co nejširším zeměpisném základě.
- 94 Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 77 svého stanoviska, normotvůrce si v rámci širokého prostoru pro uvážení zvolil z možných řešení to, které omezuje počet osob požívajících dotčené výhody, když vyloučil kategorii úředníků a zaměstnanců, jako jsou navrhovatelé, o níž měl za to, že její vztah k místu původu není tak silný.
- 95 Tribunál proto právem v bodě 86 prvního napadeného rozsudku a v bodě 84 druhého napadeného rozsudku rozhodl, že nelze tvrdit, že normotvůrce při uplatnění širokého prostoru pro uvážení zavedl opatření zjevně nepřiměřená sledovanému cíli.
- 96 V tomto ohledu nemůže situace zmiňovaná navrhovateli a popsaná v bodě 82 tohoto rozsudku tento závěr zpochybnit.
- 97 Taková situace, v níž je nárok na příspěvek za práci v zahraničí nebo na příspěvek za práci v zahraničí předpokládán, je totiž hypotetická nebo teoretická, jelikož žádný z navrhovatelů takový příspěvek nepobírá.
- 98 Třetí důvod kasačního opravného prostředku je tudíž třeba zamítnout jako neopodstatněný.
- 99 S ohledem na výše uvedené je třeba zamítnout kasační opravné prostředky v plném rozsahu.

K nákladům řízení

- 100 Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora platí, že není-li kasační opravný prostředek opodstatněný, Soudní dvůr rozhodne o nákladech řízení.
- 101 Podle čl. 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který se použije na základě čl. 184 odst. 1 uvedeného jednacího řádu na řízení o opravném prostředku, se účastníku řízení, který neměl ve věci úspěch, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník, který měl ve věci úspěch, požadoval. Pokud se vedlejší účastník v prvním stupni, který sám nepodal kasační opravný prostředek, účastní řízení před Soudním dvorem, může Soudní dvůr na základě čl. 184 odst. 4 jednacího řádu rozhodnout, že tento účastník řízení nese vlastní náklady řízení. Konečně podle čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije rovněž na základě čl. 184 odst. 1 uvedeného jednacího řádu, členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení.
- 102 Vzhledem k tomu, že Komise ve věci C-517/19 P požadovala náhradu nákladů řízení a navrhovatelé neměli ve věci úspěch, je třeba jim uložit, že ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.
- 103 Parlament a Rada jakožto vedlejší účastníci řízení před Tribunálem ponesou vlastní náklady řízení.
- 104 Vzhledem k tomu, že Rada ve věci C-518/19 P požadovala náhradu nákladů řízení a navrhovatelé neměli ve věci úspěch, je třeba jim uložit, že ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou.
- 105 Parlament jakožto vedlejší účastník řízení před Tribunálem ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

- 1) **Kasační opravné prostředky ve věcech C-517/19 P a C-518/19 P se zamítají.**
- 2) **Maria Alvarez y Bejarano, Ana- Maria Enescu, Angelica Livia Salanta, Svetla Shulga, Soldimar Urena de Poznanski, Angela Vakalis, Luz Anamaria Chu, Marli Bertolete, Maria Castro Capcha a Evelyne Vandevoorde, jakož i Lucian Micu a Hassan Orfe El ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí v řízení o kasačním opravném prostředku ve věci C-517/19 P.**
- 3) **Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzani, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki a Cam Tran Thi, jakož i Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet a Despina Kanellou ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou Evropské unie v řízení o kasačním opravném prostředku ve věci C 518/19 P.**
- 4) **Rada Evropské unie ponese vlastní náklady vynaložené v řízení o kasačním opravném prostředku ve věci C-517/19 P.**
- 5) **Evropský parlament ponese vlastní náklady vynaložené v řízení o kasačních opravných prostředcích ve věcech C-517/19 P a C-518/19 P.**

Podpisy.