



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

25. ožujka 2021. *

„Žalba – Javna služba – Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije – Reforma Pravilnika o osoblju – Uredba (EU, Euratom) br. 1023/2013 – Nove odredbe o naknadi godišnjih putnih troškova i o dodjeli vremena za putovanje – Veza sa statusom osobe koja živi u inozemstvu ili osobe koja boravi u stranoj državi – Prigovor nezakonitosti – Načela jednakog postupanja i proporcionalnosti – Intenzitet sudske nadzora”

U spojenim predmetima C-517/19 P i C-518/19 P,

povodom dviju žalbi na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesenih 8. srpnja 2019.,

María Álvarez y Bejarano, sa stalnom adresom u Namuru (Belgija),

Ana-Maria Enescu, sa stalnom adresom u Overijseu (Belgija),

Lucian Micu, sa stalnom adresom u Bruxellesu (Belgija),

Angelica Livia Salanta, sa stalnom adresom u Feschauxu (Belgija),

Svetla Shulga, sa stalnom adresom u Wezembeek-Oppemu (Belgija),

Soldimar Urena de Poznanski, sa stalnom adresom u Laekenu (Belgija),

Angela Vakalis, sa stalnom adresom u Bruxellesu,

Luz Anamaria Chu, sa stalnom adresom u Bruxellesu,

Marli Bertolete, sa stalnom adresom u Bruxellesu,

María Castro Capcha, sa stalnom adresom u Bruxellesu,

Hassan Orfe El, sa stalnom adresom u Leeuw-Saint-Pierreu (Belgija),

Evelyne Vandevoorde, sa stalnom adresom u Bruxellesu (C-517/19 P),

Jakov Ardalic, sa stalnom adresom u Bruxellesu,

Liliana Bicanova, sa stalnom adresom u Taintigniesu (Belgija),

Monica Brunetto, sa stalnom adresom u Bruxellesu,

Claudia Istoc, sa stalnom adresom u Waremmeu (Belgija),

* Jezik postupka: francuski

Sylvie Jamet, sa stalnom adresom u Bruxellesu,

Despina Kanellou, sa stalnom adresom u Bruxellesu,

Christian Stouraitis, sa stalnom adresom u Wasmuelu (Belgija),

Abdelhamid Azbair, sa stalnom adresom u Ruysbroeek Leeuw-Saint-Pierreu (Belgija),

Abdel Bouzanih, sa stalnom adresom u Bruxellesu,

Bob Kitenge Ya Musenga, sa stalnom adresom u Nieuwerkerken, Alostu (Belgija),

El Miloud Sadiki, sa stalnom adresom u Bruxellesu,

Cam Tran Thi, sa stalnom adresom u Bruxellesu (C-518/19 P),

koje zastupaju S. Orlandi i T. Martin, *avocats*

žalitelji,

a druge stranke postupka su:

Europska komisija, koju zastupaju G. Gattinara i B. Mongin, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku (C-517/19 P),

Vijeće Europske unije, koje zastupaju M. Bauer i R. Meyer, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku (C-518/19 P),

intervenijent u prvostupanjskom postupku (C-517/19 P),

Europski parlament, koji zastupaju C. Gonzáles Argüelles i E. Taneva, u svojstvu agenta,

intervenijent u prvostupanjskom postupku (C-517/19 i C-518/19),

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca trećeg vijeća, N. Wahl, F. Biltgen i L. S. Rossi (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: M.-A. Gaudissart, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 1. srpnja 2020.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. listopada 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojim žalbama 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, Evelyne Vandevoorde, Lucian Micu i Hassan Orfe El, s jedne strane (C-517/19), i Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzanih, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki, Cam Tran Thi, Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet i Despina Kanellou, s druge strane (C-518/19), zahtijevaju ukidanje presuda Općeg suda Europske unije od 30. travnja 2019., Alvarez y Bejarano i dr./Komisija (T-516/16 i T-536/16, neobjavljena, u daljnjem tekstu: prva pobijana presuda, EU:T:2019:267), i od 30. travnja 2019., Ardalic i dr./Vijeće (T-523/16 i T-542/16, neobjavljena, u daljnjem tekstu: druga pobijana presuda, EU:T:2019:272), kojima je taj sud odbio njihove tužbe za poništenje odluka Europske komisije i Vijeća Europske unije da im se od 1. siječnja 2014. više ne priznaje pravo na dva i pol dana dodatnog dopusta svake godine u svrhu odlaska u svoju matičnu zemlju (u daljnjem tekstu: vrijeme za putovanje) i pravo na paušalnu isplatu godišnjih putnih troškova od mjesta rada do matičnog mjesta (u daljnjem tekstu: naknada godišnjih putnih troškova) (u daljnjem tekstu: sporne odluke).

Pravni okvir

Stari Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije

- 2 Članak 7. Priloga V., naslovljen „Dopust”, Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije, u verziji koja se primjenjivala prije stupanja na snagu Uredbe (EU, Euratom) br. 1023/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije i uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (SL 2013., L 287, str. 15.) (u daljnjem tekstu: stari Pravilnik o osoblju), glasio je:

„Trajanje [godišnjeg odmora] produžuje se dodavanjem vremena za putovanje koje se izračunava na temelju udaljenosti vlakom između mjesta godišnjeg odmora i mjesta rada, u sljedećim uvjetima:

[...]

Za godišnji odmor, mjesto godišnjeg odmora u smislu ovog članka znači matično mjesto.

Prethodne odredbe primjenjuju se na dužnosnike čije je mjesto rada na državnom području država članica. Ako je mjesto rada izvan tih područja, trajanje dopusta za odlazak u matičnu zemlju utvrđuje se posebnom odlukom, pri čemu se u obzir uzimaju posebne potrebe.”

- 3 Na temelju odredaba članka 57. starog Pravilnika o osoblju u vezi s odredbama članaka 16. i 91. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe br. 1023/2013, članak 7. Priloga V. starom Pravilniku o osoblju analogno se primjenjivao na članove ugovornog osoblja.
- 4 Člankom 7. Priloga VII. starom Pravilniku o osoblju, naslovljenim „Primici od rada i naknada troškova”, bilo je predviđeno:

„1. Dužnosnik ima pravo na naknadu putnih troškova za sebe, bračnog druga i uzdržavanike koji stvarno žive u njegovom kućanstvu:

- (a) pri stupanju u službu, od mjesta zapošljavanja do mjesta rada;

(b) pri odlasku iz službe u smislu članka 47. [starog Pravilnika o osoblju], od mjesta rada do matičnog mjesta kako je definirano u stavku 3. navedenom u nastavku;

(c) prilikom svakog premještaja pri kojem dužnosnik mijenja mjesto rada.

[...]

3. Matično mjesto dužnosnika određuje se prilikom stupanja u službu s obzirom na mjesto zapošljavanja ili mjesto od osobnog interesa. Matično mjesto koje se utvrdi na taj način može se izmijeniti posebnom odlukom tijela za imenovanje dok je dužnosnik u službi ili nakon što je napusti. Međutim, dok je dužnosnik u službi, odluka o izmjeni donosi se samo u iznimnim slučajevima i uz predočenje odgovarajuće popratne dokumentacije.”

5 U članku 8. Priloga VII. starom Pravilniku o osoblju propisano je:

„1. Dužnosnici svake godine imaju pravo na paušalnu naknadu putnih troškova od mjesta rada do matičnog mjesta definiranu u članku 7. ovog priloga za sebe i, ako imaju pravo na naknadu za kućanstvo, za bračnog druga i uzdržavanike u smislu članka 2. ovog priloga.

[...]

2. Isplata paušalne naknade temelji se na naknadi prema kilometru geografske udaljenosti između mjesta rada dužnosnika i njegovog matičnog mjesta.

[...]

4. Prethodne odredbe primjenjuju se na dužnosnike čije je mjesto rada na državnom području država članica. [...]

Naknada tih putnih troškova isplaćuje se u obliku paušalne naknade koja odgovara troškovima putovanja zrakoplovom u razredu odmah iznad ekonomskog razreda.”

6 Na temelju odredaba članaka 22., 26. i 92. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe br. 1023/2013, članci 7. i 8. Priloga VII. starom Pravilniku o osoblju načelno su se analogno primjenjivali na članove ugovornog osoblja.

Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije

7 Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije, u verziji koja proizlazi iz Uredbe br. 1023/2013 (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), stupio je na snagu 1. siječnja 2014.

8 U skladu s uvodnim izjavama 2., 12. i 24. Uredbe br. 1023/2013:

„(2) [...] nužno je osigurati okvir za privlačenje, zapošljavanje i održavanje visoko kvalificiranog i višejezičnog osoblja, sastavljenog na što široj zemljopisnoj osnovi od građana država članica i uz dužno poštovanje uravnotežene spolne zastupljenosti, koje je neovisno i koje se pridržava se najviših profesionalnih standarda, i osposobiti to osoblje da izvršava svoje dužnosti na što djelotvorniji i učinkovitiji način. U tom je smislu potrebno prevladati aktualne poteškoće na koje institucije nailaze pri zapošljavanju dužnosnika ili osoblja iz određenih država članica.

[...]

(12) U svojim zaključcima od 8. veljače 2013. o višegodišnjem financijskom okviru, Europsko vijeće istaknulo je da potreba da se javne financije učvrste kratkoročno, srednjoročno i dugoročno zahtijeva poseban napor svake javne uprave i njezina osoblja kako bi se unaprijedila učinkovitost i djelotvornost i prilagodilo na promjene ekonomskog konteksta. Tim je pozivom zapravo ponovljen cilj prijedloga Komisije iz 2011. za izmjenu Pravilnika o osoblju za dužnosnike i uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije kojim se nastojalo osigurati isplativost i u kojem je priznato da izazovi s kojima se trenutačno suočava Europska unija zahtijevaju poseban napor svake javne uprave i svakog člana njezinog osoblja kako bi se unaprijedila učinkovitost i prilagodilo promjenama ekonomskog i socijalnog konteksta u Europi. Europsko vijeće uz to je, u sklopu reforme Pravilnika o osoblju, pozvalo na suspenziju prilagodbe primitaka od rada i mirovina sveg osoblja institucija Unije prema metodi na dvije godine i na ponovno uvođenje novog nameta solidarnosti kao dijela reforme metode izračuna plaća.

[...]

(24) Pravila o vremenu za putovanje i godišnjoj isplati putnih troškova iz mjesta rada u matično mjesto i obratno trebala bi se osuvremeniti, racionalizirati i povezati sa statusom iseljenika kako bi se njihova primjena pojednostavnila i učinila transparentnijom. Posebno bi se godišnje vrijeme za putovanje trebalo zamijeniti dopustom za odlazak u matičnu zemlju i ograničiti na najviše dva i pol dana.”

9 Člankom 7. Priloga V. Pravilniku o osoblju, naslovljenim „Dopust”, određuje se:

„Dužnosnici koji imaju pravo na naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi imaju pravo na dva i pol dana dodatnog dopusta svake godine u svrhu odlaska u svoju matičnu zemlju.

Prvi stavak primjenjuje se na dužnosnike čije je mjesto rada na području država članica. Ako je mjesto rada izvan tih područja, trajanje dopusta za odlazak u matičnu zemlju utvrđuje se posebnom odlukom, pri čemu se u obzir uzimaju posebne potrebe.”

10 Na temelju odredaba članaka 16. i 91. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe br. 1023/2013 (u daljnjem tekstu: Uvjeti), članak 7. Priloga V. Pravilniku o osoblju analogno se primjenjuje na članove privremenog i ugovornog osoblja.

11 Članak 4. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, naslovljen „Primici od rada i naknada troškova”, koji se analogno primjenjuje na članove ugovornog osoblja na temelju članaka 21. i 92. Uvjeta, glasi:

„1. Na naknadu za život u inozemstvu koja iznosi 16 % ukupnog iznosa osnovne plaće, naknade za kućanstvo i naknade za uzdržavano dijete, koje se isplaćuju dužnosniku, imaju pravo:

(a) dužnosnici:

- koji nisu državljani i nisu nikad bili državljani države na čijem se državnom području nalazi njihovo mjesto rada i
- koji u razdoblju od pet godina koje je završilo šest mjeseci prije njihova stupanja u službu nisu imali uobičajeno boravište niti su svoju glavnu djelatnost obavljali na europskom području te države. Za potrebe ove odredbe u obzir se ne uzimaju okolnosti koje proizlaze iz rada za drugu državu ili međunarodnu organizaciju.

(b) dužnosnici koji su državljani ili su bili državljani države na čijem se državnom području nalazi njihovo mjesto rada, ali koji su tijekom razdoblja od deset godina koje je završilo na datum njihova stupanja u službu imali uobičajeno boravište izvan europskog područja te države zbog razloga koji nisu povezani s radom u nekoj drugoj državnoj službi ili međunarodnoj organizaciji.

[...]

2. Dužnosnik koji nije državljanin niti je ikad bio državljanin države na čijem je državnom području zaposlen te koji ne ispunjava uvjete utvrđene stavkom 1. ima pravo na naknadu za boravak u stranoj državi koji iznosi jednu četvrtinu naknade za život u inozemstvu.

3. Za potrebe stavaka 1. i 2. prema dužnosniku koji je sklapanjem braka automatski stekao državljanstvo države na čijem je području zaposlen i koji se tog državljanstva ne može odreći postupa se na isti način kao i prema dužnosniku na kojeg se odnosi prva alineja stavka 1. točke (a).”

12 Članak 7. Priloga VII. Pravilniku o osoblju propisuje:

„1. Dužnosnik ima pravo na paušalnu naknadu jednaku iznosu putnih troškova za sebe, bračnog druga i uzdržavanike koji stvarno žive u njegovom kućanstvu:

- (a) pri stupanju u službu, od mjesta zapošljavanja do mjesta rada;
- (b) pri odlasku iz službe u smislu članka 47. Pravilnika o osoblju, od mjesta rada do matičnog mjesta kako je definirano u stavku 4. ovog članka;
- (c) prilikom svakog premještanja pri kojem dužnosnik mijenja mjesto rada.

U slučaju smrti dužnosnika, udovica i uzdržavanici imaju pravo na paušalnu naknadu pod istim uvjetima.

[...]

4. Matično mjesto dužnosnika određuje se prilikom stupanja u službu, pri čemu se u načelu u obzir uzima mjesto zapošljavanja ili na izričit i propisno obrazložen zahtjev, mjesto od osobnog interesa. Matično mjesto koje se utvrdi na taj način može se izmijeniti posebnom odlukom tijela za imenovanje dok je dužnosnik u službi ili nakon što je napusti. Međutim, dok je dužnosnik u službi, odluka o izmjeni donosi se samo u iznimnim slučajevima i uz predočenje odgovarajuće popratne dokumentacije.

[...]”

13 Člankom 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju navodi se:

„1. Dužnosnici koji imaju pravo na naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj zemlji svake kalendarske godine u granicama utvrđenima u stavku 2. imaju pravo na paušalnu naknadu u visini troškova putovanja od mjesta rada do matičnog mjesta koje je za njih utvrđeno člankom 7. i ako imaju pravo na naknadu za kućanstvo, za bračnog druga ili uzdržavanike u smislu članka 2.

[...]

2. [...]

Ako je matično mjesto utvrđeno člankom 7. izvan državnog područja država članica Unije i izvan zemalja i područja navedenih u Prilogu II. Ugovoru o funkcioniranju Europske unije i državnih područja država članica Europskog udruženja za slobodnu trgovinu, paušalna se naknada temelji na naknadi po kilometru geografske udaljenosti između mjesta rada dužnosnika i glavnog grada države članice čiji je državljanin.

[...]

4. Stavci 1., 2. i 3. ovog članka primjenjuju se na dužnosnike čije je mjesto rada na državnom području država članica. [...]

Paušalna naknada temelji se na trošku putovanja zrakoplovom u ekonomskom razredu.”

- 14 Na temelju odredaba članaka 22., 26. i 92. Uvjeta, članci 7. i 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju se, pod određenim uvjetima, primjenjuju na članove privremenog i, analogno, ugovornog osoblja.

Okolnosti sporova

- 15 Okolnosti sporova, kako su izložene u točkama 8. do 14. prve pobijane presude i točkama 8. do 14. druge pobijane presude, mogu se sažeti na sljedeći način.
- 16 Žalitelji u predmetima C-517/19 P i C-518/19 P, koji su dužnosnici ili članovi ugovornog osoblja Komisije odnosno Vijeća, zaposleni su u Belgiji. Njihovo matično mjesto nalazi se izvan državnog područja te države članice. Imaju dvostruko državljanstvo, među kojima i belgijsko. Nitko od njih ne prima naknadu za život u inozemstvu ili boravak u stranoj državi.
- 17 Iako su prije stupanja na snagu Uredbe br. 1023/2013 imali pravo na vrijeme za putovanje i naknadu godišnjih putnih troškova, žalitelji više nemaju pravo na te pogodnosti od stupanja na snagu te uredbe zato što ne ispunjavaju uvjet koji je sada postavljen u članku 7. Priloga V. i članku 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, a u skladu s kojim su navedene pogodnosti dodijeljene samo dužnosnicima koji imaju pravo na naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi.
- 18 Žalitelji, koji su za te izmjene doznali uvidom u svoj osobni spis, podnijeli su žalbe svojim institucijama na temelju članka 91. Pravilnika o osoblju. Te su žalbe bile odbijene.

Postupci pred Općim sudom

- 19 Dvema tužbama podnesenima tajništvu Službeničkog suda Europske unije 26. kolovoza 2014. i 26. siječnja 2015. žalitelji u predmetu C-517/19 P pokrenuli su dva postupka, upisana pod brojevima F-85/14 i F-13/15, radi poništenja spornih odluka koje se na njih odnose.
- 20 Tužbom podnesenom tajništvu Službeničkog suda 29. rujna 2014. žalitelji u predmetu C-518/19 P pokrenuli su postupak, upisan pod brojem F-100/14, kojim se traži poništenje spornih odluka koje se na njih odnose. Drugom tužbom podnesenom tajništvu navedenog suda 16. veljače 2015. devetero tih žalitelja pokrenulo je postupak, upisan pod brojem F-27/15, radi poništenja odluka da im se više ne daje naknada godišnjih putnih troškova.
- 21 Na temelju članka 3. Uredbe (EU, Euratom) 2016/1192 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika (SL 2016., L 200, str. 137.), ta su četiri postupka prenesena na Opći sud u stanju u kojem su se nalazila 31. kolovoza 2016. Upisani su pod brojevima T-516/16, T-523/16, T-536/16 i T-542/16.

Pobijane presude

- 22 U prilog svojim tužbama u prvostupanjskom postupku žalitelji u predmetima C-517/19 P i C-518/19 P istaknuli su tri tužbena razloga, koji su sastavljeni na jednak način, a kojima je istaknut prigovor nezakonitosti članka 7. Priloga V. i članka 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju. Prvi se tužbeni razlog temeljio na nezakonitosti tih odredaba koja proizlazi iz „dovođenja u pitanje matičnog mjesta

žaliteljâ”, drugi na nezakonitosti uvjeta koji je povezan s pravom na naknade za život u inozemstvu ili boravak u stranoj državi i treći na povredi načela proporcionalnosti, pravne sigurnosti, stečenih prava, zaštite legitimnih očekivanja i prava na poštovanje obiteljskog života.

- 23 Opći sud je u prvoj i drugoj pobijanoj presudi, iz bitno istih razloga, odbio sve tužbene razloge koje su iznijeli žalitelji i odbio tužbe.
- 24 Kad je riječ o prvom tužbenom razlogu, Opći je sud uglavnom smatrao da izmjenama koje su uvedene Uredbom br. 1023/2013 nije bilo dovedeno u pitanje utvrđenje matičnog mjesta žaliteljâ, s obzirom na to da ono nastavlja proizvoditi učinke, među ostalim u pogledu prijevoza tijela u matično mjesto u slučaju smrti tijekom službe i preseljenja u matično mjesto prilikom prestanka radnog odnosa (točke 49. do 54. prve pobijane presude i točke 47. do 52. druge pobijane presude).
- 25 Što se tiče drugog tužbenog razloga, kojim su žalitelji zakonodavcu Unije prigovorili da je naknadu godišnjih putnih troškova i dodjelu vremena za putovanje, u suprotnosti s načelom jednakog postupanja, uvjetovao dobivanjem naknade za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi, Opći sud je smatrao, upućujući najprije na presudu Službeničkog suda od 23. siječnja 2007., Chassagne/Komisija (F-43/05, EU:F:2007:14, t. 61.), da je utvrđenje uvjeta i pravila primjene u pogledu naknade godišnjih putnih troškova i dodjele takvog vremena obuhvaćeno regulatornim područjem u okviru kojeg zakonodavac Unije ima široku diskrecijsku ovlast (točka 66. prve pobijane presude i točka 64. druge pobijane presude). Istaknuo je da, u tom području, sud Unije treba samo provjeriti, „što se tiče poštovanja načela jednakog postupanja i načela nediskriminacije, da predmetna institucija nije provela proizvoljno ili očito neprikladno razlikovanje i, u odnosu na načelo proporcionalnosti, da poduzeta mjera nije očito neprikladna s obzirom na cilj propisa” (točka 67. prve pobijane presude i točka 65. druge pobijane presude).
- 26 Nadalje, kada je riječ o cilju koji se nastoji postići člankom 7. Priloga V. i člankom 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, Opći je sud podsjetio na to da je dužnosnikova mogućnost da očuva svoje osobne veze s mjestom od osobnog interesa postala opće načelo službeničkog prava Unije, uz istodobno isticanje činjenice da je, u svrhu postizanja tog cilja, zakonodavac Unije namjeravao osuvremeniti i racionalizirati pravila u području vremena za putovanje i naknade godišnjih putnih troškova te ih povezati sa statusom „osobe koja živi u inozemstvu” ili „osobe koja boravi u stranoj državi” kako bi bila jednostavnija za primjenu i transparentnija (točke 68. i 69. prve pobijane presude i točke 66. i 67. druge pobijane presude).
- 27 S obzirom na taj cilj i na široku diskrecijsku ovlast kojom raspolaže navedeni zakonodavac, Opći je sud istaknuo da se situacija dužnosnika i članova osoblja koji imaju pravo na naknadu za boravak u stranoj državi ili za život u inozemstvu ne može usporediti sa situacijom dužnosnika i članova osoblja koji, poput žaliteljâ, imaju dva državljanstva, od kojih je jedno ono države rada, čak i ako se njihovo matično mjesto ne nalazi u njoj. Naime, iako to što dužnosnik ili član osoblja ne uzme državljanstvo svoje države rada svjedoči o određenoj volji da se zadrže veze sa svojim matičnim mjestom, činjenica da je dužnosnik ili član osoblja zatražio i dobio državljanstvo države članice rada dokazuje, ako ne postojanje bračnih veza u toj državi, onda barem volju da tamo uspostavi mjesto od osobnog interesa. Iz toga je Opći sud izveo zaključak da su situacija osobe koja boravi u stranoj državi ili živi u inozemstvu i situacija žaliteljâ dvije različite pravne situacije koje opravdavaju razliku u postupanju na temelju pretpostavke u skladu s kojom je državljanstvo osobe ozbiljna naznaka postojanja višestrukih i uskih veza te osobe sa zemljom njezina državljanstva (točke 71. do 73. prve pobijane presude i točke 69. do 71. druge pobijane presude).
- 28 Opći sud je, osim toga, utvrdio da pravo na naknadu za boravak u stranoj državi ili za život u inozemstvu ovisi i o utvrđenju jasno određenih činjeničnih okolnosti, svojstvenih situaciji zainteresiranog dužnosnika s obzirom na njegovo matično mjesto i da dužnosnik koji je u potpunosti integriran u svoju državu rada, a koji ne prima naknadu za život u inozemstvu ili boravak u stranoj državi, ne može tvrditi da ima užu vezu sa svojim matičnim mjestom od dužnosnika koji ima pravo

na tu naknadu. Tako, za Opći sud, ono što opravdava dodjelu naknade s ciljem otklanjanja stvarnih nejednakosti koje nastanu između dužnosnika integriranih u društvo države rada i onih koji to nisu nije dužnosnikovo državljanstvo, koje daje samo naznaku o njegovoj vezi s mjestom rada, nego činjenična situacija (točka 73. prve pobijane presude i točka 71. druge pobijane presude).

- 29 Naposljetku, Opći sud je zaključio da „s obzirom na logiku sustava u cjelini i na široku zakonodavčevu diskrecijsku ovlast, [trebalo je] smatrati da sustav kojim se dobivanje vremena za putovanje i naknada godišnjih putnih troškova uvjetuje pravom na naknadu za život u inozemstvu ili boravak u stranoj državi nije ni očito neprikladan ni očito neprimjeren” i da, stoga, „[nije bilo] povrede načela u skladu s kojim svaki član osoblja treba imati mogućnost očuvati svoje osobne veze s mjestom od osobnog interesa ili načela jednakog postupanja ili nediskriminacije” (točka 75. prve pobijane presude i točka 73. druge pobijane presude).
- 30 Što se tiče trećeg tužbenog razloga koji se, među ostalim, temeljio na povredi načela proporcionalnosti, Opći sud je utvrdio da se ne može tvrditi da je, pri izvršavanju svoje široke diskrecijske ovlasti, zakonodavac uveo mjere koje su očito neproporcionalne s obzirom na cilj koji je želio postići (točka 86. prve pobijane presude i točka 84. druge pobijane presude).
- 31 Konkretno, Opći sud je smatrao da je, s obzirom na cilj naveden u uvodnoj izjavi 24. Uredbe br. 1023/2013, bilo sasvim proporcionalno predvidjeti da se člana osoblja koji ima državljanstvo svojeg mjesta rada ne može uistinu smatrati članom osoblja koji boravi u stranoj državi i da, uostalom, nova pravila Pravilnika o osoblju žaliteljima omogućavaju, s jedne strane, da očuvaju vezu sa svojim matičnim mjestom s obzirom na to da se utvrđenje tog mjesta nije promijenilo nakon uvođenja potonjih pravila i, s druge strane, da očuvaju vezu i s državom članicom čije državljanstvo imaju i s kojom se veze smatraju čvršćima (točka 82. prve pobijane presude i točka 80. druge pobijane presude).
- 32 Štoviše, s obzirom na uvodne izjave 2. i 12. Uredbe br. 1023/2013, u skladu s kojima je na zakonodavcu da pri zapošljavanju visoko kvalificiranog osoblja isto izabere „na što široj zemljopisnoj osnovi od građana država članica” i da „osigura isplativost”, Opći sud je istaknuo da je zakonodavac, u okviru svoje široke diskrecijske ovlasti, odlučio ograničiti naknadu godišnjih putnih troškova u korist članova osoblja „kojima je bila najpotrebnija” odnosno onih „koji su boravili u stranoj državi ili živjeli u inozemstvu i koji su manje integrirani u svoju zemlju rada, a kako bi mogli održavati veze s državom članicom čije državljanstvo imaju i s kojom stoga imaju čvršće veze” (točka 84. prve pobijane presude i točka 82. druge pobijane presude).
- 33 Naposljetku, Opći sud podsjetio je, pozivajući se na točku 14. presude od 16. listopada 1980., Hochstrass/Sud (147/79, EU:C:1980:238), da se, čak i ako uvođenjem općeg i apstraktnog propisa u graničnim slučajevima dođe do slučajnih nedostataka, zakonodavcu ne može prigovoriti što se koristio kategorizacijom s obzirom na to da ona u biti nije diskriminatorna s obzirom na cilj koji se njome želi postići (točka 85. prve pobijane presude i točka 83. druge pobijane presude).

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 34 U predmetu C-517/19 P žalitelji zahtijevaju od Suda da:
- ukine prvu pobijanu presudu;
 - poništi sporne odluke u dijelu u kojem se odnose na njih;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.

- 35 Komisija od Suda zahtijeva da:
- odbije žalbu i
 - naloži žaliteljima snošenje troškova.
- 36 Europski parlament i Vijeće, koji su kao intervenijenti u prvostupanjskom postupku podnijeli odgovor na žalbu u skladu s člankom 172. Poslovnika Suda, također zahtijevaju da se žalba odbije i da se žaliteljima naloži snošenje troškova.
- 37 U predmetu C-518/19 P žalitelji zahtijevaju od Suda da:
- ukine drugu pobijanu presudu;
 - poništi sporne odluke u dijelu u kojem se odnose na njih;
 - naloži Vijeću snošenje troškova.
- 38 Vijeće od Suda zahtijeva da:
- odbije žalbu i
 - naloži žaliteljima snošenje troškova.
- 39 Parlament, koji je kao intervenijent u prvostupanjskom postupku, podnio odgovor na žalbu u skladu s člankom 172. Poslovnika, također zahtijeva da se žalba odbije i da se žaliteljima naloži snošenje troškova.
- 40 U skladu s člankom 54. stavkom 2. Poslovnika, predsjednik Suda je 1. listopada 2019. odlučio spojiti predmete C-517/19 P i C-518/19 P u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka, kao i donošenja presude.

O žalbama

- 41 Žalitelji u predmetima C-517/19 P i C-518/19 P u prilog svojim žalbama ističu tri identična žalbena razloga, od kojih se prvi temelji na pogrešci koja se tiče prava pri definiranju opsega sudskog nadzora, drugi na povredi načela jednakog postupanja i pojma usporedivosti svojstvenog tom načelu i treći na povredi načela proporcionalnosti.
- 42 U tom pogledu, i unatoč tomu što je treći žalbeni razlog, poput drugog žalbenog razloga, u žalbi iznesen pod općenitijim nazivom koji se odnosi na povredu načela jednakosti, kako iz argumenata iznesenih u prilog tom trećem žalbenom razlogu tako i iz priloga žalbi koji sadržava sažetak iznesenih žalbenih razloga proizlazi da se navedeni treći žalbeni razlog temelji samo na povredi načela proporcionalnosti, a ne na povredi načela jednakog postupanja.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 43 Žalitelji navode da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je nadzor zakonitosti Uredbe br. 1023/2013 koji je proveo u pogledu načela jednakog postupanja ograničio na provjeru „proizvoljnosti” ili „očite” neprikladnosti ili neprimjerenosti u odnosu na cilj koji se nastoji postići

mjerama o kojima je riječ. U tom pogledu pojašnjavaju da je Opći sud, u točki 67. prve pobijane presude i točki 65. druge pobijane presude, pogrešno smatrao da, u područjima u kojima zakonodavac raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću, treba provesti samo takav ograničeni nadzor.

- 44 Prema mišljenju žalitelja, okolnost da zakonodavac ima široku diskrecijsku ovlast nije relevantna u svrhu ispitivanja usklađenosti odredaba Uredbe br. 1023/2013 u vezi s dodjelom vremena za putovanje i naknadom godišnjih putnih troškova s načelom jednakog postupanja.
- 45 Naime, budući da je jednako postupanje opće načelo javne službe Europske unije, navedeni ga je zakonodavac dužan poštovati, u svakom slučaju, uz potpuni nadzor zakonitosti koji treba provesti sud Unije.
- 46 Žalitelji dodaju da se ovi predmeti razlikuju od onoga u kojem je donesena presuda Službeničkog suda od 23. siječnja 2007., Chassagne/Komisija (F-43/05, EU:F:2007:14), na kojoj je Opći sud utemeljio svoje rasuđivanje u pobijanim presudama. Naime, dok je u potonjem predmetu riječ samo o zakonitosti izmjene načinâ naknade godišnjih putnih troškova, ovi se predmeti odnose na samu bit prava na navedenu naknadu.
- 47 Naposljetku, time što je diskrecijsku ovlast postavio iznad načela jednakog postupanja, Opći sud je pokazao „neopravdano uvažavanje” u pogledu navedene ovlasti, koje je imalo odlučujući utjecaj na ishod sporova. Žalitelji u tom pogledu napominju da je Opći sud „na vrlo općenit način” utvrdio, uzimajući u obzir „logiku sustava u cjelini” i „široku zakonodavčevu diskrecijsku ovlast”, da Uredba br. 1023/2013 nije, u pogledu svojega cilja, „očito” neusklađena s općim načelom jednakog postupanja.
- 48 Komisija, u predmetu C-517/19 P, kao i Vijeće i Parlament, u predmetima C-517/19 P i C-518/19 P, zahtijevaju odbijanje prvog žalbenog razloga.

Ocjena Suda

- 49 Valja podsjetiti na to da je, prema sudskoj praksi Suda, pravna veza između dužnosnika i uprave uređena Pravilnikom o osoblju, a ne ugovorom. Stoga zakonodavac u svakom trenutku može, u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz prava Unije, izmijeniti prava i obveze dužnosnika (presude od 22. prosinca 2008., Centeno Mediavilla i dr./Komisija, C-443/07 P, EU:C:2008:767, t. 60. i od 4. ožujka 2010., Angé Serrano i dr./Parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, t. 82.).
- 50 Isto vrijedi i za članove ugovornog osoblja u pogledu odredaba Pravilnika o osoblju koje se po analogiji primjenjuju na njih.
- 51 Među tim zahtjevima nalazi se načelo jednakog postupanja, sadržano u članku 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (vidjeti u tom smislu presude od 22. prosinca 2008., Centeno Mediavilla i dr./Komisija, C-443/07 P, EU:C:2008:767, t. 78. i od 4. ožujka 2010., Angé Serrano i dr./Parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, t. 100.).
- 52 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, to načelo zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (presude od 17. srpnja 2008., Campoli/Komisija, C-71/07 P, EU:C:2008:424, t. 50.; od 19. prosinca 2019., HK/Komisija, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, t. 66. i od 8. rujna 2020., Komisija i Vijeće/Carreras Sequeros i dr., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, t. 137.).
- 53 Osim toga, iz sudske prakse Suda proizlazi da se, ako su na snazi pravila Pravilnika o osoblju kao što su to ona o kojima je riječ u ovom predmetu i s obzirom na široku diskrecijsku ovlast kojom u tom pogledu raspolaže zakonodavac Unije, načelo jednakog postupanja ne poštuje samo kada zakonodavac provede razlikovanje koje je proizvoljno ili očito neprikladno u odnosu na cilj propisa o kojem je riječ

(vidjeti u tom smislu presude od 14. srpnja 1983., Ferrario i dr./Komisija, 152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, 177/81 do 179/81, 182/81 i 186/81, EU:C:1983:208, t. 13.; od 17. srpnja 2008., Campoli/Komisija, C-71/07 P, EU:C:2008:424, t. 64.; od 15. travnja 2010., Gualtieri/Komisija, C-485/08 P, EU:C:2010:188, t. 72. i od 19. prosinca 2019., HK/Komisija, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, t. 85.).

- 54 Slijedom toga, s obzirom na tu sudsku praksu, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točki 67. prve pobijane presude i točki 65. druge pobijane presude utvrdio da se treba ograničiti na to da se, u pogledu načela jednakog postupanja, provjeri je li zakonodavac, time što je donio osporavane odredbe Uredbe br. 1023/2013, proveo proizvoljno ili očito neprikladno razlikovanje.
- 55 Što se tiče argumenta koji se temelji na tomu što je Opći sud, u točki 75. prve pobijane presude i točki 73. druge pobijane presude, na vrlo općenit način utvrdio da, s obzirom na „logiku sustava u cjelini” i na „široku zakonodavčevu diskrecijsku ovlast”, Uredba br. 1023/2013 nije, u pogledu svojega cilja, „očito” neusklađena s općim načelom jednakog postupanja, valja istaknuti da taj argument proizlazi iz pogrešnog tumačenja navedenih presuda i, slijedom toga, treba ga odbiti kao očito neosnovan.
- 56 Naime, Opći sud je, tek nakon što je u točkama 65. do 74. prve pobijane presude i u točkama 63. do 72. druge pobijane presude konstatirao, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 53. ove presude, da dužnosnici i članovi osoblja koji imaju pravo na naknadu za život u inozemstvu ili boravak u stranoj državi nisu u situaciji koja je usporediva s onom žalitelja, utvrdio da činjenica – da su pravo na vrijeme za putovanje i pravo na naknadu godišnjih putnih troškova, prava predviđena u članku 7. Priloga V. i u članku 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, uvjetovani pravom na naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi – nije ni očito neprikladna ni očito neprimjerena, s obzirom na cilj tih odredaba, i da se njome stoga ne povređuje načelo jednakog postupanja.
- 57 Iz prethodno navedenoga proizlazi da prvi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Drugi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 58 Svojim drugim žalbenim razlogom, usmjerenim protiv točaka 70. do 73. prve pobijane presude i točaka 68. do 71. druge pobijane presude, žalitelji navode da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da situacija dužnosnika i članova osoblja koji nemaju pravo na naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi nije usporediva s onom dužnosnika i članova osoblja koji imaju pravo na takvu naknadu, iako je mjesto rada prvih i drugih različito od njihova matičnog mjesta.
- 59 Žalitelji u tom pogledu navode da, kako bi se utvrdila usporedivost različitih situacija, valja uzeti u obzir predmet i svrhu akta kojim se uvodi razlikovanje te načela i ciljeve područja na koje se odnosi navedeni akt. Međutim, pravo dužnosnika ili člana osoblja da održava osobne odnose sa svojim matičnim mjestom se Uredbom br. 1023/2013 čini ovisnim o stupnju njegove integriranosti u mjestu rada, unatoč tomu što, kao što je to Opći sud utvrdio, u točki 68. prve pobijane presude i točki 66. druge pobijane presude, članak 7. Priloga V. i članak 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju uvijek imaju istu svrhu i isti predmet, a to je da omogućuje dužnosnicima i članovima osoblja, kao i njihovim uzdržavanicima, da barem jednom godišnje odu u svoje matično mjesto kako bi očuvali obiteljske, društvene i kulturne veze. Uostalom, takva je mogućnost, kao što je to Opći sud također naveo u pobijanim presudama, postala opće načelo službeničkog prava Unije.

- 60 Slijedom toga, prema mišljenju žalitelja, a s obzirom na predmet i svrhu odredaba Uredbe br. 1023/2013 o kojima je riječ, svi su dužnosnici i članovi osoblja Unije, čije se matično mjesto nalazi u državi različitoj od one u kojoj se nalazi njihovo mjesto rada, u usporedivoj situaciji, bez obzira na to primaju li naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi. Stoga, time što je predvidio da samo dužnosnici i članovi osoblja koji primaju takvu naknadu mogu imati pravo na vrijeme za putovanje i naknadu godišnjih putnih troškova, zakonodavac potonje pogodnosti čini ovisnima o stupnju integriranosti tih dužnosnika i članova osoblja u njihovo mjesto rada, odnosno o subjektivnom kriteriju.
- 61 Žalitelji tvrde da utvrđenje matičnog mjesta dužnosnika ili člana osoblja izvan područja države u kojoj se nalazi njegovo mjesto rada nema nikakvog utjecaja na njegovo pravo na naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi, i obrnuto. Naime, prema njihovu mišljenju, određivanje matičnog mjesta dužnosnika ili člana osoblja i dodjela naknade za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi služe različitim potrebama i interesima.
- 62 Stoga je Opći sud u točkama 71. i 73. prve pobijane presude i točkama 69. i 71. druge pobijane presude pogrešno pretpostavio da dužnosnik ili član osoblja, koji ne prima naknadu za život u inozemstvu zato što je u razdoblju od pet godina koje je završilo šest mjeseci prije njegova stupanja u službu imao uobičajeno boravište ili obavljao svoju glavnu djelatnost na području države u kojoj se nalazi njegovo mjesto rada, imao namjeru raskinuti veze sa svojim matičnim mjestom tako što će mjesto od osobnog interesa premjestiti u mjesto rada. Isto tako, to što je dužnosnik ili član osoblja stekao državljanstvo države u kojoj se nalazi njegovo mjesto rada ne znači da je naumio premjestiti mjesto od osobnog interesa i raskinuti obiteljske ili imovinske veze s matičnim mjestom.
- 63 Komisija, u predmetu C-517/19 P, kao i Vijeće i Parlament, u predmetima C-517/19 P i C-518/19 P, zahtijevaju odbijanje drugog žalbenog razloga.

Ocjena Suda

- 64 Kao što je to spomenuto u točki 52. ove presude, općim načelom jednakog postupanja zahtijeva se da se u sličnim situacijama ne smije postupati na različite načine i da se u različitim situacijama ne smije postupati na isti način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano.
- 65 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, kako bi se moglo utvrditi je li povrijeđeno navedeno načelo, valja, među ostalim, uzeti u obzir predmet i svrhu odredbe kojom je to načelo navodno povrijeđeno (presuda od 6. rujna 2018., Piessevaux/Vijeće, C-454/17 P, neobjavljena, EU:C:2018:680, t. 79. i navedena sudska praksa).
- 66 U tom je pogledu važno naglasiti, kao što je to također istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 61. svojeg mišljenja, da su predmet i svrha članka 7. Priloga V. i članka 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju ostali u biti nepromijenjeni stupanjem na snagu Uredbe br. 1023/2013 s obzirom na to da se tim odredbama i dalje dodjeljuju pogodnosti koje dužnosniku i njegovim uzdržavanicima moraju omogućiti da barem jednom godišnje odu u svoje matično mjesto, u svrhu održavanja obiteljskih, društvenih i kulturnih veza, s tim da se to mjesto, na temelju članka 7. stavka 4. Priloga VII., određuje prilikom stupanja dužnosnika u službu, pri čemu se u načelu u obzir uzima njegovo mjesto zapošljavanja ili, na izričit i propisno obrazložen zahtjev, mjesto od osobnog interesa.
- 67 Međutim, kao što proizlazi iz uvodne izjave 24. Uredbe br. 1023/2013, promjenama članka 7. Priloga V. i članka 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju zakonodavac Unije je, u okviru reforme Pravilnika o osoblju za dužnosnike i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije, želio osuvremeniti i racionalizirati pravila o vremenu za putovanje i naknadi godišnjih putnih troškova tako što će ih povezati sa statusom osobe koja živi u inozemstvu ili osobe koja boravi u stranoj državi, a kako bi se njihova primjena pojednostavnila i učinila transparentnijom. Osim toga, taj je posebni cilj dio općenitijeg cilja koji se,

kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 2. i 12. te uredbe, sastoji u tome da se osigura isplativost u socijalnom i ekonomskom kontekstu u Europi koji zahtijeva učvršćenje javnih financija i poseban napor svake javne uprave i njezina osoblja kako bi se unaprijedila učinkovitost i djelotvornost, pri čemu se zadržava cilj zapošljavanja kvalitetnog osoblja na najširoj mogućoj zemljopisnoj osnovi.

- 68 U tom je kontekstu, pri donošenju Uredbe br. 1023/2013, zakonodavac donio odluku da pravo na vrijeme za putovanje i na godišnju isplatu putnih troškova poveže sa statusom „osobe koja boravi u stranoj državi” u širem smislu odnosno da dodijeli to pravo samo dužnosnicima i članovima osoblja koji ispunjavaju uvjete predviđene u članku 4. Priloga VII. Pravilniku o osoblju kako bi imali pravo na naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi, a u svrhu boljeg usmjeravanja tih mjera i ograničavanja prava na one koji za njim imaju najveću potrebu s obzirom na taj status osobe koja živi u inozemstvu ili boravi u stranoj državi.
- 69 U tom pogledu valja podsjetiti, s jedne strane, na to da je cilj naknade za život u inozemstvu nadoknaditi konkretne troškove i nepogodnosti, koji proizlaze iz stupanja u službu pri instituciji Unije, dužnosnika koji su zbog toga obvezni premjestiti svoje boravište iz države svojeg domicila u državu rada i integrirati se u novu sredinu. Pojam života u inozemstvu ovisi i o dužnosnikovoj subjektivnoj situaciji odnosno o njegovu stupnju integriranosti u novu sredinu, na primjer, o njegovu uobičajenom boravištu ili o obavljanju glavne profesionalne djelatnosti. Stoga se dodjelom naknade nastoje otkloniti stvarne nejednakosti do kojih dolazi između dužnosnika koji su integrirani u društvo države rada i onih koji to nisu (presuda od 24. siječnja 2008., Adam/Komisija, C-211/06 P, EU:C:2008:34, t. 38. i 39. i navedena sudska praksa).
- 70 S druge strane, što se tiče naknade za boravak u stranoj državi, ona se, na temelju članka 4. stavka 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, dodjeljuje dužnosniku koji, s obzirom na to da nema niti je ikad imao državljanstvo države na čijem se području nalazi mjesto njegova rada, ne ispunjava uvjete za dobivanje naknade za život u inozemstvu. Ta je naknada dakle namijenjena tomu da se nadoknade nepogodnosti koje dužnosnici snose zato što su stranci odnosno određeni broj, kako pravnih tako i činjeničnih, građanskih, obiteljskih, obrazovnih, kulturnih, političkih poteškoća koje nemaju državljanstvo te države (vidjeti u tom smislu presudu od 16. listopada 1980., Hochstrass/Sud, 147/79, EU:C:1980:238, t. 12.).
- 71 Iz prethodnoga proizlazi da se člankom 4. Priloga VII. Pravilniku o osoblju uspostavljaju objektivni kriteriji na temelju kojih je njime predviđeno pravo na naknade ograničeno na dužnosnike koji načelno nisu ili su slabo uključeni u društvo države rada i, s druge strane, na temelju kojih se može pretpostaviti da je, što se tiče dužnosnika koji ne ispunjavaju uvjete za dobivanje prava na navedene naknade, razina njihove integriranosti u državu članicu rada dostatna i ne izlaže ih nepogodnostima spomenutima u točkama 69. i 70. ove presude.
- 72 Stoga, čak i ako njihovo matično mjesto nije utvrđeno u državi u kojoj se nalazi njihovo mjesto rada, dužnosnici i članovi osoblja, kao što su to žalitelji, koji ne ispunjavaju uvjete za dobivanje prava na naknadu za život u inozemstvu ili na boravak u stranoj državi, s navedenom državom održavaju uže veze nego dužnosnici i članovi osoblja koji ispunjavaju navedene uvjete, a koji, kao što je to Opći sud istaknuo, u točki 70. prve pobijane presude i u točki 68. druge pobijane presude, *a priori* nemaju nikakve veze s mjestom njihova rada, pri čemu nemaju i nikad nisu imali državljanstvo države rada, s jedne strane, i/ili nisu nikad, barem tijekom duljeg razdoblja, imali uobičajeno boravište niti su svoju glavnu profesionalnu djelatnost obavljali u toj državi, s druge strane.
- 73 Stoga, i kao što je to Opći sud u biti pravilno utvrdio u točki 73. prve pobijane presude i u točki 71. druge pobijane presude, dužnosnici i članovi osoblja, poput žalitelja, ne mogu tvrditi da imaju užu vezu sa svojim matičnim mjestom od dužnosnika ili člana osoblja koji ima pravo na naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi. Naime, potonji je najmanje integriran u svoje mjesto rada i stoga mu je najpotrebnije da održi veze sa svojim matičnim mjestom.

- 74 Stoga je Opći sud, u točki 71. prve pobijane presude i točki 69. druge pobijane presude, pravilno smatrao da dužnosnici i članovi osoblja koji dobivaju naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi nisu u situaciji koja je usporediva sa situacijom žalitelja.
- 75 S obzirom na prethodna razmatranja, drugi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Treći žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

- 76 Žalitelji svojim trećim žalbenim razlogom navode da je Opći sud, u točkama 69. i 80. do 86. prve pobijane presude i točkama 67. i 78. do 84. druge pobijane presude, pogrešno ocijenio cilj i proporcionalnost članka 7. Priloga V. i članka 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju.
- 77 S jedne strane, tvrde da su, u suprotnosti s onim što je Opći sud utvrdio u točki 69. prve pobijane presude i točki 67. druge pobijane presude, uvjeti koji proizlaze iz Uredbe br. 1023/2013 manje pogodni za primjenu i manje transparentni od uvjeta prije stupanja na snagu te uredbe. Naime, dok se potonjim uvjetima naknada godišnjih putnih troškova dodjeljuje svakom dužnosniku ili članu osoblja čije se matično mjesto nalazi u mjestu različitom od mjesta rada, pravo na naknadu sada varira s obzirom na državljanstvo dužnosnika ili člana osoblja o kojemu je riječ, njegovo matično mjesto, njegovo mjesto rada i njegovu razinu integriranosti u potonje. Stoga je Opći sud pomiješao pojmove života u inozemstvu i matičnog mjesta, što je dovelo do stvaranja očito i čisto proizvoljnih situacija jer naknada nije povezana s udaljenošću između matičnog mjesta i mjesta rada.
- 78 Žalitelji u tom pogledu navode primjer dvojice među njima, čije se matično mjesto nalazi u Peruu odnosno Brazilu. Objašnjavaju da bi se, pod pretpostavkom da oni budu raspoređeni u delegaciju Unije u Južnoj Americi, naknada njihovih putnih troškova provodila na temelju udaljenosti između njihova mjesta rada i glavnog grada države članice čije državljanstvo imaju odnosno Bruxellesa (Belgija). Tada bi naknađeni iznos bio veći od onoga koji bi bio izračunan na temelju starog Pravilnika o osoblju, na temelju udaljenosti između njihova mjesta rada i njihova matičnog mjesta, s obzirom na to da se ta dva mjesta nalaze na južnoameričkom kontinentu.
- 79 Isto tako, žalitelji navode primjer još jednoga među njima, čije se matično mjesto nalazi u Maroku. Navode da bi se, ako bi potonji bio raspoređen u Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) u Alicanteu (Španjolska) ili u Institut za napredne tehnološke studije Zajedničkog istraživačkog centra (JRC) Komisije u Sevilli (Španjolska), naknada njegovih godišnjih putnih troškova računala na temelju udaljenosti između mjesta rada i Bruxellesa, što je otprilike 1800 km, dok se Rabat (Maroko) nalazi na manje od 1000 km od Alicantea ili Seville.
- 80 Osim toga, žalitelji ističu da je Opći sud tu argumentaciju odbio nedostatnim i kratkim obrazloženjem, s obzirom na to da je, u točki 85. prve pobijane presude i točki 83. druge pobijane presude, samo okvalificirao te situacije kao „slučajne nepogodnosti”, upućujući na presudu od 16. listopada 1980., Hochstrass/Sud (147/79, EU:C:1980:238).
- 81 S druge strane, žalitelji ističu da ni Uredba br. 1023/2013 nije prikladna za postizanje deklariranog cilja u skladu s kojim je, kao što je to Opći sud naglasio u točki 84. prve pobijane presude i točki 82. druge pobijane presude, pravo na naknadu godišnjih putnih troškova rezervirano za dužnosnike i članove osoblja kojima je ono „najviše potrebno” odnosno za one koji „žive u inozemstvu ili borave u stranoj državi”.

- 82 Žalitelji u tom pogledu ističu činjenicu da dužnosnik ili član osoblja čije se matično mjesto nalazi izvan Unije i koji prima naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi nema pravo na naknadu svojih godišnjih putnih troškova ako se njegovo mjesto rada nalazi na manje od 200 km od glavnog grada država članice čije državljanstvo posjeduje, iako je on, sa stajališta zakonodavca Unije, jedan od onih kojima je ono najviše potrebno.
- 83 Komisija, u predmetu C-517/19 P, kao i Vijeće i Parlament, u predmetima C-517/19 P i C-518/19 P, zahtijevaju odbijanje trećeg žalbenog razloga.

Ocjena Suda

- 84 Valja podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, načelo proporcionalnosti jedno od općih načela prava Unije, u skladu s kojim sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije moraju biti prikladna za ostvarenje legitimnih ciljeva, kako su postavljeni konkretnim propisom, te ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tih ciljeva (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 76. i navedena sudska praksa).
- 85 Kad je riječ o sudskom nadzoru poštovanja tih uvjeta, već je u točki 53. ove presude utvrđeno da zakonodavac Unije, ako su na snazi pravila Pravilnika o osoblju kao što su to ona o kojima je riječ, raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću.
- 86 Prema tome, ne traži se odgovor na pitanje je li mjera usvojena u takvom području bila jedina ili najbolja moguća, s obzirom na to da na njezinu zakonitost može utjecati samo očita neprikladnost u odnosu na cilj koji nadležne institucije žele postići (presuda od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 77. i navedena sudska praksa).
- 87 U predmetnom slučaju, kao što je to istaknuto u točki 67. ove presude, iz uvodne izjave 24. Uredbe br. 1023/2013 proizlazi da je zakonodavac Unije, u okviru reforme Pravilnika o osoblju za dužnosnike i uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije, želio osuvremeniti i racionalizirati pravila o vremenu za putovanje i naknadi godišnjih putnih troškova tako što će ih povezati sa statusom osobe koja živi u inozemstvu ili osobe koja boravi u stranoj državi, a kako bi se njihova primjena pojednostavnila i učinila transparentnijom.
- 88 U tom pogledu žalitelji, s jedne strane, tvrde da, u suprotnosti s onim što je Opći sud utvrdio u točki 84. prve pobijane presude i u točki 82. druge pobijane presude, te odredbe ne služe tom cilju. Naime, uvjeti prije reforme proizašle iz Uredbe br. 1023/2013 bili su jednostavniji za primjenu i transparentniji u mjeri u kojoj, po novim uvjetima, dodjela vremena za putovanje i naknade godišnjih putnih troškova ovisi o velikom broju različitih činjeničnih kriterija, spomenutih u točki 77. ove presude.
- 89 Međutim, takav se prigovor ne može prihvatiti. Naime, kao što je to u biti u točki 78. svojeg mišljenja istaknuo nezavisni odvjetnik, iako članak 7. Priloga V. i članak 8. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, koji se odnose na pogodnosti o kojima je riječ, sada treba tumačiti u vezi s člankom 4. Pravilnika o osoblju, koji se odnosi na naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi, potonji se članak primjenjuje na temelju objektivnih kriterija te je dovoljno precizan i jasan, čime se jamči jednostavna i transparentna primjena tih prvih odredaba Pravilnika o osoblju, u skladu s ciljem zakonodavca koji se navodi u uvodnoj izjavi 24. Uredbe br. 1023/2013.
- 90 Osim toga, kad je riječ o situacijama koje predviđaju žalitelji i koje su opisane u točkama 78. i 79. ove presude, valja utvrditi da su one hipotetske ili teorijske prirode s obzirom na to da žalitelji nisu naveli da su neki od njih raspoređeni u delegaciju Unije u Južnoj Americi, u EUIPO u Alicanteu ili u Institut za napredne tehnološke studije JRC-a u Seville.

- 91 Međutim, iz sudske prakse proizlazi da dužnosnik ili član osoblja nije ovlašten postupati u interesu zakonitosti ili institucija, a u prilog tužbi može istaknuti samo prigovore koji se odnose na njega osobno (rješenje od 8. ožujka 2007., Strack/Komisija, C-237/06 P, EU:C:2007:156, t. 64. i navedena sudska praksa).
- 92 Kad je riječ, s druge strane, o argumentu žalitelja iz točke 81. ove presude, u skladu s kojim Uredba br. 1023/2013 nije prikladna za postizanje cilja koji se sastoji u tome da se rezervira pravo na naknadu godišnjih putnih troškova za dužnosnike i članove osoblja kojima je ono „najviše potrebno” odnosno za one koji „žive u inozemstvu” ili „borave u stranoj državi”, valja naglasiti, kao što je to istaknuto u točki 67. ove presude, da je cilj osuvremenjivanja i racionaliziranja, među ostalim, pravila u području naknade godišnjih putnih troškova njihovim povezivanjem sa statusom osobe koja živi u inozemstvu ili osobe koja boravi u stranoj državi dio općenitijeg cilja da se osigura isplativost u socijalnom i ekonomskom kontekstu u Europi koji zahtijeva učvršćenje javnih financija i poseban napor svake javne uprave i njezina osoblja kako bi se unaprijedila učinkovitost i djelotvornost, pri čemu se zadržava cilj zapošljavanja kvalitetnog osoblja na najširoj mogućoj zemljopisnoj osnovi.
- 93 Međutim, ograničavanje naknade godišnjih putnih troškova samo na dužnosnike i članove osoblja koji dobivaju naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi odnosno na one koji su najmanje integrirani u svoju državu rada i kojima je stoga najviše potrebno održavati veze sa svojim matičnim mjestom može pridonijeti ostvarenju općenitijeg cilja koji zakonodavac nastoji postići, koji je naveden u prethodnoj točki i sastoji se u tome da se osigura isplativost javne službe Unije, uz zadržavanje kvalitetnog zapošljavanja na najširoj mogućoj zemljopisnoj osnovi.
- 94 Naime, kao što je to u točki 77. svojeg mišljenja istaknuo nezavisni odvjetnik, u okviru svoje široke margine prosudbe zakonodavac je, među mogućim rješenjima, odlučio ograničiti broj osoba koje imaju pravo na predmetne pogodnosti tako što je isključio kategoriju dužnosnika i članova osoblja, kao što su to žalitelji, za koje je smatrao da imaju slabiju vezu s matičnim mjestom.
- 95 Slijedom toga, Opći sud je u točki 86. prve pobijane presude i točki 84. druge pobijane presude pravilno utvrdio da se ne može tvrditi da je, pri izvršavanju svoje široke diskrecijske ovlasti, zakonodavac uveo mjere koje su očito neproporcionalne s obzirom na cilj koji se nastoji ostvariti.
- 96 U tom pogledu situacija koju žalitelji predviđaju i koja je opisana u točki 82. ove presude ne može dovesti u pitanje taj zaključak.
- 97 Naime, takva situacija, koja pretpostavlja pravo na naknadu za život u inozemstvu ili za boravak u stranoj državi, je hipotetske ili teorijske prirode s obzirom na to da nijedan od žalitelja ne dobiva takvu naknadu.
- 98 Stoga treći žalbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.
- 99 S obzirom na sva prethodna razmatranja, žalbe treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 100 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.
- 101 U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. navedenog Poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Kada stranka koja je intervenirala u prvom stupnju, a koja sama nije podnijela žalbu, sudjeluje u postupku pred Sudom, Sud može, u skladu s člankom 184. stavkom 4.

Poslovnika, odlučiti da će snositi vlastite troškove. Naposljetku, u skladu s člankom 140. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. navedenog Poslovnika također primjenjuje na žalbeni postupak, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

- 102 Kada je riječ o predmetu C-517/19 P, s obzirom na to da je Komisija zatražila da žalitelji snose troškove te s obzirom na to da oni nisu uspjeli u postupku, treba im naložiti da, osim vlastitih troškova, snose i troškove Komisije.
- 103 Parlament i Vijeće, kao intervenijenti pred Općim sudom, snose vlastite troškove.
- 104 Kada je riječ o predmetu C-518/19 P, s obzirom na to da je Vijeće zatražilo da žalitelji snose troškove te s obzirom na to da oni nisu uspjeli u postupku, treba im naložiti da, osim vlastitih troškova, snose i troškove Vijeća.
- 105 Parlament, kao intervenijent pred Općim sudom, snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Odbijaju se žalbe u predmetima C-517/19 P i C-518/19 P.**
- 2. María Álvarez y Bejarano, Ana-Maria Enescu, Angelica Livia Salanta, Svetla Shulga, Soldimar Urena de Poznanski, Angela Vakalis, Luz Anamaria Chu, Marli Bertolete, María Castro Capcha, Evelyne Vandevoorde, Lucian Micu i Hassan Orfe El snose vlastite troškove kao i troškove Europske komisije, koji se odnose na žalbu u predmetu C-517/19 P.**
- 3. Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzanih, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki, Cam Tran Thi, Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet i Despina Kanellou snose vlastite troškove kao i troškove Vijeća Europske unije, koji se odnose na žalbu u predmetu C-518/19 P.**
- 4. Vijeće Europske unije snosi vlastite troškove koji se odnose na žalbu u predmetu C-517/19 P.**
- 5. Europski parlament snosi vlastite troškove koji se odnose na žalbe u predmetima C-517/19 P i C-518/19 P.**

Potpisi