



## Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 25. marca 2021 \*

„Odvolanie – Verejná služba – Služobný poriadok úradníkov Európskej únie – Reforma služobného poriadku – Nariadenie (EÚ, Euratom) č. 1023/2013 – Nové ustanovenia týkajúce sa náhrady ročných cestovných výdavkov a priznania času na cestu – Súvislosť s postavením osoby bývajúcej alebo pracujúcej v zahraničí – Námietka nezákonnosti – Zásady rovnosti zaobchádzania a proporcionality – Intenzita súdneho preskúmania“

V spojených veciach C-517/19 P a C-518/19 P,

ktorých predmetom sú odvolania podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, ktoré 8. júla 2019 podala

**María Álvarez y Bejarano**, bydliskom v Namure (Belgicko),

**Ana-Maria Enescu**, bydliskom v Overijse (Belgicko),

**Lucian Micu**, bydliskom v Bruseli (Belgicko),

**Angelica Livia Salanta**, bydliskom vo Feschaux (Belgicko),

**Svetla Shulga**, bydliskom vo Wezembeek Oppem (Belgicko),

**Soldimar Urena de Poznanski**, bydliskom v Laekene (Belgicko),

**Angela Vakalis**, bydliskom v Bruseli,

**Luz Anamaria Chu**, bydliskom v Bruseli,

**Marli Bertolete**, bydliskom v Bruseli,

**María Castro Capcha**, bydliskom v Bruseli,

**Hassan Orfe El**, bydliskom v Leeuw-Saint-Pierre (Belgicko),

**Evelyne Vandevoorde**, bydliskom v Bruseli (C-517/19 P),

**Jakov Ardalic**, bydliskom v Bruseli,

**Liliana Bicanova**, bydliskom v Taintignies (Belgicko),

**Monica Brunetto**, bydliskom v Bruseli,

\* Jazyk konania: francúzština.

**Claudia Istoc**, bydliskom vo Waremme (Belgicko),

**Sylvie Jamet**, bydliskom v Bruseli,

**Despina Kanellou**, bydliskom v Bruseli,

**Christian Stouraitis**, bydliskom vo Wasmuel (Belgicko),

**Abdelhamid Azbair**, bydliskom v Ruysbroeek Leeuw-Saint-Pierre (Belgicko),

**Abdel Bouzanih**, bydliskom v Bruseli,

**Bob Kitenge Ya Musenga**, bydliskom v Nieuwerkerken, Alost (Belgicko),

**El Miloud Sadiki**, bydliskom v Bruseli,

**Cam Tran Thi**, bydliskom v Bruseli (C-518/19 P),

v zastúpení: S. Orlandi a T. Martin, advokáti,

odvolatelia,

ďalší účastníci konania:

**Európska komisia**, v zastúpení: G. Gattinara a B. Mongin, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní (C-517/19 P),

**Rada Európskej únie**, v zastúpení: M. Bauer a R. Meyer, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní (C-518/19 P),

vedľajší účastník konania v prvostupňovom konaní (C-517/19 P),

**Európsky parlament**, v zastúpení: C. Gonzáles Argüelles a E. Taneva, splnomocnené zástupkyne,

vedľajší účastník v prvostupňovom konaní (C-517/19 a C-518/19),

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predsedníčka tretej komory A. Prechal, predseda Súdneho dvora K. Lenaerts vykonávajúci funkciu sudcu tretej komory, sudcovia N. Wahl, F. Biltgen a L. S. Rossi (spravodajkyňa),

generálny advokát: P. Pikamäe,

tajomník: M.-A. Gaudissart, zástupca tajomníka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 1. júla 2020,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 21. októbra 2020,

vyhlásil tento

## Rozsudok

- 1 Svojimi odvolaniami 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, ako aj Lucian Micu a Hassan Orfe El na jednej strane (C-517/19), Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzanih, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki a Cam Tran Thi, ako aj Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet a Despina Kanellou na druhej strane (C-518/19) žiadajú zrušiť v uvedenom poradí rozsudky Všeobecného súdu Európskej únie z 30. apríla 2019, Alvarez y Bejarano a i./Komisia (T-516/16 a T-536/16, neuvěřený, ďalej len „prvý napadnutý rozsudok“, EU:T:2019:267), a z 30. apríla 2019, Ardalic a i./Rada (T-523/16 a T-542/16, neuvěřený, ďalej len „druhý napadnutý rozsudok“, EU:T:2019:272), ktorými Všeobecný súd zamietol ich žaloby o zrušenie rozhodnutí Európskej komisie a Rady Európskej únie o neposkytnutí od 1. januára 2014 nároku na dva a pol dňa dodatočnej dovolenky každý rok na cestu do miesta ich pôvodu (ďalej len „čas na cestu“) a nároku na vyplatenie paušálnej ročnej náhrady cestovných výdavkov z miesta výkonu práce do miesta pôvodu (ďalej len „náhrada ročných cestovných výdavkov“) (ďalej len „sporné rozhodnutia“).

### Právny rámec

#### *Bývalý služobný poriadok úradníkov Únie*

- 2 Článok 7 prílohy V s názvom „Dovolenka“ Služobného poriadku úradníkov Európskej únie v jeho znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 1023/2013 z 22. októbra 2013, ktorým sa mení Služobný poriadok úradníkov Európskej únie a Podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov Európskej únie (Ú. v. EÚ L 287, 2013, s. 15), (ďalej len „starý služobný poriadok“), znel takto:

„Doba [dovolenky za kalendárny rok] sa zvýši o čas na cestu vypočítaný na základe železničnej vzdialenosti medzi miestom výkonu práce a miestom pôvodu za týchto podmienok:

...

V prípade dovolenky za kalendárny rok je miestom dovolenky v zmysle tohto článku miesto pôvodu.

Vyššie uvedené ustanovenia sa uplatňujú na úradníkov, ktorých miesto výkonu práce sa nachádza na území členských štátov. Ak sa miesto výkonu práce nachádza mimo tohto územia, čas na cestu sa určí na základe osobitného rozhodnutia pri zohľadnení konkrétnych potrieb.“

- 3 Podľa ustanovení článku 57 starého služobného poriadku v spojení s článkami 16 a 91 Podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov Európskej únie v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 1023/2013, sa článok 7 prílohy V starého služobného poriadku analogicky uplatňoval na zmluvných zamestnancov.
- 4 Článok 7 prílohy VII starého služobného poriadku s názvom „Odmena a náhrada výdavkov“ stanovoval:

„1. Úradník má nárok na náhradu cestovných výdavkov pre seba, svoju manželku/manžela a závislé osoby, skutočne žijúce v jeho domácnosti:

- a) pri vymenovaní z miesta, kde bol prijatý do služobného pomeru, na miesto, kde je zamestnaný;

- b) po ukončení služobného pomeru v zmysle článku 47 [starého služobného poriadku] z miesta, kde je zamestnaný, na miesto pôvodu vymedzené v odseku 3 tohto článku;
- c) pri každom preložení vyžadujúcom zmenu jeho miesta výkonu práce.

...

3. Miesto pôvodu úradníka sa určí v čase, keď prijme vymenovanie, berúc do úvahy miesto, kde bol prijatý do zamestnania, alebo centrum jeho záujmov. Takto určené miesto pôvodu sa môže zmeniť na základe osobitného rozhodnutia menovacieho orgánu počas trvania služobného pomeru úradníka alebo po jeho odchode zo služby. Počas trvania jeho služobného pomeru sa toto rozhodnutie prijme len v mimoriadnych prípadoch a po predložení príslušných podporných dôkazov úradníkom.“

- 5 Článok 8 prílohy VII starého služobného poriadku uvádzal:

„1. Úradník má v každom kalendárnom roku nárok na platbu čiastky zodpovedajúcej výdavkom na cestu z jeho miesta výkonu práce na miesto jeho pôvodu, vymedzené v článku 7, pre seba, a ak má nárok na príspevok na domácnosť, pre svojho manžela/manželku a závislé osoby v zmysle článku 2.

...

2. Paušálna platba vychádza z príspevku na kilometer geografickej vzdialenosti medzi miestom výkonu práce úradníka a jeho miestom pôvodu.

...

4. Odseky 1, 2 a 3 tohto článku sa uplatňujú na úradníkov, ktorých miesto výkonu práce sa nachádza na území členských štátov. ...

Tieto cestovné výdavky sa nahrádzajú vo forme paušálnej platby, ktorá vychádza z nákladov na cestu lietadlom v triede bezprostredne vyššou ako ekonomická trieda.“

- 6 Podľa ustanovení článkov 22, 26 a 92 Podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov Európskej únie v znení pred nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 1023/2013 sa články 7 a 8 prílohy VII starého služobného poriadku v zásade analogicky uplatňovali na zmluvných zamestnancov.

### ***Služobný poriadok úradníkov Európskej únie***

- 7 Služobný poriadok úradníkov Európskej únie v jeho znení vychádzajúcom z nariadenia č. 1023/2013 (ďalej len „služobný poriadok“) nadobudol účinnosť 1. januára 2014.
- 8 Odôvodnenia 2, 12 a 24 nariadenia č. 1023/2013 stanovujú:

„(2) ... je potrebné zabezpečiť rámec pre pritiaženie, prijímanie a udržanie si vysoko kvalifikovaných a viacjazyčných zamestnancov, vybraných na čo najširšom geografickom základe spomedzi občanov členských štátov a s primeraným zohľadnením rodovej vyváženosti, ktorí sú nezávislí a spĺňajú najvyššie profesijné normy, a umožniť týmto zamestnancom, aby plnili svoje povinnosti čo najefektívnejšie a najúčinnejšie. V tomto zmysle je potrebné prekonať súčasné ťažkosti inštitúcií pri prijímaní úradníkov alebo zamestnancov z určitých členských štátov.

...

(12) Európska rada vo svojich záveroch z 8. februára 2013 o viacročnom finančnom rámci upozornila, že potreba konsolidovať verejné financie v krátkodobom, strednodobom a dlhodobom horizonte si vyžaduje osobitné úsilie zo strany každého orgánu verejnej správy a jeho zamestnancov s cieľom zvýšiť efektívnosť a účinnosť a prispôbiť sa meniacemu sa hospodárskemu prostrediu. V tejto výzve v skutočnosti potvrdila cieľ návrhu Komisie z roku 2011 na zmenu Služobného poriadku úradníkov Európskej únie a Podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov Európskej únie, a ktorého zámerom je zabezpečiť nákladovú účinnosť, a uznala, že problémy, ktorým v súčasnosti Európska únia čelí, si vyžadujú vynakladanie mimoriadneho úsilia zo strany všetkých orgánov štátnej správy a všetkých jej zamestnancov s cieľom zvýšiť efektívnosť a prispôbiť sa meniacemu sa hospodárskemu a sociálnemu prostrediu v Európe. Európska rada navyše požadovala, aby sa ako súčasť reformy služobného poriadku pozastavila úprava odmien a dôchodkov všetkých zamestnancov inštitúcií Únie, ktorá sa vykonáva prostredníctvom metódy, na dva roky a aby sa ako súčasť reformy metódy úpravy plátov opätovne zaviedla nová solidárna daň.

...

(24) Pravidlá týkajúce sa času na cestu a ročného preplácania cestovných výdavkov medzi miestom výkonu práce a miestom pôvodu by sa mali zmodernizovať, zracionalizovať a prepojiť s expatriáciou, aby sa ich uplatňovanie stalo jednoduchším a transparentnejším. Predovšetkým by sa mal ročný čas na cestu nahradiť dovolenkou na návštevu domova a obmedziť maximálne na dva a pol dňa.“

9 Článok 7 prílohy V služobného poriadku s názvom „Dovolenka“ stanovuje:

„Úradníci, ktorí majú nárok na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, majú každý rok nárok na dva a pol dňa dodatočnej dovolenky na návštevu svojej domovskej krajiny.

Prvý odsek sa uplatňuje na úradníkov, ktorých miesto výkonu práce sa nachádza na území členských štátov. Ak sa miesto výkonu práce nachádza mimo tohto územia, dĺžka dovolenky na návštevu domova sa určí na základe osobitného rozhodnutia pri zohľadnení konkrétnych potrieb.“

10 Podľa ustanovení článku 16 v spojení s článkom 91 Podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov Európskej únie v znení vyplývajúcom z nariadenia č. 1023/2013 (ďalej len „PZOZ“) sa článok 7 prílohy V služobného poriadku analogicky uplatňuje na dočasných a zmluvných zamestnancov.

11 Článok 4 prílohy VII služobného poriadku s názvom „Odmena a náhrada výdavkov“, ktorý sa analogicky uplatňuje na zmluvných zamestnancov podľa článku 21 v spojení s článkom 92 PZOZ, znie takto:

„1. Príspevok na expatriáciu sa vypláca vo výške 16 % z celkového základného platu po pripočítaní príspevku na domácnosť a príspevku na nezaopatrené dieťa:

a) úradníkom:

- ktorí nie sú a nikdy neboli štátnymi príslušníkmi štátu, na ktorého území sa nachádza ich miesto výkonu práce, a
- ktorí počas obdobia piatich rokov, ktoré sa skončilo šesť mesiacov pred ich nástupom do služby, nemali zvyčajné bydlisko alebo nevykonávali svoje hlavné zamestnanie na európskom území tohto štátu. Na účely tohto ustanovenia sa nebudú brať do úvahy okolnosti vyplývajúce z práce vykonávanej pre iný štát alebo pre medzinárodnú organizáciu.

b) úradníkom, ktorí sú alebo boli štátnymi príslušníkmi štátu, na ktorého území sa nachádza ich miesto výkonu práce, ale ktorí počas obdobia 10 rokov, ktoré sa skončilo dňom ich nástupu do služby, mali zvyčajné bydlisko mimo európskeho územia tohto štátu z iných dôvodov ako z dôvodu plnenia povinností v službách štátu alebo medzinárodnej organizácie.

...

2. Úradník, ktorý nie je a nikdy nebol štátnym príslušníkom štátu, na ktorého území je zamestnaný, a ktorý nespĺňa podmienky ustanovené v odseku 1, má nárok na príspevok na zahraničné bydlisko, zodpovedajúci jednej štvrtine príspevku na expatriáciu.

3. Na účely odsekov 1 a 2 s úradníkom, ktorý svadbou automaticky získal občianstvo štátu, na ktorého území sa nachádza jeho miesto výkonu práce, bez možnosti zrieknutia sa tohto občianstva, sa zaobchádza rovnako ako s úradníkom, na ktorého sa vzťahuje prvá zarážka odseku 1 písm. a).“

12 Článok 7 prílohy VII služobného poriadku stanovuje:

„1. Úradník má nárok na vyplatenie paušálnej sumy zodpovedajúcej cestovným nákladom na seba, svojho manžela/svoju manželku a jeho nezaopatrené osoby skutočne žijúce v jeho domácnosti:

- a) pri vymenovaní z miesta, kde bol prijatý do služobného pomeru, na miesto, kde je zamestnaný;
- b) po ukončení služobného pomeru v zmysle článku 47 služobného poriadku z miesta, kde je zamestnaný, na miesto pôvodu vymedzené v odseku 4 tohto článku;
- c) pri každom preložení vyžadujúcim zmenu jeho miesta výkonu práce.

V prípade úmrtia úradníka má pozostalý manžel/manželka a nezaopatrené osoby nárok na vyplatenie paušálnej sumy za rovnakých podmienok.

...

4. Miesto pôvodu úradníka sa určí pri jeho vymenovaní, pričom sa zvyčajne berie do úvahy miesto, kde sa nachádzal pri prijatí do služobného pomeru, alebo, na základe výslovnej a riadne odôvodnenej žiadosti, centrum jeho záujmov. Takto určené miesto pôvodu môže byť počas trvania služobného pomeru úradníka alebo po jeho odchode zo služby zmenené na základe osobitného rozhodnutia menovacieho orgánu. Počas trvania jeho služobného pomeru sa však takéto rozhodnutie prijme len v mimoriadnych prípadoch a na základe príslušných podporných dôkazov, ktoré úradník predloží.

...“

13 Článok 8 prílohy VII služobného poriadku stanovuje:

„1. Úradníci, ktorí majú nárok na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, majú v každom kalendárnom roku v rámci obmedzení stanovených v odseku 2 nárok na vyplatenie paušálnej sumy zodpovedajúcej cestovným výdavkom z miesta výkonu práce na miesto pôvodu vymedzené v článku 7 pre seba a, ak majú nárok na príspevok na domácnosť, pre manžela/manželku a nezaopatrené osoby v zmysle článku 2.

...

2. ...

Ak sa miesto pôvodu vymedzené v článku 7 nachádza mimo územia členských štátov Únie alebo mimo krajín a území uvedených v prílohe II k Zmluve o fungovaní Európskej únie a území členských štátov Európskeho združenia voľného obchodu, paušálna platba vychádza z príspevku na kilometer geografickej vzdialenosti medzi miestom výkonu práce úradníka a hlavným mestom členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom.

...

4. Odseky 1, 2 a 3 tohto článku sa uplatňujú na úradníkov, ktorých miesto výkonu práce sa nachádza na území členských štátov. ...

Táto paušálna platba vychádza z ceny letenky v ekonomickej triede.“

- 14 Podľa ustanovení článkov 22, 26 a 92 PZOZ v ich spojení sa články 7 a 8 prílohy VII služobného poriadku za určitých podmienok uplatňujú na dočasných zamestnancov a analogicky na zmluvných zamestnancov.

### **Okolnosti predchádzajúce sporom**

- 15 Okolnosti predchádzajúce sporom, ako sú opísané v bodoch 8 až 14 prvého napadnutého rozsudku, ako aj v bodoch 8 až 14 druhého napadnutého rozsudku, možno zhrnúť takto.
- 16 Odvolatelia vo veciach C-517/19 P a C-518/19 P, úradníci alebo zmluvní zamestnanci Komisie a Rady, sú zamestnaní v Belgicku. Miesto ich pôvodu sa nachádza mimo územia tohto členského štátu. Majú dvojakú štátnu príslušnosť, medzi nimi aj belgickú štátnu príslušnosť. Žiadny z nich nepoberá príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko.
- 17 Hoci odvolatelia mali pred nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 1023/2013 nárok na priznanie času na cestu a náhradu ročných cestovných výdavkov, nemajú už nárok na tieto výhody od nadobudnutia účinnosti tohto nariadenia z dôvodu, že nespĺňajú podmienku stanovenú teraz v článku 7 prílohy V a článku 8 prílohy VII služobného poriadku, podľa ktorej sa uvedené výhody priznávajú iba úradníkom, ktorí majú nárok na príspevok na expatriáciu, alebo na zahraničné bydlisko.
- 18 Odvolatelia, ktorí sa oboznámili s týmito zmenami nahliadnutím do svojho osobného spisu, podali sťažnosti svojim príslušným inštitúciám podľa článku 91 služobného poriadku. Tieto sťažnosti boli zamietnuté.

### **Konanie na Všeobecnom súde**

- 19 Dvoma návrhmi podanými do kancelárie Súdu pre verejnú službu Európskej únie 26. augusta 2014 a 26. januára 2015 odvolatelia vo veci C-517/19 P podali dve žaloby, zaregistrované pod číslami vo veci F-85/14 a F-13/15, ktorými sa domáhali zrušenia sporných rozhodnutí, ktoré sa ich týkajú.
- 20 Návrhom podaným do kancelárie Súdu pre verejnú službu 29. septembra 2014 podali odvolatelia vo veci C-518/19 P žalobu zapísanú do registra pod číslom F-100/14, ktorou sa domáhali zrušenia sporných rozhodnutí, ktoré sa ich týkajú. Ďalším návrhom podaným do kancelárie uvedeného súdu 16. februára 2015 deväť z týchto odvolateľov podalo žalobu zapísanú do registra pod číslom F-27/15, ktorou sa domáhali zrušenia rozhodnutí o tom, že im už nebude priznaná náhrada ročných cestovných výdavkov.

21 Podľa článku 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2016/1192 zo 6. júla 2016 o prenesení právomoci rozhodovať v prvom stupni v sporoch medzi Európskou úniou a jej zamestnancami na Všeobecný súd (Ú. v. EÚ L 200, 2016, s. 137) boli tieto štyri žaloby postúpené Všeobecnému súdu v stave, v akom sa nachádzali 31. augusta 2016. Do registra boli zapísané pod číslami T-516/16, T-523/16, T-536/16 a T-542/16.

### Napadnuté rozsudky

22 Na podporu svojich žalôb v prvostupňovom konaní odvolatelia vo veciach C-517/19 P a C-518/19 P uviedli tri žalobné dôvody sformulované rovnako, ktorými sa dovolávali nezákonnosti článku 7 prílohy V a článku 8 prílohy VII služobného poriadku. Prvý žalobný dôvod bol založený na protiprávnosti týchto ustanovení vyplývajúcej zo „spochybnenia miesta pôvodu žalobcov“, druhý na protiprávnosti podmienky spojenjej s nárokom na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko a tretí na porušení zásad proporcionality, právnej istoty, nadobudnutých práv a ochrany legitímnej dôvery, ako aj práva na rešpektovanie rodinného života.

23 V prvom a druhom napadnutom rozsudku Všeobecný súd na základe v podstate rovnakých dôvodov zamietol všetky žalobné dôvody uvádzané odvolateľmi a žaloby zamietol.

24 Pokiaľ ide o prvý žalobný dôvod, Všeobecný súd sa v podstate domnieval, že zmeny vykonané nariadením č. 1023/2013 nespochybnili určenie miesta pôvodu odvolateľov, keďže toto stanovenie naďalej vyvolávalo účinky, najmä pokiaľ ide o dopravu tela do miesta pôvodu v prípade úmrtia počas služby, ako aj presťahovania na miesto pôvodu pri skončení služobného pomeru (body 49 až 54 prvého napadnutého rozsudku, ako aj body 47 až 52 druhého napadnutého rozsudku).

25 Pokiaľ ide o druhý žalobný dôvod, ktorým odvolatelia normotvorcovi Únie vytýkali, že náhradu ročných cestovných výdavkov a poskytnutie času na cestu podriadil podmienke priznania príspevku na expatriáciu alebo príspevku na zahraničné bydlisko v rozpore so zásadou rovnosti zaobchádzania, Všeobecný súd v prvom rade odkazujúc na rozsudok Súdu pre verejnú službu z 23. januára 2007, Chassagne/Komisia (F-43/05, EU:F:2007:14, bod 61), konštatoval, že určovanie podmienok a spôsobov uplatnenia náhrady takých výdavkov a poskytnutia takého času patrí do oblasti právnej úpravy, v ktorej má normotvorca Únie širokú právomoc voľnej úvahy (bod 66 prvého napadnutého rozsudku a bod 64 druhého napadnutého rozsudku). Zdôraznil, že v takej oblasti sa súd Únie musí obmedziť na to, že preskúma, či „v súvislosti s dodržiavaním zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie sa dotknutá inštitúcia nedopustila svojvoľného alebo zjavne neprimeraného rozlišovania, a v súvislosti so zásadou proporcionality to, či prijaté opatrenie nemá zjavne neprimeranú povahu vo vzťahu k cieľu právnej úpravy“ (bod 67 prvého napadnutého rozsudku a bod 65 druhého napadnutého rozsudku).

26 Pokiaľ ide ďalej o cieľ sledovaný článkom 7 prílohy V a článkom 8 prílohy VII služobného poriadku, Všeobecný súd pripomenul, že možnosť, aby si úradník zachoval osobné vzťahy s miestom jeho hlavných záujmov, sa stala všeobecnou zásadou práva verejnej služby Únie, pričom zdôraznil skutočnosť, že na dosiahnutie tohto cieľa mal normotvorca Únie v úmysle modernizovať a racionalizovať pravidlá v oblasti času na cestu a náhrady ročných cestovných výdavkov a spojiť ich s postavením „osoby bývajúcej v zahraničí“ alebo „pracujúcej v zahraničí“, aby ich tak spravil jednoduchšie uplatniteľnými a transparentnejšími (body 68 a 69 prvého napadnutého rozsudku a body 66 a 67 druhého napadnutého rozsudku).

27 Vzhľadom na tento cieľ a širokú právomoc voľnej úvahy, ktorou disponuje uvedený normotvorca, Všeobecný súd zdôraznil, že situáciu úradníkov a zamestnancov poberajúcich príspevok na zahraničné bydlisko alebo na expatriáciu nemožno porovnávať so situáciou úradníkov a zamestnancov, ktorí majú rovnako ako odvolatelia dvojité štátne príslušnosť, vrátane štátnej príslušnosti ich štátu výkonu práce, aj keď miesto ich pôvodu sa tam nenachádza. Totiž zatiaľ čo úradník alebo zamestnanec, ktorý neprijme štátne príslušnosť štátu svojho miesta výkonu práce, preukazuje určitú vôľu zachovať si svoje



väzby s miestom jeho pôvodu, skutočnosť, že úradník alebo zamestnanec požiadal a získal štátnu príslušnosť členského štátu miesta výkonu práce, preukazuje existenciu ak nie manželského zväzku v tomto štáte, tak prinajmenšom vôľu vytvoriť tam centrum svojich hlavných záujmov. Všeobecný súd z toho vyvodil, že situácia osoby bývajúcej alebo pracujúcej v zahraničí a situácia odvolateľov boli dve rozdielne právne situácie odôvodňujúce rozdielne zaobchádzanie na základe domnienky, podľa ktorej štátna príslušnosť osoby predstavuje závažný nepriamy dôkaz o existencii početných a úzkych väzieb medzi touto osobou a krajinou jej štátnej príslušnosti (body 71 až 73 prvého napadnutého rozsudku, ako aj body 69 až 71 druhého napadnutého rozsudku).

- 28 Všeobecný súd okrem toho konštatoval, že nárok na príspevok na zahraničné bydlisko alebo na expatriáciu závisí aj od zistenia presných skutkových okolností, ktoré sú vlastné situácii dotknutého úradníka vzhľadom na miesto jeho pôvodu, a že úradník, ktorý je úplne integrovaný vo svojom štáte výkonu práce a ktorému teda nie je priznaný príspevok na zahraničné bydlisko alebo na expatriáciu, nemôže tvrdiť, že má užší vzťah s miestom svojho pôvodu ako úradník, ktorý má nárok na tento príspevok. Podľa Všeobecného súdu teda údaj o vzťahu úradníka k miestu výkonu práce dáva nie štátna príslušnosť úradníka, ale skutková situácia odôvodňujúca priznanie príspevku, ktorý tak smeruje k odstráneniu faktických nerovností medzi úradníkmi integrovanými do spoločnosti štátu výkonu práce a tými, ktorí integrovaní nie sú (bod 73 prvého napadnutého rozsudku a bod 71 druhého napadnutého rozsudku).
- 29 Napokon Všeobecný súd dospel k záveru, že „vzhľadom na logiku systému ako celku a vzhľadom na širokú právomoc voľnej úvahy normotvorcu sa [treba] domnievať, že systém spočívajúci v tom, že získanie času na cestu a náhrady ročných cestovných výdavkov podlieha podmienke priznania príspevku na expatriáciu alebo príspevku na zahraničné bydlisko, nie je ani zjavne neprimeraný, ani zjavne nevhodný vzhľadom na svoj cieľ“ a že preto „ne[došlo] k porušeniu zásady, podľa ktorej každý zamestnanec musí mať možnosť zachovať si osobný vzťah s centrom svojich hlavných záujmov, alebo zásady rovnosti zaobchádzania alebo zákazu diskriminácie“ (bod 75 prvého napadnutého rozsudku a bod 73 druhého napadnutého rozsudku).
- 30 Pokiaľ ide o tretí žalobný dôvod založený najmä na porušení zásady proporcionality, Všeobecný súd rozhodol, že nemožno tvrdiť, že normotvorca pri výkone svojej širokej právomoci voľnej úvahy zaviedol opatrenia zjavne neprimerané vzhľadom na cieľ, ktorý chcel sledovať (bod 86 prvého napadnutého rozsudku a bod 84 druhého napadnutého rozsudku).
- 31 Všeobecný súd sa konkrétne domnieval, že vzhľadom na cieľ pripomenutý v odôvodnení 24 nariadenia č. 1023/2013 bolo úplne primerané stanoviť, že zamestnanec, ktorý má štátnu príslušnosť miesta svojho výkonu práce, sa nemôže považovať za zamestnanca s bydliskom v zahraničí a že okrem toho nové pravidlá služobného poriadku umožňujú odvolateľom jednak zachovať si úzku väzbu s miestom ich pôvodu, keďže jeho určenie sa po prijatí nových pravidiel nezmenilo, a jednak udržiavať tiež väzbu s členským štátom, ktorého štátnu príslušnosť majú, a väzby s ktorým sa považujú za najsilnejšie (bod 82 prvého napadnutého rozsudku a bod 80 druhého napadnutého rozsudku).
- 32 Navyše vzhľadom na odôvodnenia 2 a 12 nariadenia č. 1023/2013, podľa ktorých prináleží normotvorcovi, aby v rámci prijímania vysokokvalifikovaných zamestnancov vybral tento personál „na čo najširšom geografickom základe spomedzi občanov členských štátov“ a „zabezpečí[1] nákladovú účinnosť“, Všeobecný súd zdôraznil, že normotvorca sa v rámci svojej širokej právomoci voľnej úvahy rozhodol obmedziť náhradu ročných cestovných výdavkov v prospech zamestnancov, „ktorí to potrebovali najviac“, teda tých, „ktorí boli osobami osoby bývajúcimi alebo pracujúcimi v zahraničí a ktorí boli najmenej integrovaní v krajine výkonu ich práce, aby si mohli zachovať väzby s členským štátom, ktorého štátnu príslušnosť mali, a s ktorým teda mali najsilnejšie väzby“ (bod 84 prvého napadnutého rozsudku a bod 82 druhého napadnutého rozsudku).

33 Napokon Všeobecný súd s odkazom na bod 14 rozsudku zo 16. októbra 1980, Hochstrass/Súdny dvor (147/79, EU:C:1980:238), pripomenul, že aj keď v marginálnych situáciách musia zo zavedenia všeobecnej a abstraktnej právnej úpravy vyplývať prípadné nevýhody, normotvorcovi nemožno vytýkať, že použil kategorizáciu, keďže táto nie je vo svojej podstate diskriminačná vzhľadom na cieľ, ktorý sleduje (bod 85 prvého napadnutého rozsudku a bod 83 druhého napadnutého rozsudku).

### **Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore**

34 Vo veci C-517/19 P odvolatelia navrhujú, aby Súdny dvor:

- zrušil prvý napadnutý rozsudok,
- zrušil sporné rozhodnutia v rozsahu, v akom sa ich týkajú,
- uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

35 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol odvolanie a
- uložil odvolateľom povinnosť nahradiť trovy konania.

36 Európsky parlament a Rada, ktorí ako vedľajší účastníci prvostupňového konania predložili vyjadrenie k odvolaniu v súlade s článkom 172 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, tiež navrhujú, aby Súdny dvor zamietol odvolanie a zaviazal odvolateľov na náhradu trov konania.

37 Vo veci C-518/19 P odvolatelia navrhujú, aby Súdny dvor:

- zrušil druhý napadnutý rozsudok,
- zrušil sporné rozhodnutia v rozsahu, v akom sa ich týkajú,
- uložil Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

38 Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

- zamietol odvolanie a
- uložil odvolateľom povinnosť nahradiť trovy konania.

39 Parlament, ktorý ako vedľajší účastník prvostupňového konania predložil vyjadrenie k odvolaniu v súlade s článkom 172 rokovacieho poriadku, tiež navrhuje, aby Súdny dvor zamietol odvolanie a zaviazal odvolateľov na náhradu trov konania.

40 V súlade s článkom 54 ods. 2 rokovacieho poriadku predseda Súdneho dvora 1. októbra 2019 rozhodol o spojení vecí C-517/19 P a C-518/19 P na účely písomnej a ústnej časti konania, ako aj rozsudku.

## O odvolaniach

- 41 Na podporu svojich odvolaní odvolatelia vo veciach C-517/19 P a C-518/19 P uvádzajú tri rovnaké odvolacie dôvody, z ktorých prvý je založený na nesprávnom právnom posúdení pri vymedzení rozsahu súdneho preskúmania, druhý na porušení zásady rovnosti zaobchádzania a pojmu porovnateľnosť, ktorý je vlastný tejto poslednej uvedenej zásade, a tretí na porušení zásady proporcionality.
- 42 V tejto súvislosti hoci je tento tretí odvolací dôvod, podobne ako druhý žalobný dôvod, uvedený v žalobe pod všeobecnejším názvom týkajúcim sa porušenia zásady rovnosti, z tvrdení uvedených na podporu tohto tretieho odvolacieho dôvodu, ako aj z prílohy žaloby obsahujúcej zhrnutie žalobných dôvodov vyplýva, že uvedený tretí odvolací dôvod je založený len na porušení zásady proporcionality a nie na porušení zásady rovnosti zaobchádzania.

## O prvom odvolacom dôvode

### *Argumentácia účastníkov konania*

- 43 Odvolatelia tvrdia, že Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď obmedzil preskúmanie zákonnosti nariadenia č. 1023/2013, ktoré vykonal vzhľadom na zásadu rovnosti zaobchádzania, na overenie „svojvoľnej“ alebo „zjavne“ neprimeranej alebo nevhodnej povahy dotknutých opatrení vo vzťahu k sledovanému cieľu. V tejto súvislosti spresňujú, že Všeobecný súd sa v bode 67 prvého napadnutého rozsudku, ako aj v bode 65 druhého napadnutého rozsudku nesprávne domnieval, že v oblastiach, v ktorých normotvorca disponuje širokou právomocou voľnej úvahy, sa mal obmedziť na vykonanie takéhoto obmedzeného preskúmania.
- 44 Podľa odvolateľov okolnosť, že normotvorca disponuje širokou právomocou voľnej úvahy, nie je relevantná na účely preskúmania zlučiteľnosti ustanovení nariadenia č. 1023/2013 týkajúcich sa poskytnutia času na cestu a náhrady ročných cestovných výdavkov so zásadou rovnosti zaobchádzania.
- 45 Keďže rovnosť zaobchádzania je všeobecnou zásadou uplatniteľnou na verejnú službu Európskej únie, uvedený normotvorca je povinný ju v každom prípade dodržiavať pri úplnom preskúmaní zákonnosti, ktoré musí vykonať súd Únie.
- 46 Odvolatelia dodávajú, že prejednávané veci sa odlišujú od veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok Súdu pre verejnú službu z 23. januára 2007, Chassagne/Komisia (F-43/05, EU:F:2007:14), na ktorom Všeobecný súd založil svoje odôvodnenie v napadnutých rozsudkoch. Zatiaľ čo v poslednej uvedenej veci bola sporná výlučne zákonnosť zmeny podmienok náhrady ročných cestovných výdavkov, prejednávané veci sa týkajú samotnej podstaty nároku na uvedenú náhradu.
- 47 Napokon Všeobecný súd tým, že právomoc voľnej úvahy normotvorcu postavil nad zásadou rovnosti zaobchádzania, ukázal „neodôvodnený ústupok“ vo vzťahu k uvedenej právomoci, ktorý mal rozhodujúci vplyv na rozhodnutie vo veciach. V tejto súvislosti odvolatelia poznamenávajú, že Všeobecný súd vo „veľmi všeobecných pojmoch“ rozhodol, že vzhľadom na „logiku systému ako celku“ a na „širokú právomoc voľnej úvahy normotvorcu“ nariadenie č. 1023/2013 nie je vzhľadom na jeho cieľ „zjavne“ nezlučiteľné so všeobecnou zásadou rovnosti zaobchádzania.
- 48 Komisia vo veci C-517/19 P, ako aj Rada a Parlament vo veciach C-517/19 P a C-518/19 P navrhujú zamietnuť prvý odvolací dôvod.

*Posúdenie Súdnym dvorom*

- 49 Treba pripomenúť, že podľa judikatúry Súdneho dvora má právny vzťah medzi úradníkmi a administratívou služobní, a nie zmluvnú povahu. Práva a povinnosti úradníkov teda môže normotvorca pri dodržaní požiadaviek vyplývajúcich z práva Únie kedykoľvek zmeniť (rozsudky z 22. decembra 2008, Centeno Mediavilla a i./Komisia, C-443/07 P, EU:C:2008:767, bod 60, ako aj zo 4. marca 2010, Angé Serrano a i./Parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, bod 82).
- 50 To isté platí pre zmluvných zamestnancov vo vzťahu k ustanoveniam služobného poriadku, ktoré sa na nich analogicky uplatňujú.
- 51 Medzi tieto požiadavky patrí zásada rovnosti zaobchádzania zakotvená v článku 20 Charty základných práv Európskej únie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 22. decembra 2008, Centeno Mediavilla a i./Komisia, C-443/07 P, EU:C:2008:767, bod 78, ako aj zo 4. marca 2010, Angé Serrano a i./Parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, bod 100).
- 52 Tato zásada si podľa ustálenej judikatúry vyžaduje, aby sa porovnateľné situácie neposudzovali rozdielne a rozdielne situácie neposudzovali rovnako, ak takéto posudzovanie nie je objektívne odôvodnené (rozsudky zo 17. júla 2008, Campoli/Komisia, C-71/07 P, EU:C:2008:424, bod 50; z 19. decembra 2019, HK/Komisia, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, bod 66, ako aj z 8. septembra 2020, Komisia a Rada/Carreras Sequeros a i., C-119/19 P a C-126/19 P, EU:C:2020:676, bod 137).
- 53 Z judikatúry Súdneho dvora okrem toho vyplýva, že v prípade existencie pravidiel služobného poriadku, o aké ide v prejednávanej veci, a vzhľadom na širokú právomoc voľnej úvahy, ktorou v tejto súvislosti disponuje normotvorca Únie, je zásada rovnosti zaobchádzania porušená iba vtedy, ak normotvorca pristúpi k svojvoľnému alebo zjavne neprimeranému rozlišovaniu vo vzťahu k cieľu, ktorý sleduje predmetná právna úprava (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. júla 1983, Ferrario a i./Komisia, 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; zo 17. júla 2008, Campoli/Komisia, C-71/07 P, EU:C:2008:424, bod 64; z 15. apríla 2010, Gualtieri/Komisia, C-485/08 P, EU:C:2010:188, bod 72, ako aj z 19. decembra 2019, HK/Komisia, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, bod 85).
- 54 Vzhľadom na túto judikatúru Všeobecný súd v dôsledku toho nevychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 67 prvého napadnutého rozsudku a v bode 65 druhého napadnutého rozsudku rozhodol, že vo vzťahu k zásade rovnosti zaobchádzania sa mal obmedziť na overenie toho, či normotvorca prijatím napadnutých ustanovení nariadenia č. 1023/2013 nepristúpil k svojvoľnému alebo zjavne neprimeranému rozlišovaniu.
- 55 Pokiaľ ide o tvrdenie založené na tom, že Všeobecný súd v bode 75 prvého napadnutého rozsudku a v bode 73 druhého napadnutého rozsudku veľmi všeobecne rozhodol, že vzhľadom na „logiku systému ako celku“ a „širokú právomoc voľnej úvahy normotvorcu“ nariadenie č. 1023/2013 nebolo vzhľadom na svoj cieľ „zjavne“ nezlučiteľné so všeobecnou zásadou rovnosti zaobchádzania, treba uviesť, že toto tvrdenie je založené na nesprávnom výklade uvedených rozsudkov a v dôsledku toho sa musí zamietnuť ako zjavne nedôvodné.
- 56 Všeobecný súd totiž až po tom, čo v bodoch 65 až 74 prvého napadnutého rozsudku, ako aj v bodoch 63 až 72 druhého napadnutého rozsudku v súlade s judikatúrou uvedenou v bode 53 tohto rozsudku konštatoval, že úradníci a zamestnanci, ktorým bol priznaný príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, neboli v situácii porovnateľnej so situáciou odvolateľov, rozhodol, že podriadenie získania času na cestu a náhrady ročných cestovných výdavkov, ktoré sú v uvedenom poradí stanovené v článku 7 prílohy V a v článku 8 prílohy VII služobného poriadku, podmienke existencie nároku na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, nebolo ani zjavne neprimerané, ani zjavne nevhodné vzhľadom na cieľ týchto ustanovení, a teda neporušovalo zásadu rovnosti zaobchádzania.

57 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že prvý odvolací dôvod treba zamietnuť ako nedôvodný.

### **O druhom odvolacom dôvode**

#### *– Argumentácia účastníkov konania*

- 58 Odvolatelia svojím druhým odvolacím dôvodom, ktorý smeruje proti bodom 70 až 73 prvého napadnutého rozsudku, ako aj proti bodom 68 až 71 druhého napadnutého rozsudku, tvrdia, že Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď dospel k záveru, že situácia úradníkov a zamestnancov, ktorí nemajú nárok na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, nie je porovnateľná so situáciou úradníkov a zamestnancov, ktorí majú nárok na takýto príspevok, hoci u prvých uvedených, ako aj druhých uvedených sa miesto výkonu práce odlišuje od miesta pôvodu.
- 59 V tejto súvislosti odvolatelia tvrdia, že na určenie porovnateľnosti rôznych situácií je potrebné zohľadniť predmet a cieľ aktu, ktorým sa zavádza rozlišovanie, ako aj zásady a ciele oblasti, do ktorej patrí uvedený akt. Nariadenie č. 1023/2013 ponecháva právo úradníka alebo zamestnanca udržiavať osobné väzby s miestom jeho pôvodu závislým od stupňa jeho integrácie v jeho mieste výkonu práce, hoci ako konštatoval Všeobecný súd v bode 68 prvého napadnutého rozsudku a v bode 66 druhého napadnutého rozsudku, článok 7 prílohy V a článok 8 prílohy VII služobného poriadku sledujú vždy rovnaký účel a majú vždy rovnaký cieľ, a to umožniť úradníkovi a zamestnancom, ako aj nezaopatreným osobám závislým od nich aspoň raz ročne vycestovať do miesta ich pôvodu s cieľom zachovať si tam ich rodinné, spoločenské a kultúrne väzby. Takáto možnosť sa navyše stala, ako to pripomenul aj Všeobecný súd v napadnutých rozsudkoch, všeobecnou zásadou práva Únie v oblasti verejnej služby.
- 60 V dôsledku toho sa odvolatelia domnievajú, že vzhľadom na predmet a účel predmetných ustanovení nariadenia č. 1023/2013 sa všetci úradníci a zamestnanci Únie, ktorých miesto pôvodu sa nachádza v inom štáte, než je štát ich miesta výkonu práce, nachádzajú v porovnateľnej situácii bez ohľadu na to, či poberajú príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko. Stanovením, že iba úradníci a zamestnanci, ktorí poberajú takýto príspevok, môžu získať čas na cestu a náhradu ročných cestovných výdavkov, normotvorca spravil tieto posledné uvedené výhody závislými od stupňa integrácie týchto úradníkov a zamestnancov v mieste ich zamestnania, teda od subjektívneho kritéria.
- 61 Odvolatelia tvrdia, že určenie miesta pôvodu úradníka alebo zamestnanca mimo územia štátu, na ktorom sa nachádza jeho miesto výkonu práce, nemá nijaký vplyv na jeho nárok na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, a naopak. Podľa nich totiž určenie miesta pôvodu úradníka alebo zamestnanca a priznanie príspevku na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko zodpovedajú odlišným potrebám a záujmom.
- 62 Všeobecný súd teda v bodoch 71 a 73 prvého napadnutého rozsudku, ako aj v bodoch 69 a 71 druhého napadnutého rozsudku nesprávne predpokladal, že úradník alebo zamestnanec, ktorý nepoberá príspevok na expatriáciu z dôvodu, že počas obdobia piatich rokov, ktoré sa skončilo šesť mesiacov pred jeho nástupom do služby, mal zvyčajné bydlisko alebo vykonával svoje hlavné zamestnanie na území štátu, na ktorom sa nachádza miesto jeho výkonu práce, mal v úmysle prerušiť svoje väzby s miestom svojho pôvodu premiestnením centra svojich hlavných záujmov do miesta výkonu práce. Rovnako to, že úradník alebo zamestnanec získa štátnu príslušnosť štátu, kde sa nachádza jeho miesto výkonu práce, neznamená, že chcel premiestniť centrum svojich záujmov a prerušiť rodinné alebo majetkové väzby s miestom pôvodu.
- 63 Komisia vo veci C-517/19 P, ako aj Rada a Parlament vo veciach C-517/19 P a C-518/19 P navrhujú zamietnuť druhý odvolací dôvod.

– Posúdenie Súdnyim dvorom

- 64 Ako je uvedené v bode 52 tohto rozsudku, zásada rovnosti zaobchádzania vyžaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rozdielne a aby sa s rôznymi situáciami nezaobchádzalo rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené.
- 65 Podľa ustálenej judikatúry na to, aby bolo možné určiť, či ide o porušenie uvedenej zásady, treba najmä zohľadniť predmet a cieľ sledovaný ustanovením, o ktorom sa tvrdí, že ju porušuje (rozsudok zo 6. septembra 2018, Piessevaux/Rada, C-454/17 P, neuvverejnený, EU:C:2018:680, bod 79 a citovaná judikatúra).
- 66 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, ako to tiež uviedol generálny advokát v bode 61 svojich návrhov, že predmet a účel článku 7 prílohy V a článku 8 prílohy VII služobného poriadku zostali s nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 1023/2013 v podstate nezmenené, pričom tieto ustanovenia majú vždy poskytovať výhody, ktoré musia umožniť úradníkovi a nezaopatreným osobám, ktoré sú od neho závislé, vycestovať aspoň raz ročne do miesta jeho pôvodu s cieľom zachovať si tam rodinné, spoločenské a kultúrne väzby, pričom je spresnené, že toto miesto sa podľa článku 7 ods. 4 prílohy VII určí pri jeho vymenovaní, pričom sa zvyčajne berie do úvahy miesto, kde sa nachádzal pri prijatí do služobného pomeru, alebo, na základe výslovnej a riadne odôvodnenej žiadosti, centrum jeho záujmov.
- 67 Vzhľadom na to, ako vyplýva z odôvodnenia 24 nariadenia č. 1023/2013, normotvorca Únie tým, že pristúpil k zmenám článku 7 prílohy V a článku 8 prílohy VII služobného poriadku, chcel v rámci reformy Služobného poriadku úradníkov a Podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov Únie modernizovať a racionalizovať pravidlá v oblasti času na cestu a náhrady ročných cestovných výdavkov tým, že ich spojil s postavením osoby bývajúcej alebo pracujúcej v zahraničí, aby sa ich uplatnenie stalo jednoduchším a transparentnejším. Okrem toho tento špecifický cieľ je súčasťou všeobecnejšieho cieľa spočívajúceho, ako vyplýva z odôvodnení 2 a 12 tohto nariadenia, v zabezpečení nákladovej účinnosti v sociálno-ekonomickom kontexte v Európe, ktorý vyžaduje ozdravenie verejných financií a osobitné úsilie zo strany každého orgánu verejnej správy a jeho zamestnancov s cieľom zvýšiť efektívnosť a účinnosť, pri zachovaní cieľa zabezpečiť prijímanie kvalitných zamestnancov na čo najširšom geografickom základe.
- 68 Z tohto hľadiska sa normotvorca pri prijímaní nariadenia č. 1023/2013 rozhodol spojiť nárok na čas na cestu a na náhradu ročných cestovných výdavkov s „postavením osoby pracujúcej v zahraničí“ v širšom zmysle, to znamená priznať toto právo iba úradníkovi a zamestnancom, ktorí spĺňajú podmienky stanovené v článku 4 prílohy VII Služobného poriadku na to, aby mali nárok na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, a to s cieľom lepšie zamerať tieto opatrenia a obmedziť ich priznanie na tých, ktorí ich najviac potrebujú vzhľadom na toto postavenie osoby bývajúcej alebo pracujúcej v zahraničí.
- 69 V tejto súvislosti treba na jednej strane pripomenúť, že cieľom príspevku na expatriáciu je kompenzovať náklady a konkrétne nevýhody vyplývajúce z nástupu do služby v inštitúciách Únie pre úradníkov, ktorí sú z tohto dôvodu nútení premiestniť svoje bydlisko zo štátu ich trvalého pobytu do štátu výkonu práce a integrovať sa do nového prostredia. Pojem expatriácia závisí takisto od subjektívnej situácie úradníka, konkrétne od stupňa jeho integrácie do nového prostredia vyplývajúceho napríklad z jeho obvyklého bydliska alebo z vykonávania hlavného zamestnania. Priznanie príspevku na expatriáciu tak smeruje k odstráneniu faktických nerovností medzi úradníkmi integrovanými do spoločnosti štátu výkonu práce a tými, ktorí integrovaní nie sú (rozsudok z 24. januára 2008, Adam/Komisia, C-211/06 P, EU:C:2008:34, body 38 a 39, ako aj citovaná judikatúra).

- 70 Na druhej strane príspevok na zahraničné bydlisko sa priznáva podľa článku 4 ods. 2 prílohy VII služobného poriadku úradníkovi, ktorý hoci nemá a nikdy nemal štátnu príslušnosť štátu, na ktorého území sa nachádza jeho miesto výkonu práce, nespĺňa podmienky na získanie príspevku na expatriáciu. Tento príspevok má teda kompenzovať nevýhody, ktoré úradníkom vznikli z dôvodu ich postavenia cudzinca, a to určité nevýhody z právneho aj skutkového hľadiska občianskej, rodinnej, vzdelávacej, kultúrnej a politickej povahy, ktoré nepoznajú štátni príslušníci tohto štátu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. októbra 1980, Hochstrass/Súdny dvor, 147/79, EU:C:1980:238, bod 12).
- 71 Z vyššie uvedeného vyplýva, že článok 4 prílohy VII služobného poriadku stanovuje objektívne kritériá, podľa ktorých je nárok na príspevky, ktorý stanovuje, obmedzený na úradníkov, ktorí v zásade nie sú alebo sú len málo integrovaní do spoločnosti štátu výkonu práce, a na druhej strane umožňuje predpokladať, že úradníci, ktorí nespĺňajú podmienky na priznanie uvedených príspevkov, majú dostatočný stupeň integrácie v členskom štáte výkonu práce, ktorý ich nevystavuje nevýhodám uvedeným v bodoch 69 a 70 tohto rozsudku.
- 72 Hoci miesto ich pôvodu nebolo určené v štáte, kde sa nachádza ich miesto výkonu práce, úradníci a zamestnanci, akými sú odvolatelia, ktorí nespĺňajú podmienky na priznanie príspevku na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, udržiavajú s uvedeným štátom užšie väzby než úradníci a zamestnanci, ktorí spĺňajú uvedené podmienky a ktorí *a priori*, ako to zdôraznil Všeobecný súd v bode 70 prvého napadnutého rozsudku a v bode 68 napadnutého rozsudku, nemajú žiadnu väzbu s ich miestom výkonu práce, keďže na jednej strane nemajú alebo nikdy nemali štátnu príslušnosť štátu výkonu práce a/alebo na druhej strane nikdy, alebo aspoň počas dlhšej doby, nežili a nevykonávali svoje zamestnanie v tomto štáte.
- 73 Týmto spôsobom a ako Všeobecný súd v podstate správne rozhodol v bode 73 prvého napadnutého rozsudku, ako aj v bode 71 druhého napadnutého rozsudku, úradníci a zamestnanci, akými sú odvolatelia, nemôžu tvrdiť, že majú užšiu väzbu s miestom ich pôvodu ako úradník alebo zamestnanec, ktorý má nárok na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko. Posledný uvedený je totiž najmenej integrovaný v jeho mieste výkonu práce a z tohto dôvodu má väčšiu potrebu zachovať si väzby so svojím miestom pôvodu.
- 74 Všeobecný súd teda v bode 71 prvého napadnutého rozsudku a v bode 69 druhého napadnutého rozsudku správne konštatoval, že úradníci a zamestnanci, ktorí poberajú príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, nie sú v situácii porovnateľnej so situáciou odvolateľov.
- 75 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba druhý odvolací dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

### ***O treťom odvolacom dôvode***

#### *– Argumentácia účastníkov konania*

- 76 Svojím tretím odvolacím dôvodom odvolatelia tvrdia, že v bodoch 69 a 80 až 86 prvého napadnutého rozsudku, ako aj v bodoch 67 a 78 až 84 druhého napadnutého rozsudku Všeobecný súd nesprávne posúdil cieľ a primeranosť článku 7 prílohy V a článku 8 prílohy VII služobného poriadku.
- 77 Na jednej strane uvádzajú, že na rozdiel od toho, čo konštatoval Všeobecný súd v bode 69 prvého napadnutého rozsudku a v bode 67 druhého napadnutého rozsudku, režim vyplývajúci z nariadenia č. 1023/2013 je aplikačne menej ľahký a menej transparentný ako režim predchádzajúci nadobudnutiu účinnosti tohto nariadenia. Zatiaľ čo tento posledný uvedený režim priznával náhradu ročných cestovných výdavkov každému úradníkovi alebo zamestnancovi, ktorého miesto pôvodu bolo určené na inom mieste ako miesto výkonu práce, nárok na náhradu sa odteraz mení v závislosti od štátnej príslušnosti dotknutého úradníka alebo zamestnanca, miesta jeho pôvodu, jeho miesta výkonu práce

a jeho stupňa integrácie v mieste výkonu práce. Všeobecný súd tak zamenil pojmy expatriácia a miesto pôvodu, čo vedie k vzniku zjavne svojvoľných situácií, keďže náhrada nesúvisí so vzdialenosťou, ktorá oddeľuje miesto pôvodu od miesta výkonu práce.

- 78 V tejto súvislosti odvolatelia uvádzajú príklad dvoch z nich, ktorých miesto pôvodu bolo stanovené v Peru, resp. v Brazílii. Vysvetľujú, že za predpokladu, že by títo odvolatelia mali byť pridelení k zastúpeniu Únie v Južnej Amerike, náhrada ich ročných cestovných výdavkov by sa vykonala na základe vzdialenosti, ktorá oddeľuje ich miesto výkonu práce od hlavného mesta členského štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, t. j. od Bruselu (Belgicko). Nahradená suma by bola teda vyššia než suma, ktorá by bola vypočítaná podľa starého služobného poriadku, na základe vzdialenosti medzi ich miestom výkonu práce a ich miestom pôvodu, keďže tieto dve miesta sa nachádzajú na juhoamerickom kontinente.
- 79 Odvolatelia rovnako uvádzajú príklad ďalšieho z nich, ktorého miesto pôvodu sa nachádza v Maroku. Uvádzajú, že ak by tento odvolateľ mal byť pridelený k Úradu Európskej únie pre duševné vlastníctvo (EUIPO) v Alicante (Španielsko) alebo k Ústavu pre predpokladané technologické štúdie Spoločného výskumného centra (JRC) Komisie v Seville (Španielsko), náhrada jeho ročných cestovných výdavkov by sa vypočítala na základe vzdialenosti medzi miestom výkonu práce a Bruselom, teda približne 1 800 km, zatiaľ čo Rabat (Maroko) sa nachádza menej ako 1 000 km od Alicante alebo od Seville.
- 80 Okrem toho odvolatelia zdôrazňujú, že Všeobecný súd túto argumentáciu zamietol s uvedením nedostatočného a stručného odôvodnenia, keďže v bode 85 prvého napadnutého rozsudku a v bode 83 druhého napadnutého rozsudku sa Všeobecný súd obmedzil na to, že tieto situácie kvalifikoval ako „prípadné nevýhody“ odkazom na rozsudok zo 16. októbra 1980, Hochstrass/Súdny dvor (147/79, EU:C:1980:238).
- 81 Odvolatelia na druhej strane tvrdia, že ani nariadenie č. 1023/2013 nie je spôsobilé dosiahnuť uvádzaný cieľ spočívajúci, ako to zdôraznil Všeobecný súd v bode 84 prvého napadnutého rozsudku a v bode 82 druhého napadnutého rozsudku, vo vyhradení práva na náhradu ročných cestovných výdavkov pre úradníkov a zamestnancov, ktorí ho „najviac potrebujú“, a teda tým, ktorí „bývajú alebo pracujú v zahraničí“.
- 82 V tejto súvislosti odvolatelia zdôrazňujú skutočnosť, že úradník alebo zamestnanec, ktorého miesto pôvodu sa nachádza mimo Únie a ktorý poberá príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, nemá nárok na náhradu svojich ročných cestovných výdavkov v prípade, že jeho miesto výkonu práce sa nachádza menej ako 200 km od hlavného mesta členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, aj keby bol z hľadiska normotvorcu Únie súčasťou skupiny tých, ktorí to najviac potrebujú.
- 83 Komisia vo veci C-517/19 P, ako aj Rada a Parlament vo veciach C-517/19 P a C-518/19 P navrhujú zamietnuť tretí odvolací dôvod.

– *Posúdenie Súdnym dvorom*

- 84 Treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry zásada proporcionality je jednou zo všeobecných zásad práva Únie a vyžaduje, aby prostriedky stanovené v ustanovení práva Únie boli primerané na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 76, ako aj citovaná judikatúra).
- 85 Pokiaľ ide o súdne preskúmanie dodržiavania týchto podmienok, v bode 53 tohto rozsudku už bolo konštatované, že normotvorca Únie má pri existencii pravidiel služobného poriadku, o aké ide v prejednávanej veci, širokú právomoc voľnej úvahy.



- 86 Nejde preto o to, či opatrenie prijaté v tejto oblasti bolo jedinou alebo najlepšou možnosťou, pretože zákonnosť tohto opatrenia môže ovplyvniť len jeho zjavne neprimeraná povaha vo vzťahu k cieľu, ktorý príslušné inštitúcie sledujú (rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 77, ako aj citovaná judikatúra).
- 87 V prejednávanej veci, ako bolo uvedené v bode 67 tohto rozsudku, z odôvodnenia 24 nariadenia č. 1023/2013 vyplýva, že normotvorca Únie chcel v rámci reformy Služobného poriadku úradníkov a Podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov Únie modernizovať a racionalizovať pravidlá v oblasti času na cestu a náhrady ročných cestovných výdavkov tým, že ich spojil s postavením osoby bývajúcej alebo pracujúcej v zahraničí, aby ich uplatňovanie spravil jednoduchším a viac transparentným.
- 88 V tejto súvislosti odvolatelia na jednej strane tvrdia, že na rozdiel od toho, čo Všeobecný súd konštatoval v bode 84 prvého napadnutého rozsudku a v bode 82 druhého napadnutého rozsudku, tieto ustanovenia nezodpovedajú tomuto cieľu. Režim predchádzajúci reforme vyplývajúcej z nariadenia č. 1023/2013 bol totiž jednoduchšie uplatniteľný a viac transparentný, keďže s novým režimom poskytnutie času na cestu a náhrada ročných cestovných výdavkov závisia od veľkého množstva rôznych skutkových kritérií uvedených v bode 77 tohto rozsudku.
- 89 Takáto výhrada však nemôže uspieť. Ako totiž v podstate uviedol generálny advokát v bode 78 svojich návrhov, hoci článok 7 prílohy V a článok 8 prílohy VII služobného poriadku, ktoré sa týkajú predmetných výhod, treba vykladať v spojení s článkom 4 prílohy VII služobného poriadku, ktorý sa týka priznania príspevku na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, toto posledné uvedené ustanovenie sa uplatňuje na základe objektívnych kritérií a je sformulované dostatočne presne a jasne, čo zaručuje jednoduché a transparentné uplatňovanie týchto skôr uvedených ustanovení služobného poriadku v súlade s cieľom normotvorcu uvedeným v odôvodnení 24 nariadenia č. 1023/2013.
- 90 Okrem toho, pokiaľ ide o situácie predpokladané odvolateľmi a opísané v bodoch 78 a 79 tohto rozsudku, treba konštatovať, že tieto situácie sú hypotetické alebo teoretické, keďže odvolatelia netvrdili, že niektorí z nich boli pridelení k zastúpeniu Únie v Južnej Amerike, k EUIPO v Alicante alebo k Ústavu pre predpokladané technologické štúdie JRC v Seville.
- 91 Z judikatúry tiež vyplýva, že úradník alebo zamestnanec nie je oprávnený konať v záujme zákona alebo inštitúcií a na podporu žaloby o neplatnosť môže uvádzať iba osobné výhrady (uznesenie z 8. marca 2007, Strack/Komisia, C-237/06 P, EU:C:2007:156, bod 64 a citovaná judikatúra).
- 92 Pokiaľ ide na druhej strane o tvrdenie odvolateľov zopakované v bode 81 tohto rozsudku, podľa ktorého nariadenie č. 1023/2013 nie je spôsobilé dosiahnuť cieľ spočívajúci vo vyhradení nároku na náhradu ročných cestovných výdavkov úradníkom a zamestnancom, ktorí to „najviac potrebujú“, a to tým, ktorí „bývajú v zahraničí“ alebo „pracujú v zahraničí“, treba zdôrazniť, ako bolo pripomenuté v bode 67 tohto rozsudku, že cieľ modernizácie a racionalizácie pravidiel v oblasti náhrady ročných cestovných výdavkov tým, že túto náhradu spája s postavením osoby bývajúcej alebo pracujúcej v zahraničí, zapadá do všeobecnejšieho cieľa zabezpečenia nákladovej účinnosti v sociálno-ekonomickom kontexte v Európe, ktorý vyžaduje ozdravenie verejných financií a osobitné úsilie zo strany každého orgánu verejnej správy a jeho zamestnancov s cieľom zvýšiť efektívnosť a účinnosť, pri zachovaní cieľa zabezpečiť prijímanie kvalitných zamestnancov na čo najširšom geografickom základe.
- 93 Obmedzenie náhrady ročných cestovných výdavkov len na úradníkov a zamestnancov, ktorí poberajú príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, teda na tých, ktorí sú najmenej integrovaní v krajine ich miesta výkonu práce a ktorí si z tohto dôvodu najviac potrebujú zachovať vzťahy s miestom ich pôvodu, môže prispieť k dosiahnutiu všeobecnejšieho cieľa sledovaného normotvorcom, pripomenutého v predchádzajúcom bode, ktorým je zaručiť nákladovú účinnosť verejnej služby Únie pri zachovaní prijímania kvalitných zamestnancov na čo najširšom geografickom základe.

- 94 Ako to totiž uviedol generálny advokát v bode 77 svojich návrhov, práve v rámci svojej širokej právomoci voľnej úvahy si normotvorca spomedzi možných riešení vybral obmedzenie počtu poberateľov predmetných výhod, pričom vylúčil kategóriu úradníkov a zamestnancov, ako sú odvolatelia, o ktorej sa domnieval, že jej väzba na miesto pôvodu je menej úzka.
- 95 V dôsledku toho Všeobecný súd v bode 86 prvého napadnutého rozsudku a v bode 84 druhého napadnutého rozsudku správne rozhodol, že nemožno tvrdiť, že normotvorca pri výkone svojej širokej právomoci voľnej úvahy zaviedol opatrenia zjavne neprimerané sledovanému cieľu.
- 96 V tejto súvislosti situácia, ktorú uvádzajú odvolatelia a je opísaná v bode 82 tohto rozsudku, nemôže sponchybníť tento záver.
- 97 Takáto situácia, ktorá predpokladá nárok na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, má hypotetickú alebo teoretickú povahu, keďže žiadny z odvolateľov nemá nárok na takýto príspevok.
- 98 V dôsledku toho je potrebné zamietnuť tretí odvolací dôvod ako nedôvodný.
- 99 Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené vyššie, je potrebné zamietnuť odvolania v celom ich rozsahu.

### O trovách

- 100 Podľa článku 184 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora ak odvolanie nie je dôvodné, Súdny dvor rozhodne o trovách konania.
- 101 Podľa článku 138 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe článku 184 ods. 1 toho istého rokovacieho poriadku Súdny dvor uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Ak sa vedľajší účastník prvostupňového konania, ktorý nepodal odvolanie, zúčastnil na konaní pred Súdny dvorom, Súdny dvor môže podľa článku 184 ods. 4 rokovacieho poriadku rozhodnúť, že znáša svoje vlastné trovy konania. Nakoniec článok 140 ods. 1 rokovacieho poriadku, ktorý je tiež uplatniteľný na konanie o odvolaní podľa článku 184 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku, stanovuje, že členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania.
- 102 Pokiaľ ide o vec C-517/19 P, keďže Komisia navrhla, aby sa odvolateľom uložila povinnosť nahradiť trovy konania a odvolatelia nemali úspech vo svojich dôvodoch, treba im uložiť povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Komisii.
- 103 Parlament a Rada ako vedľajší účastníci konania pred Všeobecným súdom znášajú každý svoje vlastné trovy konania.
- 104 Pokiaľ ide o vec C-518/19 P, keďže Rada navrhla, aby sa odvolateľom uložila povinnosť nahradiť trovy konania a odvolatelia nemali úspech vo svojich dôvodoch, treba im uložiť povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Rade.
- 105 Parlament ako vedľajší účastník konania pred Všeobecným súdom znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

### **1. Odvolania vo veciach C-517/19 P a C-518/19 P sa zamietajú.**

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, ako aj Lucian Micu a Hassan Orfe El znášajú svoje vlastné trovy konania a sú povinní nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskej komisii v súvislosti s odvolaním vo veci C-517/19 P.**
3. **Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzanih, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki a Cam Tran Thi, ako aj Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet a Despina Kanellou znášajú svoje vlastné trovy konania a sú povinní nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Rade Európskej Únie v súvislosti s odvolaním vo veci C-518/19 P.**
4. **Rada Európskej únie znáša svoje vlastné trovy konania, ktoré jej vznikli v súvislosti s odvolaním vo veci C-517/19 P.**
5. **Európsky parlament znáša svoje vlastné trovy konania, ktoré mu vznikli v súvislosti s odvolaniami vo veciach C-517/19 P a C-518/19 P.**

Podpisy