



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 25. marca 2021 *

„Pritožba – Javni uslužbenci – Kadrovske predpisi za uradnike Evropske unije – Reforma Kadrovskih predpisov – Uredba (EU, Euratom) št. 1023/2013 – Nove določbe glede povračila letnih potnih stroškov in dodelitve potovalnega časa – Vezava na izseljenski status – Ugovor nezakonitosti – Načeli enakega obravnavanja in sorazmernosti – Intenzivnost sodnega nadzora“

V združenih zadevah C-517/19 P in C-518/19 P,

zaradi dveh pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vloženih 8. julija 2019,

María Álvarez y Bejarano, stanujoča v Namurju (Belgija),

Ana-Maria Enescu, stanujoča v Overijseju (Belgija),

Lucian Micu, stanujoč v Bruslju (Belgija),

Angelica Livia Salanta, stanujoča v Feschauxu (Belgija),

Svetla Shulga, stanujoča v Wezembeek Oppemu (Belgija),

Soldimar Urena de Poznanski, stanujoča v Laeknu (Belgija),

Angela Vakalis, stanujoča v Bruslju,

Luz Anamaria Chu, stanujoča v Bruslju,

Marli Bertolete, stanujoča v Bruslju,

Maria Castro Capcha, stanujoča v Bruslju,

Hassan Orfe El, stanujoč v Leeuw-Saint-Pierre (Belgija),

Evelyne Vandevoorde, stanujoča v Bruslju (C-517/19 P),

Jakov Ardalic, stanujoč v Bruslju,

Liliana Bicanova, stanujoča v Taintigniesu (Belgija),

Monica Brunetto, stanujoča v Bruslju,

Claudia Istoc, stanujoča v Waremmemu (Belgija),

* Jezik postopka: francoščina.

Sylvie Jamet, stanujoča v Bruslju,

Despina Kanellou, stanujoča v Bruslju,

Christian Stouraitis, stanujoč v Wasmuelu (Belgija),

Abdelhamid Azbair, stanujoč v Ruysbroeek Leeuw-Saint-Pierre (Belgija),

Abdel Bouzanih, stanujoč v Bruslju,

Bob Kitenge Ya Musenga, stanujoč v Nieuwerkerken Alostu (Belgija),

El Miloud Sadiki, stanujoč v Bruslju,

Cam Tran Thi, stanujoč v Bruslju (C-518/19 P),

ki jih zastopata S. Orlandi in T. Martin, avocats,

pritožniki

druge stranke v postopku so

Evropska komisija, ki jo zastopata G. Gattinara in B. Mongin, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji (C-517/19 P),

Svet Evropske unije, ki ga zastopata M. Bauer in R. Meyer, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji (C-518/19 P),

intervenient na prvi stopnji (C-517/19 P),

Evropski parlament, ki ga zastopata C. Gonzáles Argüelles in E. Taneva, agentki,

intervenient na prvi stopnji (C-517/19 in C-518/19),

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika tretjega senata, N. Wahl, F. Biltgen, sodnika, in L. S. Rossi (poročevalka), sodnica,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: M.-A. Gaudissart, namestnik sodnega tajnika,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 1. julija 2020,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. oktobra 2020

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 S pritožbama 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 in Hassan Orfe El, ki so pritožniki v okviru prve pritožbe (C-517/19), ter Jakov Ardalic, Christian Stouraitis, Abdelhamid Azbair, Abdel Bouzanihi, Bob Kitenge Ya Musenga, El Miloud Sadiki, Cam Tran Thi, Liliana Bicanova, Monica Brunetto, Claudia Istoc, Sylvie Jamet in Despina Kanellou, ki so pritožniki v okviru druge pritožbe (C-518/19), predlagajo razveljavitev sodb Splošnega sodišča Evropske unije z dne 30. aprila 2019, Alvarez y Bejarano in drugi/Komisija (T-516/16 in T-536/16, neobjavljena, v nadaljevanju: prva izpodbijana sodba, EU:T:2019:267), in z dne 30. aprila 2019, Ardalic in drugi/Svet (T-523/16 in T-542/16, neobjavljena, v nadaljevanju: druga izpodbijana sodba, EU:T:2019:272), s katerima je to sodišče zavrnilo njihove tožbe za razglasitev ničnosti odločb Evropske komisije oziroma Sveta Evropske unije, da jim od 1. januarja 2014 ne dodeli več pravice do dveh dni in pol dodatnega dopusta letno za obisk svoje matične države (v nadaljevanju: potovalni čas) in pravice do pavšalnega plačila letnih potnih stroškov za pot iz kraja zaposlitve v matični kraj (v nadaljevanju: povračilo letnih potnih stroškov) (v nadaljevanju: sporne odločbe).

Pravni okvir

Stari Kadrovski predpisi za uradnike Unije

- 2 Člen 7 Priloge V h Kadrovskim predpisom za uradnike Evropske unije v različici pred začetkom veljavnosti Uredbe (EU, EURATOM) št. 1023/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (UL 2013, L 287, str. 15) (v nadaljevanju: stari Kadrovski predpisi), naslovljene „Dopust“, je določal:

„K trajanju [letnega dopusta] se prišteje potovalni čas, določen glede na trajanje vožnje po železnici med krajem dopusta in krajem zaposlitve, ki se izračuna takole:

[...]

V tem členu se šteje, da je kraj izrabe letnega dopusta matični kraj uradnika.

Prejšnje določbe se uporabljajo za uradnike, katerih kraj zaposlitve je na ozemljih držav članic. Če je kraj zaposlitve izven teh ozemelj, se potovalni čas določi s posebno odredbo, ki upošteva posebne potrebe.“

- 3 Na podlagi povezanih določb člena 57 starih Kadrovskih predpisov in členov 16 in 91 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 1023/2013, se je člen 7 Priloge V k starim Kadrovskim predpisom po analogiji uporabljal za pogodbene uslužbenke.
- 4 Člen 7 Priloge VII k starim Kadrovskim predpisom, naslovljene „Osebni prejemki in povračilo stroškov“, je določal:

„1. Uradnik ima pravico do povračila potnih stroškov zase, za zakonca in za vzdrževance, ki dejansko živijo v njegovem gospodinjstvu:

(a) ob nastopu službe za pot iz kraja vpoklica v kraj zaposlitve;

- (b) ob prenehanju delovnega razmerja v smislu člena 47 [starih Kadrovskih predpisov] za pot iz kraja zaposlitve v matični kraj, opredeljen v odstavku 3 spodaj;
- (c) ob vsaki premestitvi, zaradi katere se spremeni kraj zaposlitve.

[...]

3. Matični kraj uradnika se določi ob nastopu službe z upoštevanjem kraja vpoklica ali kraja, v katerem ima uradnik svoje interese. Tako določen matični kraj organ za imenovanja med službovanjem uradnika ali ob prenehanju zaposlitve lahko spremeni s posebnim sklepom [organa za imenovanja]. Vendar se med službovanjem tak sklep sprejme le izjemoma in če uradnik predloži ustrezna dokazila.“

- 5 Člen 8 Priloge VII k starim Kadrovskim predpisom je določal:

„1. Uradniku se vsako koledarsko leto izplača znesek, ki je enak stroškom prevoza od kraja zaposlitve do matičnega kraja, opredeljenega v členu 7, če pa je upravičen do gospodinjskega dodatka, se znesek izplača tudi zakoncu in vzdrževanim družinskim članom v smislu člena 2.

[...]

2. Pavšalno plačilo temelji na dodatku po kilometru razdalje med uradnikovim krajem zaposlitve in krajem vpoklica ali matičnim krajem;

[...]

4. Prejšnje določbe se uporabljajo za uradnike, katerih kraj zaposlitve je na ozemljih držav članic. [...]

Ti potni stroški se povrnejo kot pavšalno nadomestilo na podlagi stroškov letalskega prevoza za razred tik nad turističnim razredom.“

- 6 Na podlagi povezanih določb členov 22, 26 in 92 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije v različici, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 1023/2013, sta se člena 7 in 8 Priloge VII k starim Kadrovskim predpisom načeloma po analogiji uporabljala za pogodbene uslužbenke.

Kadrovski predpisi za uradnike Unije

- 7 Kadrovski predpisi za uradnike Evropske unije v različici, ki izhaja iz Uredbe št. 1023/2013 (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi), so začeli veljati 1. januarja 2014.
- 8 V uvodnih izjavah 2, 12 in 24 Uredbe št. 1023/2013 je navedeno:

„(2) [...] treba je zagotoviti okvir za privabljanje, zaposlovanje in ohranjanje visokokvalificiranega in večjezičnega osebja, izbranega na najširšem možnem geografskem območju med državljani držav članic in ob uravnoteženi zastopanosti obeh spolov, ki je neodvisno ter izpolnjuje najvišje strokovne standarde in ki mu je treba omogočiti, da svoje naloge opravlja čim bolj učinkovito in uspešno. V zvezi s tem je treba preseči težave, ki jih imajo trenutno institucije pri zaposlovanju uradnikov ali osebja iz nekaterih držav članic

[...]

(12) Evropski svet je 8. februarja 2013 v sklepih o večletnem finančnem okviru poudaril, da konsolidacija javnih financ kratkoročno, srednjeročno in dolgoročno zahteva izjemno prizadevanje vsake javne uprave in njenega osebja, da bi se izboljšala učinkovitost in uspešnost in z namenom prilagajanja spreminjajočim se gospodarskim razmeram. Ta poziv je dejansko izpostavil cilj iz predloga Komisije iz leta 2011 za spremembo Kadrovskih predpisov in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije, ki si je prizadeval zagotoviti stroškovno učinkovitost in poudaril, da sedanji izzivi Evropske unije zahtevajo izjemno prizadevanje prav vsake javne uprave in prav vsakega člana osebja, da bi se izboljšala učinkovitost in z namenom prilagajanja spreminjajočim se gospodarskim in socialnim razmeram v Evropi. Poleg tega je Evropski svet kot del reforme Kadrovskih predpisov pozval k temu, da se na podlagi metode za dve leti prekine prilagajanje osebnih prejemkov in pokojnin vsega osebja institucij Unije ter da se kot del reforme plačne metode ponovno uvede nova solidarnostna dajatev.

[...]

(24) Pravila o potovalnem času in letnem plačilu stroškov prevoza med krajem zaposlitve in matičnim krajem bi bilo treba posodobiti, racionalizirati in povezati z izselitvenim statusom, da bi bila njihova poraba bolj preprosta in pregledna. Zlasti bi bilo treba letni čas potovanja nadomestiti z dopustom za obisk doma ter ga omejiti na največ dva dni in pol.“

9 Člen 7 Priloge V h Kadrovskim predpisom, naslovljene „Dopust“, določa:

„Uradniki, ki so upravičeni do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini, so vsako leto upravičeni do dveh dni in pol dodatnega dopusta za obisk svoje matične države.

Prvi odstavek se uporablja za uradnike, katerih kraj zaposlitve je na ozemlju držav članic. Če je kraj zaposlitve zunaj teh ozemelj, se trajanje dopusta za obisk doma določi s posebnim sklepom ob upoštevanju vsakokratnih potreb.“

10 Na podlagi povezanih določb členov 16 in 91 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije v različici, ki izhaja iz Uredbe št. 1023/2013 (v nadaljevanju: PZDU), se člen 7 Priloge V h Kadrovskim predpisom po analogiji uporablja za začasne in pogodbene uslužbence.

11 Člen 4 Priloge VII h Kadrovskim predpisom, naslovljene „Osebni prejemki in povračilo stroškov“, ki se na podlagi povezanih določb členov 21 in 92 PZDU po analogiji uporablja za pogodbene uslužbence, določa:

„1. Izselitveni dodatek v višini 16 % celotnega zneska osnovne plače, gospodinjskega dodatka in otroškega dodatka, se izplača uradniku

(a) uradnikom:

- ki niso in nikoli niso bili državljani države, na katere ozemlju je kraj, v katerem so zaposleni, in
- ki v obdobju petih let, ki se je končalo šest mesecev pred začetkom dela, niso stalno prebivali ali opravljali svoje glavne poklicne dejavnosti na evropskem ozemlju te države. Pri uporabi te določbe se ne upoštevajo okoliščine, ki izhajajo iz dela za drugo državo ali mednarodno organizacijo;

(b) uradnikom, ki so ali so bili državljani države, na ozemlju katere je kraj njihove zaposlitve, vendar so v desetih letih pred datumom začetka svoje službe stalno prebivali zunaj evropskega ozemlja te države zaradi razlogov, ki niso povezani z opravljanjem dela v državni službi ali v službi mednarodne organizacije.

[...]

2. Uradnik, ki ni in ni nikoli bil državljani države, na katere ozemlju je zaposlen, in ki ne izpolnjuje pogojev iz odstavka 1, ima pravico do nadomestila za prebivanje v tujini v višini ene četrte dodatka za izselitev.

3. Za namene odstavkov 1 in 2 se uradnik, ki je s poroko samodejno pridobil državljanstvo države, na katere ozemlju je zaposlen/-a, in ga ne more vrniti, obravnava enako kakor uradnik iz prve alineje odstavka 1(a).“

12 Člen 7 Priloge VII h Kadrovskim predpisom določa:

„1. Uradnik ima pravico do pavšalnega plačila za stroške svojega prevoza ter prevoza zakonca in vzdrževancev, ki dejansko živijo v njegovem gospodinjstvu:

- (a) ob nastopu službe za pot iz kraja vpoklica v kraj zaposlitve;
- (b) ob prenehanju delovnega razmerja v smislu člena 47 Kadrovskih predpisov za pot iz kraja zaposlitve v matični kraj, kot je določen v odstavku 4 tega člena;
- (c) ob vsaki premestitvi, zaradi katere se spremeni kraj zaposlitve.

V primeru smrti uradnika imajo preživeli zakonec in vzdrževanci pravico do pavšalnega plačila pod enakimi pogoji.

[...]

4. Matični kraj uradnika se določi ob njegovem nastopu službe, načeloma ob upoštevanju kraja vpoklica ali, na izrecno in ustrezno utemeljeno zahtevo, kraja, v katerem je središče interesov uradnika. Tako določen matični kraj se lahko s posebnim sklepom organa za imenovanja spremeni med uradnikovim službovanjem ali po njegovem prenehanju. Vendar se med uradnikovim službovanjem tak sklep sprejme le izjemoma in na podlagi ustreznih dokazil, ki jih predloži uradnik.

[...]“.

13 Člen 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom določa:

„1. Uradniki, upravičeni do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini, imajo v okviru omejitve iz odstavka 2 v vsakem koledarskem letu pravico do pavšalnega plačila, ki je enako stroškom svojega prevoza iz kraja zaposlitve v matični kraj, kot je določen v členu 7, če pa so upravičeni do gospodinjanskega dodatka, se znesek izplača tudi za zakonca in vzdrževance v smislu člena 2.

[...]

2. [...]

Če je matični kraj, kot je določen v členu 7, zunaj ozemelj držav članic Unije ter zunaj držav in ozemelj, navedenih v Prilogi II k Pogodbi o delovanju Evropske unije, in ozemelj držav članic Evropskega združenja za prosto trgovino, pavšalno plačilo temelji na dodatku po kilometru geografske razdalje med uradnikovim krajem zaposlitve in glavnim mestom države članice, katere državljani je.

[...]

4. Odstavki 1, 2 in 3 tega člena veljajo za uradnike, katerih kraj zaposlitve je na ozemlju držav članic. [...]

Pavšalno plačilo temelji na stroških letalskega prevoza za ekonomski razred.“

- 14 Na podlagi povezanih določb členov 22, 26 in 92 PZDU se člena 7 in 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom pod nekaterimi pogoji uporabljata za začasne uslužbence in po analogiji za pogodbene uslužbence.

Dejansko stanje

- 15 Dejansko stanje sporov, kot je predstavljeno v točkah od 8 do 14 prve izpodbijane sodbe in v točkah od 8 do 14 druge izpodbijane sodbe, je mogoče povzeti tako.
- 16 Pritožniki v zadevah C-517/19 P in C-518/19 P so uradniki ali pogodbeni uslužbenci Komisije oziroma Sveta in so razporejeni v Belgijo. Njihov matični kraj je zunaj ozemlja te države članice. Imajo dvojno državljanstvo, med drugim belgijsko državljanstvo. Nobeden od njih ne prejema izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini.
- 17 Medtem ko so bili pritožniki pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 1023/2013 upravičeni do potovalnega časa in povračila letnih potnih stroškov, pa od začetka veljavnosti te uredbe niso več upravičeni do teh ugodnosti, ker ne izpolnjujejo pogoja, ki je zdaj določen v členu 7 Priloge V in členu 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom in v skladu s katerim se navedeni ugodnosti dodelita le uradnikom, ki imajo pravico do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini.
- 18 Pritožniki, ki so se s temi spremembami seznanili z vpogledom v svoj osebni spis, so pri svojih institucijah vložili pritožbe na podlagi člena 91 Kadrovskih predpisov. Te pritožbe so bile zavrnjene.

Postopki pred Splošnim sodiščem

- 19 Pritožniki v zadevi C-517/19 P so 26. avgusta 2014 in 26. januarja 2015 v sodnem tajništvu Sodišča za uslužbence Evropske unije vložili tožbi, vpisani pod opravielnima številka F-85/14 in F-13/15, zaradi razglasitve ničnosti spornih odločb, ki se nanašajo nanje.
- 20 Pritožniki v zadevi C-518/19 P so 29. septembra 2014 v sodnem tajništvu Sodišča za uslužbence vložili tožbo, vpisano pod opravielno številko F-100/14, zaradi razglasitve ničnosti spornih odločb, ki se nanašajo nanje. Devet od teh pritožnikov je 16. februarja 2015 v sodnem tajništvu navedenega sodišča vložilo tožbo, vpisano pod opravielno številko F-27/15, zaradi razglasitve ničnosti odločb o tem, da se jim ne odobri več povračilo letnih potnih stroškov.
- 21 V skladu s členom 3 Uredbe (EU, Euratom) 2016/1192 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2016 o prenosu pristojnosti za odločanje o sporih med Evropsko unijo in njenimi uslužbenci na prvi stopnji na Splošno sodišče (UL 2016, L 200, str. 137) so bile te štiri tožbe v stanju, v katerem so bile 31. avgusta 2016, prenesene na Splošno sodišče. Vpisane so bile pod opravielne številke T-516/16, T-523/16, T-536/16 in T-542/16.

Izpodbijani sodbi

- 22 Pritožniki v zadevah C-517/19 P in C-518/19 P so v utemeljitev tožb navedli tri tožbene razloge, ki so enaki in s katerimi so uveljavljali nezakonitost člena 7 Priloge V in člena 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom. Prvi tožbeni razlog se je nanašal na nezakonitost teh določb, ki izhajajo iz „poseganja

v zvezi z matičnim krajem [pritožnikov]“, drugi na nezakonitost pogoja v zvezi z izselitvenim dodatkom ali nadomestilom za prebivanje v tujini, tretji pa na kršitev načel sorazmernosti, pravne varnosti, pridobljenih pravic in varstva legitimnih pričakovanj ter pravice do spoštovanja družinskega življenja.

- 23 Splošno sodišče je v prvi in drugi izpodbijani sodbi z v bistvu enakimi razlogi zavrnilo vse tožbene razloge pritožnikov in tožbe zavrnilo.
- 24 Splošno sodišče je v zvezi s prvim tožbenim razlogom v bistvu menilo, da spremembe, uvedene z Uredbo št. 1023/2013, niso posegale v določitev matičnega kraja pritožnikov, saj ta še naprej ustvarja učinke, zlasti glede prevoza trupla v matični kraj v primeru smrti v času službovanja in selitve v matični kraj ob prenehanju zaposlitve (točke od 49 do 54 prve izpodbijane sodbe in točke od 47 do 52 druge izpodbijane sodbe).
- 25 V zvezi z drugim tožbenim razlogom, s katerim so pritožniki zakonodajalcu Unije očitali, da je v nasprotju z načelom enakega obravnavanja povračilo letnih potnih stroškov in dodelitev potovalnega časa pogojil s tem, da so upravičeni do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini, je Splošno sodišče najprej menilo – pri čemer se je sklicevalo na sodbo Sodišča za uslužbence z dne 23. januarja 2007, Chassagne/Komisija (F-43/05, EU:F:2007:14, točka 61) – da spada določitev pogojev in podrobnih pravil za povračilo takih stroškov in dodelitev potovalnega časa na področje urejanja, na katerem ima zakonodajalec Unije široko prosto presojo (točka 66 prve izpodbijane sodbe in točka 64 druge izpodbijane sodbe). Splošno sodišče je poudarilo, da se mora sodišče Unije na takem področju omejiti na preveritev „v zvezi s spoštovanjem načel enakosti in načela prepovedi diskriminacije, ali je zadevna institucija uporabila samovoljno ali očitno neustrezno razlikovanje in ali v zvezi z načelom sorazmernosti sprejeti ukrep ni bil očitno neprimeren glede na cilj ureditve“ (točka 67 prve izpodbijane sodbe in točka 65 druge izpodbijane sodbe).
- 26 Dalje, Splošno sodišče je v zvezi s ciljem, ki mu sledita člen 7 Priloge V in člen 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom, opozorilo, da je možnost uradnika, da ohrani osebne stike s krajem svojih glavnih interesov, postala splošno načelo prava javnih uslužbencev Unije, pri čemer je poudarilo, da je zakonodajalec Unije za doseg tega cilja želel posodobiti in racionalizirati pravila na področju potovalnega časa in povračila letnih potnih stroškov in jih vezati na „izseljenski“ status oziroma status „prebivanja v tujini“, da bi bila ta preprostejša za uporabo in preglednejša (točki 68 in 69 prve izpodbijane sodbe in točki 66 in 67 druge izpodbijane sodbe).
- 27 Glede na ta cilj in široko prosto presojo, ki jo ima navedeni zakonodajalec, je Splošno sodišče poudarilo, da položaja uradnikov in uslužbencev, ki prejemajo izselitveni dodatek ali nadomestilo za prebivanje v tujini, ni mogoče primerjati s položajem uradnikov in uslužbencev, ki imajo, tako kot pritožniki, dve državljanstvi, od katerih je eno državljanstvo njihove države zaposlitve, tudi če v njej ni njihov matični kraj. Medtem ko uradnik ali uslužbenec, ki ne pridobi državljanstva svoje države zaposlitve, izkazuje določeno željo po ohranitvi svojih vezi z svojim matičnim krajem, pa dejstvo, da je uradnik ali uslužbenec zaprosil in pridobil državljanstvo države članice zaposlitve, namreč dokazuje, če že ne obstoja zakonskih vezi v tej državi, pa vsaj voljo, da tam vzpostavi središče svojih glavnih interesov. Splošno sodišče je iz tega sklepalo, da sta položaj izseljenca in položaj pritožnikov dva pravno ločena položaja, ki upravičujeta različno obravnavanje na podlagi domneve, da državljanstvo osebe pomeni resen indic obstoja večjega števila tesnih vezi med to osebo in državo njenega državljanstva (točke od 71 do 73 prve izpodbijane sodbe in točke od 69 do 71 druge izpodbijane sodbe).
- 28 Splošno sodišče je poleg tega ugotovilo, da je pravica do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini odvisna tudi od ugotovitve točno določenih dejanskih okoliščin, značilnih za položaj zadevnega uradnika glede na njegov matični kraj, in da uradnik, ki je popolnoma vključen v svojo državo zaposlitve in ki mu torej ni dodeljen izselitveni dodatek ali nadomestilo za prebivanje v tujini, ne more trditi, da je tesneje povezan s svojim matičnim krajem kot uradnik, ki ima pravico do tega dodatka ali nadomestila. Po mnenju Splošnega sodišča torej ni državljanstvo uradnika tisto, ki kaže

le na njegovo povezavo s krajem zaposlitve, ampak je dejanski položaj tisti, ki upravičuje dodelitev dodatka ali nadomestila, katerega namen je tako odprava dejanskih neenakosti med uradniki, ki so vključeni v družbo države zaposlitve, in tistimi, ki niso vključeni v to družbo (točka 73 prve izpodbijane sodbe in točka 71 druge izpodbijane sodbe).

- 29 Nazadnje je Splošno sodišče ugotovilo, da „je treba ob upoštevanju logike sistema kot celote in glede na široko prosto presojo zakonodajalca šteti, da sistem, po katerem se pridobitev potovalnega časa in povračilo stroškov, povezanih z letnim potovanjem, pogojuje z upravičenostjo do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini, glede na njegov cilj ni niti očitno neustrezen niti očitno neprimeren“ ter da zato „ni [bilo] kršeno načelo, da mora imeti vsak uslužbenec možnost ohranjanja osebnega stika s središčem svojih glavnih interesov, ali načelo enakega obravnavanja ali načelo prepovedi diskriminacije“ (točka 75 prve izpodbijane sodbe in točka 73 druge izpodbijane sodbe).
- 30 Glede tretjega tožbenega razloga, ki se je med drugim nanašal na kršitev načela sorazmernosti, je Splošno sodišče razsodilo, da ni mogoče trditi, da je zakonodajalec pri izvajanju svoje široke proste presoje uvedel ukrepe, ki so očitno nesorazmerni glede na cilj, ki ga je želel doseči (točka 86 prve izpodbijane sodbe in točka 84 druge izpodbijane sodbe).
- 31 Natančneje, Splošno sodišče je menilo, da je glede na cilj, na katerega je opozorjeno v uvodni izjavi 24 Uredbe št. 1023/2013, povsem sorazmerno določiti, da uslužbenca, ki ima državljanstvo svojega kraja zaposlitve, v pravem pomenu besede ni mogoče šteti za izseljenega uslužbenca in da so poleg tega nova pravila Kadrovskega predpisa pritožnikom omogočala, prvič, ohranitev vezi z njihovim matičnim krajem, saj se določitev tega kraja po uvedbi teh pravil ni spremenila, in, drugič, tudi ohranitev vezi z državo članico, katere državljanstvo imajo in vezi s katero se štejejo za najmočnejše (točka 82 prve izpodbijane sodbe in točka 80 druge izpodbijane sodbe).
- 32 Poleg tega je Splošno sodišče glede na uvodni izjavi 2 in 12 Uredbe št. 1023/2013, v skladu s katerima mora zakonodajalec v okviru zaposlovanja visokokvalificiranega osebja, tega izbrati „na najširšem možnem geografskem območju med državljani držav članic“ in „zagotoviti stroškovno učinkovitost“, poudarilo, da se je zakonodajalec v okviru svoje široke proste presoje odločil, da omeji povračilo letnih potnih stroškov na uslužbenca, „ki jih bolj potrebujejo“, torej tiste, „ki so bili izseljeni in ki so bili manj vključeni v svojo državo zaposlitve, zato da bi lahko ohranili vezi z državo članico, katere državljanstvo imajo in s katero imajo torej najmočnejše vezi“ (točka 84 prve izpodbijane sodbe in točka 82 druge izpodbijane sodbe).
- 33 Nazadnje, Splošno sodišče je s sklicevanjem na točko 14 sodbe z dne 16. oktobra 1980, Hochstrass/Sodišče (147/79, EU:C:1980:238), opozorilo na to, da čeprav bi iz obrobni položajev izhajale naključne nevšečnosti uvedbe splošne in abstraktne ureditve, zakonodajalcu ni mogoče očitati, da je uporabil kategorizacijo, ker ta po svoji naravi glede na cilj, ki ga uresničuje, ni diskriminatorna (točka 85 prve izpodbijane sodbe in točka 83 druge izpodbijane sodbe).

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

- 34 Pritožniki v zadevi C-517/19 P Sodišču predlagajo, naj:
- prvo izpodbijano sodbo razveljavi;
 - sporne odločbe razglasi za nične v delu, v katerem se nanašajo nanje;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.

35 Komisija Sodišču predlaga, naj:

- pritožbo zavrne in
- pritožnikom naloži plačilo stroškov.

36 Parlament in Svet, ki sta kot intervenienta na prvi stopnji vložila odgovor na pritožbo v skladu s členom 172 Poslovnika Sodišča, prav tako predlagata zavrnitev pritožbe in naložitev plačila stroškov pritožnikom.

37 Pritožniki v zadevi C-518/19 P Sodišču predlagajo, naj:

- drugo izpodbijano sodbo razveljavi;
- sporne odločbe razglasi za nične v delu, v katerem se nanašajo nanje;
- Svetu naloži plačilo stroškov.

38 Svet Sodišču predlaga, naj:

- pritožbo zavrne in
- pritožnikom naloži plačilo stroškov.

39 Parlament, ki je kot intervenient na prvi stopnji vložil odgovor na pritožbo v skladu s členom 172 Poslovnika, prav tako predlaga zavrnitev pritožbe in naložitev plačila stroškov pritožnikom.

40 Predsednik Sodišča je v skladu s členom 54(2) Poslovnika 1. oktobra 2019 zadevi C-517/19 P in C-518/19 P združil za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

Pritožbi

41 Pritožniki v zadevah C-517/19 P in C-518/19 P v utemeljitev svojih dveh pritožb navajajo tri enake pritožbene razloge, od katerih se prvi nanaša na napačno uporabo prava pri opredelitvi obsega sodnega nadzora, drugi na kršitev načela enakega obravnavanja in pojma primerljivosti, ki je lasten zadnjenavedenemu načelu, tretji pa na kršitev načela sorazmernosti.

42 V zvezi s tem in čeprav je tretji pritožbeni razlog, tako kot drugi pritožbeni razlog, v pritožbi naveden pod splošnejšim naslovom, ki se nanaša na kršitev načela enakosti, je tako iz trditev, navedenih v utemeljitev tega tretjega pritožbenega razloga, kot tudi iz priloge k pritožbi, ki vsebuje povzetek navajanih pritožbenih razlogov, razvidno, da se navedeni tretji pritožbeni razlog nanaša le na kršitev načela sorazmernosti in ne na kršitev načela enakega obravnavanja.

Prvi pritožbeni razlog

Trditve strank

43 Pritožniki trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je nadzor nad zakonitostjo Uredbe št. 1023/2013, ki ga je opravilo z vidika načela enakega obravnavanja, omejilo na preverjanje „samovoljnosti“ ali „očitne“ neustreznosti ali neprimernosti glede na zasledovani cilj zadevnih ukrepov.

V zvezi s tem pojasnjujejo, da je Splošno sodišče v točki 67 prve izpodbijane sodbe in v točki 65 druge izpodbijane sodbe napačno menilo, da se mora na področjih, na katerih ima zakonodajalec široko prosto presojo, omejiti na izvedbo takega omejenega nadzora.

- 44 Po mnenju pritožnikov okoliščina, da ima zakonodajalec široko prosto presojo, ni upoštevana za presojo združljivosti določb Uredbe št. 1023/2013 o odobritvi potovalnega časa in povračilu letnih potnih stroškov z načelom enakega obravnavanja.
- 45 Ker je namreč enako obravnavanje splošno načelo, ki se uporablja za javne uslužbence Evropske unije, bi ga moral navedeni zakonodajalec vsekakor spoštovati, sodišče Unije pa bi moralo opraviti celovit nadzor nad zakonitostjo.
- 46 Pritožniki dodajajo, da se obravnavani zadevi razlikujeta od zadeve, v kateri je bila izdana sodba Sodišča za uslužbence z dne 23. januarja 2007, Chassagne/Komisija (F-43/05, EU:F:2007:14), na katero je Splošno sodišče oprlo svoje razlogovanje v izpodbijanih sodbah. Medtem ko se je v zadnjenavedeni zadevi obravnavala le zakonitost spremembe podrobnih pravil za povračilo letnih potnih stroškov, naj bi se namreč ti zadevi nanašali na samo bistvo pravice do navedenega povračila.
- 47 Nazadnje, Splošno sodišče naj bi z umestitvijo proste presoje zakonodajalca nad načelo enakega obravnavanja izkazalo „neupravičeno spoštovanje“ navedene pravice, ki naj bi odločilno vplivalo na izid sporov. V zvezi s tem pritožniki opozarjajo, da je Splošno sodišče z „zelo splošnimi izrazi“ presodilo, da Uredba št. 1023/2013 glede na njen cilj, ob upoštevanju „logike sistema kot celote“ in „široke proste presoje zakonodajalca“ ni „očitno“ nezdružljiva s splošnim načelom enakega obravnavanja.
- 48 Komisija v zadevi C-517/19 P ter Svet in Parlament v zadevah C-517/19 P in C-518/19 P predlagajo zavrnitev prvega pritožbenega razloga.

Presoja Sodišča

- 49 Opozoriti je treba, da v skladu s sodno prakso Sodišča pravna vez med uradniki in upravo temelji na Kadrovskih predpisih in ni pogodbeni. Zato lahko zakonodajalec pravice in obveznosti uradnikov pod pogojem spoštovanja zahtev, ki izhajajo iz prava Unije, kadar koli spremeni (sodbi z dne 22. decembra 2008, Centeno Mediavilla in drugi/Komisija, C-443/07 P, EU:C:2008:767, točka 60, in z dne 4. marca 2010, Angé Serrano in drugi/Parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, točka 82).
- 50 Enako velja za pogodbene uslužbence v zvezi z določbami Kadrovskih predpisov, ki se po analogiji uporabljajo zanje.
- 51 Med temi zahtevami je načelo enakega obravnavanja, določeno v členu 20 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (glej v tem smislu sodbi z dne 22. decembra 2008, Centeno Mediavilla in drugi/Komisija, C-443/07 P, EU:C:2008:767, točka 78, in z dne 4. marca 2010, Angé Serrano in drugi/Parlament, C-496/08 P, EU:C:2010:116, točka 100).
- 52 To načelo v skladu z ustaljeno sodno prakso zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (sodbe z dne 17. julija 2008, Campoli/Komisija, C-71/07 P, EU:C:2008:424, točka 50; z dne 19. decembra 2019, HK/Komisija, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, točka 66, in z dne 8. septembra 2020, Komisija in Svet/Carreras Sequeros in drugi, C-119/19 P in C-126/19 P, EU:C:2020:676, točka 137).
- 53 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je v primeru pravil Kadrovskih predpisov, kot so ta v predmetni zadevi, in ob upoštevanju široke proste presoje, s katero v zvezi z njimi razpolaga zakonodajalec Unije, načelo enakega obravnavanja kršeno le, kadar zakonodajalec uvede razlikovanje, ki je samovoljno ali očitno neustrezno glede na cilj, ki mu sledi zadevna ureditev (glej v tem smislu

sodbe z dne 14. julija 1983, Ferrario in drugi/Komisija, 152/81, 158/81, 162/81, 166/81, 170/81, 173/81, 175/81, od 177/81 do 179/81, 182/81 in 186/81, EU:C:1983:208, točka 13; z dne 17. julija 2008, Campoli/Komisija, C-71/07 P, EU:C:2008:424, točka 64; z dne 15. aprila 2010, Gualtieri/Komisija, C-485/08 P, EU:C:2010:188, točka 72, in z dne 19. decembra 2019, HK/Komisija, C-460/18 P, EU:C:2019:1119, točka 85).

- 54 Ob upoštevanju te sodne prakse Splošno sodišče zato ni napačno uporabilo prava s tem, da je v točki 67 prve izpodbijane sodbe in v točki 65 druge izpodbijane sodbe presodilo, da se mora glede na načelo enakega obravnavanja omejiti na preverjanje, ali zakonodajalec s sprejetjem izpodbijanih določb Uredbe št. 1023/2013 ni uvedel samovoljnega ali očitno neustreznega razlikovanja.
- 55 Glede trditve, da naj bi Splošno sodišče v točki 75 prve izpodbijane sodbe in v točki 73 druge izpodbijane sodbe z zelo splošnimi izrazi razsodilo, da ob upoštevanju „logike sistema kot celote“ in „široke proste presoje zakonodajalca“ Uredba št. 1023/2013 glede na svoj cilj ni „očitno“ nezdružljiva s splošnim načelom enakega obravnavanja, je treba poudariti, da ta trditev temelji na napačnem razumevanju navedenih sodb in jo je treba zato očitno zavrnila kot očitno neutemeljeno.
- 56 Splošno sodišče je namreč šele po tem, ko je v točkah od 65 do 74 prve izpodbijane sodbe in v točkah od 63 do 72 druge izpodbijane sodbe v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 53 te sodbe, ugotovilo, da uradniki in uslužbenci, upravičeni do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini, niso bili v položaju, ki bi bil primerljiv s položajem pritožnikov, razsodilo, da pogojevanje upravičenosti do potovalnega časa in do povračila letnih potnih stroškov, določenih v členu 7 Priloge V oziroma členu 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom, s pravico do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini, glede na cilj teh določb ni bilo niti očitno neustrezno niti očitno neprimerno in torej ni kršilo načela enakega obravnavanja.
- 57 Iz prej navedenega izhaja, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrnila kot neutemeljen.

Drugi pritožbeni razlog

– Trditve strank

- 58 Pritožniki z drugim pritožbenim razlogom, usmerjenim zoper točke od 70 do 73 prve izpodbijane sodbe in zoper točke od 68 do 71 druge izpodbijane sodbe, trdijo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je štelo, da položaj uradnikov in uslužbencev, ki niso upravičeni do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini, ni primerljiv s položajem uradnikov in uslužbencev, ki imajo pravico do takega dodatka ali nadomestila, čeprav se kraj zaposlitve tako prvih kot drugih razlikuje od matičnega kraja.
- 59 V zvezi s tem pritožniki trdijo, da je treba za določitev primerljivosti različnih položajev upoštevati predmet in namen akta, s katerim je uvedeno razlikovanje, ter načela in cilje področja, na katero spada navedeni akt. Uredba št. 1023/2013 pa naj bi pravico uradnika ali uslužbenca, da ohrani osebne stike s svojim matičnim krajem, pogojevala s stopnjo njegove vključenosti v njegov kraj zaposlitve, čeprav imata, kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 68 prve izpodbijane sodbe in v točki 66 druge izpodbijane sodbe, člen 7 Priloge V in člen 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom še vedno isti cilj in imata še vedno isti predmet, in sicer uradnikom in uslužbencem ter njihovim vzdrževanim družinskim članom omogočiti, da vsaj enkrat na leto obiščejo svoj matični kraj, zato da tam ohranijo svoje družinske, socialne in kulturne vezi. Taka možnost naj bi poleg tega postala, kot je Splošno sodišče opozorilo tudi v izpodbijanih sodbah, splošno načelo prava javnih uslužbencev Unije.

- 60 Zato naj bi bili po mnenju pritožnikov glede na predmet in namen zadevnih določb Uredbe št. 1023/2013 vsi uradniki in uslužbenci Unije, katerih matični kraj je v drugi državi, kot je država njihove zaposlitve, v primerljivem položaju ne glede na to, ali prejemajo izselitveni dodatek ali nadomestilo za prebivanje v tujini ali ne. Tako naj bi zakonodajalec z določitvijo, da so le uradniki in uslužbenci, ki prejemajo tak dodatek ali nadomestilo, lahko upravičeni do potovalnega časa in do povračila letnih potnih stroškov, ti ugodnosti pogojeval s stopnjo vključenosti teh uradnikov in uslužbencev v njihov kraj zaposlitve, torej s subjektivnim merilom.
- 61 Pritožniki trdijo, da določitev matičnega kraja uradnika ali uslužbenca zunaj ozemlja države, v kateri je kraj njegove zaposlitve, nikakor ne vpliva na njegovo pravico do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini in obratno. Po njihovem mnenju določitev matičnega kraja uradnika ali uslužbenca in dodelitev izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini zadovoljujeta različne potrebe in interese.
- 62 Zato naj bi Splošno sodišče v točkah 71 in 73 prve izpodbijane sodbe ter v točkah 69 in 71 druge izpodbijane sodbe napačno domnevalo, da je uradnik ali uslužbenec, ki ne prejema izselitvenega dodatka, ker je v obdobju petih let, ki se je končalo šest mesecev pred začetkom dela, stalno prebival ali opravljal svoje glavne poklicne dejavnosti na ozemlju države, v kateri je kraj njegove zaposlitve, nameraval pretrgati svoje vezi s svojim matičnim krajem s tem, da je v kraj zaposlitve prenesel središče svojih glavnih interesov. Prav tako naj to, da uradnik ali uslužbenec pridobi državljanstvo države, v kateri je kraj njegove zaposlitve, ne bi pomenilo, da je nameraval prenesti središče svojih interesov in pretrgati družinske ali premoženjske vezi z matičnim krajem.
- 63 Komisija v zadevi C-517/19 P ter Svet in Parlament v zadevah C-517/19 P in C-518/19 P predlagajo zavrnitev drugega pritožbenega razloga.

– *Presoja Sodišča*

- 64 Kot je navedeno v točki 52 te sodbe, načelo enakega obravnavanja zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je takšna obravnava objektivno upravičena.
- 65 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba za ugotovitev, ali je bilo kršeno navedeno načelo, med drugim upoštevati predmet in cilj določbe, za katero se trdi, da ga krši (sodba z dne 6. septembra 2018, Piessevaux/Svet, C-454/17 P, neobjavljena, EU:C:2018:680, točka 79 in navedena sodna praksa).
- 66 V zvezi s tem je treba poudariti, kot je poudaril tudi generalni pravobranilec v točki 61 sklepnih predlogov, da sta predmet in cilj člena 7 Priloge V in člena 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom z začetkom veljavnosti Uredbe št. 1023/201 v bistvu ostala nespremenjena, saj je namen teh določb še vedno dodelitev ugodnosti, ki morajo uradniku in njegovim vzdrževanim osebam omogočiti, da vsaj enkrat na leto obiščejo svoj matični kraj, da tam ohranijo družinske, socialne in kulturne vezi, pri čemer je treba pojasniti, da se ta kraj na podlagi člena 7(4) Priloge VII določi ob nastopu službe uradnika, tako da se načeloma upošteva kraj njegovega vpoklica ali, na izrecno in ustrezno obrazloženo prošnjo, kraj središča njegovih interesov.
- 67 Ob tem in kot je razvidno iz uvodne izjave 24 Uredbe št. 1023/2013, je zakonodajalec Unije s spremembami člena 7 Priloge V in člena 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom želel v okviru reforme Kadrovskih predpisov za uradnike in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Unije pravila o potovalnem času in povračilu letnih potnih stroškov posodobiti in racionalizirati, tako da jih je vezal na izselitveni status oziroma na status „prebivanja v tujini“, da bi bila njihova uporaba bolj preprosta in bolj pregledna. Poleg tega se ta specifični cilj umešča v splošnejši cilj, in sicer, kot je razvidno iz uvodnih izjav 2 in 12 te uredbe, zagotavljanje stroškovne učinkovitosti v socialno-ekonomskem okviru

v Evropi, ki zahteva sanacijo javnih financ in posebno prizadevanje prav vsake javne uprave in prav vsakega člana osebja, da bi se izboljšala učinkovitost in uspešnost, ob ohranjanju cilja zagotavljanja zaposlovanja kakovostnega osebja na podlagi najširšega možnega geografskega območja.

- 68 S tega vidika se je zakonodajalec ob sprejetju Uredbe št. 1023/2013 odločil, da pravico do potovalnega časa in povračila letnih potnih stroškov veže na „izselitveni status“ v širšem smislu, torej da to pravico podeli samo uradnikom in uslužbencem, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 4 Priloge VII h Kadrovskim predpisom, torej da so upravičeni do izselitvenega dodatka ali nadomestila za bivanje v tujini in to zato, da bi bolje ciljno usmeril te ukrepe in ugodnost iz njih omejil na tiste, ki jih bolj potrebujejo glede na ta izseljenski status oziroma status „prebivanja v tujini“.
- 69 V zvezi s tem je treba opozoriti, po eni strani, da je cilj izselitvenega dodatka izravnava stroškov in posebnih neugodnosti, ki izhajajo iz nastopa zaposlitve v institucijah Unije za uradnike, ki so zato dolžni prenesti svoje prebivališče iz države svojega stalnega prebivališča v državo zaposlitve in se vključiti v novo okolje. Pojem izselitve je odvisen tudi od subjektivnega položaja uradnika, in sicer od stopnje njegove vključenosti v novo okolje, ki je na primer posledica njegovega običajnega prebivališča ali opravljanja glavne poklicne dejavnosti. Namen dodelitve izselitvenega dodatka je torej odpraviti dejansko neenakost med uradniki, ki so vključeni v družbo države zaposlitve, in tistimi, ki niso (sodba z dne 24. januarja 2008, Adam/Komisija, C-211/06 P, EU:C:2008:34, točki 38 in 39 ter navedena sodna praksa).
- 70 Po drugi strani se nadomestilo za prebivanje v tujini na podlagi člena 4(2) Priloge VII h Kadrovskim predpisom dodeli uradniku, ki ne izpolnjuje pogojev za pridobitev izselitvenega dodatka in ni in nikoli bil državljani države, na katere ozemlju je kraj njegove zaposlitve. To nadomestilo je torej namenjeno izravnavi neugodnosti, ki so jih uradniki deležni zaradi svojega statusa tujca, in sicer določeno število nevšečnosti, tako pravnih kot dejanskih, civilne, družinske, izobrazbene, kulturne in politične narave, ki jih nimajo državljani te države (glej v tem smislu sodbo z dne 16. oktobra 1980, Hochstrass/Sodišče, 147/79, EU:C:1980:238, točka 12).
- 71 Iz zgoraj navedenega izhaja, da člen 4 Priloge VII h Kadrovskim predpisom določa objektivna merila, na podlagi katerih je prejemanje dodatkov in nadomestil, ki jih določa, omejeno na uradnike, ki načeloma niso ali so zelo malo vključeni v družbo države zaposlitve in, nasprotno, omogoča predpostavlanje, da so uradniki, ki ne izpolnjujejo pogojev za prejemanje navedenih dodatkov ali nadomestil, v zadostni meri vključeni v državo članico zaposlitve, zaradi česar niso deležni neugodnosti, navedenih v točkah 69 in 70 te sodbe.
- 72 Tako, čeprav njihov matični kraj ni bil določen v državi, v kateri je kraj njihove zaposlitve, imajo uradniki in uslužbenci, kot so pritožniki, ki ne izpolnjujejo pogojev za upravičenost do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini, z navedeno državo tesnejše vezi kot uradniki in uslužbenci, ki izpolnjujejo navedene pogoje, ki *a priori*, kot je Splošno sodišče poudarilo v točki 70 prve izpodbijane sodbe in v točki 68 druge izpodbijane sodbe, nimajo nobene vezi s krajem svoje zaposlitve, saj, prvič, nimajo ali nikoli niso imeli državljanstva države zaposlitve in/ali, drugič, niso nikoli, vsaj ne daljši čas, prebivali ali opravljali svoje poklicne dejavnosti v tej državi.
- 73 Kot je Splošno sodišče pravilno v bistvu presodilo v točki 73 prve izpodbijane sodbe in v točki 71 druge izpodbijane sodbe, uradniki in uslužbenci, kot so pritožniki, ne morejo trditi, da so tesneje povezani s svojim matičnim krajem kot uradnik ali uslužbenec, ki ima pravico do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini. Ta je namreč najmanj vključen v kraj svoje zaposlitve in zato bolj potrebuje ohranjanje vezi s svojim matičnim krajem.
- 74 Zato je Splošno sodišče v točki 71 prve izpodbijane sodbe in v točki 69 druge izpodbijane sodbe pravilno štelo, da uradniki in uslužbenci, ki prejemajo izselitveni dodatek ali nadomestilo za prebivanje v tujini, niso v položaju, primerljivem s položajem pritožnikov.

75 Ob upoštevanju zgoraj navedenih preudarkov je treba drugi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Tretji pritožbeni razlog

– Trditve strank

- 76 Pritožniki s tretjim pritožbenim razlogom trdijo, da je Splošno sodišče v točkah 69 in od 80 do 86 prve izpodbijane sodbe ter v točkah 67 in od 78 do 84 druge izpodbijane sodbe napačno presodilo cilj in sorazmernost člena 7 Priloge V in člena 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom.
- 77 Po eni strani poudarjajo, da je v nasprotju z ugotovitvijo Splošnega sodišča v točki 69 prve izpodbijane sodbe in v točki 67 druge izpodbijane sodbe ureditev, ki izhaja iz Uredbe št. 1023/2013, manj enostavna za uporabo in manj pregledna od ureditve, ki je veljala pred začetkom veljavnosti te uredbe. Medtem ko je bilo s to zadnjenavedeno ureditvijo vsakemu uradniku ali uslužbencu, katerega matični kraj je bil določen v kraju, ki ni kraj zaposlitve, dodeljeno povračilo letnih potnih stroškov, pa naj bi bila pravica do povračila zdaj namreč odvisna od državljanstva zadevnega uradnika ali uslužbenca, njegovega matičnega kraja, njegovega kraja zaposlitve in stopnje njegove vključitve v ta zadnjenavedeni kraj. Splošno sodišče naj bi tako pomešalo pojma izselitve in matičnega kraja, kar naj bi privedlo do nastanka očitnih, povsem arbitrarnih položajev, ker naj povračilo ne bi bilo povezano z razdaljo med matičnim krajem in krajem zaposlitve.
- 78 V zvezi s tem pritožniki omenjajo primer dveh od njih, ki imata matični kraj določen v Peruju oziroma Braziliji. Pojasnjujejo, da bi se, če bi bila ta dva razporejena v delegacijo Unije v Južni Ameriki, njuni letni potni stroški povrnili na podlagi razdalje med njunim krajem zaposlitve in glavnim mestom države članice, katere državljanstvo imata, to je Bruselj (Belgija). Povrnjeni znesek naj bi bil torej občutno večji od zneska, ki bi bil na podlagi starih Kadrovskih predpisov izračunan na podlagi razdalje med njunim krajem zaposlitve in njunim matičnim krajem, saj sta ta kraja na južnoameriški celini.
- 79 Podobno pritožniki omenjajo primer nekoga drugega izmed njih, katerega matični kraj je v Maroku. Navajajo, da če bi bil ta razporejen na Urad Evropske unije za intelektualno lastnino (EUIPO) v Alicanteju (Španija) ali Inštitut za tehnološka predvidevanja Skupnega raziskovalnega središča (JRC) Komisije v Sevilji (Španija), bi bilo povračilo njegovih letnih potnih stroškov izračunano na podlagi razdalje med krajem zaposlitve in Brusljem, to je približno 1800 km, medtem ko je Rabat (Maroko) od Alicanteja ali Sevilje oddaljen manj kot 1000 km.
- 80 Poleg tega pritožniki poudarjajo, da je Splošno sodišče to trditev zavrnilo z nezadostno in skopo obrazložitvijo, saj se je v točki 85 prve izpodbijane sodbe in v točki 83 druge izpodbijane sodbe omejilo na to, da je te položaje opredelilo kot „naključne nevšečnosti“ s sklicevanjem na sodbo z dne 16. oktobra 1980, Hochstrass/Sodišče (147/79, EU:C:1980:238).
- 81 Pritožniki po drugi strani trdijo, da Uredba št. 1023/2013 prav tako ni primerna za uresničitev zatrjevanega cilja, in sicer, kot je poudarilo Splošno sodišče v točki 84 prve izpodbijane sodbe in v točki 82 druge izpodbijane sodbe, pridržanje upravičenosti do pravice do povračila letnih potnih stroškov za uradnike in uslužbence, ki jih „najbolj potrebujejo“, in sicer tiste, ki so „izseljeni“ ali „prebivajo v tujini“.
- 82 V zvezi s tem pritožniki poudarjajo, da uradnik ali uslužbenec, čigar matični kraj je zunaj Unije in ki prejema izselitveni dodatek ali nadomestilo za prebivanje v tujini, ni upravičen do povračila svojih letnih potnih stroškov, če je njegov kraj zaposlitve oddaljen manj kot 200 km od glavnega mesta države članice, katere državljan je, čeprav bi z vidika zakonodajalca Unije spadal med tiste, ki ga najbolj potrebujejo.

- 83 Komisija v zadevi C-517/19 P ter Svet in Parlament v zadevah C-517/19 P in C-518/19 P predlagajo zavrnitev tretjega pritožbenega razloga.

– *Presoja Sodišča*

- 84 Opozoriti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo sorazmernosti eno od splošnih načel prava Unije, ki zahteva, da morajo biti ukrepi, ki se izvajajo na podlagi določbe prava Unije, primerni za uresničenje legitimnih ciljev, zastavljenih z zadevno ureditvijo, in ne smejo prekoračiti tistega, kar je potrebno za njihovo doseganje (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 76 in navedena sodna praksa).
- 85 V zvezi s sodnim nadzorom nad spoštovanjem teh pogojev je bilo v točki 53 te sodbe že ugotovljeno, da ima zakonodajalec Unije v zvezi s pravili Kadrovskih predpisov, kot so zadevna, široko prosto presojo.
- 86 Tako ne gre za vprašanje, ali je bil ukrep, sprejet na takem področju, edini ali najboljši mogoč, temveč lahko na zakonitost tega ukrepa vpliva samo njegova očitna neprimernost glede na cilj, ki ga pristojne institucije želijo doseči (sodba z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 77 in navedena sodna praksa).
- 87 V obravnavanem primeru je, kot je bilo poudarjeno v točki 67 te sodbe, iz uvodne izjave 24 Uredbe št. 1023/2013 razvidno, da je zakonodajalec Unije v okviru reforme Kadrovskih predpisov za uradnike in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Unije želel posodobiti in racionalizirati pravila o potovalnem času in povračilu letnih potnih stroškov, tako da jih je vezal na izseljenski status ali status „prebivanja v tujini“, da bi bila njihova uporaba preprostejša in preglednejša.
- 88 V zvezi s tem pritožniki na eni strani trdijo, da v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče ugotovilo v točki 84 prve izpodbijane sodbe in v točki 82 druge izpodbijane sodbe, te določbe ne ustrezajo temu cilju. Ureditev, ki je veljala pred reformo z Uredbo št. 1023/2013, naj bi bila namreč preprostejša za uporabo in preglednejša, ker sta z novo ureditvijo dodelitev potovalnega časa in povračilo letnih potnih stroškov odvisna od številnih različnih dejanskih meril, navedenih v točki 77 te sodbe.
- 89 Vendar takega očitka ni mogoče sprejeti. Čeprav je namreč, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 78 sklepnih predlogov, člen 7 Priloge V in člen 8 Priloge VII h Kadrovskim predpisom, ki se nanašata na zadevni ugodnosti, treba zdaj razlagati v povezavi s členom 4 te priloge, ki se nanaša na izselitveni dodatek ali nadomestilo za prebivanje v tujini, se zadnjenavedena določba uporablja na podlagi objektivnih meril in je napisana dovolj natančno in jasno, da zagotavlja preprosto in pregledno uporabo prvonavedenih določb Kadrovskih predpisov v skladu s ciljem zakonodajalca, navedenim v uvodni izjavi 24 Uredbe št. 1023/2013.
- 90 Poleg tega je treba v zvezi s položaji, ki so jih navedli pritožniki in so opisani v točkah 78 in 79 te sodbe, ugotoviti, da so ti hipotetični ali teoretični, ker pritožniki niso trdili, da bi bili nekateri od njih razporejeni v delegacijo Unije v Južni Ameriki, EUIPO v Alicanteju ali Inštitut za tehnološka predvidevanja JRC v Sevilji.
- 91 Iz sodne prakse pa izhaja, da uradnik ali uslužbenec ni upravičen delovati v interesu prava ali institucij in lahko v utemeljitev pravnega sredstva uveljavlja le očitke, ki se nanašajo nanj osebno (sklep z dne 8. marca 2007, Strack/Komisija, C-237/06 P, EU:C:2007:156, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 92 Po drugi strani je treba v zvezi s trditvijo pritožnikov, navedeno v točki 81 te sodbe, da Uredba št. 1023/2013 ni primerna za uresničitev cilja, da se upravičenost do povračila letnih potnih stroškov pridrži uradnikom in uslužbencem, ki jih „najbolj potrebujejo“, in sicer tistim, ki so „izseljeni“ ali „prebivajo v tujini“, poudariti, kot je bilo opozorjeno v točki 67 te sodbe, da se cilj posodobitve in

racionalizacije zlasti pravil na področju povračila letnih potnih stroškov s tem, da se jih veže na izseljenski status ali status „prebivanja v tujini“, umešča v splošnejši cilj, in sicer zagotavljanje stroškovne učinkovitosti v socialno-ekonomskem okviru v Evropi, ki zahteva sanacijo javnih financ in posebno prizadevanje prav vsake javne uprave in prav vsakega člana osebja, da bi se izboljšala učinkovitost in uspešnost, ob ohranjanju zaposlovanja kakovostnega osebja na podlagi najširšega možnega geografskega območja.

- 93 Omejitev povračila letnih potnih stroškov le na uradnike in uslužbence, ki so upravičeni do izselitvenega dodatka ali nadomestila za prebivanje v tujini, to je na tiste, ki so najmanj vključeni v svojo državo zaposlitve in ki zato najbolj potrebujejo ohranitev vezi s svojim matičnim krajem, pa je primerna za to, da prispeva k uresničitvi splošnejšega cilja, ki mu sledi zakonodajalec in ki je naveden v prejšnji točki, in sicer zagotoviti stroškovno učinkovitost v zvezi z javnimi uslužbenci Unije ob ohranjanju zaposlovanja kakovostnega osebja na podlagi najširšega možnega geografskega območja.
- 94 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 77 sklepnih predlogov, je namreč zakonodajalec v okviru širokega polja proste presoje med različnimi možnimi rešitvami izbral omejitev števila upravičencev do zadevnih ugodnosti, tako da je izključil kategorijo uradnikov in uslužbencev, kot so pritožniki, za katere je menil, da je njihova vez z matičnim krajem manj tesna.
- 95 Zato je Splošno sodišče v točki 86 prve izpodbijane sodbe in v točki 84 druge izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da ni mogoče trditi, da je zakonodajalec pri izvajanju svoje široke proste presoje uvedel ukrepe, ki so očitno nesorazmerni glede na zasledovani cilj.
- 96 V zvezi s tem položaj, ki so ga navedli pritožniki in je opisan v točki 82 te sodbe, ne more omajati te ugotovitve.
- 97 Tak položaj, ki predpostavlja pravico do izselitvenega dodatka ali nadomestila za bivanje v tujini, je namreč hipotetičen ali teoretičen, ker noben od pritožnikov ne prejema takega dodatka ali nadomestila.
- 98 Zato je treba tretji pritožbeni razlog kot neutemeljen zavrni.
- 99 Ob upoštevanju vsega prej navedenega je treba pritožbi v celoti zavrni.

Stroški

- 100 Člen 184(2) Poslovnika določa, da če pritožba ni utemeljena, o stroških odloči Sodišče.
- 101 V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) navedenega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Če intervenientka na prvi stopnji, ki sama ni vložila pritožbe, sodeluje v postopku pred Sodiščem, lahko to na podlagi člena 184(4) Poslovnika odloči, da nosi svoje stroške. Nazadnje, v skladu s členom 140(1) tega poslovnika, ki se na podlagi člena 184(1) navedenega poslovnika ravno tako uporablja za pritožbeni postopek, države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.
- 102 V zadevi C-517/19 P je Komisija predlagala, naj se pritožnikom naloži plačilo stroškov, in ker ti s pritožbenimi razlogi niso uspeli, se jim naloži, da poleg svojih stroškov nosijo tudi stroške Komisije.
- 103 Parlament in Svet kot intervenienta pred Splošnim sodiščem nosita vsak svoje stroške.
- 104 V zadevi C-518/19 P je Svet predlagal, naj se pritožnikom naloži plačilo stroškov, in ker ti s pritožbenimi razlogi niso uspeli, se jim naloži, da poleg svojih stroškov nosijo tudi stroške Sveta.

105 Parlament kot intervenient pred Splošnim sodiščem nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Pritožbi v zadevah C-517/19 P in C-518/19 P se zavrneta.**
- 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, Evelyne Vandevoorde, Lucian Micu in Hassan Orfe El nosijo svoje stroške in stroške Evropske komisije v zvezi s pritožbo v zadevi 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 in Despina Kanellou nosijo svoje stroške in stroške Sveta Evropske unije v zvezi s pritožbo v zadevi C-518/19 P.**
- 4. Svet Evropske unije nosi svoje stroške v zvezi s pritožbo v zadevi C-517/19 P.**
- 5. Evropski parlament nosi svoje stroške v zvezi s pritožbama v zadevah C-517/19 P in C-518/19 P.**

Podpisi