Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PRIIT PIKAMÄE
prednesené 21. októbra 2020[1]

Spojené veci C-517/19 P a C-518/19 P

Maria Alvarez y Bejarano,
Ana-Maria Enescu,
Lucian Micu,
Angelica Livia Salanta,
Svetla Shulga,
Soldimar Urena de Poznanski,
Angela Vakalis,
Luz Anamaria Chu,
Marli Bertolete,
Maria Castro Capcha,
Hassan Orfe El,
Evelyne Vandevoorde
proti
Európskej komisii (C-517/19 P)
a
Jakovi Ardalicovi,
Liliane Bicanovej,
Monice Brunettovej,
Claudii Istocovej,
Sylvii Jametovej,
Despine Kanellouovej,
Christianovi Stouraitisovi,
Abdelhamidovi Azbairovi,
Abdelovi Bouzanihovi,
Bobovi Kitenge Ya Musengaovi,
El Miloud Sadikim,
Cam Tran Thiovi
proti

Rade Európskej únie (C-518/19 P)

„Odvolanie – Verejná služba – Služobný poriadok úradníkov Európskej únie – Reforma z 1. januára 2014 – Článok 7 prílohy V – Články 4, 7 a 8 prílohy VII – Nové ustanovenia týkajúce sa ročnej paušálnej náhrady cestovných výdavkov z miesta výkonu práce na miesto pôvodu a priznania dovolenky na návštevu domovskej krajiny – Súvislosť s postavením osoby bývajúcej alebo pracujúcej v zahraničí – Námietka nezákonnosti – Charta základných práv Európskej únie – Článok 20 – Rovnosť pred zákonom – Intenzita súdneho preskúmania“

1 Jazyk prednesu: francúzština.

I. Úvod

1. Odvolatelia sa týmito odvolaniami domáhajú zrušenia rozsudkov Všeobecného súdu Európskej únie z 30. apríla 2019, Alvarez y Bejarano a i./Komisia (T-516/16 a T-536/16, neuverejnený, EU:T:2019:267), a Ardalic a i./Rada (T-523/16 a T-542/16, neuverejnený, EU:T:2019:272) (ďalej spolu len „napadnuté rozsudky“), ktorými bola zamietnutá ich žaloba o neplatnosť rozhodnutí Európskej komisie a Rady Európskej únie založená na námietke nezákonnosti článku 7 prílohy V a článku 8 prílohy VII služobného poriadku úradníkov Európskej únie, pričom uvedenými rozhodnutiami im na základe týchto ustanovení bolo od 1. januára 2014 odopreté priznanie ročnej paušálnej náhrady cestovných výdavkov a dovolenky na návštevu domovskej krajiny.

2. Postupné reformy Služobného poriadku úradníkov Európskej únie a zrušenie alebo obmedzenie výhod, ktoré ich niekedy sprevádza, sú dôvodom sporov medzi úradníkmi alebo zamestnancami a inštitúciami, ktoré ich zamestnávajú. Po otázke zníženia počtu dní ročnej dovolenky zamestnancov pôsobiacich v tretej krajine [2] musí Súdny dvor rozhodnúť o zákonnosti ustanovení služobného poriadku vyplývajúcich z 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 [3], ktorými sa obmedzuje ročná náhrada cestovných výdavkov a tzv. čas na cestu, čo je predchádzajúci zaužívaný názov tejto dovolenky.

3. Súdny dvor má v prejednávaných veciach príležitosť objasniť najmä rozsah súdneho preskúmania dodržiavania rovnosti pred zákonom v rámci výkonu právomoci voľnej úvahy zo strany normotvorcu, ktorý prijal služobný poriadok.

II. Právny rámec

4. Nariadenie č. 31 (EHS)/11 (Euratom), ktorým sa stanovuje služobný poriadok úradníkov a podmienky zamestnávania zamestnancov Európskeho hospodárskeho spoločenstva a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu [4] [*neoficiálny preklad*] (ďalej len „služobný poriadok“), bolo viackrát zmenené, najmä nariadením č. 1023/2013, ktoré nadobudlo účinnosť 1. januára 2014.

5. Článok 7 prílohy V služobného poriadku 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.“ [5]

2 Pozri rozsudok z 8. septembra 2020, Komisia a Rada/Carreras Sequeros a i. (C-119/19 P a C-126/19 P, EU:C:2020:676).

3 Ú. v. EÚ L 287, 2013, s. 15.

4 Ú. v. ES 45, 1962, s. 1385.

5 Analogicky sa uplatní na zmluvných zamestnancov na základe článku 91 podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov.

6. Článok 4 prílohy VII služobného poriadku stanovuje:

„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).“ [6]

7. 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 vyžadujúcom zmenu jeho miesta výkonu práce.

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

…

6 Pred reformou služobného poriadku, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2014, ako aj po nej sa toto ustanovenie analogicky uplatní na zmluvných zamestnancov na základe článku 92 podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov.

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.

…“

8. Článok 8 prílohy VII 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. Paušálna platba vychádza z príspevku na kilometer geografickej vzdialenosti medzi miestom výkonu práce úradníka a jeho miestom pôvodu.

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. Úradníci, ktorých miesto pôvodu sa 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, a ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi jedného z členských štátov, nemajú nárok na paušálnu platbu.

…

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.“ [7]

III. Okolnosti predchádzajúce sporom

A. Vec C-517/19 P

9. Pani Alvarez y Bejarano a jedenásť ďalších osôb sú úradníkmi alebo zmluvnými zamestnancami Komisie, ktorí pôsobia v Belgicku. Všetci majú dvojité občianstvo, pričom sú aj štátnymi príslušníkmi štátu výkonu práce. Nepoberajú príspevok na expatriáciu ani na zahraničné bydlisko upravený v článku 4 prílohy VII služobného poriadku, ktorý nebol zmenený nariadením č. 1023/2013.

7 Články 7 a 8 prílohy VII služobného poriadku zmenené nariadením č. 1023/2013 sa v zásade analogicky uplatnia na zmluvných zamestnancov na základe článku 92 podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov.

10. Sedem z týchto dvanástich osôb má miesto pôvodu v Európskej únii alebo v zámorských krajinách a územiach uvedených v prílohe II Zmluvy FEÚ, zatiaľ čo ostatných päť osôb má miesto pôvodu mimo území členských štátov Únie, Európskeho združenia voľného obchodu (EZVO) alebo území uvedených v tejto prílohe II. Jedenásti úradníci alebo zamestnanci sú štátnymi príslušníkmi štátu svojho miesta pôvodu, zatiaľ čo miesto pôvodu jednej úradníčky, ktorá má belgické a panamské občianstvo, sa nachádza v autonómnej oblasti Azorské ostrovy (Portugalsko).

11. Po nadobudnutí účinnosti nariadenia č. 1023/2013 prijala Komisia všeobecné ustanovenia na vykonávanie článku 8 prílohy VII služobného poriadku a rozhodnutie týkajúce sa dovolenky.

12. Keďže osobné spisy pani Alvarez y Bejarano a jedenástich ďalších dotknutých osôb boli pozmenené v dôsledku prijatia týchto aktov, tieto osoby od 1. januára 2014 nemajú nárok na paušálnu ročnú náhradu cestovných výdavkov ani na dovolenku na návštevu domovskej krajiny (ďalej len „predmetné výhody“), predtým čas na cestu, pričom tieto výhody boli pred uvedeným dátumom poskytované úradníkom alebo zamestnancom, ktorí mali rovnako ako dotknuté osoby miesto pôvodu odlišné od miesta výkonu práce.

13. Keďže Komisia zamietla sťažnosti podané proti týmto zmenám v osobných spisoch, dotknuté osoby podali žaloby na Všeobecnom súde (spojené veci T-516/16 a T-536/16).

B. Vec C-518/19 P

14. Okolnosti predchádzajúce sporu vo veci C-518/19 P sú v podstate obdobné ako vo veci C-517/19 P.

15. Pán Ardalic a jedenásť ďalších osôb sú úradníkmi alebo zmluvnými zamestnancami Rady, majú všetci dvojité občianstvo, pričom sú aj štátnymi príslušníkmi štátu výkonu práce, a nepoberajú príspevok na expatriáciu ani na zahraničné bydlisko.

16. Šesť z nich má miesto pôvodu v Únii alebo v zámorských krajinách a územiach uvedených v prílohe II Zmluvy o FEÚ, zatiaľ čo ostatných šesť osôb má miesto pôvodu mimo území členských štátov Únie, EZVO alebo území uvedených v tejto prílohe II.

17. Jedenásti odvolatelia sú štátnymi príslušníkmi štátu svojho miesta pôvodu, zatiaľ čo miesto pôvodu jedného zamestnanca, ktorý má belgické a chorvátske občianstvo, sa nachádza v Srbsku.

18. Rovnako ako úradníci alebo zamestnanci vo veci C-517/19 P pán Ardalic a jedenásť ďalších dotknutých osôb od 1. januára 2014 nemá nárok na predmetné výhody v dôsledku nadobudnutia účinnosti nariadenia č. 1023/2013 a dvoch rozhodnutí generálneho tajomníka Rady.

19. Keďže Rada zamietla sťažnosti podané proti zmenám v osobných spisoch, pán Ardalic a jedenásť ďalších dotknutých osôb podalo žaloby na Všeobecnom súde (veci T-523/16 a T-542/16).

IV. Konanie na Všeobecnom súde a napadnuté rozsudky

20. Pani Alvarez y Bejarano a 23 ďalších úradníkov alebo zamestnancov (ďalej len „odvolatelia“) jednotlivými žalobami v prvostupňovom konaní, ktorými sa domáhali zrušenia nepriaznivých rozhodnutí, ktoré boli voči nim vydané, namietali nezákonnosť článku 7 prílohy V a článku 8 prílohy VII služobného poriadku v znení nariadenia č. 1023/2013, pričom na podporu žalôb uviedli tri

výhrady založené po prvé na nezákonnosti vyplývajúcej zo „spochybnenia miesta pôvodu žalobcov“, po druhé na nezákonnosti podmienky priznania nároku na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko a po tretie na porušení zásady proporcionality, právnej istoty, nadobudnutých práv a ochrany legitímnej dôvery, ako aj práva na rešpektovanie rodinného života.

21. Všeobecný súd žaloby zamietol v celom rozsahu.

V. Návrhy účastníkov konania a konanie na Súdnom dvore

A. Vo veci C-517/19 P

22. Odvolatelia vo veci C-517/19 P navrhujú, aby Súdny dvor:

– zrušil rozsudok Všeobecného súdu z 30. apríla 2019 v spojených veciach T-516/16 a T-536/16, Alvarez y Bejarano a i./Komisia,

– zrušil rozhodnutie Komisie neposkytnúť už odvolateľom od roku 2014 čas na cestu ani ročnú náhradu cestovných výdavkov,

– zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

23. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol odvolanie,

– zaviazal odvolateľov na náhradu trov konania.

24. 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.

B. Vo veci C-518/19 P

25. Odvolatelia vo veci C-518/19 P navrhujú, aby Súdny dvor:

– zrušil rozsudok Všeobecného súdu z 30. apríla 2019 v spojených veciach T-523/16 a T-542/16, Ardalic a i./Rada,

– zrušil rozhodnutie generálneho tajomníka Rady Európskej únie neposkytnúť už odvolateľom od 1. januára 2014 čas na cestu ani ročnú náhradu cestovných výdavkov,

– zaviazal Radu na náhradu trov konania.

26. Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol odvolanie,

– zaviazal odvolateľov na náhradu trov konania.

27. 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.

28. 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.

29. Účastníci konania boli vypočutí na pojednávaní, ktoré sa na Súdnom dvore uskutočnilo 1. júla 2020.

VI. Právna analýza

30. Odvolatelia uvádzajú na podporu svojich odvolaní dva odvolacie dôvody, z ktorých prvý je založený na nesprávnom právnom posúdení Všeobecného súdu pri vymedzení rozsahu svojho súdneho preskúmania a druhý na porušení zásady rovnosti zaobchádzania.

A. O prvom odvolacom dôvode

31. Je nesporné, že Všeobecný súd v oboch napadnutých rozsudkoch uskutočnil obmedzené preskúmanie zákonnosti s odôvodnením, že stanovenie podmienok a spôsobu uplatnenia ročnej náhrady cestovných výdavkov a času na cestu patrí do oblasti právnych predpisov, v ktorej má normotvorca širokú právomoc voľnej úvahy. Všeobecný súd sa domnieval, že v takej oblasti môže v súvislosti s dodržiavaním zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie skúmať iba to, či 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.

32. Odvolatelia vo svojich odvolaniach tvrdia, že Všeobecný súd sa tým dopustil nesprávneho právneho posúdenia a že mal v rámci skúmania dodržiavania zásady rovnosti zaobchádzania vykonať úplné preskúmanie. Skutočnosť, že normotvorca Únie má širokú právomoc voľnej úvahy, je sama osebe nepodstatná pri odpovedi na otázku, či sporná právna úprava vytvárala nerovnosť v zaobchádzaní medzi úradníkmi.

33. Túto argumentáciu podľa môjho názoru nie je možné prijať z nižšie uvedených dôvodov. Po krátkom pripomenutí podmienok uplatnenia obmedzeného skúmania zákonnosti zo strany súdu Únie sa budem zaoberať otázkou súdneho preskúmania dodržiavania rovnosti pred zákonom a následne otázkou vplyvu prípadnej diskriminácie na základe štátnej príslušnosti na rozsah tohto skúmania, o ktorej sa diskutovalo na pojednávaní.

1. O uplatnení obmedzeného súdneho preskúmania

34. Ustálená judikatúra Súdneho dvora priznáva normotvorcovi Únie v rámci výkonu právomocí, ktoré sú mu zverené, širokú mieru voľnej úvahy, keď pri svojej činnosti musí uskutočňovať voľby politickej, hospodárskej a sociálnej povahy a komplexné posúdenie a hodnotenie.[8]

8 Pozri najmä rozsudky zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 57), ako aj z 30. januára 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, bod 44).

35. Táto právomoc voľnej úvahy je síce normotvorcovi pravidelne priznávaná v poľnohospodárskej, sociálnej a obchodnej oblasti alebo v oblasti životného prostredia, bola mu však priznaná aj v rámci reforiem služobného poriadku. Z judikatúry tak vyplýva, že normotvorca má širokú mieru voľnej úvahy, na základe ktorej môže prispôsobovať služobný poriadok a kedykoľvek meniť práva a povinnosti úradníkov, dokonca aj v ich neprospech, pričom právny vzťah medzi úradníkmi a správnym orgánom má služobnú, a nie zmluvnú povahu. [9]

36. Ako zdôrazňuje Rada, podľa judikatúry sú s právnymi predpismi v oblasti verejnej služby spojené voľby politickej, hospodárskej a sociálnej povahy, a teda normotvorca služobného poriadku musí uskutočňovať komplexné posúdenie a hodnotenie, pri ktorom má širokú právomoc voľnej úvahy.

37. Súdny dvor ďalej uviedol, že intenzita skúmania zákonnosti musí byť v situácii, keď normotvorca Únie uskutočňuje komplexné hospodárske posúdenie, ešte nižšia, keď „má dotknutý akt všeobecnú pôsobnosť“ [10]. V prejednávanej veci je však nesporné, že žaloby podané na Všeobecnom súde boli založené výlučne na námietke nezákonnosti článku 7 prílohy V a článku 8 prílohy VII služobného poriadku. Odvolatelia dotknutým inštitúciám nevytýkajú, že sa dopustili nesprávneho posúdenia, ale tvrdia len to, že jednotlivé zamietavé rozhodnutia, pokiaľ ide o náhradu cestovných výdavkov a dovolenku na návštevu domovskej krajiny, ktoré sú určené každému z nich, sú nesprávne, keďže vychádzajú z noriem, ktoré sú samy osebe protizákonné.

38. V tejto súvislosti priznanie širokej právomoci voľnej úvahy normotvorcovi služobného poriadku podľa môjho názoru nevyvoláva nijaké pochybnosti, v dôsledku čoho súd musí vykonať obmedzené skúmanie zákonnosti. Preto sa súdne preskúmanie veci samej musí obmedziť na overenie toho, či výkon tejto právomoci nie je postihnutý zjavnou chybou alebo zneužitím právomoci alebo či predmetné inštitúcie zjavne neprekročili medze svojej voľnej úvahy. [11]

39. So záujmom konštatujem, že odvolatelia nepopierajú existenciu právomoci voľnej úvahy normotvorcu služobného poriadku, keďže túto skutočnosť dotknuté osoby považujú za neúčinnú z hľadiska parametra zákonnosti, ktorý mal normotvorca dodržať a ktorý údajne nedodržal, konkrétne zásady rovnosti zaobchádzania.

2. O skúmaní dodržiavania zásady rovnosti zaobchádzania

40. Zásada rovnosti zaobchádzania patrí medzi všeobecné zásady práva Únie, ktorej zásadnú povahu zakotvuje článok 20 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a článok 6 ods. 1 ZEÚ jej priznáva rovnakú právnu silu ako Zmluvám. Ako vyplýva z článku 51 ods. 1 Charty, jej ustanovenia sú určené predovšetkým inštitúciám Únie, ktoré sú v dôsledku toho povinné dodržiavať práva, ktoré stanovuje. [12]

9 Pozri rozsudky zo 16. októbra 1980, Hochstrass/Súdny dvor (147/79, EU:C:1980:238, bod 12); z 22. decembra 2008, Centeno Mediavilla a i./Komisia (C-443/07 P, EU:C:2008:767, body 60 a 91), ako aj zo 4. marca 2010, Angé Serrano a i./Parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, body 82, 86 a 93).

10 Pozri rozsudok z 19. novembra 1998, Spojené kráľovstvo/Rada (C-150/94, EU:C:1998:547, bod 54).

11 Pozri najmä rozsudky z 22. novembra 2001, Holandsko/Rada (C-110/97, EU:C:2001:620, bod 62), a z 2. júla 2009, Bavaria a Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, bod 82).

12 Pozri rozsudky z 19. septembra 2013, Preskúmanie Komisia/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, bod 39), a 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 110).

41. Súdny dvor jasne uviedol, že normotvorca musí pri prijímaní pravidiel platných najmä v oblasti európskej verejnej služby dodržiavať všeobecnú zásadu rovnosti zaobchádzania.[13] Táto zásada teda patrí medzi právne normy vyššieho stupňa, ktoré normotvorca musí dodržiavať aj pri výkone svojej právomoci voľnej úvahy a ktorých dodržiavanie overuje Súdny dvor, v tomto prípade však len pomocou obmedzeného preskúmania zákonnosti.[14] V tomto smere poukazujem na to, že odvolatelia neuviedli nijaký odkaz na judikatúru, ktorý by mohol odôvodniť ich tvrdenie týkajúce sa uplatnenia úplného súdneho preskúmania, pokiaľ ide o dodržiavanie zásady rovnosti zaobchádzania.

42. Je síce nesporné, že pri skúmaní judikatúry Súdneho dvora môže vzniknúť obraz fotografie s nejasnými kontúrami, trochu rozmazaný, a to z dôvodu pomerne rôznorodých použitých formulácií. Zdá sa však, že s určitým odstupom môže z konsolidovaného čítania rozhodnutí Súdneho dvora vyplynúť pevná línia judikatúry. Môžem teda poukázať na to, že o porušenie zásady rovnosti zaobchádzania ide vtedy, ak je na dve kategórie osôb, ktorých skutková a právna situácia sa podstatne neodlišuje, uplatnené odlišné zaobchádzanie alebo ak sa s rozdielnymi situáciami zaobchádza rovnako, pričom takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené.[15] Pokiaľ normotvorca služobného poriadku vykonáva svoju právomoc voľnej úvahy, súd ho sankcionuje, len ak sa dopustí svojvoľného alebo zjavne neprimeraného rozlišovania so zreteľom na cieľ, ktorý sleduje.[16] Posledná uvedená formulácia, pomerne nedokonalá, síce nie je vždy *expressis verbis* uvedená v rozhodnutiach Súdneho dvora, uplatnenie obmedzeného preskúmania zákonnosti však považujem za nepochybné.

43. Toto určenie intenzity skúmania, ktorú Všeobecný súd správne stanovil, si podľa môjho názoru zaslúži odsúhlasenie z dôvodov, ktoré sú vlastné každému inštitucionálnemu usporiadaniu demokratického štátu a ktoré sú vyjadrené jedným výrazom: rozdelenie právomocí. V tomto smere treba pripomenúť, že Zmluvami bol zavedený systém rozdelenia právomocí medzi jednotlivé inštitúcie Únie, ktorý každej z nich dáva vlastné poslanie v inštitucionálnej štruktúre Únie a pri plnení úloh, ktorými je poverená. Dodržiavanie inštitucionálnej rovnováhy znamená, že každá inštitúcia pri vykonávaní svojich právomocí rešpektuje právomoci ďalších inštitúcií.[17]

44. Určenie práv a povinností zamestnancov európskej verejnej služby vyplýva v prvom rade zo zodpovednosti normotvorcu služobného poriadku. Obmedzenie skúmania zo strany Súdneho dvora je nutné najmä vtedy, keď sa uvedený normotvorca, ako je to v prejednávanej veci, musí rozhodovať medzi rozdielnymi záujmami, a teda musí uskutočňovať voľby v rámci politického rozhodovania, ktoré je v jeho vlastnej zodpovednosti.[18]

13 Pozri 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, body 99 a 100).

14 Pozri najmä rozsudky z 26. marca 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (58/86, EU:C:1987:164, body 12 až 17), z 8. júna 1989, AGPB (167/88, EU:C:1989:234, body 28 až 33), z 21. februára 1990, Wuidart a i. (267/88 až 285/88, EU:C:1990:79, body 13 až 18), zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 59), z 12. mája 2011, Luxembursko/Parlament a Rada (C-176/09, EU:C:2011:290, bod 50), z 8. júna 2010, Vodafone a i. (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 52), zo 4. mája 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 97), ako aj z 30. apríla 2019, Taliansko/Rada (Povolené výlovy stredomorského mečiara veľkého) (C-611/17, EU:C:2019:332, bod 56).

15 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. apríla 2010, Gualtieri/Komisia (C-485/08 P, EU:C:2010:188, bod 70); zo 6. septembra 2018, Piessevaux/Rada (C-454/17 P, neuverejnený, EU:C:2018:680, bod 78), ako aj z 22. decembra 2008, Centeno Mediavilla a i./Komisia (C-443/07 P, EU:C:2008:767, bod 76).

16 Pozri rozsudky zo 7. júna 1972, Sabbatini-Bertoni/Parlament (20/71, EU:C:1972:48, bod 13); z 15. januára 1981, Vutera/Komisia (1322/79, EU:C:1981:6, bod 9); 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 zo 6. septembra 2018, Piessevaux/Rada (C-454/17 P, neuverejnený, EU:C:2018:680, bod 69).

17 Pozri rozsudky zo 4. októbra 1991, Parlament/Rada (C-70/88, EU:C:1991:373, body 21 a 22), ako aj z 15. novembra 2011, Komisia/Nemecko (C-539/09, EU:C:2011:733, bod 56). Ďalej treba uviesť, že podstatou každej zákonodarnej činnosti je uskutočňovať voľby, t. j. uplatňovať rozdiely v zaobchádzaní prostredníctvom kategorizácie.

18 Pozri rozsudok z 8. februára 2000, Emesa Sugar (C-17/98, EU:C:2000:70, bod 53).

3. O vplyve prípadnej diskriminácie na základe štátnej príslušnosti

45. Na pojednávaní sa diskutovalo o tom, aký vplyv má na intenzitu súdneho preskúmania prípadná diskriminácia z dôvodu štátnej príslušnosti. Tieto diskusie nadviazali na pripomienky, ktoré nepredložili odvolatelia, ale len Rada vo svojom vyjadrení k odvolaniu, a podľa ktorých pokiaľ normotvorca použije podozrivú kvalifikáciu, konkrétne takú, ktorá súvisí s rasou, pohlavím, etnickým pôvodom, politickými či náboženskými názormi alebo vekom, súd uskutoční podrobnejšie, t. j. úplné preskúmanie zákonnosti v rámci overovania existencie diskriminácie, ktorú právo Únie zakazuje. [19]

46. V tomto smere treba pripomenúť, že právomoc Súdneho dvora je v rámci odvolania obmedzená na posúdenie zákonného rozhodovania o žalobných dôvodoch prejednávaných pred prvostupňovým súdom. Preto je Súdny dvor v rámci takéhoto konania príslušný výlučne na skúmanie, či argumentácia uvádzaná v odvolaní identifikuje nesprávne právne posúdenie, ku ktorému došlo v napadnutom rozsudku. [20]

47. Treba však konštatovať, že odvolatelia Všeobecnému súdu vytýkajú v prvom odvolacom dôvode len nesprávne posúdenie intenzity skúmania dodržiavania „zásady rovnosti zaobchádzania“ zakotvenej v „článku 20 Charty“ a v druhom odvolacom dôvode porušenie uvedenej zásady. Požiadavka úplného preskúmania nijako nesúvisí s námietkou diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti a z prepisu pojednávania na Súdnom dvore vyplýva, že zástupcovia odvolateľov takú diskrimináciu dokonca ani len nenaznačili. Otázku štátnej príslušnosti spomenuli iba v rámci diskusie o porovnateľnosti dotknutých kategórií úradníkov a spochybňovania negatívneho záveru Všeobecného súdu.

48. Za týchto okolností sa domnievam, že zo skúmania prvého odvolacieho dôvodu nijako nevyplýva diskusia o tom, či normotvorca služobného poriadku použil podozrivé rozlišovacie kritérium, v tomto prípade štátnu príslušnosť, v ustanoveniach upravujúcich poskytnutie predmetných výhod. Aj keby bola taká diskusia potrebná, nemohla by vyústiť do zrušenia napadnutých rozsudkov na základe uvedeného odvolacieho dôvodu.

49. Je nesporné, že poskytnutie oboch predmetných výhod úradníkom je podmienené uznaním nároku na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko v zmysle článku 4 prílohy VII služobného poriadku, ktorý medzi podmienkami svojho uplatnenia uvádza štátnu príslušnosť úradníkov. Treba však poukázať na to, že podľa Súdneho dvora je cieľom príspevku na expatriáciu kompenzovať náklady a znevýhodnenia vyplývajúce z nástupu do funkcie v inštitúcii Únie, v dôsledku ktorého úradníci musia zmeniť bydlisko, a že základným kritériom nároku na tento príspevok je zvyčajné bydlisko úradníka pred nástupom do funkcie, zatiaľ čo jeho štátna príslušnosť sa v tomto prípade spomína iba subsidiárne, lebo má význam len pre otázku trvania pobytu mimo územia, na ktorom vykonáva svoju prácu. [21]

50. Súdny dvor okrem toho zamietol návrh na vyhlásenie neplatnosti článku 21 ods. 2 bodu 2 nariadenia Rady (EURATOM, ESUO, EHS) č. 912/78 z 2. mája 1978, ktorým sa mení Služobný poriadok úradníkov Európskych spoločenstiev a Podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov týchto Spoločenstiev [*neoficiálny preklad*] [22], ktorým bol do článku 4 prílohy VII služobného poriadku vložený aktuálny odsek 2 týkajúci sa poskytnutia príspevku na zahraničné bydlisko, s odôvodnením, že prvé uvedené ustanovenie odkazuje výlučne na kritérium štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o priznanie alebo odopretie tohto príspevku, čím porušuje všeobecný zákaz diskriminácie z dôvodu štátnej

19 Rada sa vo svojom vyjadrení k odvolaniu odvoláva na návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Poiares Maduro vo veci Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:292), z ktorých považujem za užitočné čiastočne citovať bod 33: „Naopak, v niektorých oblastiach, konkrétne v oblasti hospodárskej a sociálnej právnej úpravy, pokiaľ zákonodarca neuplatní takéto podozrivé klasifikácie, to znamená ak je spochybňovaná samotná rovnosť pred zákonom, je miera intenzity preskúmania nižšia.“

20 Pozri rozsudok z 15. novembra 2012, Rada/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, bod 40 a citovaná judikatúra).

21 Pozri rozsudky z 20. februára 1975, Airola/Komisia (21/74, EU:C:1975:24, body 6 až 8); zo 16. októbra 1980, Hochstrass/Súdny dvor (147/79, EU:C:1980:238, bod 12), ako aj z 15. septembra 1994, Magdalena Fernández/Komisia (C-452/93 P, EU:C:1994:332, bod 21).

22 Ú. v. ES L 119, 1978, s. 1.

príslušnosti upravený v bývalom článku 7 Zmluvy o EHS. Súdny dvor konštatoval, že keďže príspevok na zahraničné bydlisko má kompenzovať znevýhodnenie úradníkov z dôvodu postavenia cudzinca, normotvorca služobného poriadku pri diskrečnom posúdení tejto situácie správne použil výlučne kritérium štátnej príslušnosti, ktoré má výhodu v tom, že je: po prvé jednotné, pričom sa rovnako uplatní na všetkých úradníkov bez ohľadu na miesto výkonu práce, po druhé objektívne svojou povahou a vo všeobecnosti vzhľadom na priemerný vplyv nevýhod expatriácie na osobnú situáciu dotknutých osôb a po tretie priamo súvisiace s cieľom právnej úpravy, ktorým je kompenzovať ťažkosti a nevýhody vyplývajúce z postavenia cudzinca v hostiteľskej krajine. [23]

51. Tieto riešenia prijaté v judikatúre v súvislosti s predpismi, ktoré sa v podstate nezmenili, sú podľa môjho názoru stále relevantné na vylúčenie akéhokoľvek porušenia zákazu diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti, ktorý je vyjadrený najmä v článku 18 ZFEÚ, pokiaľ ide o ročnú náhradu cestovných výdavkov a priznanie dovolenky na návštevu domovskej krajiny.

52. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že prvý odvolací dôvod treba zamietnuť.

B. O druhom odvolacom dôvode

53. Druhý odvolací dôvod je založený na porušení zásady rovnosti zaobchádzania, pričom odvolatelia Všeobecnému súdu po prvé vytýkajú, že nesprávne konštatoval, že sa nenachádzajú v porovnateľnej situácii ako úradníci poberajúci príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, a po druhé že nesprávne posúdil cieľ a primeranosť predmetnej právnej úpravy.

1. Úvodné pripomienky

54. Je nesporné, že súdne preskúmanie dodržiavania rovnosti pred zákonom nevyhnutne zahŕňa prvé posúdenie tzv. kritéria porovnateľnosti. Pokiaľ sudca posúdi kategórie dotknutých osôb ako „porovnateľné“, je potrebné uskutočniť druhú analýzu, ktorá spočíva v overení, či rozdiel v zaobchádzaní s týmito porovnateľnými kategóriami je alebo nie je odôvodnený, pričom ak áno, rovnosť pred zákonom nie je porušená. V rámci tejto druhej analýzy súd overí existenciu „svojvoľného alebo zjavne neprimeraného rozlišovania“.

55. V napadnutých rozsudkoch Všeobecný súd naozaj uplatnil kritérium porovnateľnosti a konštatoval, že situácia „osôb so zahraničným bydliskom“ alebo „expatriovaných osôb“ nie je podobná ani porovnateľná so situáciou odvolateľov, pričom toto konštatovanie malo ukončiť právnu analýzu. Ako vyplýva z judikatúry, pokiaľ dotknuté situácie nie sú porovnateľné, rozdiel v zaobchádzaní nepredstavuje porušenie rovnosti pred zákonom, ktorú upravuje článok 20 Charty. [24] Za týchto okolností konštatovanie Všeobecného súdu, že systém, v rámci ktorého je poskytnutie predmetných výhod podmienené nárokom na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, nie je „zjavne nevhodný ani zjavne neprimeraný“ z hľadiska svojho cieľa, vyvoláva prinajmenšom počudovanie.

56. Aj nad rámec formulácie tautologickej povahy, ktorá sa však odchyľuje od formulácie pripomenutej Všeobecným súdom na začiatku jeho úvah, treba konštatovať, že tento záver nesúvisí s odôvodnením, ktoré mu predchádza a ktoré neobsahuje analýzu primeranosti dotknutej právnej úpravy. Domnievam sa preto, že odôvodnenie napadnutého rozsudku je poznačené určitým zmätkom pri uplatnení metódy analýzy dodržiavania zásady rovnosti zaobchádzania. Podľa môjho názoru je chybné, aj pokiaľ ide o výsledok uplatnenia kritéria porovnateľnosti.

23 Pozri rozsudok zo 16. októbra 1980, Hochstrass/Súdny dvor (147/79, EU:C:1980:238, body 12 a 13).

24 Pozri rozsudky z 22. decembra 2008, Centeno Mediavilla a i./Komisia (C-443/07 P, EU:C:2008:767, bod 79); z 22. mája 2014, Glatzel (C-356/12 (EU:C:2014:350, bod 84), ako aj zo 6. septembra 2018, Piessevaux/Rada (C-454/17 P, neuverejnený, EU:C:2018:680, body 78 až 82).

2. O porovnateľnosti dotknutých situácií

57. Treba pripomenúť, že o porušenie zásady rovnosti zaobchádzania ide vtedy, ak je na dve kategórie osôb, ktorých skutková a právna situácia sa podstatne neodlišuje, uplatnené odlišné zaobchádzanie alebo ak sa s rozdielnymi situáciami zaobchádza rovnako, pričom takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené. Porovnateľnosť situácií sa musí posudzovať z hľadiska predmetu a cieľa aktu Únie, ktorým sa zavádza dotknuté rozlišovanie a ktorý údajne porušuje uvedenú zásadu. Okrem toho je potrebné vziať do úvahy zásady a ciele oblasti, do ktorej patrí predmetný akt. [25]

58. Všeobecný súd v napadnutých rozsudkoch najprv pripomenul účel samotného článku 8 prílohy VII služobného poriadku a následne uviedol cieľ sledovaný normotvorcom v rámci nariadenia č. 1023/2013, ktorý vyplýva z jeho odôvodnenia 24. Všeobecný súd tak konštatoval, že normotvorca chcel modernizovať a racionalizovať pravidlá týkajúce sa času na cestu a ročného preplácania cestovných výdavkov a prepojiť ich s postavením osoby bývajúcej alebo pracujúcej v zahraničí, aby sa ich uplatňovanie stalo jednoduchším a transparentnejším. Následné dokazovanie Všeobecného súdu v súvislosti s porovnateľnosťou dotknutých situácií sa mi javí byť jednoznačne založené na zohľadnení tohto zámeru normotvorcu.

59. Toto odôvodnenie Všeobecného súdu podľa môjho názoru ukazuje, že došlo k zámene medzi na jednej strane predmetom a účelom ustanovení o ročnej paušálnej náhrade cestovných výdavkov a o dovolenke na návštevu domovskej krajiny, z hľadiska ktorých treba výlučne skúmať, či je právna a skutková situácia dotknutých úradníkov porovnateľná, a na druhej strane cieľom sledovaným normotvorcom služobného poriadku, ktorý môže odôvodniť rozlišovanie medzi situáciami, ktoré boli predtým posúdené ako porovnateľné [26]. Táto metodická chyba viedla Všeobecný súd k prijatiu nesprávneho záveru, pokiaľ ide o analýzu porovnateľnosti.

60. Odvolatelia v tomto smere tvrdia, že úradníci s nárokom na predmetné výhody sa nenachádzajú v podstatne odlišnej situácii ako úradníci, ktorí na tieto výhody nárok nemajú a ktorých miesto pôvodu je rovnako ako v prípade prvých uvedených úradníkov odlišné od miesta výkonu ich práce, ale navyše sú štátnymi príslušníkmi štátu, na území ktorého sa nachádza miesto výkonu ich práce.

61. Treba poukázať na to, že predmet a účel ročnej paušálnej náhrady cestovných výdavkov a dodatočných dní dovolenky určených na cestu sa nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 1023/2013 absolútne nezmenili, lebo ide stále o to, aby si úradníci mohli udržať rodinné, sociálne a kultúrne väzby s miestom pôvodu. Zmena, ku ktorej došlo, spočíva len v tom, že bola pridaná jedna podmienka priznania týchto výhod, pričom úradníci, u ktorých sa miesto pôvodu líši od miesta výkonu práce, musia mať od 1. januára 2014 nárok aj na príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, aby mohli získať ročnú paušálnu náhradu cestovných výdavkov a dodatočné dni dovolenky určené na cestu.

62. Pokiaľ ide o miesto pôvodu úradníka, určí sa 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 záujmov dotknutej osoby. [27] Tento pojem „centrum záujmov“ je založený na všeobecnej zásade práva verejnej služby, podľa ktorej úradník musí mať možnosť zachovať

25 Pozri najmä rozsudky zo 14. júna 1990, Weiser (C-37/89, EU:C:1990:254, bod 15); z 1. marca 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats a i. (C-236/09, EU:C:2011:100, bod 29); zo 6. septembra 2018, Piessevaux/Rada (C-454/17 P, neuverejnený, EU:C:2018:680, body 78 a 79), ako aj stanovisko 1/17 (CETA EÚ-Kanada) z 30. apríla 2019 (EU:C:2019:341, bod 177).

26 K tejto zámene bohužiaľ dochádza často. Ako pritom bolo správne spresnené v právnej teórii, predmet ustanovenia právneho predpisu, ktorý spočíva v udelení právomoci administratíve, nemôže odôvodniť rozdielne zaobchádzanie, ktoré je dôsledkom výkonu tejto právomoci. Rozdielne zaobchádzanie teda nie je odôvodnené predmetom právneho predpisu, ale cieľom normotvorcu, alebo inými slovami vzájomným vzťahom prostriedku a cieľa. Rovnosť je daná v inštrumentálnom vzťahu, ktorý zavádza právny predpis medzi (legitímnym) cieľom normotvorcu a prostriedkom, ktorý predstavuje rozdielne zaobchádzanie. Kritériom posúdenia daného prostriedku je predmetný cieľ, a to s výhradou korektívu proporcionality v tom zmysle, že niektoré rozdielne zaobchádzanie nie je možné odôvodniť ani tým najlepším cieľom (JOUANJAN, O.: Le Conseil constitutionnel, gardien de l'égalité? In: *Jus Politicum*, č. 7).

27 Článok 7 ods. 4 prílohy VII služobného poriadku.

si osobné vzťahy s miestom svojich hlavných záujmov napriek svojmu vymenovaniu a vzdialenosti medzi miestom výkonu práce a miestom hlavných záujmov. Centrum záujmov je vymedzené ako miesto, kde si úradník kumulatívne zachováva hlavné väzby rodinnej povahy, majetkové väzby a svoje základné záujmy občianskej povahy, a to aktívne i pasívne. [28]

63. Treba konštatovať, že pojem „miesto pôvodu“ sa naďalej používa na určenie priznania určitých peňažných nárokov. Úradník, ktorého miesto pôvodu sa líši od miesta výkonu jeho práce, hoci by aj bol štátnym príslušníkom štátu, na území ktorého sa nachádza miesto výkonu jeho práce, tak má nárok na preplatenie cestovných výdavkov manželského partnera a nezaopatrených osôb z miesta výkonu práce na miesto pôvodu pri príležitosti definitívneho ukončenia svojej služby (článok 7 ods. 1 prílohy VII služobného poriadku). Navyše v prípade úmrtia tohto úradníka dotknutá inštitúcia uhradí náklady spojené s dopravou tela na miesto pôvodu (článok 75 služobného poriadku).

64. Ročná paušálna náhrada cestovných výdavkov z miesta výkonu práce na miesto pôvodu a poskytnutie dva a pol dňa dodatočnej dovolenky na cestu do krajiny pôvodu rovnako ako peňažné nároky uvedené v predchádzajúcom bode vyjadrujú osobitnú povahu určitej kategórie úradníkov, ktorí sú z dôvodov spojených so svojou pracovnou činnosťou vzdialení od centra svojich záujmov a ktorým chce normotvorca služobného poriadku umožniť, aby si udržali väzby s týmto centrom.

65. Aby Všeobecný súd odôvodnil svoj záver o neporovnateľnosti, poukazuje v súvislosti s odvolateľmi na „určité prerušenie väzieb“ s miestom pôvodu a na to, že nemôžu tvrdiť, že majú „užší“ vzťah s miestom pôvodu než osoby poberajúce príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, a to z dôvodu svojho lepšieho začlenenia do spoločnosti v štáte miesta výkonu práce, o ktorom svedčí to, že majú štátnu príslušnosť tohto štátu. Môže jednoduchý rozdiel v intenzite väzby so štátom pôvodu odvodený z existencie vzťahu s iným štátom charakterizovať objektívne odlišnú situáciu, ktorú možno považovať za neporovnateľnú? Myslím si, že odpoveď na túto otázku musí byť záporná.

66. Musím poukázať na to, že automatickým dôsledkom nadobudnutia štátnej príslušnosti štátu, na území ktorého úradník vykonáva svoju prácu, nie je zmena rozhodnutia o určení miesta pôvodu v spise dotknutého úradníka. Miesto pôvodu zostáva rovnaké počas celej kariéry úradníka, pokiaľ správny orgán nevydá osobitné rozhodnutie vo výnimočnom prípade a po predložení podkladov, ktoré riadne odôvodnia žiadosť dotknutej osoby. [29] Nemožno vychádzať z toho, že rodinné, sociálne a majetkové väzby tohto úradníka so štátom pôvodu nevyhnutne zoslabnú natoľko, že postupne vymiznú, a nie je možné to spochybniť o to viac, ak dotknutá osoba je aj štátnym príslušníkom tohto štátu, čo je prípad 11 z 24 odvolateľov. Bolo by prinajmenšom paradoxné, ak nie nekonzistentné domnievať sa, že pokiaľ má úradník štátnu príslušnosť štátu miesta výkonu práce, je to seriózny dôkaz o existencii mnohých a úzkych väzieb medzi touto osobou a krajinou jej štátnej príslušnosti, pričom tá istá funkcia by nebola priznaná štátnej príslušnosti štátu pôvodu. Navyše miestom pôvodu osoby bývajúcej alebo pracujúcej v zahraničí nemusí byť nevyhnutne krajina, ktorej je dotknutý úradník štátnym príslušníkom, čo Rada pripúšťa.

67. Za týchto okolností je podľa môjho názoru možné považovať situáciu úradníkov, ktorým sú predmetné výhody poskytované, a situáciu úradníkov, ktorým poskytované nie sú a ktorí majú rovnako ako prví uvedení úradníci miesto pôvodu odlišné od miesta výkonu práce, ale navyše sú štátnymi príslušníkmi štátu, na území ktorého sa toto miesto výkonu práce nachádza, za porovnateľnú z hľadiska predmetu a účelu ustanovení služobného poriadku, ktoré tieto výhody stanovujú, lebo nie je potrebné, aby boli dotknuté situácie totožné. [30]

28 Pozri rozsudok z 2. mája 1985, De Angelis/Komisia (144/84, EU:C:1985:171, body 13 a 14). Chcem poukázať na to, že odvolatelia síce v odvolaní a na pojednávaní odkázali na tento rozsudok a na v ňom uvedenú všeobecnú zásadu práva verejnej služby, ktorej porušenie bolo namietané pred Všeobecným súdom na podporu námietky nezákonnosti, druhý odvolací dôvod je však založený len na porušení zásady rovnosti zaobchádzania.

29 Článok 7 ods. 4 prílohy VII služobného poriadku.

30 Pozri rozsudok z 10. mája 2011, Römer (C-147/08, EU:C:2011:286, bod 42).

68. Odôvodnenie Všeobecného súdu sa mi teda v tomto bode zdá byť nesprávne, napriek tomu však nie je potrebné zrušiť napadnutý rozsudok, ktorým boli zamietnuté žaloby o neplatnosť. Je potrebné pripomenúť, že ak odôvodnenie rozsudku Všeobecného súdu vykazuje porušenie práva Únie, ale jeho výroková časť sa napriek tomu zdá byť dôvodná z iných právnych dôvodov, pričom takéto porušenie nemá za následok zrušenie tohto rozsudku, je potrebné nahradiť odôvodnenie.[31] V prejednávanej veci chyba, ktorej sa Všeobecný súd dopustil v súvislosti s porovnateľnosťou predmetných situácií, nemá za následok zrušenie napadnutého rozsudku, lebo rozlišovanie vykonané v článku 7 prílohy V a v článku 8 prílohy VII služobného poriadku je objektívne odôvodnené.[32]

3. O odôvodnení rozdielneho zaobchádzania

69. Musím pripomenúť, že článok 52 ods. 1 Charty pripúšťa obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných Chartou, pokiaľ je stanovené zákonom, rešpektuje podstatu týchto práv a slobôd a za predpokladu dodržania zásady proporcionality je nevyhnutné a skutočne zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo je potrebné na ochranu práv a slobôd iných.

70. Súdny dvor konštatoval, že rozdiel v zaobchádzaní je odôvodnený, ak je založený na objektívnom a primeranom kritériu, to znamená ak je v súlade s právne prípustným cieľom sledovaným predmetnou právnou úpravou a tento rozdiel je primeraný cieľu, ktorý príslušné zaobchádzanie sleduje.[33]

71. Po prvé sa preto zdá, že obmedzenie musí byť „stanovené zákonom“. Inými slovami, dotknuté opatrenie musí mať právny základ, čo v prejednávanej veci nespôsobuje problémy, lebo predmetné výhody a podmienky ich poskytnutia sú upravené v článku 7 prílohy V a v článku 8 prílohy VII služobného poriadku v spojení s článkom 4 tejto prílohy VII.

72. Po druhé, pokiaľ ide o súvislosť medzi uskutočneným rozdielnym zaobchádzaním a cieľmi všeobecného záujmu, ktoré normotvorca sleduje, treba poukázať na to, že ak ide o legislatívny akt Únie, prináleží normotvorcovi Únie preukázať existenciu objektívnych kritérií predložených ako odôvodnenie rozdielu v zaobchádzaní a poskytnúť Súdnemu dvoru dôkazy nevyhnutné na preverenie existencie uvedených kritérií.[34] Na dotknuté inštitúcie v tomto smere odkazujú odôvodnenia 2, 12 a 24 nariadenia č. 1023/2013, pričom posledné uvedené odôvodnenie stanovuje, že „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“.

73. Skúmanie odôvodnení tohto nariadenia ukazuje, že osobitný cieľ uvedený v predchádzajúcom bode je súčasťou širšej vôle normotvorcu dosiahnuť a zaručiť priaznivý pomer medzi nákladmi a účinnosťou európskej verejnej služby v potvrdenom kontexte hospodárskej krízy, ktorá si vyžaduje politiku obmedzenia verejných výdavkov, pričom zároveň je potrebné naďalej zabezpečiť kvalitný nábor z čo najširšej geografickej základne. Rada spresnila, že modernizácia pravidiel v oblasti ročného preplácania cestovných výdavkov na miesto pôvodu a poskytnutie dovolenky na návštevu domovskej krajiny berie do úvahy leteckú dopravu s pravidelnými letmi do rozličných a finančne dostupných destinácií. K tomuto objektívnemu konštatovaniu treba pripočítať jednoduchosť komunikácie cez internet, ktorá je zadarmo a ktorá rovnako prispieva k udržaniu väzby s miestom pôvodu.

31 Pozri rozsudok z 9. júna 2011, Comitato „Venezia vuole vivere“ a i./Komisia (C-71/09 P, C-73/09 P a C-76/09 P, EU:C:2011:368, bod 118).

32 Chcem poukázať na to, že Všeobecný súd nezávisle od konštatovania neporovnateľnosti dotknutých kategórií úradníkov uskutočnil špecifické posúdenie primeranosti predmetnej právnej úpravy. Uviedol tak, že opatrenia normotvorcu služobného poriadku nie sú zjavne neprimerané z hľadiska sledovaného cieľa. Odvolatelia túto analýzu Všeobecného súdu spochybňujú v rámci druhého odvolacieho dôvodu založeného na porušení zásady rovnosti zaobchádzania.

33 Pozri najmä rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 47 a tam citovaná judikatúra).

34 Pozri rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 48 a tam citovaná judikatúra).

74. Podľa môjho názoru je ťažké nepovažovať za legitímne ciele, ktoré takto sledoval normotvorca prijatím nariadenia č. 1023/2013 na účely zabezpečenia riadenia životaschopnej verejnej služby z technického a ekonomického hľadiska. Tieto ciele vzhľadom na svoju vnútornú komplexnosť a zložitosť realizácie presahujú obyčajné prísne vzaté finančné úvahy v oblasti rozpočtových úspor.

75. Rada uvádza, že s cieľom racionalizovať pravidlá v oblasti ročného preplácania cestovných výdavkov a času na cestu a súčasne zaručiť čo najlepší pomer medzi nákladmi a účinnosťou európskej verejnej služby normotvorca v roku 2013 zaviedol kritérium rozlišovania, ktoré malo zabezpečiť čo najlepšie zacielenie opatrenia a jeho obmedzenie na tých, ktorí ho podľa jeho názoru najviac potrebujú, t. j. postavenie osoby bývajúcej alebo pracujúcej v zahraničí, ktoré je podmienkou priznania oboch uvedených výhod. Okrem toho z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že je síce pravda, že úradníci môžu znášať nevýhody expatriácie viac či menej intenzívne, a teda subjektívne, ustanovenia článku 4 prílohy VII služobného poriadku však vychádzajú z objektívnych a jednotných kritérií,[35] čo je v rozpore s tvrdeniami odvolateľov, pokiaľ ide o rozlišovanie, ktoré je svojou podstatou svojvoľné.

76. Po tretie, pokiaľ ide o primeranosť sporných ustanovení, podľa môjho názoru je možné vylúčiť závery o zjavne neprimeranom rozlišovaní. Naopak, vyhradenie ročného preplácania cestovných výdavkov na miesto pôvodu a dovolenky na návštevu domovskej krajiny len pre tých úradníkov, ktorých miesto pôvodu sa líši od miesta výkonu ich práce a ktorí poberajú príspevok na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, je podľa môjho názoru spôsobilé prispieť k realizácii cieľov normotvorcu spočívajúcich v modernizácii a racionalizácii, ktoré majú zaručiť priaznivý pomer medzi nákladmi a účinnosťou európskej verejnej služby a súčasne zachovať nábor z čo najširšej geografickej základne a následne jej príťažlivosť a reprezentatívnosť.

77. Predmetné výhody sú teda určené pre úradníkov, ktorí nie sú vôbec alebo sú slabo začlenení do spoločnosti v štáte výkonu práce z toho dôvodu, že majú postavenie cudzinca v hostiteľskej krajine a/alebo že museli pri svojom vymenovaní zmeniť bydlisko a presťahovať sa na územie tohto štátu. Ako Rada správne zdôraznila na pojednávaní, použitie kritéria expatriácie alebo zahraničného bydliska na určenie, ktorí úradníci *najviac* potrebujú finančnú podporu na to, aby si udržali väzby na miesto pôvodu, je v dokonalom súlade s logikou systému stanoveného reformovaným služobným poriadkom. Práve v rámci svojej širokej právomoci voľnej úvahy si normotvorca spomedzi možných riešení vybral obmedzenie počtu poberateľov predmetných výhod, pričom vylúčil kategóriu úradníkov, ktorú predstavujú odvolatelia a o ktorej sa domnieval, že jej väzba na miesto pôvodu je slabšia.

78. Okrem toho článok 7 prílohy V a článok 8 prílohy VII služobného poriadku síce treba vykladať v spojení s článkom 4 prílohy VII služobného poriadku, ktorý sa týka priznania príspevku na expatriáciu alebo na zahraničné bydlisko, ten však má dostatočne presné a jasné znenie, čo zaručuje jednoduché a transparentné uplatňovanie týchto ustanovení služobného poriadku v súlade s cieľom normotvorcu uvedeným v odôvodnení 24 nariadenia č. 1023/2013. Tvrdenie odvolateľov, podľa ktorého bol predchádzajúci systém jednoduchší a transparentnejší, uvedenému záveru neprotirečí.

79. Odvolatelia na podporu výhrady, ktorá sa týka svojvoľného alebo neprimeraného rozlišovania, uvádzajú ešte dva príklady situácií, ktoré sú podľa ich názoru významné. Prvá sa týka prípadnej zmeny miesta výkonu práce úradníka, ktorý má miesto pôvodu v tretej krajine, v dôsledku ktorej má nárok na príspevok na expatriáciu a najmä na vyššiu náhradu cestovných výdavkov ako predtým v súlade s novým spôsobom výpočtu kilometrovného na základe článku 8 ods. 2 prílohy VII služobného poriadku. Druhá situácia sa týka úradníka, ktorý má miesto pôvodu v tretej krajine a je oprávnený poberať príspevok na expatriáciu, nepoberá však ročnú náhradu cestovných výdavkov, lebo vzdialenosť medzi hlavným mestom členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, a miestom výkonu práce je kratšia ako 200 km.

35 Pozri rozsudky z 20. februára 1975, Airola/Komisia (21/74, EU:C:1975:24, bod 9); zo 16. októbra 1980, Hochstrass/Súdny dvor (147/79, EU:C:1980:238, body 12 a 13), ako aj z 15. januára 1981, Vutera/Komisia (1322/79, EU:C:1981:6, bod 9).

80. Treba konštatovať, že tieto dva príklady, ktoré uvádzajú odvolatelia, je možné označiť za hypotetické alebo teoretické, lebo vôbec nezodpovedajú ich situácii. Treba však zdôrazniť, že úradník nie je oprávnený konať v záujme zákona alebo inštitúcií a na podporu žaloby o neplatnosť môže uvádzať iba osobné výhrady.[36] Odvolatelia na podporu námietky nezákonnosti sporných ustanovení služobného poriadku namietajú porušenie zásady rovnosti zaobchádzania, pričom tvrdia, že sú v porovnateľnej situácii ako poberatelia oboch predmetných výhod a že rozdiel v zaobchádzaní nie je odôvodnený. Domnievam sa preto, že dôvodnosť námietky nezákonnosti treba posudzovať len z hľadiska situácie odvolateľov, ktorí sú belgickými štátnymi príslušníkmi pôsobiacimi v Bruseli, no ich miesto pôvodu sa líši od miesta výkonu práce, keďže preskúmanie Súdnym dvorom musí byť konkrétne. Z toho vyplýva, že Súdny dvor podľa môjho názoru môže zohľadniť argumentáciu odvolateľov len v rozsahu, v akom je zameraná na preukázanie, že sporné ustanovenia služobného poriadku porušujú zásadu rovnosti zaobchádzania, pokiaľ ide o nich osobne.

81. V každom prípade, pokiaľ ide o prvú situáciu, ktorú uvádzajú odvolatelia, musím poukázať na to, že aby bolo možné normotvorcovi vytýkať porušenie zásady rovnosti zaobchádzania, predmetné zaobchádzanie musí znevýhodniť určité osoby voči iným,[37] čo nezodpovedá príkladu zvýšenia príspevku, na ktorý upozorňujú odvolatelia. Pokiaľ ide o druhú situáciu, nesúvisí so zásadou nároku úradníka na ročnú náhradu cestovných výdavkov, ale s otázkou spôsobu výpočtu kilometrovného, ktorý neberie do úvahy vzdialenosť od 0 do 200 kilometrov. Z týchto úvah nie je možné vyvodiť záver o zjavne neprimeranom rozlišovaní medzi poberateľmi tejto výhody a odvolateľmi, pokiaľ ide o oprávnenosť výhody. Okrem toho ako zdôrazňuje Komisia, uvedený spôsob výpočtu nie je v rozpore s cieľom normotvorcu spočívajúcim v racionalizácii a s vyhradením ročnej náhrady cestovných výdavkov pre tých, ktorí ju najviac potrebujú.

82. Odvolatelia neuviedli ďalšie tvrdenia týkajúce sa primeranosti predmetnej právnej úpravy, ktoré by mohli podložiť konštatovanie svojvoľného alebo zjavne neprimeraného rozlišovania, prípadne zásahu do podstaty rovnosti pred zákonom, ktorú upravuje článok 20 Charty.

83. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba konštatovať, že Všeobecný súd nesprávne posúdil porovnateľnosť predmetných situácií, táto chyba však nemá za následok zrušenie napadnutých rozsudkov, keďže sporný rozdiel v zaobchádzaní je objektívne odôvodnený.

84. Výhrady smerujúce proti tejto časti napadnutých rozsudkov treba preto zamietnuť.

VII. Návrh

85. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odvolania zamietol a zaviazal odvolateľov na náhradu trov konania.

36 Pozri v tomto zmysle uznesenie z 8. marca 2007, Strack/Komisia (C-237/06 P, EU:C:2007:156, bod 64).

37 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 39).