Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (десети състав)

12 февруари 2025 година *

„Публична служба — Персонал на ЕСВД — Възнаграждение — Семейни надбавки — Надбавка за образование — Член 15 от приложение X към Правилника — Искане за възстановяване на разноски за ясла и за образование — Решение за отказ“

По дело T-17/24,

UL и другите жалбоподатели, чиито имена се съдържат в приложение към решението [1], представлявани от A. Guillerme, T. Bontinck и F. Patuelli, avocats,

жалбоподатели,

срещу

Европейска служба за външна дейност (ЕСВД), за която се явяват R. Coesme, S. Falek и T. Payan, в качеството на представители,

ответник,

ОБЩИЯТ СЪД (десети състав),

състоящ се от: O. Porchia, председател, M. Jaeger и L. Madise (докладчик), съдии,

секретар: H. Eriksson, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид изложеното в съдебното заседание от 15 октомври 2024 г.

постанови настоящото

Решение [2]

1 С жалбата си на основание член 270 ДФЕС жалбоподателите, UL и останалите шест физически лица, чиито имена са посочени в приложението към решението, искат, от една страна, отмяна на решенията на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД),

* Език на производството: френски.

[1] Списъкът с другите жалбоподатели е приложен само към текста, връчен на страните и на адресатите, посочени в член 55 от Статута на Съда на Европейския съюз.

[2] Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да публикува.

съдържащи се в електронните писма от 15 февруари, 23 март, 27 април, 2, 5 и 8 май 2023 г. (наричани по-нататък „обжалваните решения“), които са им изпратени в отговор на техните искания, свързани с размера на надбавката, предвидена в член 3, параграф 2 от приложение VII към Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“), за децата на тяхна издръжка, които са на възраст под пет години (наричана по-нататък „надбавка А“), и от друга страна, признаване на правото им да получават за децата си на възраст под пет години тази надбавка в размер, изчислен съгласно правилата, предвидени в член 15 от приложение X към Правилника, като се вземат предвид изключителните обстоятелства, характеризиращи тяхното положение.

Обстоятелства по спора

2 Жалбоподателите са длъжностни лица и служители на ЕСВД, работещи в Съединените щати и в Обединеното кралство. Те предявяват претенции, отнасящи се до размера на надбавка А за децата си на възраст под пет години. С обжалваните решения ЕСВД отговаря на тези претенции.

3 Жалбоподателите подават жалби по административен ред на основание член 90, параграф 2 от Правилника, като поддържат по същество, че размерът на надбавка А трябва да бъде изчислен в съответствие с условията, предвидени в член 15 от приложение X към Правилника. Тези подадени по административен ред жалби са отхвърлени с решения от 29 септември 2023 г.

4 В решенията за отхвърляне на подадените по административен ред жалби ЕСВД посочва по-специално, че член 15 от приложение X към Правилника установява по отношение на длъжностните лица и служителите на служба в трета държава специален режим, отнасящ се единствено до размера на надбавката за образование, предвидена в член 3, параграф 1 от приложение VII към Правилника, за децата на издръжка, които са навършили най-малко 5 -годишна възраст (наричана по-нататък „надбавка Б“), а не до размера на надбавка А. Така според ЕСВД в случай на длъжностни лица и служители, чиито деца са на възраст под пет години, институциите са правно задължени да изплащат надбавка А само при условията, посочени в член 3, параграф 2 от приложение VII към Правилника.

5 В решенията, с които се отхвърлят подадените по административен ред жалби, се уточнява, че ЕСВД, упражнявайки своята институционална автономия, все пак е решила да прилага „по аналогия“ член 15 от приложение X към Правилника по отношение на длъжностните лица и служителите на служба в трета държава, чиито деца са на възраст от три и пет години. Така съгласно този подход, който е описан като „много щедър“, освен надбавка А съответните длъжностни лица и служители получават и допълнителна сума, която ЕСВД нарича „институционална добавка за възстановяване на разноските“ (наричана по-нататък „институционалната добавка“). На това основание на длъжностните лица и служителите на служба в трета държава могат бъдат възстановени разноските за образование на техните деца на възраст от три и пет години, до максимален размер, определен в „духа“ на член 15 от приложение X към Правилника, съгласно условията, определени от ЕСВД във вътрешния документ, озаглавен „EU Delegations’ Guide — Education allowances“ (наречен по-нататък „Ръководството за делегациите“).

6 В решенията, с които се отхвърлят подадените по административен ред жалби, ЕСВД твърди, че по този начин е дала възможност на своите длъжностни лица и служители да се ползват от допълнителна сума, надхвърляща това, което се предвижда при стриктното прилагане на Правилника. При все това посочената служба твърди, че разполага с широка свобода на преценка при определянето на реда и условията, при които да използва бюджетния пакет, предназначен за незадължителни разходи. Поради това ЕСВД счита, че с оглед на тази широка свобода на преценката тя е можела при определянето на максималния размер на институционалната добавка да приложи само частично член 15 от приложение X към Правилника.

Искания на страните

7 Жалбоподателите искат от Общия съд:

– да отмени обжалваните решения,

– да признае правото им да получават за децата си на възраст под пет години надбавка A в размер, изчислен съгласно правилата, предвидени в член 15 от приложение X към Правилника, като се вземат предвид изключителните обстоятелства във връзка с тях,

– да осъди ЕСВД да плати съдебните разноски.

8 ЕСВД иска по същество от Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

От правна страна

По искането за отмяна

[…]

По първото основание

10 С първото си основание жалбоподателите оспорват възприетото от ЕСВД тълкуване, че член 15 от приложение X към Правилника не се прилага към надбавка A.

[…]

15 Приложение VII към Правилника определя правилата относно заплатата и възстановяването на разноски. В раздел 1, и по-специално в членове 1—3 от него се съдържат разпоредбите относно семейните надбавки.

16 Член 3 от приложение VII към Правилника в приложимата си към спора редакция, гласи следното:

„1. При условията, предвидени в общите разпоредби по прилагането, длъжностното лице може да получи надбавка за образование, равна на действителните разноски за образование, направени от него, но не повече от 311,65 [евро] на месец за всяко дете на издръжка по смисъла на член 2, параграф 2 от настоящото приложение, което е навършило най-малко 5-годишна възраст и посещава редовно основно или средно учебно заведение, за което се дължи такса, или висше учебно заведение. […]

2. За всяко дете на издръжка по смисъла на член 2, параграф 2 от настоящото приложение, което не е навършило 5-годишна възраст или все още не посещава редовно основно или средно учебно заведение, надбавката се фиксира на 112,21 [евро] на месец“.

[…]

19 Съгласно член 15 от приложение X към Правилника:

„При условията, определени от органа по назначаване, длъжностното лице получава надбавка за образование за покриване на действителните разноски за образование, като надбавката се изплаща при представянето на оправдателни документи. Освен в случаи, счетени за изключителни от органа по назначаване, тази надбавка не може да надвишава двукратния максимален размер на надбавката за образование“.

[…]

21 Най-напред следва да се отбележи, че за тълкуването на разпоредба от правото на Съюза е необходимо да се имат предвид не само текстът ѝ, но и нейният контекст и целите на правната уредба, от която тя е част. Генезисът на разпоредба от правото на Съюза също може да разкрие обстоятелства, които са релевантни за тълкуването ѝ (вж. в този смисъл решение от 25 юни 2020 г. (Вятърни генератори в Алтер и Невеле), C-24/19, EU:C:2020:503, т. 37 и цитираната съдебна практика).

22 Следва също да се припомни, че разпоредбите на правото на Европейския съюз, които предоставят право на финансови помощи, трябва да се тълкуват стриктно (вж. в този смисъл решение от 18 юли 2017 г., Комисия/RN, T-695/16 P, непубликувано, EU:T:2017:520, т. 54 и цитираната съдебна практика).

23 Що се отнася до текста на член 15 от приложение X към Правилника, тази разпоредба уточнява, че предназначението на посочената в нея надбавка е да покрие „действителните разноски за образование“, че тя се изплаща „при представянето на оправдателни документи“ и че освен в случаи, счетени за изключителни, тази надбавка не може да надвишава определен максимален размер. Така от самия текст на член 15 от приложение X към Правилника следва, че тази разпоредба не може да се прилага към надбавка А, която е фиксирана надбавка с размер, еднакъв за всички получатели, и не зависи от разноските, направени от тях за образованието на децата им. Следователно, тъй като в член 15 от приложение X към Правилника се посочва, че надбавката „не може да надвишава двукратния максимален размер на надбавката за образование“, очевидно се прави позоваване на надбавка Б, която покрива разноските за образование, направени от получателите на тази надбавка в рамките на максималния месечен размер.

24 В подкрепа на своето тълкуване жалбоподателите твърдят, че фиксираната сума, посочена в член 3, параграф 2 от приложение VII към Правилника, „представлява максималният размер по смисъла на член 15 от приложение X към Правилника“. Това тълкуване обаче не е съвместимо с текста на посочените разпоредби. Всъщност с оглед на обичайното значение на разглежданите понятия в говоримия език думата „сума“, която тук се отнася до парична сума, достигаща точно определен размер, не може да се счита за синоним или еквивалент на термина „максимален размер“, който се отнася до горна граница или максимум, който не може да бъде надхвърлен.

25 Освен това жалбоподателите поддържат, че понятието „разноски за образование“ трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща и разноските за ясла и детска градина. Във всички случаи този довод, отнасящ се изключително до понятието „разноски за образование“, не може да опровергае анализа, съгласно който член 15 от приложение X към Правилника, позоваващ се на надбавка за възстановяване на действителните разноски за образование при представяне на оправдателни документи до размер, който може да бъде надвишен само в случаи, счетени за изключителни, не може да се отнася до надбавка А, която се изплаща като фиксирана сума.

26 От гореизложеното следва, че анализът на текста на член 15 от приложение X към Правилника за длъжностните лица подкрепя тълкуване, че само надбавка Б попада в приложното поле на тази разпоредба.

27 Що се отнася до контекстуалното тълкуване, жалбоподателите твърдят, че член 15 от приложение X към Правилника трябва да се анализира във връзка с член 3 от приложение VII към Правилника. Във връзка с това те отбелязват, че в решение от 14 декември 2017 г., Trautmann/ЕСВД (T-611/16, непубликувано, EU:T:2017:917, т. 53), Общият съд посочил, че член 15 от приложение X към Правилника съдържа особени разпоредби, които дерогират член 3 от приложение VII към Правилника по отношение на длъжностните лица на служба в трета държава.

28 Общият съд констатира, че при анализа на контекста на член 15 от приложение X към Правилника трябва да се вземе предвид член 3 от приложение VII към Правилника, тъй като първата посочена разпоредба въвежда за длъжностните лица и служители на служба в трета държава правила, които частично дерогират правилата, установени с втората разпоредба. В това отношение следва да се припомни, че член 15 от приложение X към Правилника гласи, че длъжностното лице получава „надбавка за образование за покриване на действителните разноски за образование“. Така текстът на тази разпоредба възпроизвежда посоченото в член 3, параграф 1 от приложение VII към Правилника, който предвижда, че „длъжностното лице може да получи надбавка за образование, равна на действителните разноски за образование, направени от него“. Обстоятелството, че законодателят на Съюза използва сходни формулировки за обозначаване на надбавката, посочена в член 3, параграф 1 от приложение VII към Правилника, и на надбавката, посочена в член 15 от приложение X към Правилника, подкрепя тълкуването, че последната разпоредба се прилага само за надбавката, посочена в член 3, параграф 1 от приложение VII към Правилника, т.е. за надбавка Б. За разлика от това, текстът на член 3, параграф 2 от приложение VII към Правилника, който се отнася до надбавка А, е различен от използвания в параграф 1 от този член, както и от използвания в член 15 от приложение X към Правилника. Член 3, параграф 2 от приложение VII към Правилника всъщност се отнася до „надбавка“, която впрочем не е изрично квалифицирана като „надбавка за образование“, и предвижда, че тази надбавка се изплаща като месечна

фиксирана сума. Изплащането на тази надбавка с фиксиран размер означава, че за разлика от надбавка Б, тя няма за цел да покрие действителните разходи, направени от съответното длъжностно лице или служител за образованието на неговото дете.

29 Що се отнася до генезиса на член 15 от приложение X към Правилника, жалбоподателите посочват, че това приложение е създадено с Регламент (Евратом, ЕОВС, ЕИО) № 3019/87 на Съвета от 5 октомври 1987 година за определяне на особени и дерогиращи разпоредби, приложими по отношение на длъжностните лица на Европейските общности на служба в трета страна (ОВ L 286, 1987 г., стр. 3). Жалбоподателите посочват, че към тази дата Правилникът е предвиждал само изплащането на надбавка Б. Всъщност разпоредбите, отнасящи се до надбавка А, са въведени в Правилника посредством Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 година за изменение на Правилника и на УРДС (ОВ L 124, 2004 г., стр. 1). Жалбоподателите подчертават, че в този текст не е възприет изразът „надбавка за предучилищно образование“, който първоначално е фигурирал в предложението за Регламент на Съвета за изменение на Правилника и на УРДС (COM(2002) 213 окончателен). От това те заключават, че законодателят на Съюза е избрал да не прави разграничение между „надбавка за образование“ и „надбавка за предучилищно образование“ и че следователно надбавка А представлява надбавка за образование подобно на надбавка Б.

30 Този довод обаче не е достатъчен, за да се счита, че законодателят на Съюза, добавяйки разпоредбите, съдържащи се в член 3, параграф 2 от приложение VII към Правилника, е приел, че така създадената надбавка попада в приложното поле на член 15 от приложение X към Правилника. Всъщност на първо място, обстоятелството, че в окончателно приетия текст надбавка А не е била квалифицирана като надбавка за предучилищно образование, не е достатъчно, за да се счита, че законодателят на Съюза е възнамерявал, що се отнася до тази надбавка, да приложи предвидените в член 15 от приложение X към Правилника дерогиращи правила към длъжностните лица и служителите на служба в трета държава. Второ, както посочва ЕСВД, приемането през 2004 г. на разпоредбите на член 3, параграф 2 от приложение VII към Правилника не е било придружено от изменение на член 15 от приложение X към Правилника. Както подчертава ЕСВД, липсата на изменение на член 15 от приложение X към Правилника може да се тълкува в смисъл, че за разлика от случая с надбавка Б, законодателят на Съюза не е възнамерявал да предвиди специални дерогиращи условия за отпускане на новосъздадената надбавка с фиксиран размер на длъжностните лица и служителите на служба в трета държава.

31 Накрая, що се отнася до целите на член 15 от приложение X към Правилника, жалбоподателите се позовават на преамбюла на Регламент № 723/2004, и по-специално на съображения 26 и 27 от него, в които се посочва съответно, че надбавката за образование трябва да се приравни с действителното равнище на разходите и че е необходимо да се реформира системата на семейните надбавки, за да се подобри положението на семействата, и по-специално да се преодолеят трудностите на родителите с малки деца.

32 Най-напред следва да се отбележи, че член 15 от приложение X към Правилника не е въведен с Регламент № 723/2004, нито е изменен с него. Следователно този член не може да се тълкува в светлината на съображенията от преамбюла на този регламент.

33 Впрочем целите, припомнени в точка 31 по-горе, не могат да потвърдят защитаваното от жалбоподателите тълкуване на член 15 от приложение X към Правилника. От една страна, целта за приравняване на надбавката за образование с равнището на разходите се отнася само до надбавка Б, тъй като за разлика от надбавка А, тя е предназначена да покрива разходите за образование, направени от длъжностните лица и служители, до определен максимален размер. От друга страна, макар законодателят на Съюза да е възнамерявал да преследва целта за подобряване на положението на семействата, и по-специално на родителите на малки деца, от съображение 27 от Регламент № 723/2004 е видно, че тази цел се отнася до системата на семейните надбавки като цяло, а не конкретно до надбавки А и Б. Във всеки случай тази цел, формулирана общо, не е достатъчна да се направи изводът, че законодателят на Съюза е имал намерение да предвиди, че длъжностните лица и служителите на служба в трета държава могат да получават надбавка А при условия, различни от приложимите към длъжностните лица и служителите, заемащи длъжности в рамките на Съюза.

34 Жалбоподателите се позовават и на преамбюла на Регламент № 3019/87, в който се посочва, че е „важно да се предвидят специални разпоредби за длъжностните лица на служба в трети държави поради особените условия на живот“. При все това, макар от този преамбюл да е видно, че целта на законодателя на Съюза е била да адаптира определени аспекти на разпоредбите на Правилника, приложими към длъжностните лица на служба в трета държава, от формулировката на такава обща цел не може да се направи извод за приложното поле на член 15 от приложение X към Правилника.

35 Жалбоподателите се позовават и на Решение от 25 октомври 2018 г., PO и др./ЕСВД (T-729/16, EU:T:2018:721). В това дело обаче Общият съд тълкува член 15, второ изречение от приложение X към Правилника за длъжностните лица, и по-специално използваното в него понятие „случаи, счетени за изключителни“. При все това, Общият съд не се произнася по въпроса дали надбавка А попада в приложното поле на член 15 от приложение X към Правилника. В тази връзка следва да се отбележи, че спорът по това дело пред Общия съд се отнася изключително до правото на надбавка Б. Следователно посоченото решение не позволява да се направи извод относно прилагането на член 15 от приложение X към Правилника към длъжностните лица и служителите на служба в трета държава, получаващи надбавка А.

36 В допълнение, както поддържат жалбоподателите, Общият съд отбелязва, че една от целите, преследвани с член 15 от приложение X към Правилника, е длъжностните лица на служба в трета държава да бъдат третирани по недискриминационен начин спрямо длъжностните лица на служба в рамките на Съюза, по отношение на безплатното образование на техните деца (вж. в този смисъл решение от 25 октомври 2018 г., PO и др./ЕСВД, T-729/16, EU:T:2018:721, т. 68 и 97). Целта да се избегне дискриминация спрямо длъжностните лица на служба извън Съюза обаче сама по себе не оправдава тълкуване на член 15 от приложение X към Правилника в смисъл, че тази разпоредба се прилага както към надбавка А, така и към надбавка Б. Освен това следва да се отбележи, че Общият съд постановява, че при тълкуването на член 15 от приложение X към Правилника трябва да се вземе предвид и целта на законодателя на Съюза да се предотвратят прекомерните разходи, които натоварват бюджета на ЕСВД, от което Общият съд прави извод, че при прилагането на второто изречение от този член ЕСВД има право да вземе предвид бюджетните ограничения (вж. в този смисъл решение от 25 октомври 2018 г., PO и др./ЕСВД, T-729/16,

EU:T:2018:721, т. 70 и 72). Вземането предвид на подобна цел обаче не може да подкрепи защитаваното от жалбоподателите тълкуване, което води до възприемане на широко приложно поле на разглежданата разпоредба.

37 От гореизложеното следва, че анализът на текста, на контекста и на генезиса на член 15 от приложение X към Правилника подкрепя защитаваното от ЕСВД тълкуване, че само надбавка Б попада в приложното поле на тази разпоредба. Освен това анализът на целите, преследвани от законодателя на Съюза, не потвърждава противоположното тълкуване, защитавано от жалбоподателите. Накрая, следва да се отбележи, че последното посочено тълкуване води до възприемане на широко приложно поле на разглежданата разпоредба в противоречие с посочения в точка 22 по-горе принцип, че разпоредбите на правото на Съюза, които предоставят финансови помощи, трябва да се тълкуват стриктно.

38 С оглед на всички тези обстоятелства член 15 от приложение X към Правилника трябва да се тълкува в смисъл, че специалните правила, които предвижда този член в полза на длъжностните лица и служителите на служба в трета държава, се прилагат само за надбавка Б, а не за надбавка А.

39 Следователно, противно на твърдяното от жалбоподателите, от този член не произтича каквото и да е задължение за ЕСВД да отпуска на своите длъжностни лица и служители надбавка А, като прилага реда и условията, предвидени в член 15 от приложение X към Правилника.

[…]

41 От това следва, че първото основание трябва да се отхвърли.

[…]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (десети състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда UL и другите жалбоподатели, чиито имена се съдържат в приложението към решението, да понесат, наред с направените от тях съдебни разноски, и тези на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД).

Porchia Jaeger Madise

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 12 февруари 2025 година.

Подписи