Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (desátého senátu)

12. února 2025 *

„Veřejná služba – Zaměstnanci ESVČ – Odměna – Rodinné přídavky – Příspěvek na vzdělání – Článek 15 přílohy X služebního řádu – Žádost o proplacení školkovného a nákladů na vzdělání – Zamítavé rozhodnutí“

Ve věci T-17/24,

UL a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze [1], zástupci: A. Guillerme, T. Bontinck a F. Patuelli, advokáti,

žalobci,

proti

Evropské službě pro vnější činnost (ESVČ), zástupci: R. Coesme, S. Falek a T. Payan, jako zmocněnci,

žalované,

TRIBUNÁL (desátý senát)

ve složení: O. Porchia, předsedkyně, M. Jaeger a L. Madise (zpravodaj), soudci,

za soudní kancelář: H. Eriksson, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po jednání konaném dne 15. října 2024,

vydává tento

Rozsudek [2]

1 Žalobou podanou na základě článku 270 SFEU se žalobci UL a šest dalších fyzických osob, jejichž jména jsou uvedena v příloze, domáhají jednak zrušení rozhodnutí Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ) obsažených v e-mailech ze dne 15. února, 23. března, 27. dubna a 2., 5.

* Jednací jazyk: francouzština.

[1] – Seznam dalších žalobců je připojen pouze ke znění oznámenému účastníkům řízení a adresátům uvedeným v článku 55 statutu Soudního dvora Evropské unie.

[2] – Jsou uvedeny pouze body tohoto rozsudku, jejichž zveřejnění Tribunál považuje za účelné.

a 8. května 2023 (dále jen „napadená rozhodnutí“), které jim byly zaslány v odpovědi na jejich žádosti týkající se výše příspěvku podle čl. 3 odst. 2 přílohy VII služebního řádu úředníků Evropské unie (dále jen „služební řád“) na vyživované děti mladší pěti let (dále jen „příspěvek A“), jednak uznání nároku na pobírání tohoto příspěvku na děti mladší pěti let ve výši vypočtené podle pravidel stanovených v článku 15 přílohy X služebního řádu a s přihlédnutím k výjimečným okolnostem jejich případu.

Skutečnosti předcházející sporu

2 Žalobci jsou úředníci a zaměstnanci ESVČ vykonávající služební povinnosti ve Spojených státech amerických a ve Spojeném království. Podali žádosti týkající se výše příspěvku A, o který byli oprávněni požádat na své děti mladší pěti let. ESVČ na tyto žádosti odpověděla napadenými rozhodnutími.

3 Žalobci podali stížnosti podle čl. 90 odst. 2 služebního řádu, v nichž v podstatě tvrdili, že výše příspěvku A by měla být vypočtena postupem stanoveným v článku 15 přílohy X služebního řádu. Tyto stížnosti byly rozhodnutími ze dne 29. září 2023 zamítnuty.

4 V rozhodnutích o zamítnutí stížností ESVČ zejména uvedla, že článek 15 přílohy X služebního řádu stanoví pro úředníky a ostatní zaměstnance vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích zvláštní režim, který se použije výhradně na výši příspěvku na vzdělání stanoveného v čl. 3 odst. 1 přílohy VII služebního řádu pro vyživované děti, které dosáhly nejméně pěti let věku (dále jen „příspěvek B“), a nikoli na výši příspěvku A. ESVČ má tedy za to, že pokud jde o úředníky a ostatní zaměstnance s dětmi mladšími pěti let, jsou orgány podle právních předpisů povinny vyplácet příspěvek A pouze za podmínek stanovených v čl. 3 odst. 2 přílohy VII služebního řádu.

5 V rozhodnutích o zamítnutí stížností se uvádí, že ESVČ nicméně při využití institucionální autonomie rozhodla použít článek 15 přílohy X služebního řádu „obdobně“ na úředníky a ostatní zaměstnance vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích, kteří mají děti ve věku od tří do pěti let. V rámci tohoto přístupu, který byl popsán jako „velmi štědrý“, pobírají dotyční úředníci a zaměstnanci vedle příspěvku A také dávku, kterou ESVČ označuje jako „institucionální příplatek k náhradám“ (dále jen „institucionální příplatek“). V tomto ohledu mohou být úředníkům a ostatním zaměstnancům vykonávajícím služební povinnosti ve třetích zemích nahrazeny výdaje na vzdělávání jejich dětí ve věku od tří do pěti let do výše limitu stanoveného „v duchu“ článku 15 přílohy X služebního řádu, a to postupem stanoveným ESVČ v interním dokumentu nazvaném „Příručka pro delegace EU – Příspěvky na vzdělání“ (dále jen „příručka pro delegace“).

6 V rozhodnutích o zamítnutí stížností ESVČ tvrdí, že tím umožnila svým úředníkům a zaměstnancům požívat výhodu, která jde nad rámec výhod vyplývajících ze služebního řádu v případě jeho striktního uplatňování. Uvádí však, že jí přísluší široký prostor pro rozhodování o způsobu využití rozpočtových prostředků vyhrazených na nepovinné výdaje. ESVČ se tudíž domnívá, že vzhledem k tomuto širokému prostoru pro rozhodování mohla při stanovení stropu pro institucionální příplatek použít článek 15 přílohy X služebního řádu pouze částečně.

Návrhová žádání účastníků řízení

7 Žalobci navrhují, aby Tribunál:

– zrušil napadená rozhodnutí;

– uznal jejich nárok na příspěvek A na děti mladší pěti let ve výši vypočtené postupem stanoveným v článku 15 přílohy X služebního řádu a s přihlédnutím k výjimečným okolnostem jejich případu;

– uložil ESVČ náhradu nákladů řízení.

8 ESVČ v podstatě navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl;

– uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K návrhovým žádáním znějícím na zrušení

[omissis]

K prvnímu žalobnímu důvodu

10 Svým prvním žalobním důvodem žalobci zpochybňují výklad ESVČ, podle kterého je příspěvek A vyloučen z působnosti článku 15 přílohy X služebního řádu.

[omissis]

15 Příloha VII služebního řádu stanoví pravidla pro odměnu a náhradu výdajů. Oddíl 1 obsahuje v článcích 1 až 3 ustanovení týkající se rodinných přídavků.

16 Článek 3 přílohy VII služebního řádu ve znění použitelném na tento spor stanoví:

„1. Za podmínek stanovených v obecných prováděcích ustanoveních úředník pobírá příspěvek na vzdělání svých dětí ve výši skutečných výdajů, které mu vznikly v souvislosti se vzděláním, až do výše 311,65 [eura] měsíčně na každé vyživované dítě ve smyslu čl. 2 odst. 2 této přílohy, které dosáhlo nejméně pěti let věku a pravidelně a celodenně navštěvuje za poplatek základní nebo střední školu nebo vysokoškolské vzdělávací zařízení. […]

2. Pro každé vyživované dítě ve smyslu čl. 2 odst. 2 této přílohy, které je mladší pěti let nebo které dosud pravidelně a celodenně nenavštěvuje základní nebo střední školu, je výše tohoto příspěvku stanovena na 112,21 [eura] měsíčně.“

[omissis]

19 Článek 15 přílohy X služebního řádu zní:

„Za podmínek stanovených orgánem oprávněným ke jmenování má úředník nárok na příspěvek na vzdělání na krytí skutečně vzniklých nákladů na vzdělání, přičemž příspěvek se vyplatí po předložení dokladů. S výhradou případů, které orgán oprávněný ke jmenování považuje za výjimečné, nesmí tento příspěvek přesáhnout třikrát dvojnásobek nejvyšší částky příspěvku na vzdělání.“

[omissis]

21 Úvodem je třeba připomenout, že výklad ustanovení unijního práva vyžaduje, aby bylo zohledněno nejen znění takového ustanovení, ale i kontext, do něhož je zasazeno, jakož i cíle a účel, které sleduje akt, jehož je součástí. Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad [viz rozsudek ze dne 25. června 2020, A a další (Větrné elektrárny v Aalteru a Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, bod 37 a citovaná judikatura).

22 Je třeba rovněž připomenout, že ustanovení unijního práva, která zakládají nárok na finanční dávky, musí být vykládána restriktivně (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2017, Komise v. RN, T-695/16 P, nezveřejněný, EU:T:2017:520, bod 54 a citovaná judikatura).

23 Pokud jde o znění článku 15 přílohy X služebního řádu, toto ustanovení upřesňuje, že příspěvek v něm stanovený je určen na krytí „skutečně vzniklých nákladů na vzdělání“, že se vyplatí „po předložení dokladů“ a že až na výjimečné případy nesmí překročit určitý strop. Z vlastního znění článku 15 přílohy X služebního řádu tedy vyplývá, že toto ustanovení se nemůže vztahovat na příspěvek A, který je paušální dávkou, jejíž výše je pro všechny příjemce pevně stanovena a nezávisí na výdajích, které vynakládají na vzdělávání svých dětí. Pokud se tedy v článku 15 přílohy X služebního řádu uvádí, že „tento příspěvek [nesmí] přesáhnout třikrát dvojnásobek nejvyšší částky příspěvku na vzdělání“, odkazuje se nutně na příspěvek B, který kryje náklady příjemců tohoto příspěvku na vzdělání až do výše měsíčního stropu.

24 Na podporu svého výkladu žalobci uvádějí, že paušální částka uvedená v čl. 3 odst. 2 přílohy VII služebního řádu „představuje ‚strop‘ ve smyslu článku 15 přílohy X služebního řádu“. Tento výklad však není slučitelný se zněním těchto ustanovení. S ohledem na obvyklý význam těchto pojmů v běžném jazyce nelze totiž pojem „částka“, který zde označuje peněžní částku dosahující přesně stanovené výše, považovat za synonymum nebo ekvivalent pojmu „strop“, který označuje horní hranici, maximum, které nelze překročit.

25 Žalobci rovněž tvrdí, že pojem „náklady na vzdělání“ musí být vykládán tak, že zahrnuje i poplatky za jesle a školku. Tento argument, který se týká výhradně pojmu „náklady na vzdělání“, však v žádném případě nemůže zpochybnit analýzu, podle které se článek 15 přílohy X služebního řádu, jenž odkazuje na příspěvek na náhradu skutečně vzniklých nákladů na vzdělání oproti předložení dokladů a do výše, kterou lze překročit pouze ve výjimečných případech, nemůže týkat příspěvku A, který je vyplácen paušální částkou.

26 Z výše uvedeného vyplývá, že analýza znění článku 15 přílohy X služebního řádu svědčí ve prospěch výkladu, podle kterého do působnosti tohoto ustanovení spadá pouze příspěvek B.

27 Pokud jde o kontextuální výklad, žalobci uvádějí, že článek 15 přílohy X služebního řádu musí být posuzován ve spojení s článkem 3 přílohy VII služebního řádu. V tomto ohledu připomínají, že v rozsudku ze dne 14. prosince 2017, Trautmann v. ESVČ (T-611/16,

nezveřejněný, EU:T:2017:917, bod 53) Tribunál zdůraznil, že článek 15 přílohy X služebního řádu obsahuje zvláštní ustanovení odchylné od článku 3 přílohy VII služebního řádu pro úředníky vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích.

28 Tribunál konstatuje, že v rámci analýzy kontextu, do něhož je článek 15 přílohy X služebního řádu zasazen, je třeba zohlednit článek 3 přílohy VII služebního řádu, neboť první z uvedených ustanovení zavádí pravidla pro úředníky a ostatní zaměstnance vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích, která se částečně odchylují od pravidel stanovených v druhém uvedeném ustanovení. V této souvislosti je třeba připomenout, že článek 15 přílohy X služebního řádu stanoví, že úředník má nárok na „příspěvek na vzdělání na krytí skutečně vzniklých nákladů na vzdělání“. Znění tohoto ustanovení tak odpovídá čl. 3 odst. 1 přílohy VII služebního řádu, který stanoví, že „úředník pobírá příspěvek na vzdělání svých dětí ve výši skutečných výdajů, které mu vznikly v souvislosti se vzděláním“. Skutečnost, že unijní normotvůrce používá pro označení příspěvku uvedeného v čl. 3 odst. 1 přílohy VII služebního řádu a příspěvku uvedeného v článku 15 přílohy X služebního řádu podobné výrazy, podporuje výklad, podle kterého se posledně uvedené ustanovení vztahuje pouze na příspěvek uvedený v čl. 3 odst. 1 přílohy VII služebního řádu, tedy na příspěvek B. Naproti tomu čl. 3 odst. 2 přílohy VII služebního řádu, který se vztahuje na příspěvek A, je formulován jinak než odstavec 1 téhož článku a zároveň jinak než článek 15 přílohy X služebního řádu. V článku 3 odst. 2 přílohy VII služebního řádu se totiž hovoří o „příspěvku“, který ostatně není výslovně označen jako „příspěvek na vzdělání“, a stanoví se v něm, že tento příspěvek se vyplácí měsíčním paušálem. Skutečnost, že tento příspěvek je vyplácen paušálně, znamená, že na rozdíl od příspěvku B není určen k pokrytí skutečných nákladů, které dotyčný úředník nebo zaměstnanec vynaložil na vzdělání svého dítěte.

29 Pokud jde o historii vzniku článku 15 přílohy X služebního řádu, žalobci uvádějí, že tato příloha byla přijata nařízením Rady (Euratom, ESUO, EHS) č. 3019/87 ze dne 5. října 1987, kterým se stanoví zvláštní ustanovení a výjimky pro úředníky Evropských společenství vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích (Úř. věst. 1987, L 286, s. 3). Žalobci podotýkají, že k tomuto datu služební řád upravoval pouze vyplácení příspěvku B. Ustanovení týkající se příspěvku A byla totiž do služebního řádu vložena nařízením Rady (ES, Euratom) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství (Úř. věst. 2004, L 124, s. 1; Zvl. vyd. 01/02, s. 130). Žalobci zdůrazňují, že ve zmíněném textu nebyl použit výraz „příspěvek na předškolní vzdělání“, který byl původně obsažen v návrhu nařízení Rady, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství [COM(2002) 213 final]. Z toho dovozují, že unijní normotvůrce se rozhodl nerozlišovat mezi „příspěvkem na vzdělání“ a „příspěvkem na předškolní vzdělání“, a příspěvek A tudíž představuje příspěvek na vzdělání stejně jako příspěvek B.

30 Tento argument však není dostatečný k vyvození závěru, že unijní normotvůrce doplněním ustanovení obsažených v čl. 3 odst. 2 přílohy VII služebního řádu měl na mysli, že takto vytvořený příspěvek spadá do působnosti článku 15 přílohy X služebního řádu. Zaprvé totiž ze skutečnosti, že příspěvek A nebyl v nakonec přijatém textu nazván příspěvek na předškolní vzdělání, nelze dovozovat, že unijní normotvůrce zamýšlel použít na tento příspěvek pro úředníky a ostatní zaměstnance vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích odchylná pravidla, která jsou stanovena v článku 15 přílohy X služebního řádu. Zadruhé, jak uvádí ESVČ, přijetí ustanovení uvedených v čl. 3 odst. 2 přílohy VII služebního řádu v roce 2004 nebylo spojeno se změnou článku 15 přílohy X služebního řádu. Jak zdůrazňuje ESVČ, skutečnost, že článek 15 přílohy X služebního řádu nebyl změněn, lze vykládat tak, že na rozdíl od příspěvku B nezamýšlel

unijní normotvůrce stanovit pro poskytování nově vytvořeného paušálního příspěvku úředníkům a ostatním zaměstnancům vykonávajícím služební povinnosti ve třetích zemích zvláštní podmínky a výjimky.

31 Konečně, pokud jde o cíle článku 15 přílohy X služebního řádu, žalobci odkazují na preambuli nařízení č. 723/2004, zejména na body 26 a 27 jeho odůvodnění, v nichž se uvádí, že je třeba zajistit, aby příspěvek na vzdělání více odpovídal skutečným výdajům, a že reformován musí být i systém rodinných přídavků za účelem zlepšení situace rodin a zejména řešení problémů rodičů s malými dětmi.

32 Předně je třeba připomenout, že článek 15 přílohy X služebního řádu nevychází z nařízení č. 723/2004 ani nebyl tímto nařízením změněn. Tento článek tudíž nelze vykládat ve světle bodů odůvodnění uvedeného nařízení.

33 Ostatně cíle připomenuté v bodě 31 výše nepodporují výklad článku 15 přílohy X služebního řádu, který zastávají žalobci. Zaprvé se cíl, aby příspěvek na vzdělání více odpovídal výdajům, týká pouze příspěvku B, jelikož tento příspěvek je na rozdíl od příspěvku A určen na pokrytí nákladů na vzdělání vynaložených úředníky a zaměstnanci, a to až do určitého stropu. Zadruhé unijní normotvůrce sice sledoval cíl zlepšit situaci rodin, zejména rodičů s malými dětmi, avšak z bodu 27 odůvodnění nařízení č. 723/2004 vyplývá, že tento cíl se týká systému rodinných přídavků jako celku, a nikoli konkrétně příspěvků A a B. V každém případě tento obecně vyjádřený cíl nestačí k vyvození závěru, že unijní normotvůrce zamýšlel stanovit, že úředníci a ostatní zaměstnanci vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích mají nárok na příspěvek A za jiných podmínek, než jaké platí pro úředníky a ostatní zaměstnance vykonávající služební povinnosti v rámci Unie.

34 Žalobci dále odkazují na preambuli nařízení č. 3019/87, v níž se uvádí, že „je třeba stanovit zvláštní ustanovení pro úředníky vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích z důvodu jejich zvláštních životních podmínek“. Ačkoli je z této preambule zřejmé, že cílem unijního normotvůrce bylo upravit v určitých bodech ustanovení služebního řádu použitelná na úředníky vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích, nelze z formulace takového obecného cíle vyvozovat žádný závěr ohledně oblasti působnosti článku 15 přílohy X služebního řádu.

35 Žalobci se rovněž odvolávají na rozsudek ze dne 25. října 2018, PO a další v. ESVČ (T-729/16, EU:T:2018:721). V uvedené věci však Tribunál podal výklad článku 15 věty druhé přílohy X služebního řádu, konkrétně pojmu „výjimečné případy“ v něm použitého. Naproti tomu k otázce, zda příspěvek A spadá do působnosti článku 15 přílohy X služebního řádu, se Tribunál nevyjádřil. V tomto ohledu je třeba uvést, že spor před Tribunálem v uvedené věci se týkal výhradně vyplácení příspěvku B. Z uvedeného rozsudku tedy nelze vyvodit žádný závěr o použitelnosti článku 15 přílohy X služebního řádu na úředníky a ostatní zaměstnance vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích, kteří pobírají příspěvek A.

36 Navíc, jak tvrdí žalobci, Tribunál uvedl, že jedním z cílů sledovaných článkem 15 přílohy X služebního řádu je, aby s úředníky vykonávajícími služební povinnosti ve třetích zemích nebylo zacházeno diskriminačně ve srovnání s úředníky vykonávajícími služební povinnosti v rámci Unie, pokud jde o bezplatnost vzdělávání jejich dětí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2018, PO a další v. ESVČ, T-729/16, EU:T:2018:721, body 68 a 97). Cíl spočívající v předcházení diskriminaci úředníků vykonávajících služební povinnosti mimo Unii však sám o sobě neodůvodňuje výklad článku 15 přílohy X služebního řádu v tom smyslu, že se toto ustanovení použije jak na příspěvek A, tak na příspěvek B. Kromě toho je třeba uvést, že

Tribunál shledal, že je při výkladu článku 15 přílohy X služebního řádu třeba zohlednit rovněž cíl unijního normotvůrce zabránit zatěžování rozpočtu ESVČ nadměrnými výdaji, z čehož Tribunál dovodil, že při použití druhé věty tohoto článku je ESVČ oprávněna zohlednit rozpočtová omezení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. října 2018, PO a další v. ESVČ, T-729/16, EU:T:2018:721, body 70 a 72). Zohlednění takového cíle však nepodporuje výklad zastávaný žalobci, který by znamenal uplatnění široké oblasti působnosti dotčeného ustanovení.

37 Z výše uvedeného vyplývá, že lingvistická, kontextuální i historická analýza článku 15 přílohy X služebního řádu podporují výklad zastávaný ESVČ, podle kterého do působnosti tohoto ustanovení spadá pouze příspěvek B. Analýza cílů sledovaných unijním normotvůrcem mimoto nepodporuje opačný výklad zastávaný žalobci. Konečně je třeba uvést, že posledně zmíněný výklad by znamenal uplatnění široké oblasti působnosti dotčeného ustanovení, což je v rozporu se zásadou připomenutou v bodě 22 výše, podle níž musí být ustanovení unijního práva, která zakládají nárok na finanční dávky, vykládána restriktivně.

38 S ohledem na všechny uvedené skutečnosti musí být článek 15 přílohy X služebního řádu vykládán v tom smyslu, že zvláštní pravidla, která tento článek stanoví pro úředníky a ostatní zaměstnance vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích, se použijí pouze na příspěvek B, a nikoli na příspěvek A.

39 Z tohoto důvodu, a na rozdíl od toho, co tvrdí žalobci, z tohoto článku nevyplývá žádná povinnost ESVČ vyplácet svým úředníkům a zaměstnancům příspěvek A postupem stanoveným v článku 15 přílohy X služebního řádu.

[omissis]

41 Z výše uvedeného vyplývá, že první žalobní důvod musí být zamítnut.

[omissis]

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (desátý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) UL a další žalobci, jejichž jména jsou uvedena v příloze, ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou službou pro vnější činnost (ESVČ).

Porchia Jaeger Madise

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 12. února 2025.

Podpisy