Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deseto vijeće)

12. veljače 2025.*

„Javna služba – ESVD-ovo osoblje – Primici od rada – Obiteljske naknade – Naknada za obrazovanje – Članak 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju – Zahtjev za naknadu troškova jaslica i školarine – Odluka o odbijanju”

U predmetu T-17/24,

UL, i drugi tužitelji čija su imena navedena u prilogu[1], koje zastupaju A. Guillerme, T. Bontinck i F. Patuelli, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD), koju zastupaju R. Coesme, S. Falek i T. Payan, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (deseto vijeće),

u sastavu: O. Porchia, predsjednica, M. Jaeger i L. Madise (izvjestitelj), suci,

tajnik: H. Eriksson, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 15. listopada 2024.,

donosi sljedeću

Presudu[2]

1 Svojom tužbom na temelju članka 270. UFEU-a tužitelji, osoba UL i šest drugih fizičkih osoba čija se imena nalaze u prilogu zahtijevaju, s jedne strane, poništenje odluka Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) sadržanih u porukama elektroničke pošte od 15. veljače, 23. ožujka, 27. travnja, 2., 5. i 8. svibnja 2023. (u daljnjem tekstu: pobijane odluke) koje su im upućene kao odgovor na

* Jezik postupka: francuski

[1] Popis drugih tužitelja priložen je samo verziji koja je dostavljena strankama i adresatima iz članka 55. Statuta Suda Europske unije.

[2] Navedene su samo one točke predmetne presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

njihove zahtjeve koji se odnose na iznos naknade predviđene u članku 3. stavku 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) za uzdržavanu djecu mlađu od pet godina (u daljnjem tekstu: naknada A) i, s druge strane, priznanje prava na tu naknadu za njihovu djecu mlađu od pet godina u iznosu izračunanom u skladu s pravilima predviđenima u članku 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju i uzimajući u obzir iznimne okolnosti koje obilježavaju njihovu situaciju.

Okolnosti spora

2 Tužitelji su dužnosnici i članovi osoblja ESVD-a koji su rade u Sjedinjenim Američkim Državama i Ujedinjenoj Kraljevini. Podnijeli su zahtjeve koji se odnose na iznos naknade A na koju su imali pravo za svoju djecu mlađu od pet godina. ESVD je pobijanim odlukama odgovorio na te zahtjeve.

3 Tužitelji su podnijeli žalbe na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju, pri čemu su u biti tvrdili da iznos naknade A treba izračunati u skladu s pravilima predviđenima u članku 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju. Te su žalbe odbijene odlukama od 29. rujna 2023.

4 U odlukama o odbijanju žalbi ESVD je, među ostalim, naveo da članak 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju u korist dužnosnika i članova osoblja koji rade u trećoj zemlji uspostavlja poseban sustav koji se odnosi isključivo na iznos naknade za obrazovanje predviđene člankom 3. stavkom 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju za uzdržavanu djecu koja imaju najmanje pet godina (u daljnjem tekstu: naknada B), a ne na iznos naknade A. Tako prema mišljenju ESVD-a, u slučaju dužnosnika i članova osoblja čija su djeca mlađa od pet godina, institucije su zakonski obvezne isplatiti naknadu A samo pod uvjetima predviđenima u članku 3. stavku 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju.

5 U odlukama o odbijanju žalbi navodi se da je ESVD, koristeći se svojom institucionalnom autonomijom, ipak odlučio „po analogiji” primijeniti članak 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju na dužnosnike i članove osoblja koji rade u trećoj zemlji, a čija djeca imaju između tri i pet godina. Stoga, u skladu s tim pristupom, koji je kvalificiran kao „vrlo velikodušan”, dužnosnici i članovi osoblja o kojima je riječ imaju, uz naknadu A, prednost koju ESVD naziva „institucionalni dodatak za naknadu troškova” (u daljnjem tekstu: institucionalni dodatak). Na temelju toga dužnosnici i članovi osoblja koji rade u trećoj zemlji mogu dobiti naknadu troškova nastalih zbog obrazovanja svoje djece koja imaju između tri i pet godina, do iznosa najveće naknade utvrđene „u smislu” članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju, u skladu s pravilima koja je ESVD utvrdio u internom dokumentu naslovljenom „EU Delegations’ Guide – Education allowances” (u daljnjem tekstu: vodič za delegacije).

6 ESVD u odlukama o odbijanju žalbi ističe da je tako omogućio svojim dužnosnicima i članovima osoblja da ostvare prednost koja prekoračuje ono što je predviđeno strogom primjenom Pravilnika o osoblju. Međutim, navodi da raspolaže širokom marginom prosudbe za određivanje načina na koji se koristi proračunom namijenjenim neobveznim izdacima. ESVD stoga smatra da je, s obzirom na tu široku marginu prosudbe, za određivanje gornje granice institucionalnog dodatka mogao samo djelomično primijeniti članak 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju.

Zahtjevi stranaka

7 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi pobijane odluke;

– prizna njihovo pravo na naknadu A za njihovu djecu mlađu od pet godina u iznosu izračunanom u skladu s pravilima predviđenima u članku 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju i uzimajući u obzir iznimne okolnosti koje se na njih odnose;

– naloži ESVD-u snošenje troškova.

8 ESVD u bitnome od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

O pravu

Zahtjevi za poništenje

[*omissis*]

Prvi tužbeni razlog

10 Svojim prvim tužbenim razlogom tužitelji osporavaju ESVD-ovo tumačenje prema kojem je naknada A isključena iz primjene članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju.

[*omissis*]

15 Prilog VII. Pravilniku o osoblju naslovljen je „Primici od rada i naknada troškova”. On u svojem odjeljku 1., u člancima 1. do 3., sadržava odredbe koje se odnose na obiteljske naknade.

16 Članak 3. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, u verziji primjenjivoj na spor, određuje:

„1. Podložno uvjetima utvrđenima općim provedbenim odredbama, dužnosnik prima naknadu za obrazovanje u visini stvarnih troškova obrazovanja do najvećeg mjesečnog iznosa od 311,65 [eura] za svako uzdržavano dijete u smislu članka 2. stavka 2. ovog Priloga, koje ima najmanje pet godina i redovno pohađa osnovnu ili srednju školu za koje se plaća školarina ili visokoškolsku ustanovu. […]

2. Za svako uzdržavano dijete u smislu članka 2. stavka 2. ovog Priloga koje ima manje od pet godina ili još uvijek ne pohađa redovno osnovnu ili srednju školu, ova naknada iznosi 112,21 [eura] mjesečno.”

[*omissis*]

19 U skladu s člankom 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju:

„U skladu s uvjetima koje je utvrdilo tijelo za imenovanje, dužnosnik prima naknadu za obrazovanje kako bi se pokrili stvarni troškovi obrazovanja, a naknada se isplaćuje po predočenju popratne dokumentacije. Ta naknada ne smije biti tri puta veća od dvostrukog iznosa najveće naknade za obrazovanje, osim u slučajevima koje tijelo za imenovanje smatra iznimnim.”

[*omissis*]

21 Najprije, valja podsjetiti na to da tumačenje odredbe prava Unije zahtijeva da se u obzir uzme ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi kao i ciljevi te svrha akta kojeg je ona dio. Nastanak odredbe prava Unije može se također pokazati važnim za njezino tumačenje (vidjeti presudu od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu), C-24/19, EU:C:2020:503, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

22 Također valja podsjetiti na to da odredbe prava Unije koje daju pravo na novčana davanja treba usko tumačiti (vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2017., Komisija/RN, T-695/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:520, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

23 Što se tiče teksta članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju, tom se odredbom pojašnjava da je u njoj predviđena naknada namijenjena pokrivanju „stvarnih troškova obrazovanja”, da se isplaćuje „po predočenju popratne dokumentacije” i da, osim u iznimnim slučajevima, ta naknada ne može prelaziti određenu najveću naknadu. Stoga iz samog teksta članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju proizlazi da se ta odredba ne može primijeniti na naknadu A, koja je fiksna naknada, čiji je iznos fiksan za sve korisnike i ne ovisi o troškovima koje su oni imali za obrazovanje svoje djece. Slijedom toga, kada se u članku 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju navodi da naknada ne smije biti „tri puta veća od dvostrukog iznosa najveće naknade za obrazovanje”, nužno se upućuje na naknadu B, koja pokriva troškove obrazovanja koje su snosili korisnici te naknade do najvećeg mjesečnog iznosa.

24 U potporu svojem tumačenju tužitelji ističu da fiksni iznos iz članka 3. stavka 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju „predstavlja najveću naknadu” u smislu članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju. Međutim, to tumačenje nije u skladu s tekstom tih odredbi. Naime, s obzirom na uobičajeni smisao tih pojmova u svakodnevnom jeziku, pojam „iznos”, koji ovdje upućuje na iznos novca koji je točno definiran, ne može se smatrati sinonimom ili jednakovrijednim pojmu „najveća naknada”, koji upućuje na gornju granicu, odnosno najviši iznos koji se ne može prekoračiti.

25 Tužitelji nadalje tvrde da pojam „troškovi obrazovanja” treba tumačiti na način da obuhvaća i troškove jaslica i dječjeg vrtića. Međutim, taj argument, koji se odnosi isključivo na pojam „troškovi obrazovanja”, ni u kojem slučaju ne može dovesti u pitanje analizu prema kojoj se članak 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju, koji upućuje na naknadu stvarnih troškova obrazovanja po predočenju popratne dokumentacije i u okviru iznosa najveće naknade koji se može prekoračiti samo u iznimnim slučajevima, ne može odnositi na naknadu A, koja se isplaćuje na temelju fiksnog iznosa.

26 Iz prethodno navedenog proizlazi da analiza teksta članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju ide u prilog tumačenju prema kojem samo naknada B ulazi u područje primjene te odredbe.

27 Kad je riječ o kontekstualnom tumačenju tužitelji ističu da članak 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju valja analizirati u vezi s člankom 3. Priloga VII. Pravilnika o osoblju. U tom pogledu ističu da je u presudi od 14. prosinca 2017., Trautmann/ESVD (T-611/16, neobjavljena, EU:T:2017:917, t. 53.), Opći sud naglasio da članak 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju sadržava posebne odredbe kojima se odstupa od članka 3. Priloga VII. Pravilniku o osoblju za dužnosnike koji rade u trećoj zemlji.

28 Opći sud utvrđuje da na temelju analize konteksta u kojem se nalazi članak 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju valja uzeti u obzir članak 3. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, s obzirom na to da prva odredba za dužnosnike i članove osoblja koji rade u trećoj zemlji uvodi pravila koja djelomično odstupaju od onih predviđenih drugom odredbom. U tom pogledu, valja podsjetiti na to da članak 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju predviđa da dužnosnik prima „naknadu za obrazovanje kako bi se pokrili stvarni troškovi obrazovanja”. Tekst te odredbe tako preuzima izraze iz članka 3. stavka 1. Priloga VII. Pravilnika o osoblju, kojim se predviđa da „dužnosnik prima naknadu za obrazovanje u visini stvarnih troškova obrazovanja”. Činjenica da zakonodavac Unije koristi slične izraze za označavanje naknade iz članka 3. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju i one navedene u članku 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju potvrđuje tumačenje prema kojem se potonja odredba primjenjuje samo na naknadu iz članka 3. stavka 1. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, odnosno na naknadu B. Suprotno tomu, članak 3. stavak 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, koji se odnosi na naknadu A, sastavljen je od izraza koji se razlikuju od onih iz stavka 1. istog članka i onih upotrijebljenih u članku 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju. Naime, članak 3. stavak 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju navodi „naknadu”, koja uostalom nije izričito kvalificirana kao „naknada za obrazovanje”, i predviđa da se ta naknada isplaćuje na temelju mjesečnog fiksnog iznosa. Isplata te naknade na fiksnoj osnovi znači da navedena naknada, za razliku od naknade B, nije namijenjena pokrivanju stvarnih troškova koje je dotični dužnosnik ili član osoblja snosio za obrazovanje svojeg djeteta.

29 Što se tiče nastanka članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju, tužitelji navode da je taj prilog uspostavljen Uredbom Vijeća (Euratom, EZUČ, EEZ) br. 3019/87 od 5. listopada 1987. o posebnim i iznimnim odredbama koje se primjenjuju na dužnosnike Europske zajednice koji rade u trećoj zemlji (SL 1987., L 286, str. 3.). Tužitelji ističu da je na taj datum Pravilnik o osoblju predviđao samo isplatu naknade B. Naime, odredbe o naknadi A uvedene su u Pravilnik o osoblju Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 723/2004 od 22. ožujka 2004. o izmjeni Pravilnika o osoblju i Uvjeta zaposlenja (SL 2004., L 124, str. 1.). Tužitelji ističu da u tom tekstu nije prihvaćen izraz „predškolska naknada” koji se prvotno nalazio u Prijedlogu uredbe Vijeća o izmjeni Pravilnika o osoblju i Uvjeta zaposlenja [COM(2002) 213 *final*]. Iz toga zaključuju da je zakonodavac Unije odlučio ne praviti razliku između „naknade za obrazovanje” i „predškolske naknade” i da naknada A stoga predstavlja naknadu za obrazovanje na istoj osnovi kao i naknada B.

30 Međutim, taj argument nije dovoljan da bi se zaključilo da je zakonodavac Unije, dodajući odredbe iz članka 3. stavka 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju, smatrao da tako uvedena naknada ulazi u područje primjene članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju. Naime, kao prvo, činjenica da naknada A nije bila kvalificirana kao predškolska naknada u tekstu koji je konačno usvojen nije dovoljna da bi se smatralo da je zakonodavac Unije u pogledu te naknade namjeravao na dužnosnike i članove osoblja koji rade u trećoj zemlji primijeniti odstupajuća pravila predviđena u članku 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju. Kao drugo, kao što to ističe ESVD, donošenje odredaba iz članka 3. stavka 2. Priloga VII. Pravilniku o osoblju 2004. nije bilo popraćeno izmjenom članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju. Kao što navodi ESVD, činjenica da članak 15. Priloga

X. Pravilniku o osoblju nije izmijenjen može se tumačiti na način da, za razliku od naknade B, zakonodavac Unije nije namjeravao predvidjeti posebne i odstupajuće uvjete za dodjelu novouvedene fiksne naknade dužnosnicima i članovima osoblja koji rade u trećoj zemlji.

31 Naposljetku, na temelju ciljeva članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju, tužitelji se pozivaju na preambulu Uredbe br. 723/2004, a osobito na njezine uvodne izjave 26. i 27., u kojima se navodi da naknadu za obrazovanje treba približiti stvarnoj razini troškova i da je potrebno reformirati sustav obiteljskih naknada kako bi se poboljšala situacija obitelji i osobito suočilo s poteškoćama roditelja male djece.

32 Uostalom, valja podsjetiti na to da članak 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju nije proizišao iz Uredbe br. 723/2004 niti je izmijenjen tom uredbom. Slijedom toga, taj se članak ne može tumačiti s obzirom na uvodne izjave navedene uredbe.

33 Nadalje, ciljevi navedeni u točki 31. ove presude ne mogu poduprijeti tumačenje članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju koje zagovaraju tužitelji. S jedne strane, cilj približavanja naknade za obrazovanje razini troškova odnosi se samo na naknadu B jer je ona, za razliku od naknade A, namijenjena pokrivanju troškova obrazovanja koje su snosili dužnosnici i članovi osoblja do iznosa najveće naknade. S druge strane, iako je zakonodavac Unije namjeravao postići cilj poboljšanja situacije obitelji, a osobito roditelja male djece, iz uvodne izjave 27. Uredbe br. 723/2004 proizlazi da se taj cilj odnosi na sustav obiteljskih naknada u cjelini i da se ne odnosi posebno na naknade A i B. U svakom slučaju, taj cilj, izražen općenito, ne može biti dovoljan za zaključak da je zakonodavac Unije namjeravao predvidjeti da dužnosnici i članovi osoblja koji rade u trećoj zemlji mogu imati pravo na naknadu A pod uvjetima različitima od onih koji se primjenjuju na dužnosnike i članove osoblja zaposlene na radnom mjestu u Uniji.

34 Tužitelji se također pozivaju na preambulu Uredbe br. 3019/87, u kojoj se navodi da je „važno predvidjeti posebne odredbe za dužnosnike koji rade u trećim zemljama zbog posebnih životnih uvjeta”. Međutim, iako iz te preambule proizlazi da je cilj zakonodavca Unije bio prilagoditi u određenim točkama odredbe Pravilnika o osoblju koje se primjenjuju na dužnosnike koji rade u trećoj zemlji, iz formulacije takvog općeg cilja u pogledu područja primjene članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju ne može se izvesti nikakav zaključak.

35 Tužitelji se pozivaju i na presudu od 25. listopada 2018., PO i dr./ESVD (T-729/16, EU:T:2018:721). Međutim, u tom je predmetu Opći sud protumačio drugu rečenicu članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju, a osobito pojam „iznimni slučajevi” koji se u njemu upotrebljava. Nasuprot tomu, Opći sud nije odlučio o pitanju je li naknada A obuhvaćena područjem primjene članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju. U tom pogledu valja istaknuti da se spor pred Općim sudom u tom predmetu odnosio isključivo na pravo na naknadu B. Ta presuda stoga ne omogućuje donošenje nikakvog zaključka u pogledu primjene članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju na dužnosnike i članove osoblja koji rade u trećoj zemlji koji primaju naknadu A.

36 K tomu, kao što to ističu tužitelji, Opći je sud naveo da je jedan od ciljeva postavljenih u članku 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju to da se prema dužnosnicima koji rade u trećoj zemlji postupa na nediskriminirajući način u odnosu na dužnosnike koji rade u Uniji što se tiče besplatnosti obrazovanja njihove djece (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2018., PO i dr./ESVD, T-729/16, EU:T:2018:721, t. 68. i 97.). Međutim, cilj izbjegavanja diskriminacije dužnosnika koji rade izvan Unije sam po sebi ne opravdava tumačenje članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju na način da se ta odredba primjenjuje i na naknadu A i na naknadu B. Osim toga, valja istaknuti da je Opći sud smatrao da je za tumačenje članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju također

trebalo uzeti u obzir cilj zakonodavca Unije da se izbjegne da prekomjerni troškovi opterećuju proračun ESVD-a, iz čega je Opći sud zaključio da radi primjene druge rečenice tog članka ESVD ima pravo uzeti u obzir proračunska ograničenja (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2018., PO i dr./ESVD, T-729/16, EU:T:2018:721, t. 70. i 72.). Međutim, uzimanje u obzir takvog cilja ne može poduprijeti tumačenje koje zagovaraju tužitelji, koje dovodi do primjene širokog područja primjene predmetne odredbe.

37 Iz prethodno navedenog proizlazi da analiza izraza, konteksta i nastanka članka 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju ide u prilog tumačenju koje zagovara ESVD prema kojem je samo naknada B obuhvaćena područjem primjene te odredbe. Osim toga, analiza ciljeva koje nastoji postići zakonodavac Unije ne može poduprijeti suprotno tumačenje koje zagovaraju tužitelji. Naposljetku, valja istaknuti da potonje tumačenje dovodi do primjene širokog područja primjene predmetne odredbe, što je u suprotnosti s načelom navedenim u točki 22. ove presude, prema kojem odredbe prava Unije koje daju pravo na novčana davanja treba usko tumačiti.

38 Uzimajući u obzir sve te elemente, članak 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju treba tumačiti na način da se njime predviđena posebna pravila u korist dužnosnika i članova osoblja koji rade u trećoj zemlji primjenjuju samo na naknadu B, a ne na naknadu A.

39 Slijedom toga, suprotno onomu što tvrde tužitelji, iz tog članka ne proizlazi nikakva obveza ESVD-a da svojim dužnosnicima i članovima osoblja dodijeli pravo na naknadu A primjenjujući pravila predviđena u članku 15. Priloga X. Pravilniku o osoblju.

[*omissis*]

41 Iz toga proizlazi da prvi tužbeni razlog treba odbiti.

[*omissis*]

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deseto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Osobi UL i drugim tužiteljima čija imena se nalaze u prilogu nalaže se snošenje, osim vlastitih troškova, i troškova Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD).

Porchia Jaeger Madise

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 12. veljače 2025.

Potpisi