Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 12. februarja 2025 *

„Javni uslužbenci – Osebje ESZD – Osebni prejemki – Družinski dodatki – Dodatek za šolanje – Člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom – Zahtevek za povrnitev stroškov vrtca in šolanja – Odločba o zavrnitvi“

V zadevi T-17/24,

UL in druge tožeče stranke, katerih imena so navedena v prilogi,[1] ki jih zastopajo A. Guillerme, T. Bontinck in F. Patuelli, odvetniki,

tožeče stranke,

proti

Evropski službi za zunanje delovanje (ESZD), ki jo zastopajo R. Coesme, S. Falek in T. Payan, agenti,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi O. Porchia, predsednica, M. Jaeger in L. Madise (poročevalec), sodnika,

sodna tajnica: H. Eriksson, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi obravnave z dne 15. oktobra 2024

izreka naslednjo

Sodbo[2]

1 Tožeče stranke, UL in šest drugih fizičnih oseb, katerih imena so navedena v prilogi, s tožbo na podlagi člena 270 PDEU predlagajo, prvič, razglasitev ničnosti odločb Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD), vsebovanih v elektronskih sporočilih z dne 15. februarja, 23. marca, 27. aprila ter 2., 5. in 8. maja 2023 (v nadaljevanju: izpodbijane odločbe), ki so jim bila poslana v odgovor na

* Jezik postopka: francoščina.

[1] Seznam drugih tožečih strank je priložen le različici, ki se vroči strankam in naslovnikom iz člena 55 Statuta Sodišča Evropske unije.

[2] Navedene so le točke zadevne sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

njihove zahtevke v zvezi z višino dodatka iz člena 3(2) Priloge VII h Kadrovskim predpisom za uradnike Evropske unije (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi) za vzdrževane otroke, mlajše od pet let (v nadaljevanju: dodatek A), in drugič, priznanje njihove pravice, da za otroke, mlajše od pet let, prejemajo ta dodatek v višini, izračunani v skladu s podrobnimi pravili iz člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom in ob upoštevanju izjemnih okoliščin, značilnih za njihov položaj.

Dejansko stanje

2 Tožeče stranke so uradniki in uslužbenci ESZD, ki delajo v Združenih državah in Združenem kraljestvu. Vložile so zahtevke v zvezi z višino dodatka A, do katerega so bile upravičene za svoje otroke, mlajše od pet let. ESZD je na te zahtevke odgovorila z izpodbijanimi odločbami.

3 Tožeče stranke so vložile pritožbe na podlagi člena 90(2) Kadrovskih predpisov, pri čemer so v bistvu trdile, da je treba višino dodatka A izračunati v skladu s podrobnimi pravili iz člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom. Njihove pritožbe so bile zavrnjene z odločbami z dne 29. septembra 2023.

4 ESZD je v odločbah o zavrnitvi pritožb med drugim navedla, da člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom za uradnike in uslužbence, ki delajo v tretji državi, določa posebno ureditev, ki se nanaša izključno na višino dodatka za šolanje iz člena 3(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom za vzdrževane otroke, stare pet let ali več (v nadaljevanju: dodatek B), in ne na višino dodatka A. Tako so po mnenju ESZD institucije v primeru uradnikov in uslužbencev, katerih otroci so mlajši od pet let, zakonsko zavezane k izplačevanju dodatka A izključno pod pogoji iz člena 3(2) Priloge VII h Kadrovskim predpisom.

5 V odločbah o zavrnitvi pritožb je pojasnjeno, da se je ESZD na podlagi svoje institucionalne avtonomije kljub temu odločila, da se člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom „po analogiji“ uporabi za uradnike in druge uslužbence, ki delajo v tretji državi in katerih otroci so stari od tri do pet let. V skladu s tem pristopom, ki je bil označen za „zelo velikodušnega“, zadevni uradniki in uslužbenci tako poleg dodatka A prejemajo še ugodnost, ki jo ESZD imenuje „dodatno institucionalno povračilo“ (v nadaljevanju: institucionalni dodatek). Iz tega naslova se lahko uradnikom in uslužbencem, ki delajo v tretji državi, povrnejo stroški, ki jih imajo z izobraževanjem otrok, starih od tri do pet let, do zgornje meje, določene „v duhu“ člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom, v skladu s podrobnimi pravili, ki jih je ESZD določila v notranjem dokumentu z naslovom „EU Delegations' Guide – Education allowances“ (v nadaljevanju: vodnik za delegacije).

6 ESZD v odločbah o zavrnitvi pritožb navaja, da je s tem svojim uradnikom in uslužbencem priznala ugodnost, ki presega tisto, kar je predvideno ob strogem upoštevanju Kadrovskih predpisov. Vendar pojasnjuje, da ima široko polje proste presoje pri določitvi podrobnih pravil za porabo proračunskih sredstev, dodeljenih za neobvezne odhodke. ESZD zato meni, da je imela glede na to široko polje proste presoje pravico, da je pri določitvi zgornje meje institucionalnega dodatka člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom uporabila le deloma.

Predlogi strank

7 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:

– izpodbijane odločbe razglasi za nične;

– jim prizna pravico do prejemanja dodatka A za otroke, mlajše od pet let, v višini, izračunani v skladu s podrobnimi pravili iz člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom in ob upoštevanju njihovih izjemnih okoliščin;

– ESZD naloži plačilo stroškov.

8 ESZD Splošnemu sodišču v bistvu predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

Pravo

Predlogi za razglasitev ničnosti

[…]

Prvi tožbeni razlog

10 Tožeče stranke s prvim tožbenim razlogom izpodbijajo razlago, ki jo je uporabila ESZD in v skladu s katero je dodatek A izključen iz uporabe člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom.

[…]

15 Priloga VII h Kadrovskim predpisom določa pravila v zvezi z osebnimi prejemki in povračilom stroškov. V oddelku 1, členi od 1 do 3, vsebuje določbe v zvezi z družinskimi dodatki.

16 Člen 3 Priloge VII h Kadrovskim predpisom v različici, ki se uporablja za ta spor, določa:

„1. Ob upoštevanju pogojev, določenih v splošnih izvedbenih predpisih, uradnik prejme dodatek za šolanje v višini dejanskih stroškov izobraževanja, ki jih nosi, do največ 311,65 EUR na mesec za vsakega vzdrževanega otroka v smislu člena 2(2) te priloge, ki je star najmanj pet let in se redno šola v osnovni ali srednji šoli, ki zaračunava šolnino, ali v visokošolskem zavodu. […]

2. Za vsakega vzdrževanega otroka v smislu člena 2(2) te priloge, ki je mlajši od petih let ali se še ne šola redno v osnovni ali srednji šoli, znaša dodatek 112,21 EUR mesečno.“

[…]

19 Člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom določa:

„Pod pogoji, ki jih določi organ za imenovanja, dobi uradnik dodatek za šolanje, s katerim pokriva dejanske stroške šolanja, dodatek se izplača ob predložitvi dokazil. Razen v primerih, ki jih organ za imenovanja šteje za izjemne, ta dodatek ne sme presegati trikratnega dvojnega najvišjega dodatka za šolanje.“

[…]

21 Uvodoma je treba opozoriti, da je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi njen kontekst ter cilje in namen, ki jim sledi akt, katerega del je. Tudi zgodovina nastanka določbe prava Unije je lahko vir informacij, ki so upoštevne za njeno razlago (glej sodbo z dne 25. junija 2020, A in drugi (Vetrne elektrarne v občinah Aalter in Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, točka 37 in navedena sodna praksa).

22 Opozoriti je treba še, da se morajo določbe prava Unije, ki dajejo pravico do denarnih dajatev, razlagati ozko (glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2017, Komisija/RN, T-695/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:520, točka 54 in navedena sodna praksa).

23 Kar zadeva besedilo člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom, je v tej določbi pojasnjeno, da je dodatek, ki ga določa, namenjen kritju „dejanskih stroškov šolanja“, da se izplača „ob predložitvi dokazil“ in da razen v izjemnih primerih ta dodatek ne sme preseči določene zgornje meje. Tako iz samega besedila člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom izhaja, da te določbe ni mogoče uporabiti za dodatek A, ki je pavšalni dodatek, katerega višina je fiksna za vse upravičence in ni odvisna od stroškov, ki jih imajo ti z izobraževanjem svojih otrok. Zato se člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom, ko omenja, da dodatek „ne sme presegati trikratnega dvojnega najvišjega dodatka za šolanje“, nujno nanaša na dodatek B, s katerim se do določene mesečne zgornje meje krijejo stroški šolanja, ki nastanejo upravičencem do tega dodatka.

24 Tožeče stranke v utemeljitev svoje razlage navajajo, da pavšalni znesek iz člena 3(2) Priloge VII h Kadrovskim predpisom „pomeni zgornjo mejo v smislu člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom“. Vendar ta razlaga ni združljiva z besedilom teh določb. Glede na običajni pomen teh pojmov v vsakdanjem jeziku namreč izraza „znesek“, ki se v tem primeru nanaša na denarni znesek do točno določene višine, ni mogoče šteti za sopomenko ali ustreznik izraza „zgornja meja“, ki pomeni najvišji znesek, ki se ne sme preseči.

25 Tožeče stranke poleg tega navajajo, da je treba pojem „stroški izobraževanja“ razlagati tako, da zajema tudi stroške vrtca in dnevnega varstva otrok. Vendar ta trditev, ki se nanaša izključno na pojem „stroški izobraževanja“, nikakor ne more omajati ugotovitve, da se člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom, v katerem je naveden dodatek za povračilo dejanskih stroškov šolanja ob predložitvi dokazil in ob upoštevanju zgornje meje, ki se lahko preseže le izjemoma, ne more nanašati na dodatek A, ki se izplačuje v pavšalnem znesku.

26 Iz navedenega izhaja, da analiza besedila člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom govori v prid razlagi, po kateri na področje uporabe te določbe spada izključno dodatek B.

27 Kar zadeva kontekstualno razlago, tožeče stranke navajajo, da je treba člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom analizirati v povezavi s členom 3 Priloge VII h Kadrovskim predpisom. V zvezi s tem opozarjajo, da je Splošno sodišče v sodbi z dne 14. decembra 2017,

Trautmann/ESZD (T-611/16, neobjavljena, EU:T:2017:917, točka 53), poudarilo, da člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom vsebuje posebne določbe, ki pomenijo izjemo od člena 3 Priloge VII h Kadrovskim predpisom, za uradnike, ki delajo v tretji državi.

28 Splošno sodišče ugotavlja, da je treba pri analizi konteksta člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom upoštevati člen 3 Priloge VII h Kadrovskim predpisom, saj se s prvonavedeno določbo za uradnike in uslužbence, ki delajo v tretji državi, uvajajo pravila, ki deloma odstopajo od pravil iz drugonavedene določbe. V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom določa, da je uradnik upravičen do „dodatka za šolanje, s katerim pokriva dejanske stroške šolanja“. V besedilu te določbe je tako povzeto besedilo člena 3(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, ki določa, da „uradnik prejme dodatek za šolanje v višini dejanskih stroškov izobraževanja, ki jih nosi“. To, da zakonodajalec Unije s podobnimi besedami opisuje dodatek iz člena 3(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom in dodatek iz člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom, potrjuje razlago, v skladu s katero se zadnjenavedena določba uporablja le za dodatek iz člena 3(1) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, to je dodatek B. Nasprotno pa se besedilo člena 3(2) Priloge VII h Kadrovskim predpisom, ki se nanaša na dodatek A, razlikuje od besedila odstavka 1 tega člena in tudi od besedila člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom. V členu 3(2) Priloge VII h Kadrovskim predpisom je namreč naveden „dodatek“, ki poleg tega ni izrecno opredeljen kot „dodatek za šolanje“, in določeno je, da se ta dodatek izplačuje na podlagi mesečnega pavšalnega zneska. Izplačevanje tega dodatka na pavšalni osnovi pomeni, da v nasprotju z dodatkom B ni namenjen kritju dejanskih stroškov, ki jih ima zadevni uradnik ali uslužbenec z izobraževanjem svojega otroka.

29 Kar zadeva zgodovino nastanka člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom, tožeče stranke navajajo, da je bila ta priloga uvedena z Uredbo Sveta (Euratom, ESPJ, EGS) št. 3019/87 z dne 5. oktobra 1987 o posebnih in izjemnih določbah za uradnike Evropskih skupnosti, ki delajo v tretji državi (UL 1987, L 286, str. 3). Navajajo, da so Kadrovski predpisi takrat določali le izplačevanje dodatka B. Določbe v zvezi z dodatkom A so bile namreč v Kadrovske predpise vključene z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 723/2004 z dne 22. marca 2004 o spremembi Kadrovskih predpisov in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 2, str. 130). Tožeče stranke poudarjajo, da v tem besedilu ni bil ohranjen izraz „dodatek za predšolsko izobraževanje“, ki ga je prvotno vseboval predlog uredbe Sveta o spremembi Kadrovskih predpisov in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev (COM(2002) 213 final). Na podlagi tega sklepajo, da se je zakonodajalec Unije odločil, da ne bo razlikoval med „dodatkom za šolanje“ in „dodatkom za predšolsko izobraževanje“, in da zato dodatek A enako kot dodatek B pomeni dodatek za šolanje.

30 Vendar ta trditev ne zadostuje za ugotovitev, da je zakonodajalec Unije z vključitvijo določb člena 3(2) Priloge VII h Kadrovskim predpisom menil, da tako uveden dodatek spada na področje uporabe člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom. Na prvem mestu namreč to, da dodatek A v končno sprejetem besedilu ni bil opredeljen kot dodatek za predšolsko izobraževanje, ne zadostuje za ugotovitev, da je zakonodajalec Unije glede tega dodatka nameraval za uradnike in uslužbence, ki delajo v tretji državi, uporabiti izjeme iz člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom. Na drugem mestu, kot navaja ESZD, ob sprejetju določb člena 3(2) Priloge VII h Kadrovskim predpisom leta 2004 člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom ni bil spremenjen. Kot poudarja ESZD, je to, da člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom ni bil spremenjen, mogoče razlagati tako, da v nasprotju s tem, kar velja za dodatek B, zakonodajalec Unije ni nameraval določiti posebnih pogojev in pogojev za odstopanje za dodelitev novo uvedenega pavšalnega dodatka uradnikom in uslužbencem, ki delajo v tretji državi.

31 Nazadnje, kar zadeva cilje člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom, se tožeče stranke sklicujejo na preambulo Uredbe št. 723/2004, zlasti na njeni uvodni izjavi 26 in 27, v katerih je navedeno, da je treba dodatek za šolanje uskladiti z dejanskimi izdatki in da je treba reformirati sistem družinskih dajatev, da bi pomenil izboljšanje za družine in predvsem tako, da bo usmerjen na težave staršev z majhnimi otroki.

32 Najprej je treba opozoriti, da člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom ne temelji na Uredbi št. 723/2004 niti ni bil s to uredbo spremenjen. Zato tega člena ni mogoče razlagati z vidika uvodnih izjav navedene uredbe.

33 Poleg tega cilji, na katere je opozorjeno v točki 31 zgoraj, ne podpirajo razlage člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom, ki jo zagovarjajo tožeče stranke. Po eni strani cilj uskladitve dodatka za šolanje z izdatki zadeva le dodatek B, saj je ta drugače kot dodatek A namenjen temu, da se do določene zgornje meje krijejo stroški izobraževanja, ki jih imajo uradniki in uslužbenci. Po drugi strani pa je, če je zakonodajalec Unije želel doseči cilj, da se izboljša položaj družin, zlasti staršev z majhnimi otroki, iz uvodne izjave 27 Uredbe št. 723/2004 razvidno, da se ta cilj nanaša na sistem družinskih dodatkov kot celoto in ne posebej na dodatka A in B. Ta cilj, izražen na splošno, nikakor ne more zadostovati za ugotovitev, da je zakonodajalec Unije želel določiti, da so uradniki in uslužbenci, ki delajo v tretji državi, upravičeni do dodatka A pod drugačnimi pogoji, kot veljajo za uradnike in uslužbence, ki delajo v Uniji.

34 Tožeče stranke se sklicujejo tudi na preambulo Uredbe št. 3019/87, v kateri je navedeno, da je treba „za uradnike, napotene v tretje države, predvideti posebne določbe zaradi posebnih življenjskih razmer“. Čeprav je iz te preambule razvidno, da je bil cilj zakonodajalca Unije v nekaterih točkah prilagoditi določbe Kadrovskih predpisov, ki se uporabljajo za uradnike, ki delajo v tretji državi, pa na podlagi ubeseditve takšnega splošnega cilja ni mogoče sklepati o področju uporabe člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom.

35 Tožeče stranke se sklicujejo tudi na sodbo z dne 25. oktobra 2018, PO in drugi/ESZD (T-729/16, EU:T:2018:721). Vendar je Splošno sodišče v tej zadevi razlagalo drugi stavek člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom, natančneje v njem uporabljeno navedbo „primeri, ki jih organ za imenovanja šteje za izjemne“. Nasprotno pa Splošno sodišče ni odločilo o vprašanju, ali dodatek A spada na področje uporabe člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom. V zvezi s tem je treba opozoriti, da se je spor, ki je bil Splošnemu sodišču predložen v tej zadevi, nanašal izključno na upravičenost do dodatka B. Iz te sodbe torej ni mogoče izpeljati nobene ugotovitve v zvezi z uporabo člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom za uradnike in uslužbence, ki delajo v tretji državi in prejemajo dodatek A.

36 Kot trdijo tožeče stranke, je Splošno sodišče poleg tega opozorilo, da je eden od ciljev člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom ta, da uradniki, ki delajo v tretji državi, niso obravnavani diskriminatorno v primerjavi z uradniki, ki delajo v Uniji, kar zadeva brezplačnost šolanja njihovih otrok (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2018, PO in drugi/ESZD, T-729/16, EU:T:2018:721, točki 68 in 97). Vendar pa cilj, da se prepreči diskriminacija uradnikov, ki delajo zunaj Unije, sam po sebi ne upravičuje razlage člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom v smislu, da se ta določba uporablja tako za dodatek A kot za dodatek B. Poleg tega je treba opozoriti, da je Splošno sodišče ugotovilo, da je treba pri razlagi člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom upoštevati tudi cilj zakonodajalca Unije, ki je preprečiti, da bi čezmerni izdatki obremenili proračun ESZD, na podlagi tega pa je sklepalo, da lahko ESZD pri uporabi drugega stavka tega člena upošteva proračunske omejitve (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2018,

PO in drugi/ESZD, T-729/16, EU:T:2018:721, točki 70 in 72). Vendar upoštevanje takega cilja ne podpira razlage, ki jo zagovarjajo tožeče stranke, v skladu s katero je treba upoštevati široko področje uporabe zadevne določbe.

37 Iz navedenega izhaja, da analiza izrazov, konteksta in zgodovine nastanka člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom podpira razlago, ki jo zagovarja ESZD in v skladu s katero na področje uporabe te določbe spada izključno dodatek B. Poleg tega z analizo ciljev, ki jih je uresničeval zakonodajalec Unije, ni mogoče podpreti nasprotne razlage, ki jo zagovarjajo tožeče stranke. Nazadnje je treba opozoriti, da njihova razlaga pomeni, da se upošteva široko področje uporabe zadevne določbe, kar je v nasprotju z načelom iz točke 22 zgoraj, v skladu s katerim je treba določbe prava Unije, ki dajejo pravico do denarnih dajatev, razlagati ozko.

38 Glede na vse to je treba člen 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom razlagati tako, da se posebna pravila, ki jih določa v korist uradnikov in uslužbencev, ki delajo v tretji državi, uporabljajo samo za dodatek B, ne pa tudi za dodatek A.

39 Zato v nasprotju s trditvami tožečih strank iz tega člena ne izhaja obveznost ESZD, da svojim uradnikom in uslužbencem dodeli dodatek A v skladu s podrobnimi pravili iz člena 15 Priloge X h Kadrovskim predpisom.

[…]

41 Prvi tožbeni razlog je zato treba zavrniti.

[…]

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (deseti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. UL in druge tožeče stranke, katerih imena so navedena v prilogi, poleg svojih stroškov nosijo tudi stroške Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD).

Porchia Jaeger Madise

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 12. februarja 2025.

Podpisi