Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

12. svibnja 2021.*

„Žalba – Javna služba – Bivši ugovorni djelatnik – Socijalna sigurnost – Zajednički sustav zdravstvenog osiguranja (JSIS) – Članak 95. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (CEOS) – Zadržavanje statusa osigurane osobe nakon umirovljenja – Uvjet zaposlenja koje je trajalo dulje od tri godine – Prijava u JSIS nakon prijenosa mirovinskih prava – Izjednačavanje priznatih godina staža s godinama službe – Odbijanje zahtjeva – Tužba za poništenje – Akt kojim se nanosi šteta – Rješenje Općeg suda kojim se utvrđuje nedopuštenost tužbe – Ukidanje”

U predmetu C-202/20 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 12. svibnja 2020.,

Claudio Necci, sa stalnom adresom u Bruxellesu (Belgija), kojeg su zastupali S. Orlandi i T. Martin, *avocats*, a potom S. Orlandi, *avocat*,

tužitelj,

a druge stranke postupka su:

Europska komisija, koju zastupaju B. Mongin i T. S. Bohr, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

Europski parlament, koji zastupaju J. Van Pottelberge i I. Terwinghe, u svojstvu agenata,

Vijeće Europske unije, koje zastupaju M. Bauer i M. Alver, u svojstvu agenata,

intervenijenti u prvostupanjskom postupku,

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: N. Wahl, predsjednik vijeća, F. Biltgen (izvjestitelj) i L. S. Rossi, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

1 Svojom žalbom žalitelj zahtijeva ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 25. ožujka 2020., Necci/Komisija (T-129/19, neobjavljeno, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje, EU:T:2020:131), kojim je taj sud odbacio kao nedopuštenu njegovu tužbu za poništenje na temelju članka 270. UFEU-a protiv odluke Komisije od 18. travnja 2018. kojom je implicitno odbijen njegov zahtjev za prijavu u Zajednički sustav zdravstvenog osiguranja institucija Europskih zajednica (JSIS) podnesen 18. prosinca 2017. (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Pravni okvir

Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije

2 Članak 72. stavak 1. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), kako je izmijenjen Uredbom (EU, Euratom) br. 1080/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. (SL 2010., L 311, str. 1.), u biti predviđa da dužnosnik, njegov bračni drug koji nema pravo na davanja jednake naravi ili razine na temelju neke druge pravne odredbe ili propisa, njegova djeca i drugi uzdržavanici imaju zdravstveno osiguranje kod JSIS-a. U skladu s člankom 72. stavkom 2. prvim podstavkom Pravilnika o osoblju:

„Dužnosnik koji ostane u službi Unije do dobi od 63 godine ili koji prima naknadu za invalidnost ima nakon odlaska iz službe pravo na davanja iz stavka 1. Iznos doprinosa izračunava se na temelju iznosa mirovine ili naknade.”

3 Članak 90. Pravilnika o osoblju, kako je izmijenjen Uredbom br. 1080/2010, nalazi se u njegovoj glavi VII., naslovljenoj „Pravni lijekovi”, i glasi kako slijedi:

„1. Svaka osoba na koju se primjenjuje ovaj Pravilnik o osoblju može tijelu za imenovanje podnijeti zahtjev za donošenje odluke koja se na nju odnosi. Tijelo je o svojoj obrazloženoj odluci dužno obavijestiti dotičnu osobu u roku od četiri mjeseca od datuma podnošenja zahtjeva. Izostanak odgovora na taj zahtjev u navedenom roku smatra se implicitnom odlukom kojom se zahtjev odbija, protiv koje se može podnijeti žalba u skladu sa sljedećim stavkom.

2. Svaka osoba na koju se primjenjuje ovaj Pravilnik o osoblju može tijelu za imenovanje podnijeti žalbu protiv akta kojim je oštećena ako je navedeno tijelo donijelo odluku ili nije poduzelo mjeru propisanu Pravilnikom o osoblju. Žalba se mora podnijeti u roku od tri mjeseca. […]

[…]”

4 Članak 11. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, kako je izmijenjen Uredbom Vijeća (EZ, Euroatom) br. 723/2004 od 22. ožujka 2004. (SL 2004., L 124, str. 1.), u stavku 2. određivao je:

„Dužnosnik koji stupi u službu Zajednica nakon što je:

– napustio službu državne uprave, nacionalne ili međunarodne organizacije,

– ili

– obavljao djelatnost u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe,

ima pravo, nakon što ga se imenuje na stalno radno mjesto, ali prije nego što ispuni uvjete za isplatu starosne mirovine u smislu članka 77. Pravilnika o osoblju, na to da se Zajednicama isplati kapitalizirana vrijednost mirovinskih prava koje je stekao na temelju tog prethodnog radnog odnosa, ažurirana na stvarni datum prijenosa.

U takvom slučaju institucija u kojoj dužnosnik radi uzimajući u obzir osnovnu plaću i dob dužnosnika te devizni tečaj na datum podnošenja zahtjeva za prijenos, utvrđuje na temelju općih provedbenih uredaba broj godina mirovinskog staža koji će mu se priznati u okviru mirovinskog sustava Zajednica s obzirom na prethodni staž i na temelju prenesene kapitalizirane vrijednosti, nakon što se odbije iznos koji predstavlja povećanje vrijednosti kapitala od datuma podnošenja zahtjeva za prijenos sredstava do stvarnog datuma prijenosa.

[…]”

Uvjeti zaposlenja ostalih službenika Europske unije

5 Članak 95. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije, kako je izmijenjen Uredbom br. 1080/2010 (u daljnjem tekstu: Uvjeti zaposlenja), određuje:

„[…] [Č]lanak 72. stavci 2. i 2.a Pravilnika o osoblju ne primjenjuju se na člana ugovornog osoblja koji je ostao u službi Unije do dobi od 63 godine, osim ako je bio zaposlen kao član tog osoblja duže od tri godine.”

Okolnosti spora

6 Opći sud sažeo je okolnosti spora u sljedećim točkama pobijanog rješenja:

„1. Tužitelj, Claudio Necci, obnašao je svoje dužnosti u Europskoj komisiji […] u svojstvu člana ugovornog osoblja u razdoblju od 1. srpnja 2009. do 30. lipnja 2011.

2. Tužitelj je 27. listopada 2010. zatražio prijenos mirovinskih prava […] koja je stekao tijekom trajanja svojih službi u talijanskoj upravi u mirovinski sustav institucija Europske unije (u daljnjem tekstu: MSEU) na temelju članka 11. stavka 2. Priloga VIII. Pravilniku[, kako je izmijenjen Uredbom br. 723/2004].

3. Tužitelj je 1. srpnja 2011. napustio Komisiju i umirovio se u dobi od 64 godine.

4. Odlukom od 18. srpnja 2011. Komisija je utvrdila tužiteljeva mirovinska prava. Također je okončala njegovu prijavu u [JSIS] na temelju članka 95. [Uvjeta zaposlenja], koji člana ugovornog osoblja koji je ostao u službi Unije do dobi za umirovljenje podvrgava uvjetu trajanja zaposlenja koje je za člana ugovornog osoblja dulje od tri godine. Ta odluka od 18. srpnja 2011. nije osporena.

5. Talijanski mirovinski fond obavijestio je 12. veljače 2014. Komisiju da je iznos kapitalizirane vrijednosti tužiteljevih mirovinskih prava na dan podnošenja zahtjeva [za prijenos mirovinskih prava] 383 570,92 eura.

6. U poruci elektroničke pošte od 18. ožujka 2014. Komisijine službe uputile su tužitelju obavijest o privremenom izračunu njegovih godina mirovinskog staža tražeći od njega da donese odluku o prijenosu svojih mirovinskih prava. U tom dokumentu, u kojem se upućuje na članak 95. Uvjeta zaposlenja, podsjeća se na uvjet prema kojem su tri godine stvarne službe u institucijama Unije bile potrebne za osiguranje od rizika bolesti u tim institucijama i tužitelju se skreće pozornost na posljedice koje je [prijenos njegovih mirovinskih prava] mogao imati.

7. Tužitelj je 11. travnja 2014. Uredu za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO) uputio poruku elektroničke pošte kojom je zatražio produljenje roka za donošenje odluke o [prijenosu svojih mirovinskih prava]. Dodao je: ‚Znam da ću izgubiti talijansko zdravstveno osiguranje i da neću biti pokriven Komisijinim JSIS-om. Želio bih zatražiti više informacija o privatnom osiguranju'. Tužitelju je odobreno produljenje roka do 5. svibnja 2014.

8. Tužitelj je 6. svibnja 2014. prihvatio privremenu ponudu [prijenosa svojih mirovinskih prava] koja je dovela do priznavanja dodatnih godina mirovinskog staža koje treba uzeti u obzir u MSEU-u od 16 godina, 9 mjeseci i 17 dana.

[…]

11. Talijanski mirovinski fond isplatio je 14. kolovoza 2017. MSEU-u iznos od 387 768,73 eura na temelju tužiteljevih nacionalnih mirovinskih prava.

12. Komisija je 19. rujna 2017. donijela prvu odluku o priznavanju godina mirovinskog staža na temelju koje je tužitelju priznato dodatno razdoblje uplata doprinosa u MSEU od 14 godina i 9 dana. Nakon žalbe koju je tužitelj podnio 18. prosinca 2017., a koja je prihvaćena 14. ožujka 2018., to je priznanje povećano na 16 godina, 9 mjeseci i 17 dana.

13. Tužitelj je 18. prosinca 2017., nakon prijenosa svojih mirovinskih prava, PMO-u podnio zahtjev za osiguranje u JSIS-u.

14. Taj je zahtjev implicitno odbijen 18. travnja 2018., [pri čemu to implicitno odbijanje predstavlja spornu odluku], u skladu s člankom 90. stavkom 1. Pravilnika[, kako je izmijenjen Uredbom br. 1080/2010].

15. Tužitelj je 18. srpnja 2018. podnio žalbu protiv [sporne odluke] na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika[, kako je izmijenjen Uredbom br. 1080/2010].

16. Njegova žalba odbačena je odlukom od 19. studenoga 2018. Ta odluka temeljila se na činjenici da je žalba bila nedopuštena jer je trebala biti podnesena protiv odluke od 18. srpnja 2011., kojom su utvrđena tužiteljeva mirovinska prava, a u kojoj je navedeno da nije prijavljen u JSIS."

Tužba pred Općim sudom i pobijano rješenje

7 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 25. veljače 2019. žalitelj je pokrenuo postupak za poništenje sporne odluke. Ta se tužba temeljila na dvama tužbenim razlozima, od kojih se prvi temeljio na povredi članka 95. Uvjeta zaposlenja, a drugi, koji je istaknut podredno, na nezakonitosti te odredbe s obzirom na članak 45. UFEU-a.

8 Komisija je u odgovoru na tužbu istaknula da je tužba nedopuštena jer joj je prethodila žalba koja je također bila nedopuštena. Prema njezinu mišljenju, žalba je bila nedopuštena jer ju je trebalo podnijeti protiv odluke od 18. srpnja 2011., kojom su utvrđena žaliteljeva mirovinska prava i u kojoj je navedeno da nije prijavljen u JSIS (u daljnjem tekstu: odluka od 18. srpnja 2011.). Ta je institucija podredno zahtijevala odbijanje tužbenih razloga koje je istaknuo žalitelj.

9 Opći sud je pobijanim rješenjem tužbu proglasio nedopuštenom. Najprije je smatrao da je odluka od 18. srpnja 2011. akt kojim se nanosi šteta, koji je postao konačan jer žalitelj nije podnio žalbu. Podsjećajući na to da službenik koji je propustio podnijeti tužbu protiv akta kojim mu se nanosi šteta ne može isticanjem kasnijeg zahtjeva popraviti taj propust, osim ako se preispitivanje njegove situacije može obrazložiti novom i bitnom činjenicom, Opći je sud smatrao da prijenos tužiteljevih mirovinskih prava ne predstavlja takvu činjenicu, osobito zato što taj prijenos ne mijenja tužiteljev položaj s

obzirom na njegovu prijavu u JSIS. Opći sud iz toga je zaključio da tužitelj svojim zahtjevom za prijavu u JSIS od 17. prosinca 2017. nije mogao u svoju korist ponovno steći pravo na tužbu protiv odluke od 18. srpnja 2011.

Zahtjevi stranaka pred Sudom

10 Žalitelj u žalbi od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijano rješenje;

– vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje i

– odredi da će se o troškovima odlučiti naknadno.

11 Komisija od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu i

– žalitelju naloži snošenje troškova.

O žalbi

12 U prilog svojoj žalbi žalitelj ističe tri žalbena razloga, od kojih se prvi temelji na iskrivljavanju predmeta spora, drugi na povredi prava na djelotvoran pravni lijek, a treći na povredi načela jednog mjerodavnog prava.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

13 Svojim prvim žalbenim razlogom žalitelj se poziva na iskrivljavanje predmeta spora jer je Opći sud u točki 45. pobijanog rješenja smatrao da je akt kojim mu se nanosi šteta odluka od 18. srpnja 2011. Žalitelj tvrdi da ne osporava tu odluku i da nije imao pravni interes pobijati je jer je Komisija u njoj pravilno utvrdila da, u skladu s člankom 95. Uvjeta zaposlenja, on od svojeg odlaska u mirovinu više ne može biti prijavljen u JSIS jer je obavljao dužnosti člana ugovornog osoblja manje od tri godine. Nasuprot tomu, njegova tužba za poništenje odnosila se na spornu odluku, kojom ga je Komisija odbila prijaviti u JSIS počevši od 19. rujna 2017. jer se talijanska mirovinska prava prenesena u MSEU ne mogu izjednačiti s godinama službe u smislu navedene odredbe.

14 Žalitelj smatra da se odluka od 18. srpnja 2011. i sporna odluka temelje na različitim razlozima te da stoga nemaju isti predmet, pri čemu se prva temelji na utvrđenju prema kojem žalitelj nije radio za Uniju dulje od tri godine, a druga na odbijanju uprave da izjednači priznate godine mirovinskog staža s godinama službe u smislu članka 95. Uvjeta zaposlenja.

15 Žalitelj navodi da je doista 18. srpnja 2011. bio obaviješten o činjenici da će Komisija članak 95. Uvjeta zapošljavanja tumačiti na način da isključuje priznate godine mirovinskog staža na temelju eventualnog prijenosa mirovinskih prava. Međutim, smatra da ta obavijest odražava samo buduću namjeru uprave da ne razmotri ponovnu žaliteljevu prijavu u JSIS u slučaju prijenosa njegovih mirovinskih prava. Ta obavijest ne može se smatrati štetnom za žalitelja, s obzirom na to da u trenutku umirovljenja ne utječe izravno i trenutačno na njegove interese mijenjajući na bitan način njegov pravni položaj.

16 Žalitelj dodaje da razmatranja koja je Opći sud iznio u točkama 46. i 52. pobijanog rješenja u pogledu toga da je on, potpuno upoznat s činjenicama, prihvatio prijenos svojih mirovinskih prava nemaju utjecaja na dopuštenost tužbe za poništenje sporne odluke. Naime, on smatra da nije mogao osporavati Komisijino odbijanje da uzme u obzir priznate godine mirovinskog staža sve dok se ne pristupi tom prijenosu.

17 Komisija osporava postojanje navodnog iskrivljavanja i zahtijeva odbijanje tog žalbenog razloga. Pozivajući se na točku 51. pobijanog rješenja, ta institucija tvrdi da stvarni prijenos talijanskih mirovinskih prava nije mogao utjecati na uvjete primjene članka 95. Uvjeta zaposlenja jer taj prijenos nije izmijenio broj godina tijekom kojih je tužitelj radio za Uniju kao član ugovornog osoblja u smislu te odredbe. Naime, ne postoji nikakva veza između nje i članka 11. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju, kako je izmijenjen Uredbom br. 723/2004, koji omogućuje povećanje broja godina mirovinskog staža prijenosom doprinosa uplaćenih u nacionalni sustav. Tužitelj je stoga pogrešno povezao godine stvarnog zaposlenja u službi Unije i broj godina mirovinskog staža dodijeljenih zbog navedenog prijenosa.

18 Prema Komisijinu mišljenju, odluka od 18. srpnja 2011. i sporna odluka imale su različit cilj, kao što to i sam tužitelj priznaje. Budući da se potonja odluka odnosi na broj prenesenih godina mirovinskog staža, ona ne može predstavljati novu činjenicu za potrebe ocjene broja godina radnog staža u smislu članka 95. Uvjeta zaposlenja, koji je konačno utvrđen odlukom od 18. srpnja 2011. Imajući u vidu da se prenesenim mirovinskim stažem ne može promijeniti broj godina u službi Unije, njime se ne može bitno izmijeniti žaliteljev položaj u odnosu na onaj koji je doveo do te odluke.

19 Smatra da odluka od 18. srpnja 2011. nije „obavijest”, kao što to tvrdi žalitelj, niti se u njoj navodi da je odluka o ukidanju zdravstvenog osiguranja JSIS-a bila samo privremena. Naprotiv, njome se utvrđuje da tužitelj nema pravo na to pokriće tijekom mirovine i da se odmah primjenjuje.

Ocjena Suda

20 Svojim prvim žalbenim razlogom žalitelj u biti ističe da je Opći sud iskrivio predmet spora time što je u pobijanom rješenju smatrao da se spornom odlukom samo potvrđuje akt kojim mu se nanosi šteta, odnosno odluka od 18. srpnja 2011., a da pritom nije došlo ni do kakve nove i bitne činjenice kojom bi se opravdalo preispitivanje tog spora, iako su se te odluke temeljile na različitim razlozima te stoga nisu imale isti predmet.

21 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je riječ o aktu kojim se samo potvrđuje prethodni akt ako u odnosu na njega ne sadržava nikakav novi element. Što se tiče zahtjeva za preispitivanje ranije odluke koja je postala konačna, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da jedino postojanje novih bitnih činjenica može biti valjan razlog za podnošenje takvog zahtjeva (presuda od 15. studenoga 2018., Estonija/Komisija, C-334/17 P, neobjavljena, EU:C:2018:914, t. 46. i navedena sudska praksa).

22 Međutim, u ovom slučaju valja utvrditi da, kao što to priznaje i sama Komisija, odluka od 18. srpnja 2011. i sporna odluka imaju različite ciljeve. Slijedom toga, ne može se smatrati da se drugom odlukom samo potvrđuje prva.

23 Naime, s jedne strane, odlukom od 18. srpnja 2011. okončana je žaliteljeva prijava u JSIS od 1. srpnja 2011., dana njegova umirovljenja, u skladu s člankom 95. Uvjeta zaposlenja, na temelju kojeg je takva prijava člana ugovornog osoblja nakon prestanka službe uvjetovana razdobljem njegova zaposlenja u službi Unije duljim od tri godine. S druge strane, spornom odlukom odbijen je žaliteljev zahtjev za prijavu u JSIS počevši od 19. rujna 2017., nakon prijenosa njegovih talijanskih mirovinskih prava, jer se priznati mirovinski staž ne može izjednačiti s godinama službe u smislu navedene odredbe.

24 Iz toga slijedi da je zahtjev za prijavu u JSIS koji se temelji na prijenosu navedenih mirovinskih prava novi element, u smislu sudske prakse navedene u točki 21. ove presude, u odnosu na odluku od 18. srpnja 2011.

25 U tom pogledu, ne može se smatrati da je predmet te odluke bilo odbijanje izjednačavanja godina mirovinskog staža priznatih tužitelju s godinama službe u svrhu primjene članka 95. Uvjeta zaposlenja. Naime, ne samo da žalitelj nije podnio zahtjev u tom smislu prije donošenja navedene odluke nego to nije ni mogao učiniti jer je, iako je tijekom 2010. zatražio prijenos talijanskih mirovinskih prava, taj prijenos proveden tek 2017.

26 Stoga bi se takvo odbijanje odnosilo na buduću i hipotetsku situaciju, tako da tužitelju ne bi bilo dopušteno podnijeti tužbu protiv tog odbijanja zbog nedostatka pravnog interesa, s obzirom na to da taj interes mora biti postojeći i stvaran u stadiju podnošenja tužbe (vidjeti u tom smislu presudu od 23. studenoga 2017., Bionorica i Diapharm/Komisija, C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, t. 83. i 84. i navedenu sudsku praksu).

27 Osim toga, utvrđenje Općeg suda iz točke 51. pobijanog rješenja prema kojem prijenos žaliteljevih talijanskih mirovinskih prava u MSEU ne mijenja njegovu pravnu situaciju s obzirom na njegovu prijavu u JSIS, kao ni Komisijina tvrdnja da je žalitelj pogrešno povezao godine stvarnog zaposlenja u službi Unije i broj godina mirovinskog staža priznatih zbog tog prijenosa, nisu takve naravi da dovode u pitanje predmet sporne odluke, nego se odnose na njezinu osnovanost.

28 Iz navedenog proizlazi da je Opći sud, time što je presudio da je akt kojim se žalitelju nanosi šteta odluka od 18. srpnja 2011. i da je njegova tužba za poništenje protiv sporne odluke po toj osnovi nedopuštena, u pobijanom rješenju iskrivio predmet te tužbe.

29 U tim okolnostima valja prihvatiti prvi žalbeni razlog i, prema tome, ukinuti pobijano rješenje a da pritom nije potrebno ispitati drugi i treći žalbeni razlog.

Posljedice ukidanja pobijanog rješenja

30 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, Sud nakon ukidanja odluke Općeg suda može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu ili može sam konačno odlučiti o sporu, ako stanje postupka to dopušta.

31 U ovom slučaju, budući da je Opći sud odbacio žaliteljevu tužbu kao nedopuštenu i da, slijedom toga, nije ispitao tužbene razloge koje je on istaknuo u prilog svojoj tužbi, Sud smatra da stanje postupka ne dopušta odlučivanje o sporu. Predmet stoga valja vratiti na odlučivanje Općem sudu.

Troškovi

32 Budući da se predmet vraća Općem sudu na ponovno suđenje, o troškovima valja odlučiti naknadno.

Slijedom navedenog, Sud (osmo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se rješenje Općeg suda Europske unije od 25. ožujka 2020., Necci/Komisija (T-129/19, neobjavljeno, EU:T:2020:131).**

2. **Predmet se vraća na odlučivanje Općem sudu Europske unije.**

3. **O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi