Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 12. maja 2021 *

„Pritožba – Javni uslužbenci – Nekdanji pogodbeni uslužbenec – Socialna varnost – Skupni sistem zdravstvenega zavarovanja (SSZZ) – Člen 95 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (PZDU) – Ohranitev vključenosti po upokojitvi – Pogoj, da je bila oseba zaposlena več kot tri leta – Zahteva za vključitev v SSZZ po prenosu pokojninskih pravic – Izenačitev priznane pokojninske dobe z leti zaposlitve – Zavrnitev zahteve – Ničnostna tožba – Akt, ki posega v položaj – Sklep Splošnega sodišča, s katerim je ugotovljena nedopustnost tožbe – Razveljavitev“

V zadevi C-202/20 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 12. maja 2020,

Claudio Necci, stanujoč v Bruslju (Belgija), ki sta ga sprva zastopala S. Orlandi in T. Martin, avocats, nato S. Orlandi, avocat,

pritožnik,

druge stranke v postopku so

Evropska komisija, ki jo zastopata B. Mongin in T. S. Bohr, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

Evropski parlament, ki ga zastopata J. Van Pottelberge in I. Terwinghe, agenta,

Svet Evropske unije, ki ga zastopata M. Bauer in M. Alver, agenta,

intervenienta na prvi stopnji,

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi N. Wahl, predsednik senata, F. Biltgen (poročevalec), sodnik, in L. S. Rossi, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

* Jezik postopka: francoščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Pritožnik s pritožbo predlaga razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 25. marca 2020, Necci/Komisija (T-129/19, neobjavljen, EU:T:2020:131, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je to kot nedopustno zavrglo njegovo ničnostno tožbo na podlagi člena 270 PDEU zoper odločbo Komisije z dne 18. aprila 2018, s katero je bila zaradi molka zavrnjena njegova zahteva za vključitev v skupni sistem zdravstvenega zavarovanja institucij Evropskih skupnosti (SSZZ), vložena 18. decembra 2017 (v nadaljevanju: sporna odločba).

Pravni okvir

Kadrovski predpisi za uradnike Evropske unije

2 Člen 72(1) Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi), kakor so bili spremenjeni z Uredbo (EU, Euratom) št. 1080/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 (UL 2010, L 311, str. 1), v bistvu določa, da so uradnik, njegov zakonec, če ta ni upravičen do dajatev iste vrste in enake ravni na podlagi vseh drugih zakonskih ali drugih predpisov, njegovi otroci in druge vzdrževane osebe zdravstveno zavarovani pri SSZZ. Člen 72(2), prvi pododstavek, Kadrovskih predpisov določa:

„Uradnik, ki je do 63. leta starosti delal v Uniji [za Unijo] ali ki prejema invalidnino, je po prenehanju delovnega razmerja upravičen do dajatev, predvidenih v odstavku 1. Znesek prispevka se izračuna na podlagi njegove pokojnine ali invalidnine.“

3 Člen 90 Kadrovskih predpisov, kakor so bili spremenjeni z Uredbo št. 1080/2010, spada v naslov VII, naslovljen „Pravna sredstva“, in določa:

„1. Vsaka oseba, za katero veljajo ti kadrovski predpisi, lahko pri organu za imenovanja vloži zahtevo za sprejem odločitve, ki se nanaša nanjo. Organ obvesti zadevno osebo o svoji obrazloženi odločitvi v štirih mesecih od datuma zahteve. Če po izteku tega roka ni odgovora na zahtevo, se šteje, da gre za molk organa, ki pomeni zavrnitev zahteve, zoper katero se lahko vloži pritožba v skladu z naslednjim odstavkom.

2. Vsaka oseba, za katero veljajo ti kadrovski predpisi, lahko pri organu za imenovanja vloži pritožbo zoper akt, ki je imel zanjo negativne posledice, ne glede na to, ali je omenjeni organ sprejel odločitev ali pa ni sprejel nobenega od ukrepov, predpisanih v Kadrovskih predpisih. Pritožbo je treba vložiti v treh mesecih. […]

[…]“

4 Člen 11 Priloge VIII h Kadrovskim predpisom, kakor so bili spremenjeni z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 723/2004 z dne 22. marca 2004 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 2, str. 130), je v odstavku 2 določal:

„Uradnik, ki začne delati v Skupnostih [za Skupnosti] po tem, ko:

– je prenehal delati v državni upravi ali v nacionalni ali mednarodni organizaciji;

ali

– je opravljal dejavnost kot zaposlena ali samozaposlena oseba,

ima po tem, ko se zaposli, vendar preden izpolni pogoje za plačilo starostne pokojnine v smislu člena 77 Kadrovskih predpisov, pravico Skupnostim plačati na dejanski datum prenosa ažurirano kapitalizirano vrednost pokojninskih pravic, pridobljenih na podlagi takega dela ali dejavnosti.

V takem primeru institucija, v kateri je uradnik zaposlen, ob upoštevanju njegove osnovne plače, starosti in deviznega tečaja na dan, ko se za prenos zaprosi, s pomočjo splošnih izvedbenih določb določi število let pokojninske dobe, ki se mu za prejšnje zaposlitve priznajo v novem pokojninskem zavarovanju na podlagi prenesenega kapitalskega zneska, po odbitku zneska povečanja vrednosti kapitala med datumom, ko se za prenos zaprosi in dejanskim datumom prenosa.

[…]“

Pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije

5 Člen 95 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije, kakor so bili spremenjeni z Uredbo št. 1080/2010 (v nadaljevanju: PZDU), določa:

„[…] [Č]len 72(2) in (2a) Kadrovskih predpisov [se] ne uporablja za pogodbenega uslužbenca, ki je do 63. leta starosti delal v Uniji [za Unijo], razen če ni bil več kot tri leta zaposlen kot pogodbeni uslužbenec.“

Dejansko stanje

6 Splošno sodišče je dejansko stanje povzelo v teh točkah izpodbijanega sklepa:

„1 Tožeča stranka, Claudio Necci, je med 1. julijem 2009 in 30. junijem 2011 opravljala delo pri Evropski komisiji […] kot pogodbeni uslužbenec.

2 Tožeča stranka je 27. oktobra 2010 zahtevala prenos pokojninskih pravic […], ki jih je pridobila med službovanjem v italijanski upravi, v pokojninski sistem institucij Evropske unije (v nadaljevanju: PSEU) na podlagi člena 11(2) Priloge VIII h Kadrovskim predpisom[, kakor so bili spremenjeni z Uredbo št. 723/2004].

3 Tožeča stranka je 1. julija 2011 prenehala delati za Komisijo in se upokojila pri starosti 64 let.

4 Komisija je z odločbo z dne 18. julija 2011 določila pokojninske pravice tožeče stranke. Poleg tega je tožečo stranko izključila iz [SSZZ], pri čemer se je oprla na člen 95 [PZDU], ki za nadaljnjo vključenost pogodbenega uslužbenca, ki je ostal v službi Unije do upokojitvene starosti, v SSZZ določa pogoj, da mora zaposlitev pogodbenega uslužbenca trajati več kot tri leta. Odločba z dne 18. julija 2011 ni bila izpodbijana.

5 Italijanski pokojninski sklad je 12. februarja 2014 Komisijo obvestil, da je znesek kapitalizirane vrednosti pokojninskih pravic tožeče stranke na datum zahteve [za prenos pokojninskih pravic] znašal 383.570,92 EUR.

6 Službe Komisije so z elektronskim dopisom z dne 18. marca 2014 tožeči stranki poslale obvestilo o začasnem izračunu njene pokojninske dobe in jo pozvale, naj sprejme odločitev glede prenosa svojih pokojninskih pravic. V tem dokumentu, v katerem je bil omenjen člen 95 PZDU, je bilo

opozorjeno na pogoj, da morajo biti izpolnjena tri leta dejanske zaposlitve pri institucijah Unije, da bi bila lahko oseba pri teh institucijah zdravstveno zavarovana, tožeča stranka pa je bila opozorjena tudi na posledice, ki bi jih lahko imel [prenos njenih pokojninskih pravic].

7 Tožeča stranka je 11. aprila 2014 Uradu za vodenje in plačevanje posameznih pravic (PMO) poslala elektronski dopis, v katerem je zaprosila za podaljšanje roka za sprejetje odločitve o [prenosu njenih pokojninskih pravic]. Dodala je: ‚Zavedam se, da bom izgubil zdravstveno zavarovanje Italije in da ne bom imel kritja SSZZ Komisije. Želim pridobiti več informacij o zasebnem kritju.‘ Rok je bil podaljšan do 5. maja 2014.

8 Tožeča stranka je 6. maja 2014 sprejela začasno ponudbo [za prenos svojih pokojninskih pravic], na podlagi katere ji je bila priznana dodatna pokojninska doba, ki jo je treba upoštevati v PSEU, in sicer 16 let, 9 mesecev in 17 dni.

[…]

11 Italijanski pokojninski sklad je 14. avgusta 2017 PSEU izplačal 387.768,73 EUR iz naslova nacionalnih pokojninskih pravic tožeče stranke.

12 Komisija je 19. septembra 2017 sprejela prvo odločbo o priznanju pokojninske dobe, na podlagi katere je bilo tožeči stranki priznano dodatno obdobje plačevanja prispevkov v PSEU, in sicer 14 let in 9 dni. Na podlagi pritožbe, ki jo je tožeča stranka vložila 18. decembra 2017 in ki ji je bilo ugodeno 14. marca 2018, je bilo to dodatno obdobje spremenjeno v 16 let, 9 mesecev in 17 dni.

13 Tožeča stranka je 18. decembra 2017, po prenosu svojih pokojninskih pravic, pri PMO vložila zahtevo za vključitev v SSZZ.

14 Ta zahteva je bila zavrnjena 18. aprila 2018 zaradi molka organa[, pri čemer ta zavrnitev zaradi molka organa pomeni sporno odločbo,] v skladu s členom 90(1) Kadrovskih predpisov[, kakor so bili spremenjeni z Uredbo št. 1080/2010].

15 Tožeča stranka je 18. julija 2018 na podlagi člena 90(2) Kadrovskih predpisov[, kakor so bili spremenjeni z Uredbo št. 1080/2010,] zoper [sporno odločbo] vložila pritožbo.

16 Njena pritožba je bila zavrnjena z odločbo z dne 19. novembra 2018. Ta odločba temelji na tem, da pritožba ni dopustna, ker bi morala biti vložena zoper odločbo z dne 18. julija 2011 o določitvi pokojninskih pravic tožeče stranke, v kateri je bilo navedeno, da tožeča stranka ni vključena v SSZZ.“

Tožba pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

7 Tožeča stranka na prvi stopnji je s tožbo, ki jo je 25. februarja 2019 vložila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča, predlagala razglasitev ničnosti sporne odločbe. Ta tožba je temeljila na dveh tožbenih razlogih, od katerih se je prvi nanašal na kršitev člena 95 PZDU, drugi, naveden podredno, pa na nezakonitost te določbe glede na člen 45 PDEU.

8 Komisija je v obrambo navedla, da je tožba nedopustna, saj je bila pred njo že vložena pritožba, ki je bila prav tako nedopustna. Po njenem mnenju je bila pritožba nedopustna, ker bi morala biti vložena zoper odločbo z dne 18. julija 2011 o določitvi pokojninskih pravic tožeče stranke, v kateri je bilo navedeno, da tožeča stranka ne bo vključena v SSZZ (v nadaljevanju: odločba z dne 18. julija 2011). Ta institucija je podredno predlagala zavrnitev tožbenih razlogov, ki jih je navedla tožeča stranka.

9 Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom tožbo razglasilo za nedopustno. Najprej je ugotovilo, da je odločba z dne 18. julija 2011 akt, ki posega v položaj, ki je postal dokončen, ker tožeča stranka ni vložila pritožbe. Splošno sodišče je opozorilo, da uslužbenec, ki ni vložil tožbe zoper akt, ki posega v njegov položaj, te opustitve ne more popraviti s poznejšim zahtevkom, razen če obstaja novo in bistveno dejstvo, ki upravičuje novo preučitev njegovega položaja, vendar je štelo, da prenos pokojninskih pravic tožeče stranke ni tako dejstvo, zlasti ker ta prenos ni spremenil položaja tožeče stranke glede njene vključenosti v SSZZ. Splošno sodišče je na podlagi tega ugotovilo, da tožeča stranka s svojo zahtevo za vključitev v SSZZ z dne 17. decembra 2017 ne more obuditi pravice do tožbe zoper odločbo z dne 18. julija 2011.

Predlogi strank pred Sodiščem

10 Pritožnik s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razveljavi;

– zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču in

– odločitev o stroških pridrži.

11 Komisija Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– pritožniku naloži plačilo stroškov.

Pritožba

12 Pritožnik v utemeljitev pritožbe navaja tri pritožbene razloge, od katerih se prvi nanaša na izkrivljanje predmeta spora, drugi na kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva, tretji pa na kršitev načela enega samega prava, ki se uporablja.

Prvi pritožbeni razlog

Trditve strank

13 Pritožnik s prvim pritožbenim razlogom uveljavlja izkrivljanje predmeta spora, ker je Splošno sodišče v točki 45 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da je akt, ki posega v njegov položaj, odločba z dne 18. julija 2011. Pritožnik trdi, da ne izpodbija te odločbe in da nima pravnega interesa za vložitev tožbe proti tej odločbi, ker je Komisija v njej pravilno ugotovila, da v skladu s členom 95 PZDU od njegove upokojitve ni več mogel biti vključen v SSZZ, saj je delo pogodbenega uslužbenca opravljal manj kot tri leta. Njegova ničnostna tožba pa naj bi se nanašala na sporno odločbo, s katero je Komisija zavrnila njegovo vključitev v SSZZ od 19. septembra 2017, z obrazložitvijo, da italijanskih pokojninskih pravic, prenesenih v PSEU, ni mogoče enačiti z leti zaposlitve v smislu navedene določbe.

14 Pritožnik meni, da odločba z dne 18. julija 2011 in sporna odločba temeljita na različnih razlogih in torej nimata enakega predmeta, saj prva temelji na ugotovitvi, da pritožnik za Unijo ni delal več kot tri leta, druga pa pomeni zavrnitev s strani uprave, da priznano pokojninsko dobo izenači z leti zaposlitve v smislu člena 95 PZDU.

15 Pritožnik navaja, da je bil 18. julija 2011 sicer opozorjen na to, da naj bi Komisija člen 95 PZDU razlagala tako, da je pokojninska doba, priznana na podlagi morebitnega prenosa pokojninskih pravic, izključena. Vendar naj bi to opozorilo kazalo le na prihodnji namen uprave, da ne bo ponovno preučila vključitve pritožnika v SSZZ v primeru prenosa njegovih pokojninskih pravic. Navedenega opozorila naj ne bi bilo mogoče obravnavati, kot da posega v položaj pritožnika, ker naj ne bi neposredno in takoj vplivalo na njegove interese ob njegovi upokojitvi tako, da bi bistveno spremenilo njegov pravni položaj.

16 Pritožnik dodaja, da preudarki, ki jih je Splošno sodišče navedlo v točkah 46 in 52 izpodbijanega sklepa v zvezi s tem, da je ob polnem poznavanju dejstev privolil v prenos svojih pokojninskih pravic, ne vplivajo na dopustnost ničnostne tožbe zoper sporno odločbo. Meni namreč, da ni mogel izpodbijati zavrnitve Komisije, da upošteva priznano pokojninsko dobo, dokler ta prenos ni bil opravljen.

17 Komisija izpodbija zatrjevano izkrivljanje in predlaga zavrnitev tega pritožbenega razloga. Ta institucija s sklicevanjem na točko 51 izpodbijanega sklepa trdi, da dejanski prenos italijanskih pokojninskih pravic ni mogel vplivati na pogoje za uporabo člena 95 PZDU, ker se s tem prenosom ni spremenilo število let, v katerih je pritožnik delal za Unijo kot pogodbeni uslužbenec v smislu te določbe. Med to določbo in členom 11 Priloge VIII h Kadrovskim predpisom, kakor so bili spremenjeni z Uredbo št. 723/2004, ki omogoča povečanje števila let pokojninske dobe s prenosom prispevkov, plačanih v okviru nacionalnega sistema, naj namreč ne bi bilo nobene povezave. Pritožnik naj bi zato zmotno pomešal obdobja dejanske zaposlitve v službi Unije in število let pokojninske dobe, priznanih zaradi navedenega prenosa.

18 Po mnenju Komisije imata odločba z dne 18. julija 2011 in sporna odločba različen predmet, kar naj bi pritožnik sam priznal. Zadnjenavedena odločba, ki se nanaša na število prenesenih let pokojninske dobe, naj ne bi mogla pomeniti novega dejstva za presojo števila let zaposlitve v smislu člena 95 PZDU, ki je bilo dokončno določeno z odločbo z dne 18. julija 2011. Ker se zaradi pokojninske dobe, ki je bila prenesena, ne more spremeniti število let zaposlitve v službi Unije, naj ta doba ne bi mogla bistveno spremeniti položaja pritožnika v primerjavi s položajem, v katerem je bila izdana ta odločba.

19 Odločba z dne 18. julija 2011 naj ne bi pomenila „opozorila“, kot trdi pritožnik, niti naj ne bi bilo v njej navedeno, da je bila odločba o odvzemu zdravstvenega zavarovanja SSZZ le začasna. Nasprotno, v njej naj bi bilo ugotovljeno, da pritožnik po upokojitvi ni upravičen do tega kritja, in naj bi bila takoj izvršena.

Presoja Sodišča

20 Pritožnik s prvim pritožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Splošno sodišče izkrivilo predmet spora s tem, da je v izpodbijanem sklepu ugotovilo, da sporna odločba zgolj potrjuje akt, ki posega v njegov položaj, in sicer odločbo z dne 18. julija 2011, ne da bi prišlo do kakršnega koli novega in bistvenega dejstva, s katerim bi bilo mogoče utemeljiti ponovno preučitev te odločbe, čeprav navedeni odločbi temeljita na različnih razlogih in torej nimata enakega predmeta.

21 V zvezi s tem je treba spomniti, da akt zgolj potrjuje predhodni akt, če v primerjavi z njim ne vsebuje nobenega novega elementa. V zvezi s predlogom za ponovno preučitev prejšnje odločbe, ki je postala dokončna, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da lahko predložitev take zahteve upraviči le obstoj novih in bistvenih dejstev (sodba z dne 15. novembra 2018, Estonija/Komisija, C-334/17 P, neobjavljena, EU:C:2018:914, točka 46 in navedena sodna praksa).

22 V obravnavanem primeru pa je treba ugotoviti, da imata, kot priznava tudi Komisija, odločba z dne 18. julija 2011 in sporna odločba različna predmeta. Zato za drugo ni mogoče šteti, da zgolj potrjuje prvo.

23 Po eni strani je bila namreč z odločbo z dne 18. julija 2011 s 1. julijem 2011, ko je bil pritožnik upokojen, prekinjena vključenost pritožnika v SSZZ na podlagi člena 95 PZDU, v skladu s katerim je taka vključenost pogodbenega uslužbenca po prenehanju delovnega razmerja odvisna od tega, ali je bil slednji v službi Unije zaposlen več kot tri leta. Po drugi strani je bila s sporno odločbo zahteva pritožnika za vključitev v SSZZ od 19. septembra 2017 po prenosu njegovih italijanskih pokojninskih pravic zavrnjena, saj priznane pokojninske dobe ni mogoče enačiti z leti zaposlitve v smislu navedene določbe.

24 Iz tega sledi, da je zahteva za vključitev v SSZZ, ki temelji na prenosu navedenih pokojninskih pravic, nov element v smislu sodne prakse, navedene v točki 21 te sodbe, glede na odločbo z dne 18. julija 2011.

25 V zvezi s tem ni mogoče šteti, da je bil predmet te odločbe zavrnitev izenačitve priznane pokojninske dobe pritožnika z leti zaposlitve za namene uporabe člena 95 PZDU. Namreč, ne samo, da pritožnik pred sprejetjem navedene odločbe ni vložil zahteve v tem smislu, ampak naj tega sploh ne bi mogel storiti, saj je bil prenos italijanskih pokojninskih pravic opravljen šele leta 2017, čeprav je pritožnik ta prenos zahteval leta 2010.

26 Zato bi se taka zavrnitev nanašala na prihodnji in hipotetičen položaj, tako da pritožnik zaradi neobstoja pravnega interesa ne bi bil upravičen vložiti tožbe zoper to zavrnitev, saj bi moral biti tak interes obstoječ in dejanski ob vložitvi tožbe (glej v tem smislu sodbo z dne 23. novembra 2017, Bionorica in Diapharm/Komisija, C-596/15 P in C-597/15 P, EU:C:2017:886, točki 83 in 84 ter navedena sodna praksa).

27 Poleg tega ugotovitev Splošnega sodišča iz točke 51 izpodbijanega sklepa, da prenos italijanskih pokojninskih pravic pritožnika na PSEU ne spreminja njegovega pravnega položaja glede njegove vključenosti v SSZZ, in trditev Komisije, da je pritožnik zmotno pomešal leta dejanske zaposlitve v službi Unije in število let pokojninske dobe, dodeljene zaradi tega prenosa, ne moreta omajati predmeta sporne odločbe, temveč se nanašata na njeno utemeljenost.

28 Iz navedenega izhaja, da je Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da je bil akt, ki posega v položaj pritožnika, odločba z dne 18. julija 2011 in da je bila ničnostna tožba pritožnika zoper sporno odločbo zato nedopustna, v izpodbijanem sklepu izkrivilo predmet te tožbe.

29 V teh okoliščinah je treba prvemu pritožbenemu razlogu ugoditi in zato izpodbijani sklep razveljaviti, ne da bi bilo treba preučiti drugi in tretji pritožbeni razlog.

Posledice razveljavitve izpodbijanega sklepa

30 Sodišče lahko v skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije po razveljavitvi odločbe Splošnega sodišča zadevo bodisi vrne v razsojanje Splošnemu sodišču bodisi samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.

31 Ker je Splošno sodišče v obravnavanem primeru tožbo pritožnika zavrglo kot nedopustno in zato ni preučilo tožbenih razlogov, ki jih je ta navedel v utemeljitev tožbe, Sodišče meni, da stanje postopka ne dovoljuje, da bi samo dokončno odločilo o zadevi. Zato je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču.

Stroški

32 Ker se zadeva vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

1. **Sklep Splošnega sodišča Evropske unije z dne 25. marca 2020, Necci/Komisija (T-129/19, neobjavljen, EU:T:2020:131), se razveljavi.**

2. **Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije.**

3. **Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi