Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

12 май 2021 година*

„Обжалване — Публична служба — Бивш договорно нает служител — Социално осигуряване — Обща здравноосигурителна схема (ОЗОС) — Член 95 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (УРДС) — Продължаване на осигуряването след пенсиониране — Условие лицето да е било нает в продължение на повече от три години — Молба за осигуряване в ОЗОС вследствие на прехвърляне на пенсионни права — Приравняване на бонуса за осигурителен стаж за пенсия на прослужени години — Отхвърляне на искането — Жалба за отмяна — Увреждащ акт — Определение на Общия съд, с което се установява недопустимост на жалбата — Отмяна“

По дело C-202/20 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 12 май 2020 г.,

Claudio Necci, с местожителство в Брюксел (Белгия), представляван първоначално от S. Orlandi и T. Martin, адвокати, а впоследствие от Orlandi, адвокат,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Европейска комисия, представлявана от B. Mongin и T. S. Bohr,

ответник в първоинстанционното производство,

Европейски парламент, представляван от J. Van Pottelberge и I. Terwinghe,

Съвет на Европейския съюз, представляван от M. Bauer и M. Alver,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (осми състав),

състоящ се от: N. Wahl, председател на състава, F. Biltgen (докладчик) и L. S. Rossi, съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: френски.

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си жалбоподателят иска отмяна на определение на Общия съд на Европейския съюз от 25 март 2020 г., Necci/Комисия (T-129/19, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното определение“, EU:T:2020:131), с което същият отхвърля като недопустима жалбата му за отмяна на основание член 270 ДФЕС срещу решението на Комисията от 18 април 2018 г., отхвърлящо имплицитно молбата му за осигуряване към общата здравноосигурителна схема на институциите на Европейските общности (ОЗОС), подадена на 18 декември 2017 г. (наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

Правилникът за длъжностните лица на Европейския съюз

2 Член 72, параграф 1 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“), изменен с Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 1080/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. (ОВ L 311, 2010 г., стр. 1), предвижда по същество, че длъжностното лице, неговият съпруг, когато последният не може да се ползва с осигуряване от същото естество и в същия размер по силата на други законови или подзаконови разпоредби, както и неговите деца и други лица на негова издръжка, са здравно осигурени от ОЗОС. Съгласно член 72, параграф 2, първа алинея от Правилника:

„Длъжностно лице, останало на служба за Общностите до навършване на 63-годишна възраст или получаващо обезщетение за инвалидност, се ползват от разпоредбите на параграф 1 и след прекратяване на служебното правоотношение. Размерът на вноската се изчислява въз основа на размера на пенсията или надбавката“.

3 Член 90 от Правилника, изменен с Регламент № 1080/2010, се съдържа в дял VII, озаглавен „Обжалване“, и предвижда:

„1. Всяко лице, за което се прилага настоящия правилник, може да сезира органа по назначаването с искане да вземе решение, което се отнася до него. Органът уведомява заинтересованото лице за взетото от него решение, както и за мотивите за него, в срок от четири месеца от датата на искането. Непроизнасянето в този срок се счита за мълчалив отказ, срещу който може да бъде подадена жалба по реда на следващия параграф.

2. Всяко лице, за което се прилага настоящият правилник, може да отнесе до органа по назначаването жалба срещу всеки акт, който нарушава неговите интереси, бил той под формата на решение на органа по назначаването или неприемането от негова страна на мярка, предвидена от настоящия правилник. Срокът за подаване на жалбата е три месеца. […]

[…]“.

4 Член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника, изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 г. (ОВ L 124, 2004 г., стр. 1), гласи:

„Длъжностно лице, което постъпи на служба за Общностите след:

– прекратяване на служебното му правоотношение с държавна администрация или национална или международна организация,

или

– след като е упражнявало професионална дейност като осигурено или самоосигуряващо се лице,

след назначаването му като длъжностно лице, но преди да придобие право на пенсия по смисъла на член 77 от Правилника за персонала, може да поиска капиталовата стойност на придобитите от него пенсионни права, актуализирана към датата на реалния трансфер, да бъде прехвърлена на Общностите.

В този случай институцията на длъжностното лице, като взема предвид неговата основна заплата и възраст и обменния курс към датата на заявлението за прехвърляне, определя чрез общите разпоредби за изпълнение броя на годините служебен стаж, които ще му бъдат признати по пенсионната схема на Общностите по отношение на стажа от предишната му работа въз основа на прехвърления капитал, след приспадане на сума, представляваща ревалоризацията на капитала между датата на заявлението за прехвърляне и действителната дата на прехвърлянето.

[…]“.

Условията за работа на другите служители на Европейския съюз

5 Член 95 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз, изменени с Регламент № 1080/2010 (наричани по-нататък „УРДС“), гласи:

„[…] член 72, параграфи 2 и 2a от Правилника за персонала не се прилагат за договорно нает служител, който е останал на служба за Съюза до навършването на 63 години, освен ако е бил назначен […] като договорно нает служител в продължение на повече от три години“.

Обстоятелства, предхождащи спора

6 Общият съд обобщава обстоятелствата, предхождащи спора, в следните точки от обжалваното определение:

„1 Жалбоподателят, г-н Claudio Necci, изпълнява задълженията си в Европейската комисия […] като договорно нает служител между 1 юли 2009 г. и 30 юни 2011 г.

2 На 27 октомври 2010 г. жалбоподателят иска прехвърляне на пенсионните права […], които е придобил по време на работата си в италианската администрация, към пенсионната схема на институциите на Европейския съюз (наричана по-нататък „ПСИЕС“) съгласно член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника[, изменен с Регламент № 723/2004].

3 На 1 юли 2011 г. жалбоподателят напуска Комисията и се пенсионира на 64-годишна възраст.

4 С решение от 18 юли 2011 г. Комисията определя пенсионните права на жалбоподателя. Освен това тя прекратява осигуряването му в [ОЗОС] на основание член 95 от [УРДС], който обвързва запазването на осигуряването в ОЗОС на договорно нает служител, останал на служба в Съюза до навършване на пенсионна възраст, с условие за продължителност на служебното правоотношение като договорно нает служител над три години. Решението от 18 юли 2011 г. не е било оспорено.

5 На 12 февруари 2014 г. италианската пенсионна каса уведомява Комисията, че капиталовата стойност на пенсионните права на жалбоподателя към датата на заявлението [за прехвърляне на пенсионни права] е 383 570,92 EUR.

6 С електронно писмо от 18 март 2014 г. службите на Комисията изпращат на жалбоподателя информационна бележка относно временното изчисляване на годините осигурителен стаж, като искат от него да вземе решение за прехвърлянето на пенсионните му права. В този документ, който се позовава на член 95 от УРДС, се припомня условието, че са необходими три години действителна служба в институциите на Съюза, за да се ползва здравно осигуряване към тези институции, и се обръща внимание на жалбоподателя върху възможните последици от [прехвърлянето на пенсионните му права].

7 На 11 април 2014 г. жалбоподателят изпраща електронно писмо до Службата за управление и плащане по индивидуални права (PMO), с което иска удължаване на срока за вземане на решение относно [прехвърлянето на пенсионните му права]. Същият добавя: „Знам, че ще изгубя здравното осигуряване в Италия и че няма да разполагам с покритие от ОЗОС на Комисията. Бих искал да получа повече информация за частното осигуряване“. Молбата му е уважена и срокът е удължен до 5 май 2014 г.

8 На 6 май 2014 г. жалбоподателят приема временното предложение [за прехвърляне на пенсионните му права], в резултат на което му се признава допълнителен осигурителен стаж от 16 г. 9 месеца и 17 дни, който трябва да се отчете в ПСИЕС.

[…]

11 На 14 август 2017 г. италианската пенсионна каса изплаща на ПСИЕС сумата от 387 768,73 EUR на основание на националните пенсионни права на жалбоподателя.

12 На 19 септември 2017 г. Комисията приема първо решение за признаване на бонус за осигурителен стаж, в резултат на което на жалбоподателя се признава допълнителен осигурителен стаж в ПСИЕС от 14 години и 9 дни. След административна жалба, подадена от жалбоподателя на 18 декември 2017 г. и уважена на 14 март 2018 г., този бонус е увеличен на 16 години, 9 месеца и 17 дни.

13 На 18 декември 2017 г., след прехвърлянето на пенсионните му права, жалбоподателят подава молба до PMO за осигуряване към ОЗОС.

14 Тази молба е мълчаливо отхвърлена на 18 април 2018 г., [като този мълчалив отказ представлява спорното решение] в съответствие с член 90, параграф 1 от Правилника[, изменен с Регламент № 1080/2010].

15 На 18 юли 2018 г. жалбоподателят подава жалба по административен ред срещу [спорното решение] на основание член 90, параграф 2 от Правилника[, изменен с Регламент № 1080/2010].

16 Жалбата му е отхвърлена с решение от 19 ноември 2018 г. Това решение се основава на недопустимост на административната жалба, тъй като е трябвало да бъде подадена срещу решението от 18 юли 2011 г. за определяне на пенсионните права на жалбоподателя, в което се посочва, че той не е осигурен по ОЗОС“.

Производството пред Общия съд и обжалваното определение

7 На 25 февруари 2019 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение. Тази жалба се опира на две основания, като първото е твърдение за нарушение на член 95 от УРДС, а второто, изтъкнато при условията на евентуалност, е твърдение за незаконосъобразност на посочената разпоредба с оглед на член 45 ДФЕС.

8 В своя защита Комисията изтъква, че жалбата по съдебен ред е недопустима, тъй като е предшествана от административна жалба, която също е недопустима. Според нея административната жалба е недопустима, тъй като е трябвало да бъде подадена срещу решението от 18 юли 2011 г. за определяне на пенсионните права на жалбоподателя, в което се посочва, че той няма да бъде осигурен по ОЗОС (наричано по-нататък „решението от 18 юли 2011 г.“). При условията на евентуалност тази институция иска изтъкнатите от жалбоподателя основания да бъдат отхвърлени.

9 С обжалваното определение Общият съд обявява подадената пред него жалба за недопустима. Най-напред той приема, че решението от 18 юли 2011 г. е увреждащ акт, който е станал окончателен при липсата на подадена по административен ред жалба от страна на жалбоподателя. Като припомня, че служител, който не е подал жалба срещу акт с неблагоприятни за него последици, не може с последващо искане да поправи този пропуск, освен ако ново и съществено обстоятелство може да обоснове преразглеждането на положението му, Общият съд приема, че прехвърлянето на пенсионните права на жалбоподателя не представлява такова обстоятелство, по-специално защото това прехвърляне не променя положението на жалбоподателя от гледна точка на осигуряването му по ОЗОС. Въз основа на това Общият съд стига до извода, че с молбата си от 17 декември 2017 г. за включване в ОЗОС жалбоподателят не може да възобнови в своя полза правото да обжалва решението от 18 юли 2011 г.

Искания на страните пред Съда

10 С жалбата си жалбоподателят иска от Съда:

– да отмени обжалваното определение,

– да върне делото на Общия съд за ново разглеждане,

– да не се произнася по съдебните разноски.

11 Комисията иска от Съда:

– да отхвърли жалбата и

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

По жалбата

12 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква три основания, а именно, първо, изопачаване на предмета на спора, второ, нарушение на правото на ефективни правни средства за защита, и трето, нарушение на принципа на прилагане на едно-единствено законодателство.

По първото основание

Доводи на страните

13 С първото си основание жалбоподателят изтъква изопачаване на предмета на спора, доколкото в точка 45 от обжалваното определение Общият съд е приел, че увреждащият го акт е решението от 18 юли 2011 г. Жалбоподателят поддържа, че не оспорва това решение и нямал правен интерес от обжалването му, доколкото в него Комисията правилно е констатирала, че в съответствие с член 95 от УРДС той вече не е можел да бъде осигурен по ОЗОС, тъй като е работил в продължение на по-малко от три години като договорно нает служител. За сметка на това жалбата му за отмяна се отнасяла до спорното решение, с което Комисията отказала да го включи в ОЗОС, считано от 19 септември 2017 г., с мотива че прехвърлените в ПСИЕС италиански пенсионни права не могат да се приравнят на прослужени години по смисъла на посочената разпоредба.

14 Според жалбоподателя решението от 18 юли 2011 г. и спорното решение се основават на различни мотиви и следователно нямат един и същ предмет, тъй като първото се основава на констатацията, че жалбоподателят не е бил назначен от Съюза за повече от три години, а второто материализира отказа на администрацията да приравни бонуса за пенсия на години осигурителен стаж за пенсия по смисъла на член 95 от УРДС.

15 Жалбоподателят посочва, че наистина е бил уведомен на 18 юли 2011 г., че Комисията ще тълкува член 95 от УРДС в смисъл, че изключва бонуса за осигурителен стаж за пенсия въз основа на евентуално прехвърляне на пенсионни права. Това предупреждение обаче показвало единствено бъдещото намерение на администрацията да не преразглежда осигуряването на жалбоподателя към ОЗОС в случай на прехвърляне на пенсионните му права. Посоченото предупреждение не може да се счита за увреждащо жалбоподателя, тъй като не засягало пряко и непосредствено интересите му към момента на пенсионирането му, чрез съществено изменение на правното му положение.

16 Жалбоподателят добавя, че съображенията, изложени от Общия съд в точки 46 и 52 от обжалваното определение, що се отнася до факта, че той се е съгласил напълно съзнателно да прехвърли пенсионните си права, са без значение за допустимостта на жалбата за отмяна на спорното решение. Всъщност той счита, че не е можел да оспорва отказа на Комисията да вземе предвид бонус към годините на осигурителния стаж, преди да бъде извършено това прехвърляне.

17 Комисията оспорва наличието на твърдяното изопачаване и иска това правно основание да бъде отхвърлено. Като се позовава на точка 51 от обжалваното определение, тази институция поддържа, че действителното прехвърляне на италианските пенсионни права не е могло да засегне условията за прилагане на член 95 от УРДС, тъй като това прехвърляне не е променило броя на годините, през които жалбоподателят е бил нает от Съюза като договорно нает служител по смисъла на тази разпоредба. Всъщност нямало никаква връзка между последната и член 11 от приложение VIII към Правилника, изменен с Регламент № 723/2004, който позволява да се увеличи броят на годините осигурителен стаж за пенсия чрез прехвърляне на вноски по

националната схема. Следователно жалбоподателят неправилно смесвал годините на действително полагане на труд на служба за Съюза и броя години осигурителен стаж за пенсия, предоставени поради посоченото прехвърляне.

18 Според Комисията решението от 18 юли 2011 г. и спорното решение имат различен предмет, както и самият жалбоподател признавал. Предвид че последното решение се отнася до броя на прехвърлените пенсионни години, то не можело да представлява ново обстоятелство за целите на преценката на броя на годините на заетост по смисъла на член 95 от УРДС, определен окончателно с решението от 18 юли 2011 г. Тъй като прехвърлените години осигурителен стаж не могат да променят броя на годините на служба в Съюза, те не можели да променят съществено положението на жалбоподателя в сравнение с това, довело до приемането на посоченото решение.

19 Решението от 18 юли 2011 г. не представлявало „предупреждение“, както поддържа жалбоподателят, нито посочвало, че решението за прекратяване на здравното осигуряване по ОЗОС е само временно. Напротив, то установило, че жалбоподателят не се ползва от това покритие по време на пенсионирането си и било приложено незабавно.

Съображения на Съда

20 С първото си основание жалбоподателят по същество твърди, че Общият съд е изопачил предмета на спора, като е приел в обжалваното определение, че спорното решение само потвърждава увреждащия го акт, а именно решението от 18 юли 2011 г., без да е настъпило ново и съществено обстоятелство, което да обоснове неговото преразглеждане, въпреки че тези решения почиват на различни мотиви и следователно нямат един и същ предмет.

21 В това отношение следва да се припомни, че даден акт само потвърждава предходен акт, когато не съдържа никакъв нов елемент в сравнение с последния. Що се отнася до искане за преразглеждане на предходно решение, придобило окончателен характер, от постоянната съдебна практика следва, че единствено наличието на нови съществени обстоятелства може да обоснове подаването на такова искане (решение от 15 ноември 2018 г., Естония/Комисия, C-334/17 P, непубликувано, EU:C:2018:914, т. 46 и цитираната съдебна практика).

22 В случая обаче трябва да се констатира, както признава самата Комисия, че решението от 18 юли 2011 г. и спорното решение имат различен предмет. Следователно не може да се счита, второто само потвърждава първото.

23 Всъщност, от една страна, с решението от 18 юли 2011 г. е прекратено осигуряването на жалбоподателя по ОЗОС, считано от 1 юли 2011 г. — датата на пенсионирането му, в приложение на член 95 от УРДС, съгласно който подобно осигуряване на договорно нает служител след прекратяване на служебното му правоотношение зависи от това дали той е прослужил повече от три години в Съюза. От друга страна, със спорното решение молбата на жалбоподателя да бъде осигурен по ОЗОС, считано от 19 септември 2017 г., след прехвърлянето на неговите италиански пенсионни права, е отхвърлена, тъй като бонусът за осигурителен стаж за пенсия не може да се приравни на прослужени години по смисъла на посочената разпоредба.

24 От това следва, че молбата за включване в ОЗОС, основана на прехвърлянето на посочените пенсионни права, е ново обстоятелство спрямо решението от 18 юли 2011 г. по смисъла на цитираната в точка 21 от настоящото решение съдебна практика.

25 В това отношение не може да се приеме, че това решение има за предмет отказа да се приравни бонусът за осигурителен стаж за пенсия на жалбоподателя на прослужените години за целите на прилагането на член 95 от УРДС. Всъщност жалбоподателят не само не е подал искане в този смисъл преди приемането на посоченото решение, но и не е бил в състояние да направи това, доколкото, макар да е поискал прехвърляне на италианските пенсионни права през 2010 г., това прехвърляне е извършено едва през 2017 г.

26 При това положение подобен отказ би засегнал бъдещо и хипотетично положение, така че жалбоподателят не би бил процесуално легитимиран да подаде жалба срещу този отказ поради липса на правен интерес, тъй като подобен интерес трябва да е възникнал и все още съществуващ към момента на подаване на жалбата (вж. в този смисъл решение от 23 ноември 2017 г., Bionorica и Diapharm/Комисия, C-596/15 P и C-597/15 P, EU:C:2017:886, т. 83 и 84 и цитираната съдебна практика).

27 Освен това констатацията на Общия съд в точка 51 от обжалваното определение, че прехвърлянето на италианските пенсионни права на жалбоподателя в ПСИЕС не променя правното му положение от гледна точка на осигуряването му към ОЗОС, както и твърдението на Комисията, че жалбоподателят погрешно смесва действително прослужените години на служба за Съюза и броя на годините осигурителен стаж за пенсия, придобити вследствие на това прехвърляне, не могат да поставят под въпрос предмета на спорното решение.

28 От гореизложеното следва, че като е приел за увреждащо жалбоподателя решението от 18 юли 2011 г. и като е обявил на това основание жалбата му за отмяна на спорното решение за недопустима, Общият съд е изопачил предмета на тази жалба в обжалваното определение.

29 При тези условия следва да се уважи първото основание и поради това да се отмени обжалваното определение, без да е необходимо да се разглеждат второто и третото основание.

По последиците от отмяната на обжалваното определение

30 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, когато отмени решение на Общия съд, Съдът може или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение, или сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

31 Тъй като в случая Общият съд е отхвърлил жалбата на жалбоподателя като недопустима и следователно не е разгледал правните основания, изтъкнати от последния в подкрепа на жалбата му, Съдът счита, че фазата на производството не позволява да се постанови окончателно решение по делото. Ето защо същото следва да се върне на Общия съд за ново разглеждане.

По съдебните разноски

32 Тъй като делото е върнато на Общия съд, Съдът не следва да се произнася по съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (осми състав) реши:

1) **Отменя определението на Общия съд на Европейския съюз от 25 март 2020 г., Nexxi/Комисия (T-129/19, непубликувано, EU:T:2020:131).**

2) **Връща делото на Общия съд на Европейския съюз за ново разглеждане.**

3) Не се произнася по съдебните разноски.

Подписи