Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

4 февруари 2021 година*

„Преюдициално запитване — Публична служба — Прехвърляне на пенсионни права за осигурителен стаж — Правилник за длъжностните лица на Европейския съюз — Член 11 от приложение VIII — Длъжностни лица и срочно наети служители, които след период на неактивна заетост и упражняване на функции в институция на Съюза се връщат на служба в националната администрация, в която са били първоначално назначени“

По дело C-903/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Франция) с акт от 2 декември 2019 г., постъпил в Съда на 10 декември 2019 г., в рамките на производство по дело

DQ

срещу

Ministre de la Transition écologique et solidaire,

Ministre de l'Action et des Comptes publics,

СЪДЪТ (осми състав),

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

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за френското правителство, от A.-L. Desjonquères, N. Vincent и A. Ferrand, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от B. Mongin и M. Brauhoff, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между DQ, от една страна, и ministre de la Transition écologique et solidaire (министър на екологичния и солидарен преход) и ministre de l'Action et des Comptes publics (министър на публичната дейност и на публичните финанси) във връзка с искането му за прехвърляне на актюерската равностойност на пенсионните му права, придобити по пенсионната схема на Европейския съюз.

Правна уредба

3 Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 година за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности, както и на Условията за работа на другите служители на Общностите (ОВ L 124, 2004 г., стр. 1) въвежда реформа в Правилника. Едно от нововъведенията, внесени с този регламент, се отнася до правилата за преносимост на пенсионните права за осигурителен стаж.

4 Съображение 32 от посочения регламент гласи:

„Правилата за обезщетение при прекратяване на служебното правоотношение следва да се изменят, за да се вземе предвид общностната правна уредба в областта на преносимостта на пенсионните права. За тази цел следва да се коригират някои несъответствия и да се въведе повече гъвкавост“.

5 Член 11 от приложение VIII към Правилника, озаглавено „Пенсионноосигурителна схема“, предвижда:

„1. „Длъжностно лице, чието служебно правоотношение със Съюза бъде прекратено, за да:

– постъпи на служба в държавна администрация или национална или международна организация, която е сключила споразумение със Съюза,

– упражнява професионална дейност като осигурено или самоосигуряващо се лице, по силата на която придобива пенсионни права по схема, чиито администриращи органи са сключили споразумение със Съюза,

има право актюерската равностойност на пенсионните му права, актуализирана към действителната дата на прехвърлянето, да бъде прехвърлена в пенсионния фонд на тази администрация или организация, или в пенсионния фонд, в който придобива пенсионни права във връзка с упражняваната от него професионална дейност като осигурено или самоосигуряващо се лице.

2. Длъжностно лице, което постъпи на служба за Съюза 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 Съюза.

[…]

3. Параграф 2 се прилага и спрямо длъжностно лице, което след период на командироване по смисъла на член 37, първа алинея, буква б), второ тире е било възстановено на длъжност, както и спрямо длъжностно лице, което е било възстановено след изтичането на период на отпуск по лични причини по член 40 от Правилника за персонала“.

6 Текстът на член 12 от това приложение е следният:

„1. Длъжностно лице на възраст под пенсионната, чието служебно правоотношение бъде прекратено по причина, различна от смърт или инвалидност, и което няма право на незабавна или отложена пенсия за осигурителен стаж, при прекратяване на служебното правоотношение има право:

а) ако прослуженото време е по-малко от година и лицето не се е възползвало от механизма по член 11, параграф 2 — на обезщетение при прекратяване на служебното правоотношение, равно на трикратния размер на сумата, удържана от основната му заплата за пенсионно осигуряване, след приспадане на сумите по членове 42 и 112 от Условията за работа на другите служители;

б) в останалите случаи — на обезщетенията, предвидени в член 11, параграф 1, или на прехвърляне на тяхната актюерска равностойност на частно застрахователно дружество или пенсионен фонд по негов избор, при условие че това дружество или фонд гарантира, че:
   i) основната сума няма да бъде изплатена обратно;
   ii) че не по-рано от навършването на 60 години и не по-късно от навършването на 66 години на лицето ще започне да се изплаща месечен доход;
   iii) е предвидена възможност за вдовишка или за наследствена пенсия;
   iv) прехвърлянето на друго осигурително дружество или на друг фонд ще бъде разрешено само в случай че този фонд изпълни условията, предвидени в подточки i), ii) и iii)“.

2. Чрез дерогация от параграф 1, буква б) длъжностните лица на възраст под пенсионната, които след постъпване на служба, с цел да придобият или запазят пенсионни права, са участвали в национална или частна осигурителна схема или пенсионен фонд по техен избор, отговарящи на изискванията по параграф 1, и чието служебно правоотношение бъде прекратено по причини, различни от смърт или инвалидност, без да имат право на незабавна или отложена пенсия за осигурителен стаж, при прекратяване на служебното си правоотношение имат право на обезщетение за прекратяване на служебното правоотношение, равно на актюерската стойност на придобитите пенсионни права за прослуженото в институциите време. В този случай плащанията, направени с цел придобиване или запазване на пенсионни права по националната осигурителна схема при прилагане на член 42 или член 112 от Условията за работа на другите служители, се приспадат от обезщетението при прекратяване на служебното правоотношение“.

7 Съгласно член 39, параграф 1 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз:

„При прекратяване на служебното правоотношение служителят […] има право на пенсия за осигурителен стаж, прехвърляне на актюерската равностойност или изплащане на обезщетение при прекратяване на служебното правоотношение в съответствие с дял V, глава 3 и приложение VIII към Правилника […]“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

8 Жалбоподателят в главното производство е държавен служител във Франция на постоянна длъжност, считано от 1 септември 2006 г., и упражнява функцията на старши технически експерт по устойчиво развитие към Дирекцията за устройство на територията на департамент Долен Рейн (Франция).

9 В периода от 1 април 2011 г. до 31 август 2013 г. той ползва отпуск по лични причини и работи като договорно нает служител в Европейската комисия.

10 След приключване на този отпуск той се връща на служба в държавната администрация, в която е бил първоначално назначен, след което иска актюерската равностойност на пенсионните права за осигурителен стаж, придобити по пенсионната схема на длъжностните лица на Съюза, да бъде прехвърлена по пенсионната схема на държавните служители, като се позовава на разпоредбите на член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника.

11 Искането е отхвърлено с две решения съответно от 10 юли и от 17 септември 2014 г.

12 Жалбоподателят в главното производство подава искане за отмяна на тези решения пред Tribunal administratif de Strasbourg (Административен съд Страсбург, Франция), което е отхвърлено с решение от 19 октомври 2016 г.

13 Жалбоподателят в главното производство подава касационна жалба пред Conseil d'État (Държавен съвет, Франция), като се позовава на нарушаване на принципа на равно третиране, тъй като Tribunal administratif de Strasbourg е приел, че служителите и длъжностните лица на Съюза имат право да прехвърлят актюерската равностойност на разглежданите пенсионни права за осигурителен стаж само в хипотезата на първоначалното им назначаване в администрацията на държава членка, но не и в тази на връщането им на служба в нея след отпуск по лични причини.

14 Тъй като счита, че отговорът на изтъкнатото основание не е очевиден и че тълкуването на член 11 от приложение VIII към Правилника е определящо за разрешаването на спора, с който е сезиран, Conseil d'État решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Кой може да се ползва с правото по член 11[, параграф 1] от приложение VIII към Правилника — само длъжностните лица и договорно наетите служители, които се назначават за първи път в национална администрация, след като са били назначени като длъжности лица, договорно или срочно наети служители в институция на [Съюза], или и длъжностните лица и договорно наетите служители, които се връщат на служба в националната администрация, след като са упражнявали функции в институция на [Съюза] и през този период са били в неактивна заетост или в отпуск по лични причини?“.

По преюдициалния въпрос

15 С въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника трябва да се тълкува в смисъл, че само длъжностните лица и договорно наетите служители, които се назначават за първи път в национална администрация, след като са били назначени в институция на Съюза, имат право на прехвърляне на актюерската равностойност на пенсионните права за осигурителен стаж, или това прехвърляне може да бъде поискано и от тези, които се връщат на служба в националната администрация, след като са упражнявали функции в такава институция в рамките на неактивна заетост или на отпуск по лични причини.

16 Най-напред следва да се припомни, че разпоредбите на член 11 от приложение VIII към Правилника са приложими към договорно наетите служители, какъвто е жалбоподателят в главното производство, по силата на препращането, съдържащо се в член 39, параграф 1 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз. Всъщност тази разпоредба предвижда, че при прекратяване на служебното правоотношение служителят има право на пенсия за осигурителен стаж, прехвърляне на актюерската равностойност или изплащане на обезщетение при прекратяване на служебното правоотношение в съответствие с дял V, глава 3 и приложение VIII към Правилника.

17 Съгласно член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника всяко длъжностно лице или служител, чието служебно правоотношение бъде прекратено, за да постъпи на служба в държавна администрация или национална или международна организация или за да упражнява професионална дейност като осигурено или самоосигуряващо се лице, има право на прехвърляне актюерската равностойност на пенсионните права за осигурителен стаж, придобити в Съюза.

18 Що се отнася до текста на член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника, следва да се отбележи, че сам по себе терминът „постъпи“, чийто обичаен смисъл при встъпване в длъжност показва началото на изпълнението на тези функции или началната им точка във времето, не позволява да се отговори на въпроса дали става въпрос за първоначалното постъпване на служба, или този термин включва и възобновяването на изпълнението на неговите функции.

19 Буквалното тълкуване чрез съпоставяне с текста на член 11, параграф 3 от приложение VIII към Правилника, в който се посочва длъжностно лице, което е било „възстановено“ на длъжност след изтичането на период на командироване по смисъла на член 37, първа алинея, буква б), второ тире от Правилника или след изтичането на период на отпуск по лични причини по член 40 от Правилника, също не позволява да се даде указание в това отношение. Всъщност различната редакция на параграфи 1 и 3 от член 11 от приложение VIII към Правилника сама по себе си е показателна за различния им обхват. Така параграф 3 от този член, който се отнася до особения случай на длъжностно лице, което е ползвало командировка или отпуск по лични причини, предвиден в Правилника, изрично препраща към условията за прилагане на параграф 2 от посочения член.

20 Що се отнася до тълкуването, което трябва да се даде на израза „постъпи на служба в държавна администрация“, съдържащ се в член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника, следва да се припомни, че както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определянето на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза, при което да се отчитат контекстът на разпоредбата и целта на разглежданата правна уредба (решение от 15 октомври 2015 г., Axa Belgium, C-494/14, EU:C:2015:692, т. 21 и цитираната съдебна практика).

21 Относно контекста, в който се вписва член 11 от приложение VIII към Правилника, необходимо е да се припомни, че разпоредбите на членове 11 и 12 от това приложение са изменени с реформата на Правилника, извършена с Регламент № 723/2004. Всъщност, както следва от съображение 32 от този регламент, волята на законодателя на Съюза е била да се изменят правилата за обезщетение при прекратяване на служебното правоотношение, за да се вземе предвид правна уредба на Съюза в областта на преносимостта на пенсионните права за осигурителен стаж, и за тази цел да се коригират някои несъответствия и да се въведе повече гъвкавост.

22 Изменението на тези разпоредби отразява волята на законодателя на Съюза да се намали броят на случаите, в които служителите, които нямат право на пенсия за осигурителен стаж, поради факта че са прослужили по-малко от десет години, могат да получат обезщетение при прекратяване на служебното правоотношение и да се разшири възможността за прехвърляне на пенсионните права за осигурителен стаж към друга пенсионна схема.

23 Що се отнася до целта, преследвана с реформата на Правилника, извършена с Регламент № 723/2004, с който се въвежда преносимостта на пенсионните права за осигурителен стаж като правило, а обезщетението при прекратяване на служебното правоотношение се запазва като дерогиращ и изключителен механизъм, към който се прилагат строги условия, следва да се посочи, че волята на законодателя на Съюза е била публичната служба на Съюза да се направи по-привлекателна. В това отношение, като дава възможност за съгласуване на националните пенсионни схеми с пенсионната схема на Съюза, предвидената в член 11 от приложение VIII към Правилника схема за прехвърляне на пенсионни права за осигурителен стаж цели да улесни преминаването от работа в държавите членки, в публичния или в частния сектор, към служба за Съюза и по този начин да се осигурят на Съюза най-добрите възможности за подбор на квалифицирани и опитни служители, които вече имат подходящ професионален опит (вж. в този смисъл решение от 16 декември 2004 г., My, C-293/03, EU:C:2004:821, т. 44 и цитираната съдебна практика).

24 Именно с цел да има по-голям избор сред персонал с подходящ професионален опит, законодателят на Съюза е въвел по-голяма гъвкавост в областта на преносимостта на пенсионните права за осигурителен стаж в двете посоки, с което се слага край на несигурността, пред която трябва да се изправят някои служители с оглед на евентуалното прекратяване на трудовото им правоотношение и невъзможността да придобият равностойни пенсионни права за осигурителен стаж.

25 По този начин, след като още преди реформата на Правилника, извършена с Регламент № 723/2004, Съдът е приел, че член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника позволява в случай на връщане към националната схема да се прехвърли актюерската равностойност на пенсионните права за осигурителен стаж, придобити по пенсионната схема на длъжностните лица на Съюза (решение от 29 юни 1988 г., Gritzmann-Martignoni/Комисия, 124/87, EU:C:1988:345, т. 17), това важи в още по-голяма степен след тази реформа.

26 Впрочем ограничителното тълкуване от страна на френската администрация на условията за преносимост на пенсионните права за осигурителен стаж, предвидени в член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника, в смисъл че на национален държавен служител, който за ограничен период от време е упражнявал функции в институция на Съюза, се отказва преносимостта на придобитите през този период пенсионни права за осигурителен стаж, е в явно противоречие с преследваната с тази разпоредба цел да се гарантира голяма гъвкавост в областта на преносимостта на пенсионните права за осигурителен стаж и да се даде възможност за избор на квалифициран персонал.

27 От това следва, че предвиденото в член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника прехвърляне на актюерската равностойност на пенсионните права за осигурителен стаж трябва да може да бъде поискано както от длъжностните лица и договорно наетите служители, назначени за първи път в служба на национална администрация, така и от тези, които се връщат на служба в националната администрация, по-специално след период на неактивна заетост или на отпуск по лични причини.

28 Всяко друго тълкуване на член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника, което би лишило лице като жалбоподателя в главното производство от правото му на прехвърляне на актюерската равностойност на пенсионните права за осигурителен стаж, придобити по пенсионната схема на длъжностните лица на Съюза, би било несъвместимо с разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно принципа на свободно движение на работници.

29 В това отношение е необходимо да се припомни, че длъжностно лице или служител на Съюза може да има качеството на работник мигрант по смисъла на член 45 ДФЕС. Всъщност от трайната съдебна практика е видно, че гражданин на Съюза, който работи в държава членка, различна от държавата му по произход, не губи качеството си на работник по смисъла на този член, поради обстоятелството че заема длъжност в международна организация (решения от 16 февруари 2006 г., Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, т. 12 и цитираната съдебна практика и от 6 октомври 2016 г., Adrien и др., C-466/15, EU:C:2016:749, т. 24 и цитираната съдебна практика).

30 Следователно на гражданин на Съюза, който работи за негова институция или орган в държава членка, различна от държавата му по произход, както жалбоподателя по главното производство, не могат да бъдат отказвани социалните права и предимства, които му предоставя член 45 ДФЕС (решение от 6 октомври 2016 г., Adrien и др., C-466/15, EU:C:2016:749, т. 25 и цитираната съдебна практика).

31 Съгласно постоянната съдебна практика член 45 ДФЕС не допуска никаква мярка, която, макар и приложима без дискриминация с оглед на гражданството, може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на гарантираните от Договора основни свободи (решение от 6 октомври 2016 г., Adrien и др., C-466/15, EU:C:2016:749, т. 26 и цитираната съдебна практика).

32 Така Съдът е приел, че лишаването на работника от правото на сумиране на прослуженото време съгласно законодателството на няколко държави членки, без да се взема предвид прослуженото време в международни организации, ще представлява пречка пред свободното движение на работниците по смисъла на член 45 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 4 юли 2013 г., Gardella, C-233/12, EU:C:2013:449, т. 45).

33 В случая извършеното от френската администрация тълкуване на член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника може да постави в по-неблагоприятно положение държавните служители от съответната държава членка, които са упражнили свободата си на движение, като са приели работа в институция на Съюза, в сравнение с държавните служители, останали в тази държава членка, тъй като последните имат непрекъснат осигурителен стаж, докато осигурителният стаж на първите поради отказа да бъдат прехвърлени пенсионните права за осигурителен стаж, придобити по пенсионната схема на длъжностните лица на Съюза, би трябвало да бъде прекъснат.

34 Освен това, що се отнася до член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника, Съдът вече е приел, че като отказва да предприеме необходимите мерки за прехвърлянето на актюерската равностойност или на фиксираната сума за откупуване на пенсионните права за осигурителен стаж, придобити по националната пенсионна схема, към пенсионната схема на Съюза, тази държава членка прави по-трудно набирането от Съюза на длъжностни лица от същата държава с определен стаж, като се има предвид, че подобно преминаване от държавна

служба в съответната държава към служба в институция на Съюза би довело до лишаването им от пенсионни права за осигурителен стаж, каквито те биха имали, ако не бяха приели да постъпят на служба в Съюза (вж. в този смисъл решения от 16 декември 2004 г., My, C-293/03, EU:C:2004:821, т. 45 и от 4 февруари 2015 г., Melchior, C-647/13, EU:C:2015:54, т. 26).

35 Такива последици обаче не могат да бъдат допуснати предвид задължението за лоялно сътрудничество и съдействие, което държавите членки имат по отношение на Съюза и което намира израз в предвиденото в член 4, параграф 3 ДЕС задължение за съдействие при изпълнение на задачите му (решение от 16 декември 2004 г., My, C-293/03, EU:C:2004:821, т. 48 и определение от 9 юли 2010 г., Ricci и Pisaneschi, C-286/09, непубликувано, EU:C:2010:420, т. 33).

36 Освен това съгласно практиката на Съда спазването на Правилника, който е задължителен в своята цялост и се прилага пряко, е обвързващо за държавите членки (решения от 20 октомври 1981 г., Комисия/Белгия, 137/80, EU:C:1981:237, т. 7 и от 10 май 2017 г., de Lobkowicz, C-690/15, EU:C:2017:355, т. 42), което важи не само за националните юрисдикции, но и за всички органи на съответната държава членка, включително за административните органи (решение от 19 декември 2019 г., GRDF, C-236/18, EU:C:2019:1120, т. 35).

37 Следователно, освен че урежда вътрешното устройство на администрацията на Съюза, Правилникът обвързва и държавите членки във всяко едно отношение, доколкото тяхното съдействие е необходимо за прилагането му (решения от 20 октомври 1981 г., Комисия/Белгия, 137/80, EU:C:1981:237, т. 8 и от 13 февруари 2019 г., Rohart, C-179/18, EU:C:2019:111, т. 15 и цитираната съдебна практика), и националните административни органи трябва да се въздържат от всякакви мерки, насочени към ограничаване на приложното поле на предвидените в Правилника възможности.

38 С оглед на изложените по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника трябва да се тълкува в смисъл, че както длъжностните лица и договорно наетите служители, които се назначават за първи път в национална администрация, след като са били назначени в институция на Съюза, така и тези, които се връщат на служба в националната администрация, след като са упражнявали функции в такава институция в рамките на неактивна заетост или на отпуск по лични причини, могат да поискат прехвърляне на актюерската равностойност на пенсионните права за осигурителен стаж.

По съдебните разноски

39 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (осми състав) реши:

Член 11, параграф 1 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че както длъжностните лица и договорно наетите служители, които се назначават за първи път в национална администрация, след като са били назначени в институция на Съюза, така и тези, които се връщат на служба в националната администрация, след като са упражнявали функции в такава институция в рамките на неактивна заетост или на отпуск по лични причини, могат да поискат прехвърляне на актюерската равностойност на пенсионните права за осигурителен стаж.

Подписи