



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (втори състав)
11 декември 2013 година

Дело F-15/10

**Carlos Andres и др.
срещу
Европейска централна банка (ЕЦБ)**

„Публична служба — Персонал на ЕЦБ — Реформа на пенсионната схема — Замразяване на пенсионния план — Прилагане на пенсионноосигурителната схема — Консултиране с Надзорния комитет — Консултиране с Комитета по персонала — Консултиране с Генералния съвет — Консултиране с Управителния съвет — Тригодишна оценка на пенсионния план — Нарушаване на Условиата за работа — Явна грешка в преценката — Принцип на пропорционалност — Придобити права — Принцип на правната сигурност и на предвидимостта — Задължение за информация“

Предмет: Жалба на основание член 36.2 от Протокола за Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, с която г-н Andres и 168 други жалбоподатели по същество искат от една страна, отмяната на техните извлечения от платежната ведомост за юни 2009 г., доколкото с тези извлечения за пръв път спрямо тях се прилага реформата на пенсионната схема на Европейската централна банка (ЕЦБ), решението за която е взето на 4 май 2009 г., както и отмяна на всички последващи извлечения от платежната ведомост и всички бъдещи извлечения по пенсионната партида, и от друга страна, ЕЦБ да бъде осъдена да заплати разликата между заплатата или пенсията, която те биха получавали в приложение на предходната пенсионна схема, и заплатата или пенсията, която следва от новата пенсионна схема, както и обезщетение за вредите, които те считат, че са претърпели поради намаляването на покупателната им способност.

Решение: Отхвърля жалбата. Осъжда г-н Andres и другите 168 жалбоподатели, чиито имена са посочени в приложение, да понесат направените от тях съдебни разноски, както и разноските на Европейската централна банка.

Резюме

*1. Длъжностни лица — Служители на Европейската централна банка — Представителство — Надзорен комитет по пенсионния план — Задължително консултиране — Обхват — Реформа на пенсионната схема — Включване — Граници
(член 2.2 от приложение III към Условиата за работа на персонала на Европейската централна банка)*

2. Длъжностни лица — Служители на Европейската централна банка — Представителство — Надзорен комитет по пенсионния план — Задължително консултиране — Обхват — Задължение за предоставяне на комитета на цялата релевантна информация — Граници — Вътрешни подготвителни документи и протоколи от заседанията на органите за вземане на решения — Изключване (член 10.4 от Протокола за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка; член 23.1 от Процедурния правилник на Европейската централна банка)
3. Длъжностни лица — Служители на Европейската централна банка — Представителство — Комитет по персонала — Задължително консултиране — Обхват — Основание за съществуване (членове 48 и 49 от Условията за работа на персонала на Европейската централна банка)
4. Европейска централна банка — Изпълнителен съвет — Заседания — Свикване — Задължение на председателя на Банката да свика заседание за разглеждане на писмо на Комитета по персонала на Банката — Липса (член 6 от Процедурния правилник на Европейската централна банка; член 4 от Процедурния правилник на Изпълнителния съвет на Европейската централна банка)
5. Длъжностни лица — Служители на Европейската централна банка — Пенсии — Финансиране на пенсионноосигурителната схема — Задължение на Управителния съвет да преодолее структурния дефицит на пенсионния план посредством допълнителни вноски от общите активи на Банката — Липса (членове 5.1, 6.3 и 6.6 от приложение III към Условията за работа на персонала на Европейската централна банка)
6. Длъжностни лица — Служители на Европейската централна банка — Пенсии — Финансиране на пенсионноосигурителната схема — Подробни правила за поддържане на актюерския баланс на пенсионната схема на Банката — Определяне — Право на преценка на Управителния съвет — Съдебен контрол — Граници — Реформа на пенсионната схема, която, от гледна точка на вноските, води до различни последици за членовете на персонала и Банката — Нарушение на принципа на пропорционалност — Липса (приложение XII към Правилника за длъжностните лица; член 23 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на Европейската централна банка)
7. Длъжностни лица — Служители на Европейската централна банка — Характер на трудовото правоотношение — Договорно, а не уредено от правила за публична служба — Изменение от Управителния съвет на Условията за работа, свързани с пенсионния план на Банката — Задължение за получаване на предварително съгласие от засегнатите служители — Липса (член 36.1 от Протокола за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка; член 9, буква а) и член 10, буква а) от Условията за работа на персонала на Европейската централна банка и приложение III към тези условия; член 2, параграф 2, буква й), подточка i) от Директива 91/533 на Съвета)
8. Длъжностни лица — Служители на Европейската централна банка — Пенсии — Замяна на пенсионния план с пенсионноосигурителна схема — Премахване на правото на ранно пенсиониране без намаляване на пенсията след 60-годишна възраст — Прилагане на новите разпоредби за служителите, които не са достигнали тази възраст към датата на влизане в

сила на реформата — Нарушение на принципа за запазване на придобитите права — Липса — Наличие на право на запазване на предишните коефициенти за преобразуване на пенсията — Липса
(членове 11.1 и 11.5 от приложение III към Условията за работа на персонала на Европейската централна банка)

9. Длъжностни лица — Служители на Европейската централна банка — Пенсии — Замяна на предишния пенсионен план на Банката с пенсионна схема — Въвеждане на по-неблагоприятни разпоредби — Допустимост — Условие — Въвеждане на достатъчно дълъг преходен период
(член 6.3 от приложение III към Условията за работа на персонала на Европейската централна банка)

1. Като се има предвид, че единствените задачи на Надзорния комитет на Европейската централна банка са свързани с функционирането на пенсионния план, а не с неговото създаване, този комитет може само да издава становища във връзка с аспектите, отнасящи се до цялостното функциониране на пенсионния план, и изобщо не е компетентен да издава становища по планираните от Европейската централна банка изменения като цяло в пенсионната схема. При това положение не е налице несъобразяване с правомощията на Надзорния комитет, ако проведената с него консултация е само относно частта от реформата, която се отнася до замразяването на пенсионния план.

В това отношение, макар Европейската централна банка да е длъжна да положи грижа, когато приема акт с общо приложение за нейните служители, това задължение все пак не може да принуждава администрацията да наруши обхвата на приложимите разпоредби. Ето защо, макар да е вярно, че нито предишното приложение III към Условията за работа на персонала, нито мандатът на Надзорния комитет изрично забраняват консултация с този комитет по планираните изменения в рамките на реформата на пенсионната схема, това не променя факта, че от една страна, тези разпоредби не предвиждат задължение за провеждане на такава консултация, а от друга страна, че Надзорният комитет има право само да издава становища по въпросите, свързани с цялостното функциониране на пенсионния план. При тези условия Банката не може да бъде упрекувана, че не е отчела интереса на персонала, когато е решила да не се провеждат консултации с Надзорния комитет относно въвеждането на пенсионноосигурителната схема.

(вж. точки 141, 143, 146 и 147)

Позоваване на:

Съд на публичната служба — 15 декември 2010 г., Saracco/ЕЦБ, F-66/09, точка 106; 29 септември 2011 г., Angé Serrano/Парламент, F-9/07, точка 89

2. Задължението на Европейската централна банка за консултиране при реформа на пенсионната ѝ схема предполага, че тя трябва да предоставя на Надзорния комитет по пенсионния план релевантната информация по време на цялата процедура по консултиране, тъй като целта е да се даде възможност на този комитет да участва в процеса на консултиране възможно най-цялостно и ефективно. За тази цел Банката трябва да му предоставя всяка нова релевантна информация до края на този процес.

Това задължение не включва вътрешните подготвителни документи, до които Банката по принцип има право да откаже достъп на органите, различни от нейните органи за вземане на решения. Същото се отнася и за подготвителните документи за заседанията, провеждани от Управителния съвет, Изпълнителния съвет и Генералния съвет, както и до презентациите, показвани на екран по време на тези заседания. Освен това, що се отнася до протоколите от заседанията, провеждани от Управителния съвет, Изпълнителния съвет и Генералния съвет,

съгласно член 10, параграф 4 от Протокола за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка и член 23, параграф 1 от Процедурния правилник на Банката, заседанията на органите на Банката за вземане на решения са поверителни, освен ако Управителният съвет не разреши на председателя на Банката да оповести резултата от неговите разисквания. При тези условия Банката не е длъжна да ги съобщава по своя инициатива на Надзорния комитет.

(вж. точки 153, 154, 157, 164 и 220)

Позоваване:

Съд — 10 септември 2009 г., Akavan Erityisalojen Keskusliitto АЕК и др., C-44/08, точка 53

3. Провеждането на консултация с комитета по персонала се свежда до правото на изслушване. Макар предварителното консултиране с този комитет да представлява основен елемент на социалния диалог — тъй като позволява на комитета да взема ефективно участие в процеса на вземане на решения по определени въпроси, засягащи интересите на персонала — това не променя факта, че става дума за една скромна форма на участие при вземането на решение, доколкото тя не налага задължение на администрацията да действа съобразно със становището, изразено от Комитета по персонала в рамките на консултирането с него. Независимо от това администрацията трябва стриктно да спазва посоченото задължение, когато консултирането с Комитета по персонала може да повлияе на съдържанието на подлежащия на приемане акт, тъй като в противен случай тя би накърнила полезния ефект на задължението за консултиране с Комитета по персонала.

При това положение правото на Комитета по персонала на Европейската централна банка да бъде консултиран, не гарантира влияние върху процеса на вземане на решения, тъй като Банката не е длъжна да следва изразените от консултирания орган становища. Следователно в това отношение отговорът на въпроса дали процедурата по консултиране е била лишена от полезно действие не зависи от броя или от съдържанието на промените, които Банката е направила в първоначалното си предложение за реформа по искане на Комитета по персонала, а от реалните предоставени на този комитет възможности надлежно да вземе отношение по предложенията на Банката и да разгледа други възможни решения.

(вж. точки 191 и 192)

Позоваване на:

Първоинстанционен съд — 20 ноември 2003 г., Cerafogli и Poloni/ЕЦБ, T-63/02, точка 23 и цитираната съдебна практика

4. Председателят на Европейската централна банка изобщо не е длъжен да взема мерки, в това число да свика заседание на Изпълнителния съвет на Банката, за да може на членовете на Изпълнителния съвет и на членовете на Управителния съвет да бъде представено писмо на Комитета по персонала. Всъщност, макар да е вярно, че съгласно член 6 от Процедурния правилник на Банката председателят може да свиква заседания на Изпълнителния съвет винаги когато счете това за необходимо и че член 4 от Процедурния правилник на Изпълнителния съвет предвижда възможността Изпълнителният съвет да взема решения чрез телеконферентна връзка, този председател следва да прецени необходимостта от свикване на такова заседание на Изпълнителния съвет или от организиране на телеконферентна връзка.

(вж. точка 241)

5. В съответствие с принципа за стабилно финансово управление Европейската централна банка е отговорна да приеме мерките, които счита за подходящи, за да преодолее структурния дефицит на своя пенсионен план.

Все пак, макар да е вярно, че член 6.3 от предишното приложение III към Условията за работа на Банката предвижда, че тя ще плати от своите общи активи допълнителните вноски, които въз основа на актюерска препоръка Управителният съвет счете за подходящи, когато този съвет не смята, че е подходящо да остави за в бъдеще в сила задължението на Банката да плаща допълнителни вноски по плана, тя не е длъжна да извършва такова плащане. Също така няма основание да се твърди, че Европейската централна банка е трябвало да възстанови финансовия баланс на плана, като увеличи редовните си вноски съгласно член 6.6 от предишното приложение III към Условията за работа. Всъщност от самия текст на тази разпоредба е видно, че такова решение е изцяло от компетентността на Управителния съвет.

Освен това Управителният съвет има право във всеки момент да преустанови вноските на Банката и по самия пенсионен план, в съответствие с член 5.1 и член 6.6 от предишното приложение III към Условията за работа. А fortiori той има право да взема и много по-малко драстични решения, като например отказа да плаща допълнителни вноски или по-големи редовни вноски.

(вж. точки 268, 269, 271 и 272)

6. Актюерският баланс на пенсионноосигурителната схема на длъжностните лица на Съюза, правилата за който са определени в приложение XII към Правилника, предполага отчитането в дългосрочен план на икономическите развития и на финансови променливи и налага извършването на сложни статистически изчисления. Поради това законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка за приемане на подробните правила относно актюерския баланс на посочената пенсионна схема. Същото трябва да се отнася и за правилата, въведени от Управителният съвет на Европейската централна банка, тъй като той също разполага с широко право на преценка, за да осигури актюерския баланс на пенсионната схема, приложима за членовете на персонала на Банката. Що се отнася обаче до област, в която законодателят разполага с широко право на преценка, контролът за пропорционалност се свежда до проверка дали разглежданата мярка е явно неподходяща по отношение на целта, която компетентната институция трябва да преследва.

В това отношение само фактът, че от гледна точка на вноските реформата има различни последици за членовете на персонала и за Банката в качеството ѝ на работодател, сам по себе си не е достатъчен, за да се установи нарушение на принципа на пропорционалност, при положение че предишното приложение III към Условията за работа изобщо не изисква от Банката автоматично да прави допълнителни вноски, за да се попълни евентуален дефицит на пенсионния план, тъй като това плащане впрочем зависи от одобрението на Управителния съвет, който е счел, че следва да замрази плана и да го замени с пенсионноосигурителната схема.

(вж. точки 315—318 и 321)

Позоваване на:

Съд на публичната служба — 11 юли 2007 г., Wils/Парламент, F-105/05, точки 70, 72 и 73

7. Макар трудовите правоотношения между Банката и нейния персонал да имат договорен характер, от член 9, буква а) от посочените Условия за работа следва също, че тези правоотношения се уреждат от трудови договори, сключени в съответствие със същите Условия за работа. Следователно предвиденото в тези Условия за работа и в предишното приложение III,

свързано с пенсионната схема на Банката, е част от трудовите договори на персонала. В това отношение Условието за работа не могат да се считат за колективни споразумения по смисъла на член 2, параграф 2, буква й), подточка i) от Директива 91/533 относно задължението на работодателя да информира работниците или служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение, тъй като тези Условия за работа са били приети едностранно само от Управителния съвет при упражняване на нормотворческото правомощие, предоставено му от член 36.1 от Протокола за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка, и не са били обект на преговори между служителите и институцията.

Ето защо, тъй като трудовите договори са сключени в съответствие с Условието за работа съгласно посочения член 9, буква а), от това следва, че като приподписват документа за назначаване, предвиден в член 10, буква а) от Условието за работа, служителите се съгласяват с тези условия, без да могат да преговарят индивидуално по нито една от техните клаузи. По този начин постигането на съгласие отчасти е сведено до приемане на предвидените в Условието за работа права и задължения. Тези трудови договори са такива, че съдържанието им се определя до голяма степен от правила за публичната служба и на етапа на сключването им автономията на волята на бъдещите служители вече е много ограничена. Несъмнено договорите могат да съдържат и други клаузи, приети от съответния служител след обсъждане например на основните характеристики на възлаганите му задачи. Наличието на такива клаузи обаче само по себе си не е пречка органите за управление на Банката да упражнят правото на преценка, с което разполагат, за да прилагат мерките, свързани със задълженията от общ интерес, произтичащи от поверената на Банката особена функция. Ето защо е възможно на посочените органи да се наложи — за да изпълнят тези изисквания на службата, и по-специално за да й позволят да се адаптира към новите потребности — да вземат решения или едностранни мерки, които са в състояние да променят, по-специално условията за изпълнение на трудовите договори. Следователно при упражняването на това правомощие органите за управление за Банката изобщо не са в положение, по-различно от това на органите за управление на другите организации и институции на Съюза в отношенията им с техните служители.

Поради това разпоредбите на Условието за работа на персонала на Европейската централна банка, както и тези на предишното приложение III, свързано с пенсионния план, не могат да се считат за неподлежащи на изменение условия на трудовото правоотношение между Банката и нейния персонал, така че Европейската централна банка да няма правна възможност да ги изменя без съгласието на своя персонал и че ако предприеме такова действие, би нарушила съществените условия на техния трудов договор.

(вж. точки 373—375 и 377—380)

Позоваване на:

Съд — 14 октомври 2004 г., Pflugradt/ЕЦБ, C-409/02 Р, точки 34—37, 49 и 53

Първоинстанционен съд — 18 октомври 2001 г., X/ЕЦБ, T-333/99, точка 61

8. Длъжностно лице може да се позовава на придобито право само ако правопораждащият факт е настъпил при действието на правила за публична служба, които са били в сила преди изменението, което това длъжностно лице оспорва с жалбата си.

Що се отнася до реформа на Условието за работа на персонала на Европейската централна банка, включваща изменение на предишното приложение III към тези условия — което изменение замразява пенсионния план на Банката и го заменя с нова пенсионна схема, а именно пенсионноосигурителната схема — доколкото става дума за придобитото от член на този персонал право да се пенсионира след 60-годишна възраст без намаляване на пенсията

съгласно членове 11.1 и 11.5 от това предишно приложение III, от последните разпоредби следва, че именно навършването от члена на персонала на 60 години е правопораждащият факт, който му дава право да иска незабавно установяване на пенсионните му права и плащане на пенсия без никакво намаляване. Следователно член на персонала на Банката, който към датата на влизане в сила на реформата не е достигнал тази възраст, към същата дата може да притежава само възможност евентуално да придобие такова право, и изобщо не е придобил право на установяване на пенсията, без тя да бъде намалявана.

Освен това, при положение че съществува ясно разграничение между определянето на правото на пенсия и следващото от него плащане на пенсия, придобитите права за определяне на пенсията не са нарушени, когато настъпилите промени в действително изплащания размер са резултат от прилагането на коефициенти за преобразуване, тъй като тези промени не засягат самото право на пенсия. Всъщност коефициентите за преобразуване на пенсиите не са част от самото право на пенсия, а представляват инструмент, който гарантира, че пенсиите се установяват въз основа на актуализираните таблици на смъртността. При все това, тъй като коефициентите за преобразуване се основават по-специално на таблици за смъртността, е абсолютно необходимо тяхното осъвременяване, за да се отчетат предвижданията относно продължителността на живота. Следователно член на персонала на Банката не може да ползва придобитото право на запазване на коефициентите за преобразуване на пенсиите, прилагани във вида, в който са били в сила преди реформата да породи действие, нито да ползва, когато настъпи съответният момент, правото неговите пенсии за периодите, завършени в рамките на замразения план, да бъдат установени по-специално съгласно посочените коефициенти.

(вж. точки 385—387, 389 и 390)

Позоваване на:

Съд — 11 март 1982 г., Grogan/Комисия, 127/80, точки 14 и 15

Първоинстанционен съд — 29 ноември 2006 г., Campoli/Комисия, T-135/05, точки 78 и 80; 11 юли 2007 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, T-58/05, точка 58 и цитираната съдебна практика

9. В рамките на реформа на пенсионноосигурителната схема на длъжностните лица на Съюза законодателят на Съюза е свободен във всеки момент да въведе в нормите на Правилника за длъжностните лица измененията, които счита, че съответстват на интереса на службата, и да приеме за в бъдеще по-неблагоприятни за засегнатите длъжностни лица норми на Правилника, при условие че определи достатъчно дълъг преходен период, за да се избегне неочаквано изменение на реда и условията за установяване на пенсиите, които ще бъдат придобити на възрастта за пенсиониране. Задължението да се предвиди подходящ преходен период се отнася и в случай че бъде въведена по-неблагоприятна пенсионна схема.

Съответства на това задължение реформа на пенсионната схема на служителите на Европейската централна банка, която предвижда, че за членовете на персонала, встъпили в длъжност, преди да влязат в сила измененията, както и за бившите членове на персонала, продължава да се прилага предишният пенсионен план за службата им в рамките на плана преди влизане в сила на реформата. Също така съгласно член 6.3 от новото приложение III към Условията за работа Банката трябва да финансира всеки евентуален, свързан с минали или бъдещи задължения, дефицит, който съответства на службата на тези членове в рамките на предишния пенсионен

план. Следователно е въведен преходен период, който ще продължи във времето, докато не бъде изплатено последното дължимо по предишния план плащане, и през който период Банката ще бъде гарант за плащането на дължимите суми.

(вж. точки 391—394)

Позоваване на:

Съд — 17 юли 2008 г., Campoli/Комисия, C-71/07 P, точка 74

Първоинстанционен съд — Campoli/Комисия, посочено по-горе, точки 85 и 105