



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

16 ноември 2017 година *

„Жалба за отмяна — Срок за обжалване — Недопустимост — Извъндоговорна отговорност — Реформа на Правилника и на УРДС — Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 — Нередности в хода на процедурата по приемане на актовете — Липса на консултация с Комитета по правилника за персонала и синдикалните организации — Достатъчно съществено нарушение на правна норма, с която се предоставят права на частноправните субекти“

По дело T-75/14

Union syndicale fédérale des services publics européens et internationaux (USFSPEI), установен в Брюксел (Белгия), за който се явяват първоначално J.-N. Louis и D. de Abreu Caldas, а впоследствие J.-N. Louis, avocats,

жалбоподател,

срещу

Европейски парламент, за който се явяват А. Troucpiotis и Е. Танева, в качеството на представители,

и

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват първоначално М. Bauer и А. Bisch, а впоследствие М. Bauer и М. Veiga, в качеството на представители,

ответници,

подпомагани от

Европейска комисия, за която се явяват първоначално G. Gattinara и J. Currall, а впоследствие G. Gattinara и G. Berscheid, в качеството на представители,

встъпила страна,

с предмет, от една страна, искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на член 1, параграфи 27, 32, 46, 61, параграф 64, буква б), параграф 65, буква б) и параграф 67, буква г) от Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и на Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (ОВ L 287, 2013 г., стр. 15), и от друга страна, искане на основание член 268 ДФЕС за поправяне на вредите, които жалбоподателят твърди, че е претърпял вследствие на приемането на Регламент № 1023/2013 в нарушение на

* Език на производството: френски.

споразумението относно реформата от 2004 г., на членове 12 и 27 от Хартата на основните права на Европейския съюз, на член 10 от Правилника и на предвидената в решението на Съвета от 23 юни 1981 г. процедура по консултиране,

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: А. М. Collins, председател, М. Кънчева (докладчик) и J. Passer, съдии,

секретар: М. Marescaux, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 юни 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

I. Обстоятелствата по спора

- 1 Правилникът за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“) и Условиата за работа на другите служители на Европейския съюз (наричани по-нататък „УРДС“) са приложени към Регламент № 31 (ЕИО)/11 (ЕОАЕ) за определяне на Правилника за длъжностните лица и на Условиата за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ 45, 1962 г., стр. 1385).
- 2 Правилникът и УРДС са изменяни многократно след приемането им, по-специално с Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 година (ОВ L 287, 2013 г., стр. 15).
- 3 По-конкретно, член 1, параграфи 27, 32, 46, 61, параграф 64, буква б), параграф 65, буква б) и параграф 67, буква г) от Регламент № 1023/2013 изменя членове 45, 52 и 66а от Правилника, както и член 7 от приложение V и член 8 от приложение VII към същия този Правилник.
- 4 Процедурата, довела до приемането на Регламент № 1023/2013, започва на 7 септември 2011 г. с консултиране на синдикалните или професионалните организации (наричани по-нататък „СПО“) относно проект за ревизиране на Правилника. В това отношение впоследствие се провеждат административни, технически и политически консултации между Европейската комисия и СПО съответно на 6 октомври, 28 октомври и 7 ноември 2011 г.
- 5 С писмо от 21 ноември 2011 г. Комисията сезира Комитета по правилника за персонала с предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Правилника и на УРДС (наричано по-нататък „предложението за изменение на Правилника“).
- 6 С писмо от 12 декември 2011 г. Комитетът по правилника за персонала уведомява Комисията, че е разгледал надлежно предложението за изменение на Правилника, но предвид подадените гласове не е постигнато изискваното по член 20 от процедурния му правилник мнозинство, за да може да изрази становище по това предложение.
- 7 С писмо от 13 декември 2011 г. Комисията изпраща на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз предложението за изменение на Правилника.

- 8 На 25 април 2012 г. Комисията по правни въпроси на Парламента приема свой доклад по предложението за изменение на Правилника.
- 9 С писмо от 24 януари 2013 г. председателят на Комитета на постоянните представители (Корепер) иска от Парламента да поясни своята позиция по възможното си участие, в качеството си на съзаконодател, в процедурата по консултиране, предвидена в Решение на Съвета от 23 юни 1981 година за въвеждане на процедура по тристранно консултиране във връзка с отношенията с персонала.
- 10 С писмо от 4 март 2013 г. председателят на Парламента отклонява поканата за участие в предвидената в решението на Съвета от 23 юни 1981 г. процедура по консултиране, като счита, че само Съветът е този, който следва да адаптира предвидения във въпросното решение социален диалог спрямо новото положение, произтичащо от преминаването към обикновената законодателна процедура за ревизиране на Правилника вследствие на влизането в сила на Договора от Лисабон. В това писмо той уточнява, че целта на установената с решението Комисия по консултиране е да се увери, че представителите на държавите членки са запознати със становището на длъжностните лица, преди да приемат законодателство, и че Съветът получава информация, която му позволява да взема решенията си, след като се запознае напълно с релевантните факти. Според председателя на Парламента с влизането в сила на Договора от Лисабон това решение става, ако не излишно, то най-малкото въпрос от изцяло вътрешно естество. Той добавя, че не вижда никакъв начин Парламентът да участва в Комисията по консултиране по две причини. Първата е липсата на правно основание за такова участие. Втората — липсата на необходимост от подобно участие, тъй като целта на изслушването на становището на представителите на персонала преди приемането на законодателството се постига с по-преки и гъвкави средства в Парламента. Във връзка с последното председателят на Парламента посочва, че в рамките на тази институция обсъжданията са публични, информацията — лесно достъпна, а докладчикът, като „докладчиците в сянка“ за ревизирането на Правилника, поддържа и продължава да поддържа постоянен диалог със СПО и останалите заинтересовани страни на всички етапи от съставянето и приемането на доклада на Комисията по правни въпроси. Той уточнява още, че заместник-председателят на Парламента, генералният секретар на Парламента, както и началникът на кабинета на председателя на Парламента и генералният директор за персонала на Парламента са се изказали съвместно пред общото събрание на персонала на Парламента по актуалното състояние на преписката по ревизиране на Правилника и че в този контекст заместник-председателят на Парламента е отговорил подробно на всички поставени проблеми. Освен това той посочва, че на това събрание са участвали не само членовете на персонала на Парламента, но и членове на персонала на други институции, в това число на Съвета.
- 11 На 25 април 2013 г. Съветът уведомява СПО на всички институции за отговора на Парламента от 4 март 2013 г., както и за обсъжданията относно проект на тълкувателна декларация за решението му от 23 юни 1981 г.
- 12 На 6 май 2013 г. Съветът приема тълкувателна декларация за решението си от 23 юни 1981 г. с оглед на прилагането му в рамките на обикновената законодателна процедура за предложението за изменение на Правилника.
- 13 Същия ден, по искане на две СПО, се провежда заседание на Комисията по консултиране. Не е съставен протокол от заседанието, но генералният секретар на Съвета уведомява персонала на генералния секретариат на Съвета с електронно писмо от 6 май 2013 г. за това заседание и за обменените позиции. Освен това генералният секретар на Съвета докладва устно за въпросното заседание в Корепер на 8 май 2013 г.

- 14 На 13 май 2013 г. се провеждат първите преговори в рамките на тристранна среща между Парламента, Съвета и Комисията. Същия ден председателят на Корепер провежда среща с представителите на СПО към Съвета. Уведомява ги за резултатите от заседанието на Корепер от 8 май 2013 г. и се запознава с позициите им.
- 15 На 27 май 2013 г. общото събрание на персонала на генералния секретариат на Съвета иска от генералния секретар на Съвета да свика Комисията по консултиране. На 7 юни 2013 г. искането е потвърдено от Union syndicale fédérale.
- 16 На 28 май, 3, 11 и 19 юни 2013 г. са проведени още няколко заседания по преговори в рамките на тристранни срещи в политически аспект. В този период се провеждат технически заседания на експерти и неформални срещи между председателя на Корепер, заместник-председателя на Комисията и докладчика на Парламента. На заседанието от 19 юни 2013 г. Парламентът, Съветът и Комисията стигат до предварителен компромис по основните аспекти на реформата.
- 17 На 20 юни 2013 г., в отговор на искането на Union syndicale fédérale, се провежда заседание на Комисията по консултиране. Председателят на Корепер излага основните аспекти на компромиса, в това число ограничаването на кариерата във функционална група AD до степени AD 12/13, и дава отговор на въпросите относно пакета, по-специално що се отнася до премахването на целта за еквивалентност на кариерите преди и след реформата от 2004 г. Същия ден той уведомява Корепер за резултатите от преговорите в рамките на тристранната среща от 19 юни 2013 г.
- 18 На 21 юни 2013 г. на общо събрание на персонала на генералния секретариат на Съвета генералният директор на генерална дирекция (ГД) „Администрация“ на Съвета излага основните аспекти на компромиса.
- 19 На 25 юни 2013 г. неокончателният текст на компромиса между Парламента, Съвета и Комисията е изпратен едновременно на делегациите на държавите членки и на членовете на Комисията по консултиране, както и на целия персонал на генералния секретариат на Съвета. Същия ден е проведено друго заседание по преговори в рамките на тристранна среща за разглеждането на този текст.
- 20 На 26 юни 2013 г. Корепер разглежда резултатите от преговорите в рамките на тристранна среща и изслушва устния доклад на генералния секретар на Съвета относно заседанието на Комисията по консултиране от 20 юни 2013 г.
- 21 На 27 юни 2013 г. текстът на компромиса е гласуван от Комисията по правни въпроси на Парламента.
- 22 На 28 юни 2013 г. сутринта една СПО — Union syndicale-Bruxelles, иска свикване на заседание на Комисията по консултиране от генералния секретар на Съвета, който отхвърля това искане с мотива, че от една страна, съгласно декларацията, приложена към решението на Съвета от 23 юни 1981 г., Комисията по консултиране е разпусната поради съществени смущения в нормалната работа на Съвета, причинени от три последователни дни на стачка, и от друга страна, че Комисията по правни въпроси на Парламента вече е одобрила окончателния текст на компромиса.
- 23 Същия ден Корепер разглежда окончателно компромиса относно изменението на Правилника и го одобрява, а генералният секретар на Съвета уведомява за това целия персонал на генералния секретариат на Съвета.

- 24 С писмо от 28 юни 2013 г. председателят на Корепер уведомява председателя на Комисията по правни въпроси на Парламента за одобрението на текста на предварителния компромис от страна на Корепер. В това писмо той посочва, че е „в състояние да потвърд[и], че ако [Парламентът] приеме позиция на първо четене, в съответствие с член 294, параграф 3 ДФЕС, под формата, установена в предварителния компромис, съдържащ се в приложение към това писмо (минал през редакцията на юрист-лингвистите на двете институции), Съветът ще одобри, в съответствие с член 294, параграф 4 ДФЕС, позицията на [Парламента] и актът ще бъде приет в редакцията, съответстваща на позицията на Парламента, разгледана при необходимост от правните и езиковите експерти на двете институции“.
- 25 На 2 юли 2013 г. на пленарно заседание Парламентът приема позиция на първо четене, която съответства на компромиса, договорен със Съвета и Комисията по време на неформалните им срещи.
- 26 С писмо от 5 юли 2013 г. Комисията изпраща на Комитета по правилника за персонала позицията на първо четене на Парламента от 2 юли 2013 г., като уточнява, че според нея предложението за изменение на Правилника, с което е сезирала този комитет на 21 ноември 2011 г., не е изменено съществено в рамките на обикновената законодателна процедура. В това писмо тя уточнява също, че на този етап от обикновената законодателна процедура не следва да се прилага член 10 от Правилника, но че все пак иска да се запознае с евентуалните бележки на съпредседателите на Комитета по правилника за персонала. За целта Комисията иска да получи становището на Комитета в срок от петнадесет работни дни, тоест най-късно до 26 юли 2013 г.
- 27 На 17 юли 2013 г. представителите на Комитета на персонала в рамките на Комитета по правилника за персонала отговарят на Комисията с декларация, в която констатира невъзможността да се постигне съгласие с представителите на администрациите на Европейския съюз в рамките на Комитета по правилника за персонала по отношение на промяната в дневния ред на заседанието на Комитета с цел приемането на бележки вместо становище. Всъщност те оспорват късното сезиране на Комитета по правилника за персонала и полезността, при тези условия, на становището му относно позицията на първо четене на Парламента и изтъкват, че са нарушени принципите на социалния диалог.
- 28 На 10 октомври 2013 г. Съветът одобрява позицията на Парламента и в съответствие с член 294, параграф 4 ДФЕС приема Регламент № 1023/2013 с формулировката, която съответства на позицията на Парламента.
- 29 След подписването на законодателния акт от председателя на Парламента и председателя на Съвета на 22 октомври 2013 г., Регламент № 1023/2013 е публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* на 29 октомври 2013 г.

II. Производството и исканията на страните

- 30 На 23 януари 2014 г. жалбоподателят — Union syndicale fédérale des services publics européens et internationaux (USFSPEI), подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.
- 31 С актове, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 6 и 10 юни 2014 г., на основание на член 114, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд от 2 май 1991 г. както Парламентът, така и Съветът повдигат възражение за недопустимост.
- 32 С акт, подаден в секретариата на Общия съд на 25 юни 2014 г., Комисията моли да бъде допусната да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Парламента и на Съвета.

- 33 На 1 август 2014 г. жалбоподателят представя своето становище относно възраженията за недопустимост, повдигнати от Парламента и от Съвета.
- 34 С определение от 5 декември 2014 г. председателят на осми състав (предходен състав) решава да се произнесе по възраженията за недопустимост с решението по същество.
- 35 На 9 декември 2014 г. Общият съд поставя въпрос на страните. Съветът, Парламентът и жалбоподателят отговарят на въпроса съответно на 18 декември 2014 г., 6 и 7 януари 2015 г.
- 36 С определение от 28 януари 2015 г. председателят на осми състав допуска встъпването на Комисията.
- 37 Комисията представя писмено становище при встъпване на 12 март 2015 г. Жалбоподателят и Съветът представят становищата си по писменото становище при встъпване съответно на 1 и 10 юни 2015 г.
- 38 На 14 януари 2016 г. председателят на осми състав решава, в съответствие с член 69, буква г) от Процедурния правилник на Общия съд, да спре настоящото производство до произнасянето на решение, с което се слага край на делото, довело до постановяване на решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет (T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489).
- 39 След промяна в съставите на Общия съд съдията докладчик е включен в осми състав (нов състав), на който на 6 октомври 2016 г. е разпределено настоящото дело.
- 40 На 24 октомври 2016 г. Общият съд приканва страните да изразят позиция по последиците за настоящото дело от точки 144—171 от решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет (T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489). Парламентът, Съветът и Комисията отговарят на поставения от Общия съд въпрос на 8 ноември 2016 г. Жалбоподателят отговаря на въпроса на 18 ноември 2016 г.
- 41 Жалбоподателят моли Общия съд:
- да отмени член 1, параграфи 27, 32, 46, 61, параграф 64, буква б), параграф 65, буква б) и параграф 67, буква г) от Регламент № 1023/2013,
 - да осъди Парламента и Съвета да му заплатят символично обезщетение в размер на 1 EUR за претърпени морални вреди,
 - да осъди Парламента и Съвета да заплатят съдебните разноски.
- 42 Парламентът и Съветът, поддържани от Комисията, молят Общия съд:
- като главно искане — да отхвърли жалбата като недопустима,
 - при условията на евентуалност, да отхвърли жалбата като неоснователна,
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

III. От правна страна

- 43 В жалбата си жалбоподателят, който е федерация на синдикални организации на институциите и органите на Съюза, формулира както искания за отмяната на Регламент № 1023/2013, така и искания за обезщетение.

- 44 На първо място, що се отнася до исканията за отмяна, те имат за цел да се постигне отмяната на член 1, параграфи 27, 32, 46, 61, параграф 64, буква б), параграф 65, буква б) и параграф 67, буква г) от Регламент № 1023/2013 (наричани по-нататък „обжалваните разпоредби“), тъй като те изменят членове 45, 52 и 66а от Правилника, както и член 7 от приложение V и член 8 от приложение VII към този Правилник. Освен това жалбоподателят иска отмяната на налога за солидарност, въведен с член 46 от Регламент № 1023/2013 за 2014 г., с мотива че той е свързан с прилагането на метода за адаптиране на заплатите, а този метод не е приложен през 2014 г.
- 45 В подкрепа на исканията си за отмяна жалбоподателят по същество изтъква четири основания, изведени съответно, първото, от нарушение на член 27 от Хартата на основните права на Европейския съюз, на член 21 от Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г., преработена, на член 10 от Правилника и на предвидената в решението на Съвета от 23 юни 1981 г. процедура по консултиране, второто, от нарушение на споразумението относно реформата от 2004 г. и на принципа на придобитите права, третото, от нарушение на член 21 от Хартата на основните права, и четвъртото, от нарушение на принципа на пропорционалност.
- 46 На второ място, що се отнася до исканията за обезщетение, те имат за цел Общият съд да постанови обезщетение за моралните вреди, за които се твърди, че са причинени на жалбоподателя от служебните нарушения, допуснати от институциите в рамките на приемането на Регламент № 1023/2013. По време на съдебното заседание Общият съд приканва жалбоподателя да уточни дали в подкрепа на исканията си за обезщетение изтъква отново, наред с нарушението на член 12 от Хартата на основните права, и всички основания за незаконосъобразност, изтъкнати в подкрепа на исканията му за отмяна. В отговор на този въпрос жалбоподателят посочва, че в подкрепа на исканията си за обезщетение повдига отново основанията за незаконосъобразност, изведени от допускането на съществени процесуални нарушения при приемането на Регламент № 1023/2013, поради това че представителите на персонала не са имали възможност да бъдат информирани и самите те да информират държавите членки по определени въпроси в рамките на заседанието за консултиране, и от нарушението на споразумението от 2004 г.

А. По исканията за отмяна

- 47 Парламентът, Съветът и Комисията изтъкват, че след като жалбата е подадена в секретариата на Общия съд на 23 януари 2014 г., искането за отмяната на обжалваните разпоредби трябва да бъде отхвърлено като недопустимо, тъй като предписаният в член 263 ДФЕС срок е изтекъл на 22 януари 2014 г. Освен това Парламентът, Съветът и Комисията поддържат, че жалбоподателят не отговаря на условията за пряко и лично засягане, на които член 263, четвърта алинея ДФЕС подчинява допустимостта на жалбите за отмяна, подадени от физическите или юридическите лица срещу актове с общ обхват, приети по обикновената законодателна процедура.
- 48 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика сроковете за подаване на жалба по член 263 ДФЕС са императивни и не се определят по усмотрение на страните или на съда (вж. определение от 19 април 2016 г., Португалия/Комисия, T-556/15, непубликувано, EU:T:2016:239, т. 22 и цитираната съдебна практика).
- 49 Съгласно член 263, шеста алинея ДФЕС искът, предвиден в този член, трябва да бъде заведен в срок от два месеца, считано, в зависимост от случая, от публикуването на акта, от неговото съобщаване на ищеца, или, при липса на уведомяване, от деня, в който той е узнал за него.
- 50 В случая следва да се отбележи, че Регламент № 1023/2013 е публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* на 29 октомври 2013 г.

- 51 Що се отнася до правилата за изчисляване на срокове, следва да се припомни, че съгласно член 101, параграф 1, буква б) от Процедурния правилник от 2 май 1991 г., ако е определен в месеци, срокът изтича в края на същата дата от последния месец, на която е настъпило събитието или е извършено действие, от които той се брои.
- 52 Член 101, параграф 2 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г. предвижда, че когато последният ден от срока е събота, неделя или официален празник, той изтича в края на първия следващ работен ден, като списъкът на официалните празници, изготвен от Съда и публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз*, се прилага по отношение на Общия съд.
- 53 Съгласно член 102, параграф 1 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г. обаче, когато срокът за обжалване на акт на институция започва да тече от публикуването на този акт, срокът се изчислява по смисъла на член 101, параграф 1, буква а) от Процедурния правилник от 2 май 1991 г. от края на четиринадесетия ден след публикуването на акта в *Официален вестник на Европейския съюз*.
- 54 Освен това член 102, параграф 2 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г. предвижда, че процесуалните срокове се считат за удължени еднократно със срок от 10 дни поради отдалеченост.
- 55 Жалбоподателят поддържа, че в член 102, параграф 1 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г. не се уточнява дали тази разпоредба се отнася до работни или до календарни дни и че поради това следва да се възприеме най-благоприятното за жалбоподателя тълкуване, като се счете, че срокът за обжалване е започнал да тече от края на четиринадесетия работен ден след датата на публикуване на Регламент № 1023/2013, тоест на 18 ноември 2013 г. Следователно според жалбоподателя предвиденият в член 263 ДФЕС срок за обжалване изтичал на 18 януари 2014 г. Тъй като обаче 18 януари 2014 г. е събота, срокът за обжалване изтичал в понеделник, 20 януари 2014 г., дата, към която следвало да се прибави срокът от 10 дни поради отдалеченост. Според жалбоподателя от това следва, че срокът за обжалване е изтекъл на 30 януари 2014 г. и че жалбата всъщност е подадена преди изтичането на този срок.
- 56 Освен това жалбоподателят поддържа, че дори ако член 102, параграф 1 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г. трябва да се тълкува в смисъл, че срокът за обжалване е започнал да тече в края на четиринадесетия календарен ден след датата на публикуване на Регламент № 1023/2013, тоест на 12 ноември 2013 г., жалбата е подадена в този срок. Всъщност, според жалбоподателя в тази хипотеза двумесечният срок за обжалване, предвиден в член 263 ДФЕС, изтичал на 12 януари 2014 г. Тъй като обаче 12 януари 2014 г. е неделя, срокът изтичал в края на първия следващ работен ден, тоест 13 януари 2014 г., дата, към която следвало да се прибави срокът от 10 дни поради отдалеченост. Така срокът за обжалване в крайна сметка изтичал на 23 януари 2014 г.
- 57 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 101, параграф 1, буква г) от Процедурния правилник от 2 май 1991 г. процесуалните срокове, предвидени от Договорите, Статута и посочения правилник „включват официалните празници, неделните и съботните дни“. От това следва, че противно на твърдяното от жалбоподателя, четиринадесетдневният срок „след публикуването на акта в *Официален вестник на Европейския съюз*“, посочен в член 101, параграф 2 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г., без никакво съмнение включва официалните празници, неделните и съботните дни. Следва да се припомни също, че съгласно трайно установената съдебна практика член 101, параграф 2 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г., който се отнася изключително до хипотезите, когато срокът изтича в събота, неделя или на официален празник, следва да се прилага само когато целият срок, включително срока поради отдалеченост, изтича в събота, неделя или на официален празник (вж. определение от 20 ноември 1997 г., *Horeca-Wallonie/Комисия*, T-85/97, EU:T:1997:180, т. 25 и цитираната съдебна практика).

- 58 От това следва, че в случая, предвид факта, че Регламент № 1023/2013 е публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* на 29 октомври 2013 г., предвиденият в член 263 ДФЕС срок за обжалване е започнал да тече на 12 ноември 2013 г. и е изтекъл на 22 януари 2014 г. Тъй като жалбата е подадена на 23 януари 2014 г., тя е постъпила в секретариата на Общия съд след изтичането на срока за обжалване.
- 59 Следва да се припомни обаче, че стриктното прилагане на процесуалните правила отговаря на изискването за правна сигурност и на необходимостта да се избегне всяка форма на дискриминация или на произволно третиране при правораздаването. Така съгласно член 45, втора алинея от Статута на Съда на Европейския съюз процесуалните срокове могат да бъдат дерогирани само при напълно изключителни обстоятелства, случайно събитие или непреодолима сила (вж. решение от 22 септември 2011 г., *Bell & Ross/CХВП*, C-426/10 P, EU:C:2011:612, т. 43 и цитираната съдебна практика; определения от 30 септември 2014 г., *Faktor B. i W. Geşina/Комисия*, C-138/14 P, непубликувано, EU:C:2014:2256, т. 17 и от 28 ноември 2014 г., *Quanzhou Wouxun Electronics/CХВП — Locura Digital (WOUXUN)*, T-345/14, непубликувано, EU:T:2014:1048, т. 17).
- 60 В случая жалбоподателят не твърди в жалбата, нито дори в отговора си на писмен въпрос на Общия съд, че е налице някое от горепосочените обстоятелства.
- 61 Следователно трябва да се констатира, че жалбата е недопустима в частта, в която се иска отмяната на обжалваните разпоредби, и то без да е необходимо да се разглежда основаниято за недопустимост, изведено от липсата на процесуална легитимация на жалбоподателя, повдигнато от Парламента и Съвета във възраженията им за недопустимост.

Б. По исканията за обезщетение

1. По допустимостта

- 62 Парламентът, Съветът и Комисията изтъкват, че съгласно съдебната практика, тъй като, от една страна, исканията за обезщетение на жалбоподателя имат тясна връзка с исканията му за отмяна и се основават на същите твърдения за нарушение като тях, и от друга страна, исканията за отмяна на жалбоподателя са недопустими, исканията за обезщетение също трябва да бъдат отхвърлени като недопустими.
- 63 В това отношение следва да се припомни, че противно на поддържаното от Парламента, Съвета и Комисията, в решение от 4 юли 2002 г., *Arne Mathisen/Съвет* (T-340/99, EU:T:2002:174), на което те се позовават, Общият съд не е констатирал недопустимостта на исканията за обезщетение поради съществуващата тясна връзка с исканията за отмяна, чиято недопустимост преди това е била установена.
- 64 Всъщност в това решение Общият съд отхвърля исканията за обезщетение поради тясната им връзка с искания за отмяна с мотива, че анализът на основанията, представени в подкрепа на тези искания за отмяна, не е разкрил наличието на никаква незаконосъобразност, извършена от институцията, издала акта, и следователно — никаква грешка, която може да ангажира отговорността на тази институция (решение от 4 юли 2002 г., *Arne Mathisen/Съвет*, T-340/99, EU:T:2002:174, т. 135).
- 65 От постановеното от Общия съд в решение от 4 юли 2002 г., *Arne Mathisen/Съвет* (T-340/99, EU:T:2002:174), следва, че при някои обстоятелства, а именно когато исканията за обезщетение са основани единствено на приемането на акта, чиято отмяна се иска, и когато жалбоподателят не представи в подкрепа на исканията за обезщетение нови твърдения за нарушение спрямо

представените в подкрепа на исканията за отмяна, констатацията за липсата на незаконосъобразност, направена след извършването на анализ на повдигнатите в подкрепа на исканията за отмяна основания, позволява от самото начало да се изключи едно от условията за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза, а именно допускането на грешка от институцията, издала акта.

- 66 В случая обаче, макар в основата на исканията за обезщетение да е приемането на разпоредбите на Регламент № 1023/2013, чиято отмяна освен това се иска от жалбоподателя, от една страна, отхвърлянето на исканията за отмяна не произтича от констатацията за липса на незаконосъобразност, а от тяхната недопустимост, и от друга страна, в подкрепа на исканията си за обезщетение жалбоподателят представя ново твърдение за нарушение спрямо представените от него в подкрепа на исканията за отмяна, а именно нарушението на член 12 от Хартата на основните права.
- 67 Освен това, съгласно принципа на самостоятелност на способите за съдебна защита, констатацията за недопустимост на исканията за отмяна, било поради изтичането на срока за подаване на жалба, или поради липсата на процесуална легитимация на жалбоподателя, по принцип не може да окаже влияние върху допустимостта на исканията за обезщетение (в този смисъл вж. определение от 4 май 2005 г., *Holcim (France)*/Комисия, T-86/03, EU:T:2005:157, т. 48 и 50).
- 68 Възщност следва да се припомни, че условията, предвидени в член 263, шеста алинея ДФЕС, не се прилагат към жалбите за обезщетение, подадени на основание на член 340 ДФЕС, и че съгласно член 46 от Статута на Съда на Европейския съюз исковете за обезщетение срещу Съюза се погасяват с изтичането на петгодишен давностен срок.
- 69 Колкото до изтъкнатия от Парламента и Съвета довод, изведен от съдебната практика в областта на европейската публична служба, следва да се отбележи, че тази практика се ограничава до паричните спорове между длъжностните лица и служителите на Съюза и наелата ги институция (в този смисъл вж. определение от 29 ноември 1994 г., *Bernardi*/Комисия, T-479/93 и T-559/93, EU:T:1994:277, т. 39). Настоящият спор обаче е между федерация на синдикални организации, чиито членове са синдикални организации, защитаващи интересите на длъжностните лица и служителите на Съюза, и Парламента и Съвета в качеството им на съзаконодатели.
- 70 С оглед на изложените по-горе съображения исканията за обезщетение са допустими. Затова възраженията за недопустимост, изтъкнати по отношение на тях от Парламента и Съвета, трябва да се отхвърлят.

2. По същество

- 71 Следва да се припомни, че по силата на член 340, втора алинея ДФЕС в случай на извъндоговорна отговорност Съюзът в съответствие с основните принципи на правото, които са общи за държавите членки, е длъжен да поправи вредите, причинени от неговите институции или служители при изпълнението на техните задължения.
- 72 Съгласно постоянната съдебна практика от член 340, втора алинея ДФЕС следва, че ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза и осъществяването на правото на поправяне на претърпяна вреда зависят от наличието на група условия, а именно незаконосъобразност на твърдяното поведение на институциите, настъпване на вреда и наличие на причинно-следствена връзка между това поведение и посочената вреда (решения от 29 септември 1982 г., *Oleifici Mediterranei*/ЕИО, 26/81, EU:C:1982:318, т. 16 и от 9 септември 2008 г., *FIAMM* и др./Съвет и Комисия, C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:476, т. 106).

- 73 Когато едно от тези условия не е изпълнено, жалбата трябва да се отхвърли изцяло, без да е необходимо да се разглеждат останалите условия за извъндоговорната отговорност на Съюза (решение от 14 октомври 1999 г., *Atlanta/Европейска общност*, C-104/97 P, EU:C:1999:498, т. 65; в този смисъл вж. също решение от 15 септември 1994 г., *KYDER/Съвет и Комисия*, C-146/91, EU:C:1994:329, т. 81). Освен това съдът на Съюза не е длъжен да разгледа тези условия в определен ред (решение от 18 март 2010 г., *Trubowest Handel и Makarov/Съвет и Комисия*, C-419/08 P, EU:C:2010:147, т. 42; в този смисъл вж. също решение от 9 септември 1999 г., *Lucaccioni/Комисия*, C-257/98 P, EU:C:1999:402, т. 13).
- 74 В случая следва да се отбележи, че жалбоподателят основава искането си за обезщетение на наличието на служебни нарушения. Макар да не съществува точно определение на понятието „служебно нарушение“, като цяло се приема, че то съответства на действие или бездействие от страна на един или повече служители на администрацията при изпълнението на задълженията им, изразяващо се в неизпълнение на служебните задължения. За това нарушение, за разлика от личното нарушение, не носят отговорност служителите на службата, а самата служба и следователно — администрацията.
- 75 В случая обаче трябва да се констатира, че нарушенията, на които се позовава жалбоподателят, се отнасят до нормотворческата дейност на Съюза. Същото важи и за твърдяното нарушение на споразумението относно реформата от 2004 г. Всъщност жалбоподателят изтъква, че то произтича от приемането на някои конкретни разпоредби на Регламент № 1023/2013.
- 76 Същото се отнася и за твърдяното нарушение на процедурата по консултиране. Всъщност от решение от 15 септември 2016 г., *U4U и др./Парламент и Съвет* (T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 96), следва, че правилата, произтичащи от решението на Съвета от 23 юни 1981 г., предвиждащи процедурата по консултиране, попадат в обхвата на процедурните правила относно приемането на Регламент № 1023/2013, чието евентуално неспазване представлява съществено процесуално нарушение на този регламент. При тези обстоятелства жалбоподателят търси отговорност на Съюза по-скоро за неговата нормотворческа дейност, а не толкова за служебните нарушения, извършени от Съвета и Парламента и в рамките на процедурата по приемане на Регламент № 1023/2013.
- 77 Освен това не следва да се разглежда въпросът за естеството на нарушението, произтичащо от твърдяното нарушение на член 12 от Хартата на основните права, в който е предвидена свободата на сдружаване и на събрания, тъй като жалбоподателят не изтъква никакви доводи, за да докаже наличието на такова нарушение.
- 78 Що се отнася по-конкретно обаче до отговорността за нормотворческа дейност, Съдът вече е посочил, че макар принципите в правните системи на държавите членки, които уреждат отговорността на публичните органи за вреди, причинени на частноправните субекти от нормативните актове, да се различават значително в различните държави членки, все пак може да се констатира, че нормативните актове, които отразяват решенията на икономическата политика, ангажират отговорността на публичните органи само по изключение и при извънредни обстоятелства (решение от 25 май 1978 г., *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe и др./Съвет и Комисия*, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 и 40/77, EU:C:1978:113, т. 5).
- 79 Така Съдът е приел по-специално, че предвид разпоредбите на член 340, втора алинея ДФЕС отговорността на Съюза за нормативен акт, който включва избор на икономическа политика, може да се ангажира само при наличие на достатъчно съществено нарушение на правна норма от по-висок ранг, защитаваща частноправните субекти (решения от 13 юни 1972 г., *Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit и Grands Moulins de Paris/Комисия*, 9/71 и 11/71, EU:C:1972:52, т. 13, от 25 май 1978 г., *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe и др./Съвет и Комисия*, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 и 40/77, EU:C:1978:113, т. 4 и от 8 декември 1987 г., *Les Grands Moulins de Paris/ЕИО*, 50/86, EU:C:1987:527, т. 8).

- 80 В това отношение Съдът уточнява също, че правната норма, чието нарушение трябва да бъде установено, трябва да има за предмет предоставяне на права на частноправните субекти (в този смисъл вж. решения от 4 юли 2000 г., *Bergaderm и Goupil/Комисия*, C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 41 и 42, и от 19 април 2007 г., *Holcim (Deutschland)/Комисия*, C-282/05 P, EU:C:2007:226, т. 47).
- 81 Освен това Съдът е посочил, че ограничителното разбиране за отговорността на Съюза при упражняването на неговата нормотворческа дейност се обяснява от съображението, че от една страна, упражняването на законодателната функция, дори в случаите, в които съществува съдебен контрол на законосъобразността на актовете, не трябва да бъде възпрепятствано от перспективата за търсене на обезщетение за вреди всеки път, когато общият интерес на Съюза налага да се вземат мерки с нормативен характер, които могат да накърнят интересите на частноправни субекти, и от друга страна — в нормативния контекст, характеризиращ се със съществуването на широко право на преценка, необходимо за прилагането на една политика на Съюза, Съюзът може да носи отговорност само при явно и сериозно незначитане от страна на съответната институция на пределите за упражняването на правомощията ѝ (решение от 5 март 1996 г., *Brasserie du pêcheur и Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 45).
- 82 Именно в светлината на припомнените по-горе принципи от съдебната практика следва да се прецени дали в случая са изпълнени условията за ангажиране на отговорността на Съюза.

а) По нарушението на споразумението относно реформата от 2004 г.

- 83 Жалбоподателят изтъква, че е участвал като представител на целия персонал съвместно с останалите СПО в предвидената в решението на Съвета от 23 юни 1981 г. процедура по консултиране в рамките на реформата на Правилника и на УРДС, приключила с приемането на Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 година за изменение на Правилника и на УРДС (ОВ L 124, 2004 г., стр. 1). Именно в рамките на тази процедура по консултиране било сключено споразумение със Съвета относно въпросната реформа. Според жалбоподателя това споразумение се отнася до приемането от страна на СПО на множество мерки за модернизация на кариерата на длъжностните лица и другите служители на Съюза, както и на специален налог за отразяване на разходите за социална политика, подобряване на условията на труд и европейските училища, както и за гарантиране на запазването на социалния мир, като не се искат адаптирания на заплатите и пенсиите над произтичащите от многогодишния механизъм на адаптиране. Като цитира по-специално съображения 11 и 12 от Регламент № 723/2004, жалбоподателят поддържа, че мерките за модернизиране се състоят в прекласиране на персонала в две групи длъжности — администратори (AD) и асистенти (AST), във въвеждане на последователно кариерно развитие и в прилагането на принцип на еквивалентност на кариерите и улесняване на преминаването от първата към втората функционална група благодарение на нов механизъм на сертифициране. Според жалбоподателя тези мерки се състоят и в повишаване на гъвкавостта на условията на труд и предвиждат по-специално, при определени условия, правото на труд на непълно работно време, както и възможността за ползване на формата на половин щат или за излизане в продължителен отпуск по лични причини, в предвиждането на нови разпоредби относно отпуските по семейни причини, и по-конкретно, повишаване на гъвкавостта на правото на отпуск за бременност и раждане, правото на отпуск за гледане на малко дете от бащата, отпуск за осиновяване и отпуск за отглеждане на дете, както и отпуск при сериозно заболяване на член от семейството. Съгласието на СПО — сред които е жалбоподателят — с мерките за модернизиране, които се посочвали в съображение 38 от Регламент № 723/2004, било дадено в замяна на кодифицирането в Правилника и УРДС на метода за годишно адаптиране на заплатите и гаранция за неговото прилагане до 31 декември 2012 г.

- 84 От това следвало, че участието на жалбоподателя в споразумението за реформата на Правилника и УРДС, въведена с Регламент № 723/2004, ангажира доверието в него както от страна на целия персонал, така и от страна на законодателя и на останалите институции на Съюза. Според жалбоподателя обстоятелството, че Регламент № 1023/2013 отстъпва от въпросното споразумение, по-специално с изменението на член 45, параграф 1 от Правилника и въвеждането на нова функционална група, както и от принципите на последователно кариерно развитие и на кариерна еквивалентност, накърнявали доверието, с което той се ползва.
- 85 Освен това според жалбоподателя при липсата на преходни мерки измененията, внесени в член 45, параграф 1 и в член 52 от Правилника, както и в член 4 от приложение IVa от Правилника, посредством член 1, параграфи 27, 32 и 64 от Регламент № 1023/2013, нарушавали принципа на придобитите права на длъжностните лица и на другите служители на Съюза, произтичащ от споразумението относно реформата от 2004 г.
- 86 В това отношение, на първо място, следва да се отбележи, че тезата на жалбоподателя се основава на погрешното предположение, че споразумението относно реформата от 2004 г., сключено между Съвета и СПО в рамките на приемането на Регламент № 723/2004, може да бъде приравнено на правна норма от по-висок ранг, която трябва да се спазва от законодателя на Съюза при приемането на Регламент № 1023/2013.
- 87 Всъщност, без да е необходимо произнасяне по въпроса дали споразумението, постигнато между СПО и Съвета в рамките на процедурата по консултиране, обвързва правно Съвета при приемането на Регламент № 723/2004, трябва да се констатира, че това споразумение се отнася единствено до реформата от 2004 г. Следователно действието на подобно споразумение не може да обхваща всички последващи изменения на Правилника от законодателя на Съюза, защото по такъв начин той би бил лишен от възможността да упражнява предоставената му с член 336 ДФЕС компетентност.
- 88 Важно е впрочем да се припомни, че Съдът вече е постановявал, че тъй като правната връзка между длъжностните лица и администрацията е от нормативен характер, правата и задълженията на длъжностните лица могат във всеки момент да бъдат изменени от законодателя (решение от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 60).
- 89 От това следва, че с оглед на предмета на споразумението от 2004 г. приемането на Регламент № 1023/2013 не може да представлява нарушение на това споразумение.
- 90 На второ място, що се отнася до твърдяното нарушение на принципа на придобитите права, от една страна, следва да се отбележи, че доколкото подобна незаконосъобразност може да бъде установена, тя не би представлявала същинско нарушение на споразумението от 2004 г., както го определя жалбоподателят. Твърдяното нарушение на споразумението от 2004 г., което произтичащо от изменението на определен брой разпоредби на Правилника с Регламент № 1023/2013, всъщност трябва да бъде разграничено от нарушението на принципа на придобитите права, признат на длъжностните лица и на другите служители на Съюза.
- 91 От друга страна, следва да се отбележи, че въпросните разпоредби в случая не накърняват принципа на придобитите права. Всъщност по принцип законите, внасящи изменения в законодателна разпоредба, каквито са регламентите за изменение на Правилника, се прилагат, ако не е предвидено друго, спрямо бъдещите последици на положения, възникнали при действието на предишния закон. Подходът е различен само при положения, възникнали и окончателно завършени при действието на предишната норма, които създават придобити права. Така правото се смята за придобито, когато правопораждащият факт е възникнал преди законодателната промяна. Не такъв обаче е случаят с право, чийто правопораждащ факт не се е

осъществил при действието на измененото законодателство (вж. решение от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 61—63 и цитираната съдебна практика).

- 92 Първо обаче, по отношение на доводите на жалбоподателя, че длъжностните лица от степени AD 12 и AD 13, които са натрупали достатъчно заслуги, за да бъдат повишени в по-висока степен през 2011 г. или 2012 г., но които не са получили повишение поради бюджетни съображения, се оказват занапред лишени от тази възможност поради член 45, параграф 1 от Правилника, изменен с член 1, параграф 27 от Регламент № 1023/2013, единствено с мотива, че не заемат една от длъжностите, посочени в приложение I, раздел А от Правилника, следва да се отбележи, че според жалбоподателя въпросните длъжностни лица са загубили не правото да бъдат повишавани, а това да подлежат на повишение. Както обаче правилно отбелязва Парламентът, въпросните длъжностни лица не са имали придобито право на запазване на системата за повишение, съществуваща преди реформата, въведена с Регламент № 1023/2013.
- 93 Второ, следва да бъде отхвърлена и тезата на жалбоподателя, съгласно която, от една страна, член 1, параграф 32 от Регламент № 1023/2013, и от друга страна, член 1, параграф 64, буква б) от него — изменили съответно член 52 от Правилника, предвиждащ условията за пенсиониране на длъжностно лице, и член 4 от приложение IVa от Правилника, отнасящ се до изчисляването на заплатата на длъжностните лица над 55 години, на които е разрешено да работят на половин работен ден в очакване на пенсиониране — са лишили длъжностните лица на 55 или повече години, които е можело да поискат да се ползват от тези мерки преди 1 януари 2014 г. — датата на влизане в сила на тези разпоредби, от тези права след въпросната дата до деня на навършване на 58 години.
- 94 Всъщност, противно на изтъкнатото от жалбоподателя, трябва да се констатира, че именно член 1, параграф 34 от Регламент № 1023/2013, изменящ член 55а, параграф 2 от Правилника, към който препраща член 4 от приложение IVa към този Правилник, увеличава възрастта, след която длъжностно лице може да поиска да упражнява дейността си на половин работно време в очакване на пенсионирането си на 58 години. Освен това следва да се отбележи, че по силата на Правилника в редакцията му, приложима до 31 декември 2014 г., правото на длъжностното лице да се ползва от предсрочно пенсиониране, както и правото да упражнява дейността си на половин работен ден в очакване на пенсионирането си са изисквали изпълнението на набор от условия, чието спазване е трябвало да бъде преценявано от органа по назначаването, както и молба в този смисъл от страна на длъжностното лице. Само благоприятното решение на този орган е можело да породи придобито право за длъжностните лица. Изменението на тези разпоредби следователно само по себе си не е накърнило въпросните придобити права на длъжностните лица.
- 95 С оглед на изложените по-горе съображения следва да се установи, че твърдяното нарушение на споразумението относно реформата от 2004 г. не може да е основание за ангажиране на отговорността на Съюза.

б) По нарушението на член 27 от Хартата на основните права, на член 10 от Правилника и на процедурата по консултиране, предвидена в решението на Съвета от 23 юни 1981 г.

- 96 Жалбоподателят изтъква, че Регламент № 1023/2013 е приет в нарушение на член 27 от Хартата на основните права, предвиждащ правото на информиране и консултиране на работниците. Това нарушение произтича от неспазването на задълженията, предвидени в член 10 от Правилника, както и на процедурата по консултиране, предвидена с решението на Съвета от 23 юни 1981 г.

1) По нарушението на член 10 от Правилника

- 97 Жалбоподателят поддържа по-специално, че предвид съществения характер на измененията в първоначално внесеното в Комитета по правилника за персонала предложение за ревизиране на Правилника, направени от Парламента и Съвета по време на тристранната среща, Комисията е била длъжна, по силата на член 10 от Правилника, да внесе отново така измененото предложение в този комитет при условия, които му позволяват да изрази становището си своевременно и по подходящ начин. Комисията обаче изпратила на Комитета изменената редакция на първоначалното си предложение за ревизиране на Правилника само за сведение, без да му даде възможност да изрази своевременно позицията си.
- 98 В това отношение следва да се припомни, че по смисъла на член 10 от Правилника Комисията се консултира с Комитета по правилника за персонала по всички предложения за ревизиране на Правилника.
- 99 Член 10 от Правилника възлага на Комисията задължение за консултиране, което се разпростира, освен върху официалните предложения, и върху измененията по същество на вече разгледани от нея предложения, освен ако в този последен случай измененията съответстват в основната си част на предложените от Комитета по правилника за персонала (решения от 11 юли 2007 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, T-58/05, EU:T:2007:218, т. 35 и от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 129).
- 100 Подобно тълкуване се налага както от съдържанието на член 10 от Правилника, така и от функциите, възложени на Комитета по правилника за персонала. Всъщност, от една страна, като предвижда консултиране без условия или изключения с Комитета по правилника за персонала по всички предложения за ревизиране на Правилника, тази разпоредба предоставя широк обхват на задължението, което дефинира. Нейната редакция следователно е явно несъвместима с ограничително тълкуване на обхвата ѝ. От друга страна, Комитетът по правилника за персонала, в качеството му на съвместен орган, обединяващ представители на административни структури и такива на персонала — като последните са демократично избрани — от всички институции, е призван да отчита и да изразява интересите на публичната служба на Съюза в нейната цялост (решения от 11 юли 2007 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, T-58/05, EU:T:2007:218, т. 36 и от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 130).
- 101 От това следва, че когато Комисията извършва изменение на предложението си за ревизиране на Правилника в хода на обикновената законодателна процедура, тя е длъжна да се консултира отново с Комитета по правилника за персонала, преди Съветът да приеме съответните нормативни разпоредби, когато това изменение засяга по същество текста на предложението (решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 135).
- 102 В случая обаче трябва да се констатира, че макар Комисията да е използвала правото си на законодателна инициатива, като е представила предложението за изменение на Правилника на Парламента и Съвета на 13 декември 2011 г., тя не е използвала това право, за да измени въпросното предложение (в този смисъл вж. решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 136).
- 103 Действително Комисията е участвала в тристранните преговори, проведени в рамките на въпросната обикновена законодателна процедура. При все това съгласно точка 13 от Съвместната декларация относно практическите условия и ред за процедурата на съвместно вземане на решение (член 251 от Договора за ЕО) (ОВ С 145, 2007 г., стр. 5), направена от Парламента, Съвета и Комисията на 13 юни 2007 г. и уреждаща тези неформални срещи, на

етапа на първо четене в Парламента ролята на Комисията се свежда до благоприятстване на установените контакти „с оглед улесняване протичането на процедурата на първо четене“ и до упражняване „[по конструктивен начин на] правото [й] на инициатива, с оглед сближаване на позициите на [Парламента] и Съвета, при надлежно спазване на баланса между институциите и ролята, възложена й от Договора“ (в този смисъл вж. решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 137).

- 104 Така фактът, че тристранните преговори, проведени в случая на етапа на първо четене от Парламента, са довели, с участието на Комисията, чиято роля е припомнена в точка 103 по-горе, до компромис между Парламента и Съвета, имащ за цел да внесе промяна в предложението за изменение на Правилника, не може да се счита за изменение на това предложение от самата Комисия (в този смисъл вж. решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 138).
- 105 Освен това приемането на първо четене от Парламента на текст, внесъл промяна в предложението за изменение на Правилника, също не може да бъде приравнено на изменение от самата Комисия на първоначалното й предложение (в този смисъл вж. решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 139).
- 106 От гореизложеното следва, че Комисията не е била длъжна да се консултира отново с Комитета по правилника за персонала по силата на член 10 от него нито след приключването на тристранните преговори, проведени на етапа на първо четене от Парламента, нито след приемането от негова страна на предложението й на първо четене (в този смисъл вж. решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 140).
- 107 Поради това, независимо от промените по същество, приети от Парламента на първо четене, доводите на жалбоподателя, изведени от нарушение на член 10 от Правилника, трябва да бъдат отхвърлени.

2) По нарушението на член 27 от Хартата на основните права и на процедурата по консултиране

- 108 Жалбоподателят поддържа, че в случая процедурата по консултиране е незаконосъобразна, тъй като не е била адаптирана, след влизането в сила на Договора от Лисабон, за да предвиди участието на Парламента, станал съзаконодател, що се отнася до приемането на Правилника за длъжностните лица на Съюза.
- 109 Жалбоподателят изтъква също, че за разлика от това, което следва от точка 170 от решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет (T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489), на 28 юни 2013 г., преди началото на последното разглеждане на текста на окончателния компромис от страна на Корепер една СПО — Union syndicale-Bruxelles, е поискала заседание на Комисията по консултиране, но това искане е било отхвърлено от генералния секретар на Съвета с мотива, че от една страна, съгласно декларацията, приложена към решението на Съвета от 23 юни 1981 г., Комисията по консултиране е разпусната поради съществените смущения в нормалната работа на Съвета, причинени от три поредни дни на стачка, и от друга страна, че Комисията по правни въпроси на Парламента вече е одобрила текста. Жалбоподателят добавя, че председателят на Union syndicale-Bruxelles е оспорил пред генералния секретар на Съвета решението му да не свика заседание на Комисията по консултиране, като е изтъкнал, че точка 4 от „Споразумението от 24 май 2004 г. между заместник-генералния секретар на Съвета и СПО относно разпоредбите, които следва да се приложат при съгласувано прекъсване на работата на персонала на генералния секретариат на

Съвета“, съгласно която стачното предизвестие се използва от двете страни за договаряне по разрешаването на конфликт, евентуално посредством определянето на медиатор, така и не е била приложена в случая и следователно не е позволила да се избегне стачката. Жалбоподателят подчертава също, че съгласно въпросното споразумение „стачката не може да пречи на провеждането на сесиите на Съвета“ и „заместник-главният секретар изготвя списък на служителите, които са длъжни да продължат да осъществяват функциите си въз основа на списък с длъжностите, необходими за процеса на вземане на решения на институцията“. Според жалбоподателя от това следва, че генералният секретар на Съвета погрешно е отказал да свика заседанието на Комисията по консултиране с мотива, че е възпрепятствана нормалната работа на Съвета.

- 110 Жалбоподателят изтъква също, че решението на Съвета от 23 юни 1981 г. е прието въз основа на споразумение със СПО, което се доказвало от факта, че в миналото Съветът е представял изменения на това решение пред СПО и че следователно не можел да го изменя едностранно, както е направил с тълкувателното решение от 6 май 2013 г. Жалбоподателят подчертава също, че текстът на тълкувателната декларация е изпратен на СПО едва на 26 май 2013 г., тоест три седмици след заседанието на Комисията по консултиране от 6 май 2013 г.
- 111 Жалбоподателят поддържа също така, че въпреки липсата на текст на разположение в двете заседания на Комисията по консултиране от 6 май и 20 юни 2013 г. те все пак могат да бъдат полезни, доколкото е бил спазен член 8 от решението на Съвета от 23 юни 1981 г., който предвижда че „[в] хода на работата си членовете на Комисията по консултиране полагат всички възможни усилия да сближат позициите си и така да позволят представянето в Съвета на доклад, излагащ общите позиции“ [неофициален превод], и че „ако това се окаже невъзможно, в доклада се посочват различните позиции“ [неофициален превод]. Според жалбоподателя обаче по време на тези две заседания председателят на Комисията по консултиране се е ограничил до това да позволи на председателя на Корепер да изложи накратко намеренията на Съвета (на 6 май 2013 г.) или на Парламента (на 20 юни 2013 г.), след което е позволил на представителите на СПО да изразят позициите си. Така не бил направен никакъв опит за сближаване на позициите и не съществувал никакъв писмен доклад от тези заседания.
- 112 В това отношение, на първо място, що се отнася до неучастието на Парламента в процедурата по консултиране, предвидена в решението на Съвета от 23 юни 1981 г., следва да се отбележи, че противно на поддържаното от жалбоподателя, то не представлява нарушение на правото на информиране и консултиране на работниците, предвидено в член 27 от Хартата на основните права.
- 113 Всъщност процедурата по консултиране, предвидена в решението на Съвета от 23 юни 1981 г., следва да бъде поставена в правния контекст, в който е била въведена. В действителност въпросното решение е прието от Съвета в момент, в който единствено той е бил компетентен да приема Правилника за длъжностните лица и другите служители на Съюза. Следователно по естеството си подобна процедура е била непригодна за ревизирането на Правилника съгласно обикновената законодателна процедура. Това е причината, поради която, както бе посочено в точка 12 по-горе, Съветът е приел тълкувателна декларация на решението си от 23 юни 1981 г., след отказа на Парламента да участва в предвидената в това решение процедура по консултиране в качеството му на съзаконодател (решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 145 и 146).
- 114 Отказът на Парламента да участва в процедурата по консултиране, предвидена в решението на Съвета от 23 юни 1981 г., би могъл да представлява нарушение на член 27 от Хартата на основните права единствено в случай че, от една страна, тази разпоредба налага на институциите на Съюза задължението за консултиране със СПО на предложенията за

ревизиране на Правилника, и от друга страна, в конкретния случай Парламентът изобщо не е провел подобна консултация (решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 147).

- 115 Следва да се припомни, че съгласно самия член 27 от Хартата на основните права упражняването на предвидените в него права се ограничава до случаите и условията, определени в правото на Съюза. В случая от член 106 от Правилника следва, че по предложенията за ревизирането му могат да се провеждат консултации с представителните СПО. Следователно институциите, които не са поели едностранно такъв ангажимент, не са длъжни да извършват такава консултация (решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 148).
- 116 Ето защо, дори да се предположи, че — противно на впечатлението, което може да остави писмото от 4 март 2013 г., изпратено от председателя на Парламента до Съвета в отговор на поканата на последния до Парламента да участва в процедурата по консултиране, предвидена в решението на Съвета от 23 юни 1981 г. — Парламентът не се е консултирал със СПО по измененията на Правилника, въведени с обжалваните разпоредби, това обстоятелство не би представлявало нарушение на правото на информиране и консултиране на работниците, предвидено в член 27 от Хартата на основните права (решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 149).
- 117 На второ място, що се отнася до изменението на решението на Съвета от 23 юни 1981 г., от една страна, следва да се отбележи, че противно на поддържаното от жалбоподателя, Съветът е имал право да промени едностранно това решение с тълкувателната декларация от 6 май 2013 г. Всъщност от клаузата за ревизиране на решението от 23 юни 1981 г. следва, че „Съветът може във всеки един момент да разглежда, било по собствена инициатива, било по искане на членовете на Комисията по консултиране, които представляват персонала, или на административните ръководители, посочени в раздел I, параграф 2, буква а), трето тире, резултатите от прилагането на настоящите разпоредби, за да реши дали следва да се направят изменения“ [неофициален превод]. Тази констатация не може да бъде поставена под въпрос от твърдението на жалбоподателя, че по-рано Съветът е представял проекти за изменение на решението от 23 юни 1981 г. на СПО, за да получи съгласието им. Всъщност от документа, представен от жалбоподателя в подкрепа на това твърдение, по никакъв начин не следва, че Съветът е искал съгласието на СПО по измененията, които е възнамерявал да направи в решението от 23 юни 1981 г., а само че е искал да получи бележките им в това отношение. От това следва, че въпросният документ не доказва, че Съветът се е считал за обвързан от тези бележки, а че е искал да се запознае с позицията на СПО по предвижданите изменения.
- 118 От друга страна, представените от Съвета доказателства показват, че противно на поддържаното от жалбоподателя, по време на заседание от 23 април 2013 г. администрацията на генералния секретариат на Съвета е дала възможност на СПО да изложат становищата си по предвиденото изменение на решението от 23 юни 1981 г. и че текстът на проекта на тълкувателна декларация е бил изпратен на участващите в комисията по консултиране СПО на 30 април 2013 г., тоест преди да бъде представен в Корепер на 2 май 2013 г. и приет от Съвета на 6 май 2013 г.
- 119 На трето място, що се отнася до довода на жалбоподателя, че генералният секретар на Съвета погрешно е отказал уважи искането на Union syndicale-Bruxelles от 28 юни 2013 г. за свикване на заседание на Комисията по консултиране, следва да се отбележи, че съгласно насока 7 от тълкувателната декларация на решението на Съвета от 23 юни 1981 г. приложената към решението декларация, съгласно която „в случаите на смущения в нормалната работа на Съвета процедурата по консултиране се спира автоматично“ [неофициален превод], остава напълно приложима. Множеството представени от Съвета доказателства показват обаче, че след подаденото от трите СПО до Съвета на 20 юни 2013 г. стачно предизвестие за 26, 27 и 28 юни 2013 г. през тези три дни са проведени ефективни стачни действия. Вследствие на тези

действия, в които са участвали значителен брой длъжностни лица, а именно една трета от персонала, са били отменени 19 заседания на работни групи на Съвета. Следва също да се изтъкне, че както отбелязва Съветът, на 27 и 28 юни 2013 г. генералният секретариат на Съвета е трябвало да осигури и организирането на Европейския съвет. Представените от Съвета доказателства показват обаче, че на 25 юни 2013 г. трите СПО към Съвета са подали твърдо стачно предизвестие, свързано с работната дейност през почивните, празничните дни, както и с допълнителните часове за периода от 25 юни до 11 юли 2013 г.

- 120 С оглед на тези обстоятелства следва да се приеме, че към датата, на която Union syndicale-Bruxelles е поискал свикването на заседание на Комисията по консултиране, е имало смущения в нормалната работа на Съвета поради стачните действия и че вследствие на това процедурата по консултиране е била спряна автоматично. Тази констатация не може да бъде поставена под въпрос от довода на жалбоподателя, че Съветът не е използвал предвидените в споразумението от 24 май 2004 г. между заместник-генералния секретар на Съвета и СПО възможности относно разпоредбите, които следва да се приложат при съгласувано прекъсване на работата на персонала на генералния секретар на Съвета, за да се избегнат стачните действия или да се ограничи въздействието им. Това споразумение всъщност няма връзка с разпоредбите на решението на Съвета от 23 юни 1981 г., които определят условията, при които се организира процедурата по консултиране.
- 121 Второ, следва да се отбележи, че съгласно буква г) от тълкувателната декларация на решението на Съвета от 23 юни 1981 г. прилагането му „не засяга разпоредбите на Договорите, по-специално що се отнася до сроковете и провеждането на обикновената законодателна процедура, предвидена в член 294 от ДФЕС“ [неофициален превод]. Следва обаче да се припомни, че макар текстът да временния компромис да е изпратен на участващите в комисията по консултиране СПО на 24 юни 2013 г. вечерта, Union syndicale-Bruxelles е изчакала до 28 юни в 12:39 ч., за да поиска свикването на заседанието на Комисията по консултиране, при все че окончателното разглеждане на текста на компромиса от Корепер е трябвало да започне в 15:00 ч. на същия ден. Свикването на събрание на Комисията по консултиране преди разглеждането на текста на компромиса от Корепер е изисквало да бъде отложено това разискване. Както отбелязва Съветът обаче, ирландското председателство успява да постигне политически компромис с Парламента при особено трудни политически обстоятелства и при една ускорена динамика в перспективата на политическо споразумение преди края на председателството в края на юни 2013 г. Заседанието на Корепер в петък следобед на 28 юни 2013 г. се провежда в последните часове на ирландското председателство и следователно е последната възможност то да убеди Корепер да приеме договорения от него компромис. Освен това, както също отбелязва Съветът, провеждането на законодателната процедура е белязано от политическа връзка между, от една страна, политическото споразумение между Парламента и Съвета по реформата на Правилника, и от друга страна, политическото споразумение с Парламента по многогодишната финансова рамка, друг особено труден политически въпрос, договорен в рамките на ирландското председателство. Тази политическа връзка е позволила на Корепер да приеме, непосредствено след политическото споразумение по многогодишната финансова рамка, компромиса относно реформата на Правилника. Едно забавяне на разискванията в рамките на Корепер е можело да доведе до отхвърляне на компромиса относно реформата на Правилника.
- 122 Следва да се приеме, че подобни обстоятелства също могат да обосноват отказа на генералния секретар на Съвета да свика заседание на Комисията по консултиране на 28 юни 2013 г.
- 123 На четвърто място, що се отнася до довода на жалбоподателя, че заседанията на Комисията по консултиране от 6 май и 20 юни 2013 г. не са в съответствие с решението на Съвета от 23 юни 1981 г., тъй като, понеже страните не са положили усилия да сближат позициите си, не е било съставено никакво писмено резюме на различните позиции, следва да се отбележи, че Съветът не може да бъде упрекван за несъставянето на писмено резюме на различните позиции на

страните, и по-специално на тези на СПО, при положение че те, в това число и жалбоподателят, изтъкват, че не са били в състояние да изложат полезно гледните си точки по време на тези събрания поради твърде общото представяне на реформата.

- 124 От изложените по-горе съображения следва, че твърдяното нарушение на член 27 от Хартата на основните права, на член 10 от Правилника или на решението на Съвета от 23 юни 1981 г. също не може да е основание за ангажиране на отговорността на Съюза.

в) По нарушението на член 12 от Хартата на основните права

- 125 В частта от жалбата си, посветена на искането за обезщетение, жалбоподателят поддържа, че отговорността на Съюза за приемането на Регламент № 1023/2013 произтича по-специално от нарушение на член 12 от Хартата на основните права, предвиждащ свободата на събранията и сдруженията. Както бе посочено в точка 77 по-горе обаче, жалбоподателят не изтъква никакъв конкретен довод в това отношение, така че съгласно съдебната практика относно член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник от 2 май 1991 г., приложим към датата на постъпване на жалбата, подобен довод може само да бъде отхвърлен като недопустим (решение от 7 ноември 2013 г., Budziewska/CXВП — Puma (котка в скок), T-666/11, непубликувано, EU:T:2013:584, т. 34).
- 126 От изложените по-горе съображения следва, че жалбоподателят не успява да докаже, че в случая Парламентът, Съветът и Комисията са извършили достатъчно съществено нарушение на правна норма, с която се предоставят права на частноправните субекти, по смисъла на цитираната в точка 79 по-горе съдебна практика.
- 127 Тъй като така първото условие за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза не е изпълнено в случая, исканията за обезщетение следва да бъдат отхвърлени, без да има нужда да се проверява дали са изпълнени останалите две условия за ангажиране на тази отговорност.
- 128 Ето защо настоящата жалба следва да бъде отхвърлена като частично недопустима в частта, в която се иска отмяната на обжалваните разпоредби, и като частично неоснователна в частта, в която се иска поправянето на причинени на жалбоподателя вреди.

IV. По съдебните разноски

- 129 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателят е загубил делото, той следва да бъде осъден да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на Парламента и Съвета, съгласно направените от тях искания. Освен това в приложение на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник Комисията понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

реши:

- 1) Отхвърля жалбата.
- 2) Осъжда *Union syndicale fédérale des services publics européens et internationaux (USFSPEI)* да заплати, наред с направените от него съдебни разноси, и тези на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз.
- 3) Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноси.

Collins

Кънчева

Passer

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 16 ноември 2017 година.

Подписи

Съдържание

I. Обстоятелствата по спора	2
II. Производството и исканията на страните	5
III. От правна страна	6
А. По исканията за отмяна	7
Б. По исканията за обезщетение	9
1. По допустимостта	9
2. По същество	10
а) По нарушението на споразумението относно реформата от 2004 г.	12
б) По нарушението на член 27 от Хартата на основните права, на член 10 от Правилника и на процедурата по консултиране, предвидена в решението на Съвета от 23 юни 1981 г.	14
1) По нарушението на член 10 от Правилника	15
2) По нарушението на член 27 от Хартата на основните права и на процедурата по консултиране	16
в) По нарушението на член 12 от Хартата на основните права	20
IV. По съдебните разноски	20