



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (първи състав)

13 октомври 2021 година*

„Публична служба — Длъжностни лица — Дисциплинарно производство — Спиране на процедурата за установяване на инвалидност по време на дисциплинарното производство — Освобождаване от длъжност — Процедура за установяване на инвалидност, станала безпредметна след освобождаването от длъжност — Жалба за отмяна — Увреждащ акт — Допустимост — Принцип на добра администрация — Задължение за полагане на грижа — Явна грешка в преценката“

По дело T-22/20

IV, представляван от N. de Montigny, адвокат,

жалбоподател,

срещу

Служба на Европейския съюз за интелектуална собственост (EUIPO), за която се явява A. Lukošiušė, в качеството на представител, подпомагана от B. Wägenbaur, адвокат,

ответник,

с предмет искане на основание член 270 ДФЕС за отмяна на решението на EUIPO от 14 март 2019 г., доколкото, от една страна, с него на жалбоподателя се налага наказание освобождаване от длъжност без намаляване на пенсионните му права, и от друга страна, се приключва окончателно процедурата за установяване на инвалидност на последния,

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав),

състоящ се от: H. Kanninen, председател, N. Póltorak и M. Stancu (докладчик), съдии,

секретар: P. Cullen, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 март 2021 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

[...]

Производството и исканията на страните

- 22 На 13 януари 2020 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд настоящата жалба.
- 23 С отделна молба от 16 януари 2020 г. жалбоподателят прави искане да бъде запазена неговата анонимност, както и за изключване на някои данни от общественодостъпната информация в съответствие с член 66 от Процедурния правилник на Общия съд. Искането за запазване на анонимността му е уважено на 30 март 2020 г.
- 24 EUIPO подава писмената си защита на 26 март 2020 г.
- 25 На 20 юли 2020 г. жалбоподателят подава писмена реплика.
- 26 Писмената фаза на производството приключва с представянето на дубликата на 1 септември 2020 г.
- 27 EUIPO и жалбоподателят искат съответно на 9 и 22 септември 2020 г. да се проведе съдебно заседание съгласно член 106 от Процедурния правилник.
- 28 На 29 януари 2021 г. на основание член 89 от Процедурния правилник Общият съд (първи състав) решава да отправи до жалбоподателя въпроси за писмен отговор, на които последният отговаря в определения срок.
- 29 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание, проведено на 9 март 2021 г.
- 30 Жалбоподателят иска от Общия съд:
 - да отмени обжалваното решение „в частта, в която с него се прекратява [...] и приключва окончателно всяко трудово правоотношение с него, включително последиците от това решение за окончателното приключване на процедурата за установяване на инвалидност“,
 - да осъди EUIPO да заплати съдебните разноски.
- 31 В писмената реплика жалбоподателят иска също така Общият съд евентуално да поиска от EUIPO статистическа справка за приетите от нея решения и санкции в дисциплинарните производства срещу нейния персонал.
- 32 EUIPO иска от Общия съд:
 - да отхвърли жалбата,
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

По предмета на жалбата и по допустимостта ѝ в частта, в която се отнася до окончателното приключване на процедурата за установяване на инвалидност

- 33 За да се прецени основателността на жалбата, следва най-напред да се уточни нейният предмет, като между страните няма съгласие по този въпрос.
- 34 Както следва от точка 30 по-горе и от жалбата, жалбоподателят иска по същество отмяна на обжалваното решение не само в частта, с която той е освободен от длъжност, но и в частта, с която окончателно се приключва процедурата по инвалидност.
- 35 EUIPO поддържа, че единствената цел на обжалваното решение е освобождаването от длъжност на жалбоподателя, а не приключването на процедурата за установяване на инвалидност, която е станала безпредметна вследствие на това освобождаване от длъжност. Така, тъй като процедурата за установяване на инвалидност е отделна от дисциплинарното производство, тя не е предмет на обжалваното решение и следователно на настоящата жалба за отмяна, поради което всяко твърдение за нарушение, насочено срещу процедурата за установяване на инвалидност, трябва да се отхвърли като недопустимо. Такъв бил случаят по-специално с първото основание, изведено от незаконосъобразността на спирането на процедурата за установяване на инвалидност, както и с първата част от второто основание, изведена от нарушението на разумния срок на дисциплинарното производство.
- 36 По-конкретно според EUIPO, първо, от постоянната съдебна практика следва, че мълчанието на дадена институция само по себе си не може да се приравни на решение, освен при наличието на изрични разпоредби, предвиждащи срок, след изтичането на който се счита, че е налице такова решение от страна на институцията, приканена да вземе становище, и определящи съдържанието на това решение, което в случая не било така, тъй като нито един законов текст не предвиждал, че решение за освобождаване от длъжност съдържа мълчаливо решение, с което се приключва без предприемане на последващи действия спрямо преди това процедура за установяване на инвалидност.
- 37 Второ, в съдебното заседание EUIPO посочва, че жалбоподателят е трябвало евентуално да оспори писмото от 16 февруари 2018 г., с което органът по назначаване (наричан по-нататък „ОН“) обявява, че ще започне административно разследване, за да допълни установените от OLAF факти. Всъщност, тъй като това разследване последва разследването на OLAF и може да доведе до дисциплинарно производство, в посоченото писмо имплицитно се твърди, че спирането на процедурата за установяване на инвалидност ще остане в сила не само по време на посоченото разследване, но и по време на последващото дисциплинарно производство.
- 38 Трето, според EUIPO, дори да се предположи, че жалбоподателят е подал до администрацията, заедно с жалбата по административен ред от 14 юни 2019 г., искане по смисъла на член 90, параграф 1 от Правилника, за да продължи процедурата по установяване на инвалидност и на което тя не отговорила, това искане било недопустимо, тъй като, от една страна, към момента на подаването му жалбоподателят вече не е бил длъжностно лице, и от друга страна, то било направено след изтичането на разумен срок спрямо датата, на която разследването на OLAF е приключило, тоест през ноември 2017 г. Освен това, дори посоченото искане да беше допустимо, отказът на администрацията,

съдържащ се в решението за отхвърляне на жалбата по административен ред, не би могъл да бъде обжалван в рамките на настоящия спор, тъй като жалбоподателят не е подал жалба по административен ред срещу този мълчалив отказ, така че той е станал окончателен.

- 39 Жалбоподателят оспорва тези доводи. Той поддържа най-напред, че видно от вътрешната докладна записка от 26 април 2019 г., процедурата за установяване на инвалидност е приключила едновременно с приемането на обжалваното решение. По-нататък, тъй като окончателното приключване на процедурата за установяване на инвалидност по същество няма самостоятелен характер спрямо обжалваното решение, което било в основата на това приключване, именно това решение определяло пряко и окончателно положението му и по отношение на процедурата за установяване на инвалидност. Ето защо това решение го увреждало, тъй като го освобождава от длъжност, окончателно го изключва от процедурата за установяване на инвалидност и го лишава от всякакво възнаграждение или обезщетение. Следователно според жалбоподателя по същество ставало въпрос за акт, в чийто обхват влизали няколко решения. Накрая, жалбоподателят уточнява, от една страна, че дори отказът да се приеме дадено решение може да представлява увреждащ акт, и от друга страна, че подобно положение е сходно с положението при споровете в областта на повишенията. Освен това, що се отнася до довода, изтъкнат в съдебното заседание, жалбоподателят отговаря, че не е могъл да обжалва писмото от 16 февруари 2018 г., тъй като това писмо е само междинна мярка.
- 40 При тези обстоятелства Общият съд трябва да провери дали, както поддържа жалбоподателят, с обжалваното решение EUIPO е изразила становище и по процедурата за установяване на инвалидност.
- 41 В това отношение е важно да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика увреждащият акт е акт, пораждащ задължителни правни последици, които могат пряко и непосредствено да засегнат интересите на жалбоподателя, като променят съществено неговото правно положение, като подобен акт трябва да е издаден от компетентния орган и да съдържа окончателното становище на администрацията (вж. определение от 20 декември 2019 г., ZU/ЕСВД, T-154/19, непубликувано, EU:T:2019:901, т. 27 и цитираната съдебна практика). Тези последици трябва да бъдат преценявани въз основа на обективни критерии, като например съдържанието на акта, като при необходимост се вземат предвид контекстът на приемането му и правомощията на приелата го институция (вж. определение от 13 май 2020 г., Lucaccioni/Комисия, T-308/19, непубликувано, EU:T:2020:207, т. 45 и цитираната съдебна практика).
- 42 Освен това квалифицирането на дадена мярка като увреждащ акт не зависи от формата или от заглавието ѝ, а се определя от нейната същност, и по-специално от това дали тя произвежда задължително правно действие, което може да засегне пряко и непосредствено интересите на жалбоподателя, като измени съществено правното му положение (вж. определение от 17 декември 2019 г., AG/Европол, T-756/18, непубликувано, EU:T:2019:867, т. 43 и цитираната съдебна практика).
- 43 На първо място, както в досъдебната, така и в съдебната фаза EUIPO заявява, че процедурата за установяване на инвалидност е останала без предмет поради решението за освобождаване от длъжност, за което свидетелства и вътрешната докладна записка от 26 април 2019 г. По-специално в решението, с което се отхвърля подадената по административен ред жалба, ОН по същество приема, че доколкото жалбоподателят вече не е на служба в Европейския съюз, той няма право да иска започването на процедура за

установяване на инвалидност. Всъщност, след като е прекратено упражняването на функциите му, вече няма основание за образуване на такава процедура, за да се провери дали той е бил в състояние или не да изпълнява такива функции.

- 44 Да се твърди обаче, че решението за освобождаване от длъжност лишава от предмет процедурата за установяване на инвалидност, представлява окончателно становище по нейния изход.
- 45 На второ място, следва да се отбележи, както правилно изтъква жалбоподателят, че писмото от 16 февруари 2018 г. е само междинна мярка, която не съдържа окончателно становището на администрацията относно процедурата за установяване на инвалидност. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика, когато става въпрос за актове или решения, чието изготвяне се осъществява в няколко фази, по-конкретно след приключване на вътрешна процедура, по принцип обжалваеми актове са само мерките, с които се определя окончателно позицията на институцията след приключване на тази процедура, като се изключват междинните мерки, чиято цел е да се подготви окончателното решение (вж. определение от 13 май 2020 г., *Lucaccioni/Комисия*, T-308/19, непубликувано, EU:T:2020:207, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 46 Налага се обаче изводът, че в посоченото писмо ясно се уточнява, че OLAF не следва да се произнася по фактите от медицинско естество, поради което частта от разследването, отнасяща се до този аспект, може да бъде приключена едва след извършване на подходящ медицински преглед. Освен това от точка 54 от протокола от изслушването пред дисциплинарния съвет е видно също, че самият ОН е потвърдил, че всяко медицинско решение по отношение на жалбоподателя трябва да бъде взето от лекари след медицински преглед и подходяща процедура, което навежда на мисълта, че EUIPO не е изключила възможността да подложи жалбоподателя на друг медицински преглед, за да провери дали заболяването, от което той твърди, че страда, е било установено или не. Така с оглед на тези обстоятелства трябва да се приеме, че писмото от 16 февруари 2018 г. представлява само междинна мярка във връзка с процедурата за установяване на инвалидност.
- 47 Освен това следва да се отхвърли доводът на EUIPO, че подадената от жалбоподателя на 14 юни 2019 г. жалба по административен ред съдържа искане на основание член 90, параграф 1 от Правилника за продължаване на процедурата за установяване на инвалидност, искане, което EUIPO имплицитно отхвърлила и жалбоподателят не оспорил надлежно. Всъщност, както жалбоподателят потвърждава в писмената реплика и в съдебното заседание, доводите му в това отношение имат за цел единствено да оспорят приключването на процедурата за установяване на инвалидност, вече обявено в обжалваното решение.
- 48 От гореизложеното, и по-специално от изложения по-горе контекст, в който е прието решението за освобождаване от длъжност, следва, че то съдържа окончателно становище на администрацията по дисциплинарното производство и имплицитно, но несъмнено, относно процедурата за установяване на инвалидност. Доколкото обжалваното решение действително е било обект на предварително обжалване по административен ред по тези два аспекта, жалбата по съдебен ред трябва да се обяви за допустима и по отношение на окончателното приключване на процедурата за установяване на инвалидност.

По основателността на жалбата

- 49 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква три основания, изведени, първото, по същество от незаконосъобразността на приключването на процедурата за установяване на инвалидност, второто, от нередовността на дисциплинарното производство, и третото, от нарушение на член 10 от приложение IX към Правилника.

По първото правно основание, изведено по същество от незаконосъобразността на приключването на процедурата за установяване на инвалидност

[...]

- 63 Общият съд отбелязва, че първото основание се разделя по същество на две части, първата от които е изведена от нарушение на принципа на добра администрация и на задължението за полагане на грижа, а втората — от злоупотреба с власт.

– По първата част от първото основание, изведено от нарушение на принципа на добра администрация и на задължението за полагане на грижа

- 64 В рамките на първата част жалбоподателят твърди, че след като процедурата за установяване на инвалидност е спряна, тя никога не е била продължавана или възобновена, и че окончателното ѝ приключване към момента на освобождаването му от длъжност било различно от простото спиране, с което администрацията се е ангажирала. В това отношение според жалбоподателя твърдението на EUIPO, че дисциплинарните производства и процедурите за установяване на инвалидност са различни едно от друго и не си оказват взаимно влияние, не било релевантно и не позволявало да се обоснове прекъсването изцяло на процедурата за установяване на инвалидност. Поради окончателното приключване на процедурата за установяване на инвалидност обаче жалбоподателят се оказвал понастоящем без минимален доход за издръжка и без пенсия. Така, лишавайки го от процедурата за установяване на инвалидност, администрацията явно не е действала при спазване на задължението за полагане на грижа, съдействие и добра администрация.

- 65 В самото начало, без да е необходимо произнасяне по повдигнатото от EUIPO възражение за недопустимост, следва да се отхвърли твърдението на жалбоподателя за нарушение във връзка с наличието на служебно нарушение, доколкото този довод не е достатъчно обоснован, тъй като в точка 67 от жалбата жалбоподателят само заявява наличието на такова нарушение, без да излага никакви доводи в подкрепа на това.

- 66 Що се отнася до задължението за полагане на грижа, следва да се припомни, че според съдебната практика то отразява равновесието между насрещните права и задължения в отношенията между публичния орган и служителите на публична служба. Това равновесие изисква по-специално когато публичният орган се произнася във връзка с положението на длъжностно лице да вземе предвид всички обстоятелства, които могат да бъдат определящи за решението му, като при това той трябва да отчита не само интереса на службата, но също и този на съответното длъжностно лице. Последното задължение е възложено на администрацията и от принципа на добра администрация, установен в член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз (вж. решение от 16 октомври 2019 г., Palo/Комисия, T-432/18, EU:T:2019:749, т. 60 и цитираната съдебна практика).

- 67 Освен това следва да се подчертае, че изискванията, които произтичат за администрацията от задължението ѝ за полагане на грижа, са значително по-строги, когато се разглежда положението на длъжностно лице, за което е установено, че е или може да е с влошено физическо или психично здраве. В подобен случай администрацията трябва да разглежда неговите искания в дух на изключителна откритост (вж. в този смисъл решение от 30 юни 2021 г., GW/Сметна палата, T-709/19, непубликувано, EU:T:2021:389, т. 92 и цитираната съдебна практика).
- 68 Все пак, макар да е възможно при определени обстоятелства задължението за полагане на грижа евентуално да накара ОН да намали и дори да премахне предвидената санкция, отчитането на интересите на длъжностното лице, включително здравословното му състояние, обаче не може да доведе до лишаване на ОН от възможността да наложи наказание, дори тежкото наказание освобождаване от длъжност, в случай че деянията са изключително тежки и не могат да се дължат изключително, нито дори главно, на здравословното състояние на съответното длъжностно лице (вж. в този смисъл решение от 16 юли 1998 г., Y/Парламент, T-144/96, EU:T:1998:173, т. 50).
- 69 Накрая, следва да се отбележи, че в Правилника няма разпоредба, която да предвижда, че решение за окончателно прекратяване на служебното правоотношение, каквото е освобождаването от длъжност, лишава от предмет процедурата за установяване на инвалидност, образувана докато длъжностното лице все още е било на служба. В това отношение Съдът е уточнил, че прекратяването на договора за наемане на работа на срочно нает служител не може да засегне извършването на дейността на комисията по инвалидност и евентуалното признаване от нейна страна на настъпилата преди прекратяването инвалидност, нито да накърни правата на съответния служител в резултат на свързаната с нея процедура (решение от 19 юни 1992 г., V./Парламент, C-18/91 P, EU:C:1992:269, т. 40).
- 70 В случая е безспорно, че процедурата за установяване на инвалидност е спряна по време на разследването на OLAF и не е възобновена впоследствие, и че EUIPO е приела, че предметът на процедурата за установяване на инвалидност е отпаднал поради решението за освобождаване от длъжност, така че не е било възможно тя да продължи след освобождаването от длъжност на жалбоподателя.
- 71 Най-напред обаче следва да се отбележи, че както е видно от цитираната в точка 69 по-горе съдебна практика, нито една разпоредба от Правилника не предвижда, че когато процедура за установяване на инвалидност, която е била образувана, докато жалбоподателят все още е бил на служба, е била спряна от институцията, тя не може да продължи, след като служебното правоотношение на заинтересованото лице е било прекратено вследствие на решение за освобождаване от длъжност.
- 72 По-нататък следва да се констатира, че в точка 53 от решение *[поверително]*¹ Общият съд уточнява, че макар EUIPO да не е имала никакво задължение да потвърди автоматично заключенията на комисията по инвалидност, правото на преценка, с което разполага дали да се съобрази със становището на комисията по инвалидност, не би могло да ѝ позволи да откаже за неопределено време и без мотиви да приеме решение въз основа на становището на посочената комисия.

¹ Заличени поверителни данни.

- 73 Така администрацията няма основание да твърди, че продължаването на процедурата за установяване на инвалидност, която е била образувана, докато жалбоподателят е бил на служба, не може да бъде продължено с оглед на факта, че той вече е освободен от длъжност. Като обаче е приключила окончателно процедурата по установяване на инвалидност, без да вземе предвид интереса на жалбоподателя от продължаване на посочената процедура, EUIPO не е изпълнила задължението си за полагане на грижа и е нарушила принципа на добра администрация. Всъщност, както бе припомнено в точка 66 по-горе, когато се произнася във връзка с положението на длъжностно лице, публичният орган е длъжен да вземе предвид всички обстоятелства, които могат да бъдат определящи за решението му, като при това той трябва да отчита не само интереса на службата, но също и този на съответното длъжностно лице. Така в хода на процедурата за установяване на инвалидност администрацията е трябвало да вземе предвид наличието на дисциплинарно производство, чийто изход може потенциално да доведе до освобождаването на жалбоподателя от длъжност, и отчитайки интереса на последния или да приключи процедурата за установяване на инвалидност преди приемането на решението за освобождаване от длъжност, или да позволи продължаването му впоследствие.
- 74 Накрая, следва да се отбележи, че самият законодател на Съюза е имал намерение в рамките на член 9 от приложение IX към Правилника да предостави на длъжностните или бившите длъжностни лица, които поради възрастта си или здравословното си състояние вече не могат да работят, дори в случай на най-тежко дисциплинарно наказание, а именно освобождаване от длъжност, поне жизнения минимум.
- 75 Този извод, че EUIPO не е изпълнила задължението си за полагане на грижа и е нарушила принципа на добра администрация, не се поставя под съмнение от довода ѝ, че жалбоподателят е бил длъжен да подаде искане до администрацията в разумен срок, за да възобнови процедурата по установяване на инвалидност. От една страна, както следва и от точка 53 от решение *[поверително]*, такава инициатива трябва да идва от институцията, а не от жалбоподателя.
- 76 От друга страна, от общата структура на член 59, параграф 4 от Правилника следва, че когато ОН започва процедурата по установяване на инвалидност, сезирайки комисията по инвалидност със случая на длъжностно лице, чийто отпуск по болест надвиши дванадесет месеца за всеки период от три години, той е този, който на по-силно основание трябва да възобнови спряната процедура и да я приключи.
- 77 Въз основа на изложените по-горе съображения първата част от настоящото основание следва да се уважи, и следователно, без да е необходимо произнасяне по втората част, изведена от злоупотреба с власт, да се отмени обжалваното решение в частта, в която с него окончателно се приключва процедурата за установяване на инвалидност.

[...]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав)

реши:

- 1) **Отменя решението от 14 март 2019 г. на Службата на Европейския съюз за интелектуална собственост (EUIPO) в частта, в която с него окончателно се приключва процедурата за установяване на инвалидност на ІВ.**
- 2) **Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.**
- 3) **Всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.**

Kanninen

Póltorak

Stancu

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 13 октомври 2021 година.

Подписи