



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

12 декември 2024 година *

„Обжалване — Публична служба — Срочно наети служители — Дисциплинарно производство — Правилник на длъжностните лица на Европейския съюз — Приложение IX — Член 3 — Изпълнение на решенията на Съда на публичната служба и на Общия съд на Европейския съюз — Отмяна на решенията на органа по назначаването — Право на преценка — Задължение за възобновяване на производството точно от етапа, на който е настъпила незаконосъобразността — Право на защита — Право на изслушване — Член 29 — Обезщетение за претърпените вреди“

По дело C-587/21 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 23 септември 2021 г.,

DD, представляван от N. Lorenz, Rechtsanwältin,

жалбоподател,

като другата страна в производството е

Агенция на Европейския съюз за основните права (FRA), представлявана първоначално от M. O’Flaherty, а впоследствие от S. Rautio, подпомагани от B. Wägenbaur, Rechtsanwalt,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: I. Jarukaitis, председател на четвърти състав, изпълняващ функцията на председател на пети състав, E. Regan и Z. Csehi (докладчик), съдии,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 декември 2023 г.,

* Език на производството: английски.

ПОСТАНОВИ НАСТОЯЩОТО

Решение

- 1 С жалбата си жалбоподателят DD иска отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 14 юли 2021 г., DD/FRA (T-632/19, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2021:434), с което този съд отхвърля жалбата му, основана на член 270 ДФЕС, с която DD иска, първо, обезщетение за неимуществените вреди, които твърди, че е претърпял, второ, отмяна на решението на директора на Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) от 19 ноември 2018 г. за отхвърляне на искането му за обезщетение и трето, отмяна, ако е необходимо, на решението от 12 юни 2019 г. за отхвърляне на подадената по административен ред жалба срещу горепосоченото решение от 19 ноември 2018 г.

Правна уредба

- 2 Дял VI от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“) е озаглавен „Дисциплинарни мерки“. В този дял VI се съдържа член 86 от Правилника, съгласно който:

„1. Всяко неизпълнение от страна на длъжностно лице или бивше длъжностно лице на задълженията му, произтичащи от настоящия правилник, било то умишлено или по небрежност, ангажира дисциплинарната му отговорност.

2. При наличието на данни, от които може да се предположи, че е налице неизпълнение по параграф 1, органът по назначаването [(наричан по-нататък „ОН“)] или [Европейската служба за борба с измамите (наричана по-нататък „OLAF“)] могат да образуват административно разследване.

3. Дисциплинарни правила, процедури и мерки, както и правилата и процедурите за административни разследвания, са изложени в приложение IX“.

- 3 Член 1 от приложение IX към Правилника, озаглавено „Дисциплинарни производства“, гласи:

„1. Във всички случаи, когато в хода на разследване на OLAF се разкрие вероятност от лично участие на действащо или бивше длъжностно лице от институция, лицето своевременен бива уведомено, при условие че това не би попречило на разследването. Във всички случаи в заключенията, изготвени при приключване на разследването, не може да се споменава името на длъжностното лице, без да му е била дадена възможност да даде обяснения по отнасящите се до него факти. Обясненията на длъжностното лице се посочват в заключенията.

[...]

3. Ако след разследването на OLAF не бъдат събрани достатъчно данни за образуване на производство срещу разследваното длъжностно лице, разследването се прекратява, без да се предприемат последващи действия, с решение на директора на OLAF, който писмено

уведомява длъжностното лице за това. Длъжностното лице може да поиска решението да бъде приложено към служебното му досие“.

4 Член 2, параграф 1 от това приложение IX предвижда:

„Правилата, предвидени в член 1 от настоящото приложение, се прилагат с необходимите промени и към други административни разследвания, извършени от [ОН]“.

5 Съгласно член 3 от посоченото приложение IX:

„Въз основа на доклада от разследването, след като лицето е било уведомено за всички доказателства и след като е било изслушано, [ОН] може:

- а) да реши, че срещу лицето няма достатъчно доказателства за образуване на производство, и да го уведоми за това писмено;
- б) да реши, че макар и да са налице данни за неизпълнение на служебните му задължения, няма да бъде взета дисциплинарна мярка, и ако е необходимо, да отправи предупреждение до длъжностното лице;
- в) в случай на неизпълнение на задълженията по смисъла на член 86 от Правилника за длъжностните лица:
 - i) да реши да образува дисциплинарното производство по раздел 4 от настоящото приложение, или
 - ii) да реши да образува дисциплинарно производство пред Дисциплинарния съвет“.

6 Член 11 от същото приложение IX има следния текст:

„[ОН] може да наложи наказание писмено предупреждение или забележка, без да се консултира с Дисциплинарния съвет. Преди да предприеме тази мярка, [ОН] трябва да изслуша длъжностното лице“.

7 Член 29 от приложение IX към Правилника гласи:

„Ако срещу длъжностното лице не е било образувано производство в съответствие с член 1, параграф 3 и член 22, параграф 2 от настоящото приложение, то има право да иска да бъдат поправени претърпените от него вреди чрез подходящо публикуване на решението на [ОН]“.

Обстоятелствата по спора

8 Обстоятелствата по спора са изложени в точки 1—17 от обжалваното съдебно решение, както следва:

„1. Жалбоподателят DD е нает на работа на 1 август 2000 г. от служба на Съюза — Европейския център за мониторинг на расизма и ксенофобията (ЕЦМРК), понастоящем [FRA], като срочно нает служител по смисъла на член 2, буква а) от Условието за работа на другите служители на Европейските общности [...]. Първоначално нает по договор с определен срок, с него е сключен договор за неопределено време, считано от 16 декември 2006 г.

2. През 2009 г., а след това в рамките на процедурата за оценяване за 2011 г., и по-конкретно при упражняването на предвидения във вътрешния правилник на FRA способ за защита срещу проекта на атестационен доклад [...], жалбоподателят твърди, че е бил жертва на дискриминация, основана на неговата раса или етническа принадлежност.
3. С оглед на езика и тона, използвани [от жалбоподателя при упражняването на този способ за защита], директорът на FRA образува административно разследване на 9 ноември 2012 г.
4. След изслушване на жалбоподателя, проведено на 20 февруари 2013 г. съгласно членове 2 и 11 от приложение IX към [Правилника], приложимо по аналогия към договорно наетите служители, директорът на FRA му налага наказание забележка.
5. Накрая, с писмо от 13 юни 2013 г. директорът на FRA уведомява жалбоподателя за решението си да прекрати неговия договор за неопределено време (наричано по-нататък „решението за прекратяване“).
6. С решение от 8 октомври 2015 г., DD/FRA (F-106/13 и F-25/14, наричано по-нататък „отменителното съдебно решение“, EU:F:2015:118), Съдът на публичната служба отменя забележката. Основанието за отмяна е нарушеното право на изслушване на жалбоподателя, тъй като директорът на FRA не му е съобщил заключението от административното разследване преди изслушването на 20 февруари 2013 г. и следователно не му е позволил да подготви надлежно защитата си (отменително съдебно решение, т. 63).
7. Със същото решение Съдът на публичната служба отменя и решението за прекратяване, с мотива че преди да го приеме, директорът на FRA не е уведомил изрично жалбоподателя, че въз основа на различни инциденти обмисля да прекрати договора му, и не го е поканил да представи становище в това отношение (отменително съдебно решение, т. 90).
8. Същевременно Съдът на публичната служба отхвърля по три съображения искането на жалбоподателя за обезщетение за неимуществените вреди, причинени от административното разследване: първо, защото жалбоподателят не е можел основателно да твърди, че изложените срещу него оплаквания не са били достатъчно определени, за да бъде образувано посоченото разследване (отменително съдебно решение, т. 74); второ, защото обстоятелството, че административното разследване е проведено, без преди това FRA да е приела общите разпоредби за прилагане на член 2 от приложение IX към Правилника, за да определи процесуалната уредба на разследването, не води до незаконосъобразност на посоченото разследване (отменително съдебно решение, т. 75); и трето, защото макар изслушването на жалбоподателя да се е състояло, без той да е имал възможност да подготви надлежно защитата си, налага се изводът, че в жалбата си той е изтъкнал само наличието на стрес и безпокойство в хода на административното разследване, без да обоснове допълнително твърденията си (отменително съдебно решение, т. 76).

9. Съдът на публичната служба отхвърля и искането на жалбоподателя за обезщетение за неимуществени вреди, произтичащи от факта, че забележката несправедливо е накърнила неговата неприкосновеност, неговото достойнството и репутацията му във FRA. В това отношение Съдът на публичната служба отбелязва по-специално, че тъй като отмяната на забележката се дължи на незачитането на правото на изслушване на жалбоподателя, не може да се изключи, че ако е бил изслушан, е можело да бъде взето различно решение. Ето защо Съдът на публичната служба приема, че посоченото искане за обезщетение е преждевременно, за да не предопределя изпълнението на отменителното съдебно решение от страна на FRA (отменително съдебно решение, т. 78—82).
10. Съдът на публичната служба отхвърля и искането на жалбоподателя за обезщетение за имуществените и неимуществените вреди, причинени от незаконосъобразността на решението за прекратяване. Що се отнася до неимуществените вреди, Съдът на публичната служба констатира, че жалбоподателят само е посочил, че това решение му е причинило психологическа травма и е накърнило репутацията и достойнството му, без да докаже, че тези вреди не могат да бъдат поправени изцяло с отменителното съдебно решение (т. 107).
11. Жалбоподателят подава жалба срещу отменителното съдебно решение, която Общият съд отхвърля с [решение от 19 юли 2017 г., DD/FRA (T-742/15 P, EU:T:2017:528)].
12. Междувременно, считано от 1 март 2016 г., FRA възстановява жалбоподателя на работа и му изплаща неполучените от него трудови възнаграждения.
13. Освен това на 12 април 2013 г. жалбоподателят подава жалба по административен ред до Европейския надзорен орган по защита на данните (наричан по-нататък „ЕНОЗД“), с мотива че административното разследване е проведено в нарушение на Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 30, стр. 142). ЕНОЗД спира разглеждането на тази жалба до постановяване на отменителното съдебно решение, а след това и на [решението на Общия съд от 19 юли 2017 г., DD/FRA (T-742/15 P, EU:T:2017:528)].
14. На 18 декември 2017 г. ЕНОЗД приема, че тъй като не е установил наличие на достатъчна за образуването и провеждането на административни разследвания правна уредба, отнасящото се до жалбоподателя разследване е било в нарушение на член 4, член 5, буква а) и членове 11 и 12 от Регламент № 45/2001 [...]. Това заключение става окончателно на 16 март 2018 г., след като ЕНОЗД отхвърля исканията за преразглеждане на заинтересованата страна и FRA.
15. На 19 юли 2018 г. жалбоподателят подава на основание член 90, параграф 1 от Правилника искане да му бъде заплатена сумата от 100 000 евро като парично обезщетение за поредица от незаконосъобразни действия, извършени от FRA (наричано по-нататък „искането за обезщетение“). Първо, в него жалбоподателят твърди, че административното разследване е било образувано, без да се основава на достатъчно сериозно подозрение и без да е подкрепено с доказателства, че той е обвинил началника си в расова дискриминация, и че разследването се основава по-скоро на

преувеличение и манипулация. Второ, той поддържа, че административното разследване, дисциплинарното производство, забележката и решението за прекратяване представляват дискриминация, основана на етническия му произход. Трето, жалбоподателят посочва, че с образуването и провеждането на административното разследване са нарушени член 4, член 5, буква а) и членове 11 и 12 от Регламент № 45/2001. Четвърто, той твърди, че забележката и решението за прекратяване се основават на незаконосъобразно административно разследване, съдържащо обидни и клеветнически изявления. Пето, жалбоподателят твърди, че FRA е използвала обиден и клеветнически език, нарушила е правото му на презумпция за невиновност и е накарнала правото му на личен живот и на защита на личните му данни по време на административното разследване, на дисциплинарното производство, при налагането на забележката и в решението за прекратяване, по време на производствата пред Съда на публичната служба, Общия съд и комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент, както и поради публикуването в пресата на статии относно отменителното съдебно решение. Според жалбоподателя това поведение като цяло представлявало психически тормоз. Шесто, жалбоподателят счита, че по този начин FRA е нарушила задължението си за полагане на грижа, като не е взела предвид всички фактори, които биха могли да повлияят на решенията и поведението му, и по-специално като не го е информирала възможно най-бързо за упреците към него. Накрая, жалбоподателят добавя, че всички тези незаконосъобразности са му причинили стрес, безпокойство, несигурност и усещане за безпомощност и безразличие. Унижен, той страдал и от снизходителното и презрително отношение към него.

16. На 19 ноември 2018 г. [ОН] отхвърля искането на жалбоподателя за обезщетение, като изтъква по-специално, че отменителното съдебно решение е изпълнено, тъй като той е възстановен на работа, и че забележката е заличена от служебното му досие [(наричано по-нататък „решението от 19 ноември 2018 г.“)].
17. На 14 февруари 2019 г. жалбоподателят подава жалба по административен ред, която [ОН] отхвърля на 12 юни същата година [(наричано по-нататък „решението за отхвърляне от 12 юни 2019 г.“)]. В [това] решение[...] за отхвърляне [ОН] посочва по-специално, че FRA е решила да не започва отново производството и че всички актове, свързани с административното разследване, са заличени от досието на жалбоподателя“.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

9. На 23 септември 2019 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд жалбата, посочена в точка 1 от настоящото съдебно решение.
10. С жалбата си жалбоподателят иска по-специално Общият съд да осъди FRA да обезщети неимуществените вреди, причинени от дисциплинарното производство, довело до налагане на забележката, от решението за прекратяване и от неправилното изпълнение на отменителното съдебно решение, с което се отменят тези две решения. В подкрепа на

искането си жалбоподателят изтъква шест основания за неправомерност във връзка с неправомерните действия на FRA (наричани по-нататък заедно „неправомерните действия“), в които твърди:

- първо, че след отменителното съдебно решение FRA не е изслушала жалбоподателя и не е приела решение в съответствие с член 3, буква а) от приложение IX към Правилника,
 - второ, че административното разследване и първоначалното дисциплинарно производство са образувани нередовно,
 - трето, че FRA не е поправила неговите неимуществени вреди, произтичащи от забележката, отменена с отменителното съдебно решение,
 - четвърто, че FRA не е изпълнила отменителното съдебно решение и не е провела дисциплинарното производство в разумен срок и с необходимата грижа,
 - пето, че образуването и провеждането на административното разследване нарушават Регламент № 45/2001, Правилника и правото на зачитане на личния живот, гарантирано с член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), и
 - шесто, че FRA не е поправила вредата, произтичаща от необосновани, клеветнически и обидни твърдения, в нарушение на силата на пресъдено нещо на отменителното съдебно решение, на правото на презумпцията за невиновност и на задължението за полагане на грижа, както и на задължението за въздържане от психически тормоз.
- 11 Освен това, доколкото жалбоподателят иска обезщетение за твърдяната неимуществена вреда, претърпяна в резултат на неправомерните действия, той изтъква за тази цел няколко довода за наличието на тази вреда, както и за наличието на причинно-следствена връзка между вредата и тези действия.
- 12 В обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че в случая не са изпълнени условията за ангажиране на отговорността на FRA. От една страна, той не приема за обосновано нито едно от изтъкнатите от жалбоподателя основания за неправомерност. От друга страна, Общият съд констатира, че жалбоподателят не е доказал наличието на неимуществена вреда и на причинно-следствена връзка между тази вреда и неправомерните действия.

Исканията на страните в производството по обжалване

- 13 Жалбоподателят иска от Съда:
- да отмени обжалваното съдебно решение,
 - вследствие на това да отмени решението от 19 ноември 2018 г. и при необходимост, решението за отхвърляне от 12 юни 2019 г.,
 - да му присъди обезщетение за претърпяната от него неимуществена вреда, определена по справедливост на 100 000 евро, и

– да осъди FRA да заплати всички съдебни разноски.

14 FRA иска от Съда:

– да отхвърли жалбата и

– да осъди жалбоподателя да заплати всички съдебни разноски.

По жалбата

- 15 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква осем основания, изведени от грешки, допуснати от Общия съд съответно във всяка от осемте части на обжалваното съдебно решение, а именно в изложението на фактите, при разглеждането на от първото до шестото основание за неправомерност, както и в частта, отнасяща се до проверката за наличието на действителна вреда и причинно-следствена връзка.
- 16 С второто основание за обжалване, както и с първата част на петото основание, които следва да се анализират в самото начало, жалбоподателят твърди, че Общият съд, от една страна, неправилно е заключил, че в случая член 3, буква а) от приложение IX към Правилника не е приложим и че следователно не се налага зачитане на правото на защита, и от друга страна, е изложил противоречиви мотиви в това отношение.

По първата и втората част на второто основание

Доводи на страните

- 17 С първата част от второто основание жалбоподателят по същество упреква Общия съд, че неправилно е приел, че отмяната на даден акт не задължава институциите, службите и агенциите на Съюза да възобновят производството от точния момент на настъпване на незаконосъобразността, тъй като те разполагат с широко право на преценка при определяне на средствата за изпълнение, чрез които да съобразят последиците от отменителното решение. Всъщност от решение от 5 септември 2014 г., *Éditions Odile Jacob/Комисия* (T-471/11, EU:T:2014:739), цитирано в точка 45 от обжалваното съдебно решение, следвало, че производството, с което се цели замяна на отменен акт, трябва да бъде възобновено от точния момент на настъпване на незаконосъобразността, тъй като отмяната на дадено решение не засяга непременно подготвителните актове.
- 18 С втората част от второто основание жалбоподателят упреква Общия съд, че е приложил неправилно член 3, буква а) от приложение IX към Правилника, като е приел, че този член не се прилага в случай на оттегляне или отказ от административно разследване при обстоятелства като тези в настоящия случай, при които FRA е решила да не възобновява дисциплинарното производство на етапа на опорочаване на забележката. Според жалбоподателя в член 3, буква а) от приложение IX към Правилника са изброени изчерпателно възможностите, с които разполага FRA след представянето на доклад от административно разследване. Освен това целта на този член трябвало да се тълкува във връзка с член 29 от приложение IX към Правилника, за да се даде възможност за отчитане на интересите на съответното лице, поради което оттеглянето на доклад от административно разследване без мотиви и без публикуване представлявало нарушение на

тези членове. Жалбоподателят твърди, че Общият съд е създал изкуствено разграничение между приключването на административното разследване и оттеглянето или отказа от него, което лишавало членове 3 и 29 от приложение IX към Правилника от голяма част от техните последици.

- 19 FRA иска да се отхвърлят първата и втората част на второто основание.
- 20 Що се отнася до първата част, тази агенция счита, че тя е неотнوسима. В това отношение FRA изтъква, че противно на твърдението на жалбоподателя, съдебната практика, цитирана в точка 45 от обжалваното съдебно решение, не означава, че ОН е длъжен да възобнови дисциплинарно производство, което се оказва опорочено от процесуално нарушение. Тя добавя, че във всеки случай, жалбоподателят няма законен интерес да поддържа, че FRA е била длъжна да възобнови дисциплинарното производство, вместо да се откаже от него.
- 21 Що се отнася до втората част, FRA поддържа, че не се е отказала от доклада от административното разследване, а не е възобновила производството по административно разследване по отношение на жалбоподателя и е заличила от досието му всички предходни актове, свързани с това разследване. Член 266 ДФЕС, който урежда изпълнението на отменителните съдебни решения, не бил пречка тя да реши да се откаже от дисциплинарното производство, и фактът, че в член 3 от приложение IX към Правилника не се споменава такава възможност, означавал единствено, че тази разпоредба не е приложима.

Съображения на Съда

- 22 Трябва да се припомни, че от член 266 ДФЕС следва, че институцията, органът, службата или агенцията, чийто акт е бил отменен, са длъжни да предприемат необходимите мерки за изпълнението на съдебното решение за отмяна на този акт, и за да се съобразят с такова решение и да го изпълнят в неговата цялост, са длъжни да спазват не само диспозитива на решението, но и мотивите, които представляват неговата необходима основа, доколкото без тях не може да се определи точният смисъл на постановеното в този диспозитив (вж. в този смисъл решение от 14 юни 2016 г., Комисия/McBride и др., C-361/14 P, EU:C:2016:434, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 23 Всъщност именно тези мотиви, от една страна, указват конкретната разпоредба, приета за незаконосъобразна, а от друга — разкриват точните основания за установената в диспозитива незаконосъобразност, които съответната институция е длъжна да вземе предвид, когато замества отменения акт (вж. в този смисъл решение от 6 март 2003 г., Interporc/Комисия, C-41/00 P, EU:C:2003:125, т. 29).
- 24 След като член 266 ДФЕС не уточнява от какво естество трябва да са мерките, които издателят на отменения акт трябва да предприеме, за да изпълни това задължение, издателят трябва да определи тези мерки, като той разполага с широка свобода на преценка при избора на мерките, стига да се съобрази с диспозитива на съдебното решение, с което е отменен този акт, и с мотивите, които представляват неговата необходима основа (решение от 22 септември 2022 г., IMG/Комисия, C-619/20 P и C-620/20 P, EU:C:2022:722, т. 102).

- 25 По-специално, процедурата, с която се цели замяна на отменен акт, трябва да бъде възобновена точно от етапа, на който е настъпила незаконосъобразността (вж. в този смисъл решение от 3 юли 1986 г., Съвет/Парламент, 34/86, EU:C:1986:291, т. 47), като отмяната на акта по принцип не засяга валидността на подготвителните мерки за този акт, предшестващи етапа, на който порокът е бил установен (решение от 6 юли 2017 г., Toshiba/Комисия, C-180/16 P, EU:C:2017:520, т. 24).
- 26 Именно в светлината на тези съображения следва да се провери дали Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точки 45—49 от обжалваното съдебно решение, че изпълнението на отменителното съдебно решение предполага единствено задължение за FRA да заличи забележката в служебното досие на жалбоподателя, тъй като член 3 от приложение IX към Правилника не е приложим в случая.
- 27 В това отношение следва да се отбележи, че с отменителното съдебно решение Съдът на публичната служба отменя наложената на жалбоподателя забележка, с мотива, че е нарушено правото му на изслушване, тъй като директорът на FRA се е основал на заключенията от доклада от административното разследване, за да образува дисциплинарното производство, и незабавно е приел решението да му наложи забележка, като не му е съобщил тези заключения преди изслушването на 20 февруари 2013 г. и следователно не му е позволил да подготви надлежно защитата си.
- 28 Поради това Съдът на публичната служба приема, че решението за налагане на забележка е било взето след нередовно производство в нарушение на изискванията, предвидени в членове 2, 3 и 11 от приложение IX към Правилника, които закрепват по-специално правото на жалбоподателя да бъде изслушан.
- 29 При тези условия е безспорно, че процесуалното нарушение, установено от Съда на публичната служба в отменителното съдебно решение, е допуснато в последния етап от предварителното административно разследване и следователно не е засегнало дисциплинарното производство *ab initio*, по-специално що се отнася до валидността на доклада от административното разследване.
- 30 Важно е да се припомни, от една страна, че дисциплинарното производство по смисъла на приложение IX към Правилника включва два отделни етапа, като първият се изразява в административно разследване за доказване на вина или оневиняване, започва с решение на ОН и приключва — след като заинтересованото лице е било изслушано по фактите, в които е обвинено — с доклад от разследването, а вторият етап се състои от самото дисциплинарно производство, образувано от ОН въз основа на посочения доклад от разследването, и предполага изслушване на длъжностното лице, преди този орган да му наложи наказание (решение от 14 октомври 2021 г., Bernaldo de Quirós/Комисия, C-583/19 P, EU:C:2021:844, т. 56).
- 31 От друга страна, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 50 от заключението си, отмяната на акт, чието приемане слага край на съдържащо няколко етапа административно производство, не води задължително до отмяната на цялото предхождащо приемането на обжалвания акт производство, независимо от съображенията (процедурни или по същество) на отменителното съдебно решение. В този смисъл при приемането на заменящия акт авторът на акта трябва да вземе предвид положението към датата, когато е приел отменения акт.

- 32 Ето защо в случая следва да се констатира, както прави генералният адвокат в точка 56 от заключението си, че тъй като отмяната на забележката не засяга подготвителните актове, предхождащи това решение, FRA е трябвало да възобнови дисциплинарното производство срещу жалбоподателя точно от етапа, на който е настъпила установената с отменителното съдебно решение незаконосъобразност, а именно от момента на приемането на решението относно действията, които да се предприемат след административното разследване.
- 33 Впрочем от точка 47 от обжалваното съдебно решение е видно, че самият Общ съд припомня, че след отменителното съдебно решение FRA е могла отново да се основе на доклада от административното разследване от 12 февруари 2013 г., за да възобнови дисциплинарното производство по отношение на жалбоподателя от етапа, на който то е било опорочено поради нарушение на правото му на защита, спазвайки процесуалните изисквания, произтичащи от член 3 от приложение IX към Правилника.
- 34 Всъщност, макар ОН да разполага с широко право на преценка при провеждането на административните разследвания, той все пак трябва да спазва тези процесуални изисквания.
- 35 Следователно разпоредбите на приложение IX към Правилника, и по-специално член 3 от това приложение, обуславят упражняването от страна на ОН на правото му на преценка относно действията, които да се предприемат след първия етап от дисциплинарното производство, в хода на който се провежда безпристрастното административно разследване по отношение на засегнатото лице.
- 36 По-конкретно, член 3 от приложение IX към Правилника, който има за цел да уреди действията на ОН в края на етапа на административно разследване, изброява изчерпателно трите възможности, с които този орган разполага въз основа на доклада от административното разследване. Всъщност от ясният и недвусмислен текст на този член е видно, че след като длъжностното лице на Съюза е било уведомено за всички доказателства и след като е било изслушано, ОН може, първо, да реши, че срещу това лице няма достатъчно доказателства за образуване на производство, и да го уведоми за това писмено. Второ, макар и да са налице данни за неизпълнение на съответните служебни задължения, ОН може да реши, че няма да бъде взета дисциплинарна мярка, и ако е необходимо, може да отправи само предупреждение до посоченото длъжностно лице. Трето, в случай на умишлено или небрежно неизпълнение на задълженията, които действащото или бившето длъжностно лице е длъжно да изпълни по силата на Правилника, ОН може да реши да образува дисциплинарно производство и евентуално за тази цел да сезира дисциплинарния съвет.
- 37 В случая, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 55 и 56 от заключението си, вследствие на отменителното съдебно решение, основано на нарушение на правото на защита на жалбоподателя в края на административната фаза на производството, FRA се е намирала именно на този етап от производството, тоест в момента, в който е трябвало да направи избор между тези три възможности, предвидени изчерпателно в член 3 от приложение IX към Правилника.

- 38 Както обаче отбелязва Общият съд в точка 48 от обжалваното съдебно решение, FRA не е избрала нито една от трите възможности, предвидени в тази разпоредба, а е избрала „друго разрешение“, изразяващо се в отказ от дисциплинарното производство, като е заличила от служебното досие на жалбоподателя всички предходни актове във връзка с административното разследване.
- 39 Като е приел в точки 46, 48 и 49 от обжалваното съдебно решение, че по този начин FRA е действала в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 24 от настоящото съдебно решение, и не е нарушила член 3 от приложение IX към Правилника поради това, че тази разпоредба не е приложима, тъй като отменителното съдебно решение е задължавало FRA само да заличи забележката от служебното досие на жалбоподателя, като последната се счита за несъществуваща никога, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.
- 40 Всъщност, противно на постановеното от Общия съд, правото на преценка на FRA при изпълнението на отменителното съдебно решение не ѝ позволява да се отклони от трите възможности, предвидени изчерпателно в член 3 от приложение IX към Правилника, така че, като е решила да се откаже от дисциплинарното производство чрез заличаване от служебното досие на жалбоподателя на всички предходни актове във връзка с административното разследване, тази агенция е нарушила посочената разпоредба и е превишила пределите на правото си на преценка, така както произтичат от цитираната в точка 25 от настоящото решение съдебна практика.
- 41 Освен това следва да се припомни, че съгласно член 29 от приложение IX към Правилника, ако срещу длъжностното лице не е било образувано производство, то има право евентуално на обезщетение за претърпените от него вреди чрез подходящо публикуване на решението на ОН. Също поради тази причина, противно на приетото от Общия съд в точки 48 и 49 от обжалваното съдебно решение, FRA е била длъжна да възобнови, при спазване на член 3 от приложение IX, дисциплинарното производство по отношение на жалбоподателя и при необходимост да констатира, че срещу него не е трябвало да се образуват никакви производства, което да му позволи евентуално да предяви правото си на обезщетение.
- 42 Следователно първата и втората част на второто основание за обжалване трябва да се уважат.

По третата част от второто основание и първата част от петото основание

Доводи на страните

- 43 С третата част от второто основание и първата част от петото основание жалбоподателят оспорва основателността на извода на Общия съд, че за целите на правилното изпълнение на отменителното съдебно решение FRA не е била длъжна да го изслушва, преди да приеме ново решение относно по-нататъшните действия във връзка с дисциплинарното производство в съответствие с член 3 от приложение IX към Правилника.
- 44 С третата част от второто основание жалбоподателят твърди по същество, че обжалваното съдебно решение е опорочено от грешка при прилагане на правото и нарушава принципа на правна сигурност, тъй като в точка 49 от обжалваното съдебно решение Общият съд счита,

че в случая „не се налага“ зачитане на правото на защита, „тъй като FRA се е отказала от всякакви производства спрямо жалбоподателя [...] и в този смисъл не е приела акт, който има неблагоприятни последици за него по смисъла на член 41 от Хартата“.

- 45 С първата част от петото основание жалбоподателят упреква Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото в точки 83 и 84 от обжалваното съдебно решение, като не е взел предвид обстоятелството, че правилното изпълнение на отменителното съдебно решение изисква изслушване, преди да приключи административното разследване, тъй като срещу него не е имало достатъчно доказателства за образуване на производство и тъй като такова изслушване никога не е било провеждано.
- 46 FRA счита, че не е приела увреждащо жалбоподателя решение, поради което не е била длъжна да го изслуша предварително. Следователно жалбоподателят пренебрегвал контекста на изпълнението на отменителното съдебно решение, довело до възстановяването му на работа. Освен това FRA уточнява, че не е „решила, че няма достатъчно доказателства за образуване на производство“, както се изисква съгласно член 3 от приложение IX към Правилника, а се е отказала от дисциплинарното производство, т.е. без да вземе такова решение.
- 47 Освен това според нея, що се отнася до първата част на петото основание, жалбоподателят само подновява доводите си, изложени в рамките на първото му основание.

Съображения на Съда

- 48 Следва да се припомни, първо, че член 266 ДФЕС задължава съответната институция да направи необходимото, така че актът, приет, за да замени отменения акт, да не страда от същите пороци като установените в отменителното решение (вж. в този смисъл решения от 6 март 2003 г., *Interporc/Комисия*, C-41/00 P, EU:C:2003:125, т. 30, и от 29 април 2004 г., *IPK-München и Комисия*, C-199/01 P и C-200/01 P, EU:C:2004:249, т. 83).
- 49 В случая, както бе посочено в точки 27 и 28 от настоящото решение, Съдът на публичната служба е постановил, че като не е съобщила на жалбоподателя заключенията от административното разследване преди неговото изслушване на 20 февруари 2013 г., което е имало за предмет именно изслушването му във връзка с посочените заключения и в хода на което FRA е решила да образува дисциплинарното производство, след това да наложи наказание след едно и също изслушване, без да му е позволила да подготви надлежно защитата си, FRA не е изпълнила задълженията си по-специално по член 3 от приложение IX към Правилника.
- 50 Що се отнася, второ, до зачитането на правото на защита, следствие от което е принципът на състезателност, следва да се подчертае, че на длъжностното лице, по отношение на което институция на Съюза е образувала административно производство, трябва да бъде дадена възможност в хода на това производство да изложи надлежно своето становище относно настъпването и значението на твърдените факти и обстоятелства и относно документите, които тази институция възнамерява да използва срещу него в подкрепа на твърдението си, че е извършено нарушение на разпоредбите на Правилника. От горното следва, че правото на изслушване преследва двойна цел. От една страна, то служи за разглеждането на преписката и за възможно най-точното и конкретно установяване на

фактите и от друга страна, то позволява да се гарантира ефективна защита на заинтересованото лице (вж. в този смисъл решение от 14 октомври 2021 г., Bernaldo de Quirós/Комисия, C-583/19 P, EU:C:2021:844, т. 63 и 64).

- 51 Член 3 от приложение IX към Правилника изрично закрепва правото на съответното длъжностно лице да бъде изслушано, за да му позволи да изложи надлежно своето становище относно установяването на фактите, извършено в хода на административното разследване, преди ОН да приеме въз основа на доклада от разследването едно от изброените в тази разпоредба решения (вж. в този смисъл решение от 14 октомври 2021 г., Bernaldo de Quirós/Комисия, C-583/19 P, EU:C:2021:844, т. 43).
- 52 В случая е безспорно, че жалбоподателят не е бил изслушан, преди FRA да вземе решението за отказ от производството и да заличи всички свързани с административното разследване актове от досието му, без обаче да реши, че срещу него няма достатъчно доказателства за образуване на производство, както изисква член 3, буква а) от приложение IX към Правилника.
- 53 От анализа на първата и втората част на второто основание за обжалване обаче следва, че за да изпълни отменителното съдебно решение, FRA е трябвало да възобнови дисциплинарното производство точно от етапа, на който е настъпила незаконосъобразността, съобразявайки се с член 3 от приложение IX към Правилника.
- 54 Следователно е достатъчно да се констатира, че като е приел по същество в точки 49 и 83 от обжалваното съдебно решение, че като е взела решението за отказ от дисциплинарното производство, като е заличила от служебното досие на жалбоподателя всички предходни актове, свързани с административното разследване, FRA не е приела акт, който го засяга неблагоприятно по смисъла на член 41 от Хартата, поради което не се е налагало зачитане на правото на защита, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като това решение, прието, както следва от анализа на първата и втората част на второто основание за обжалване, в нарушение на член 3 от приложение IX към Правилника, го е лишило от изрично закрепеното в тази разпоредба право да бъде изслушан преди приемането на някое от посочените в нея решения.
- 55 От всички тези съображения следва, че третата част на второто основание трябва да се уважи.

По четвъртата част от второто основание

Доводи на страните

- 56 С четвъртата част от второто основание жалбоподателят твърди, че обжалваното съдебно решение е опорочено от противоречие в мотивите, доколкото, от една страна, в точка 49 от това решение Общият съд посочва, че член 3, буква а) от приложение IX към Правилника не е приложим, а от друга страна, в точка 76 от споменатото решение твърди обратното.
- 57 FRA счита, че няма противоречие между точка 49 и точка 76 от обжалваното съдебно решение, тъй като в настоящия случай компетентният ОН не е възобновил дисциплинарното производство и е заличил от служебното досие на жалбоподателя всички предишни актове, свързани с административното разследване.

Съображения на Съда

- 58 Следва да се припомни, че въпросът дали мотивите на дадено решение на Общия съд са противоречиви, е правен въпрос, който може да бъде повдигнат в рамките на производство по обжалване (решение от 29 юли 2010 г., Гърция/Комисия, C-54/09 P, EU:C:2010:451, т. 87 и цитираната съдебна практика).
- 59 В случая, в точка 76 от обжалваното съдебно решение, при разглеждането на третото основание за неправомерност, изведено от обстоятелството, че FRA не е обезщетила неимуществените вреди, произтичащи от забележката, отменена с отменителното съдебно решение, Общият съд приема, че FRA е решила да се откаже от производството спрямо жалбоподателя на основание член 3, буква а) от приложение IX към Правилника. Освен това Общият съд, изглежда, приема в посочената точка 76, че избраното от FRA разрешение за изпълнение на отменителното съдебно решение надхвърля необходимото за съобразяване с изискванията на член 3 от приложение IX към Правилника.
- 60 Все пак от точка 48 от обжалваното съдебно решение, към която препраща точка 76 от него, е видно, че според Общия съд FRA е „избрала друга възможност“, различна от предлаганите в член 3 от приложение IX към Правилника, като в точка 49 от това съдебно решение Общият съд е приел, че тази разпоредба, и по-специално буква а) от нея, не е приложима в случая.
- 61 Следователно мотивите на обжалваното съдебно решение са опорочени от противоречие в това отношение.
- 62 Следователно четвъртата част от второто основание трябва да се уважи.
- 63 С оглед на всички гореизложени съображения и без да е необходимо да се разглеждат останалите основания за обжалване, които не могат да доведат до по-широка по обхват отмяна на обжалваното съдебно решение, второто основание, както и първата част на петото основание следва да се уважат, поради което обжалваното съдебно решение следва да се отмени.

По връщането на делото на Общия съд

- 64 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, ако жалбата е основателна, Съдът отменя решението на Общия съд. Той може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.
- 65 В това отношение следва да се констатира, че както е видно от точка 10 от настоящото решение, искането за обезщетение на жалбоподателя е за поправяне на вредата, която той посочва, че е претърпял поради това, че FRA не е изпълнила надлежно отменителното съдебно решение, което неизпълнение се изразява в неправомерните действия.
- 66 Този аспект на спора обаче предполага разглеждането на сложни фактически въпроси въз основа на обстоятелства, които не са били преценени от Общия съд в обжалваното съдебно решение, тъй като той е приел, че FRA е изпълнила правилно отменителното съдебно решение, и следователно не е анализирал дали положението на жалбоподателя — който е

бил лишен от възможността да обори съдържащите се в доклада от административното разследване твърдения, и в частност да получи решение от FRA, че срещу него не е имало достатъчно доказателства за образуване на производство — може да причини претърпяна от него вреда поради неправомерно поведение на FRA.

- 67 Следователно, тъй като фазата на производството не позволява да се постанови окончателно решение, делото следва да се върне на Общия съд за ново разглеждане.

По съдебните разноски

- 68 Тъй като делото се връща на Общия съд за ново разглеждане, Съдът не следва да се произнася по съдебните разноски, свързани с настоящото производство по обжалване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

- 1) Отменя решение на Общия съд на Европейски съюз от 14 юли 2021 г., DD/FRA (T-632/19, EU:T:2021:434).**
- 2) Връща делото на Общия съд на Европейския съюз за ново разглеждане.**
- 3) Не се произнася по съдебните разноски.**

Подписи