



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (състав по жалбите)

21 май 2014 година *

„Обжалване — Публична служба — Срочно наети служители — Срочен договор — Отказ за подновяване — Отхвърляне на жалбата по административен ред — Задължение за мотивиране — Мотиви, изложени в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред“

По дело T-347/12 P

с предмет жалба, подадена срещу решение на Съда на публичната служба на Европейския съюз (трети състав) от 13 юни 2012 г., по дело Мосовá/Комисия (F-41/11), с която се иска отмяна на това решение,

Dana Mocoová, с местожителство в гр. Прага (Чешка република), за която се явяват D. de Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis и Ё. Marchal, адвокати,

жалбоподател,

като другата страна в производството е

Европейска комисия, за която се явяват J. Currall и D. Martin, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

ОБЩИЯТ СЪД (състав по жалбите),

състоящ се от: M. Jaeger (докладчик), председател, O. Czúcz и S. Papasavvas, съдии,

секретар: C. Kristensen, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 октомври 2013 г.,

постанови настоящото

Решение¹

[...]

* Език на производството: френски.

1 — Възпроизведени са само точките от настоящото решение, чието публикуване Общият съд счита за уместно.

По жалбата

Производство

- 10 С писмо, постъпило в секретариата на Общия съд на 3 август 2012 г., жалбоподателката иска с оглед на настоящото производство по обжалване да ѝ бъде предоставена правна помощ на основание член 95 от Процедурния правилник на Общия съд. С определение от 20 декември 2012 г. по дело Мосова/Комисия (T-347/12 P AJ) председателят на Общия съд отхвърля молбата за правна помощ.
- 11 С акт, постъпил в секретариата на Общия съд на 8 януари 2013 г., жалбоподателката подава настоящата жалба. С писмо от 25 април 2013 г. жалбоподателката представя мотивирано искане на основание член 146 от Процедурния правилник да бъде изслушана в устната фаза на производството.
- 12 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд устни въпроси са изслушани в съдебно заседание на 8 октомври 2013 г.

Искания на страните

- 13 Жалбоподателката моли Общия съд:
 - да отмени обжалваното съдебно решение,
 - въз основа на това да отмени решението, с което се отказва подновяване на договора ѝ,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, свързани с първоинстанционното производство и с производството по обжалване.
- 14 В писмения си отговор, подаден на 10 април 2013 г., Комисията моли Общия съд:
 - да отхвърли жалбата като частично недопустима и частично неоснователна,
 - да осъди жалбоподателката да ѝ заплати свързаните с настоящото производство съдебни разноски.

От правна страна

[...]

По първото основание, изведено от „липса на релевантни мотиви“

[...]

– По твърдяната грешка при прилагане на правото, изведена от изменение в досъдебната фаза на мотивите, свързани с отказа да бъде подновен договърът на жалбоподателката

- 26 Жалбоподателката твърди, че Съдът на публичната служба е допуснал грешка при прилагане на правото, като е основал мотивите си на едно основание, а именно съществуването на бюджетни ограничения, които не са включени в решението от 15 октомври 2010 г. и които са посочени от ООСД [орган, оправомощен да сключва договори] само във фазата на отговора на жалбата по административен ред.
- 27 По този начин Съдът на публичната служба, на първо място, е нарушил съдебната практика, според която мотивите на решението за отхвърляне на жалбата по административен ред следва да съвпадат с мотивите на решението, срещу което е била насочена административната жалба (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 19 октомври 1995 г. по дело *Obst/Комисия*, T-562/93, Recueil FP, стр. I-A-247 и II-737, точка 79 и Решение от 6 ноември 1997 г. по дело *Berlingieri Vinzek/Комисия*, T-71/96, Recueil FP, стр. I-A-339 и II-921, точка 79), на второ място, е нарушил принципа на законност, по силата на който мотивите на дадено решение могат да се основават само на по-ранни или настъпили при приемането му обстоятелства, и на трето място, не е спазил целта на досъдебното производство, която се изразява в предоставената на страните възможност да разрешат по взаимно съгласие спора (Решение на Общия съд от 26 януари 2000 г. по дело *Gouloussis/Комисия*, T-86/98, Recueil FP, стр. I-A-5 и II-23, точка 61).
- 28 Комисията счита тези доводи за неоснователни.
- 29 От обжалваното съдебно решение се установява, че с писмо от 15 октомври 2010 г. изпълняващият длъжността генерален директор на OLAF е уведомил жалбоподателката в отговор на молбата ѝ за продължаване на договора ѝ на срочно нает служител, че поради невъзможността да бъде продължен след прилагания по отношение на срочно наетите служители на OLAF максимален осемгодишен период, същият ще бъде прекратен на 31 декември 2010 г.
- 30 В отговора си от 11 февруари 2011 г. ООСД обаче отхвърля подадена от жалбоподателката на 10 ноември 2010 г. административната жалба, без да посочва правилото за недопускане на натрупване над осемте години, като основава решението си на бюджетните възможности, интереса на службата и заслугите и способностите на жалбоподателката.
- 31 При тези обстоятелства, които жалбоподателката оспорва пред първоинстанционния съд като водещи до противоречие в мотивите, Съдът на публичната служба най-напред приема, като се основава на решението Комисия/Birkhoff, посочено по-горе (точки 58 и 59), че тъй като досъдебното производство търпи развитие, при разглеждане на законосъобразността на първоначалния увреждащ акт следва да се вземат предвид мотивите, съдържащи се в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, тъй като се предполага, че тези мотиви са в съответствие с посочения акт. Съдът на публичната служба обаче е уточнил, че законосъобразността на първоначалния увреждащ акт се разглежда именно с оглед на мотивите на решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред.
- 32 Освен това Съдът на публичната служба приема в точка 38 от обжалваното съдебно решение, че обстоятелството, че в решението, с което е отхвърлил жалбата по административен ред, ООСД е потвърдил решението, с което се отказва да се поднови договора на жалбоподателката, но не е възприел мотивите на решението от 15 октомври 2010 г., а е посочил други мотиви, не може само по себе си да доведе до незаконосъобразност на решението, с което се отказва подновяване, тъй като целта на производството по обжалване по административен ред е именно да се позволи преразглеждането на този акт от ООСД с оглед на изложените от жалбоподателя твърдения за нарушение, като евентуално се изменят посочените в подкрепа на диспозитива му мотиви.

- 33 Следва обаче да се отбележи, че като достига въз основа на развитието на досъдебното производство до извода, че трябва да се вземат предвид мотивите, изложени при отхвърляне на жалбата по административен ред, Съдът на публичната служба само извежда последиците от постоянната съдебна практика относно това дали отговорът на жалбата по административен ред подлежи на обжалване, от което следва, че ООСД може да ги допълва и дори да ги изменя с решението си за отхвърляне на жалбата по административен ред.
- 34 По този начин се приема, че административната жалба и нейното изрично или мълчаливо отхвърляне са неразделна част от сложна процедура и представляват само предварително условие за сезиране на съда. При тези условия обжалването, дори и формално насочено срещу отхвърлянето на административната жалба, води до сезиране на съда с жалба срещу увреждащия акт, срещу който административната жалба е подадена, освен в случаите, при които отхвърлянето на административната жалба има различно значение от това на акта, срещу който тя е насочена. Възможно е с оглед на съдържанието му изричното решение за отхвърляне на административната жалба да няма характер на акт, с който се потвърждава оспореният от жалбоподателя акт. Такъв е случаят, когато решението за отхвърляне на административната жалба включва ново разглеждане на положението на жалбоподателя в зависимост от нови фактически и правни обстоятелства или когато то изменя или допълва първоначалното решение. При тези хипотези отхвърлянето на административната жалба представлява акт, подлежащ на съдебен контрол, като съдът се произнася и по него при преценката за законосъобразност на оспорения акт или дори го приема за увреждащ акт, който замества последния (вж. Решение на Общия съд от 21 септември 2011 г. по дело Adjemian и др./Комисия, T-325/09 P, Сборник, стр. II-6515, точка 32 и цитираната съдебна практика).
- 35 Това становище се подкрепя също от съображението, че допълването на мотивите във фазата на приемане на решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, е в съответствие с целта на член 90, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“), съгласно който самото решение, постановено по жалбата по административен ред, трябва да бъде мотивирано. Всъщност логиката на тази разпоредба предполага, че в случай на недостатъчни мотиви или дори при липсата на такива в решение за мълчалив отказ, органът, който трябва да се произнесе по административната жалба, не трябва да е обвързан само от мотивите на решението, предмет на обжалване по административен ред (Решение на Общия съд от 7 юли 2011 г. по дело Longinidis/Cedefop, T-283/08 P, точка 72).
- 36 Във връзка с това следва да се подчертае, че посочената от жалбоподателката съдебна практика, в която се приема, че институцията не може да замества първоначалните погрешни мотиви с изцяло нови (Решение по дело Berlingieri Vinzek/Комисия, посочено по-горе, точка 79), обхваща особената хипотеза, при която след подаване на жалбата по съдебен ред институцията допълва мотивите и следователно тя не е приложима към досъдебната фаза.
- 37 Противно на твърденията на жалботодателката такова тълкуване не нарушава нито правилото за съответствие между жалбата по съдебен и жалбата по административен ред, нито целите на досъдебното производство, нито принципа на законност.
- 38 На първо място, що се отнася до правилото за съответствие между жалбата по съдебен и жалбата по административен ред, както и до целта на досъдебното производство, следва да се подчертае, че съгласно член 90 от Правилника, който по силата на член 44 от УРДС се прилага към срочно наетите служители, досъдебното производство като цяло има за цел да разреши и да насърчи уреждането по взаимно съгласие на спора, възникнал между длъжностното лице и администрацията (Решение на Съда от 23 октомври 1986 г. по дело Schwiering/Сметна палата, 142/85, Recueil, стр. 3177, точка 11, Решение от 14 март 1989 г. по дело Del Amo Martinez/Парламент, 133/88, Recueil, стр. 689, точка 9, Решение на Общия съд от 29 март 1990 г. по дело Alexandrakis/Комисия, T-57/89, Recueil, стр. II-143, точка 8), и да наложи на органа, към който принадлежи длъжностното лице, да преразглежда решението си с оглед на евентуалните

възражения срещу него (Решение на Съда от 21 октомври 1980 г. по дело Vecchioli/Комисия, 101/79, Recueil, стр. 3069, точка 31, Определение на Общия съд от 28 януари 1993 г. по дело Piette de Stachelski/Комисия, T-53/92, Recueil, стр. II-35, точка 16).

- 39 Съгласно съдебната практика правилото за съответствие между жалбата по съдебен и жалбата по административен ред цели да избегне възможността длъжностното лице или служителят да изтъкне определени твърдения за нарушения или дори всички такива само във фазата на съдебното производство, което би ограничило значително възможността за извънсъдебно уреждане на спора. Всъщност при тези обстоятелства, тъй като не е възможно ООСД достатъчно точно да се запознае с твърденията за нарушение или с исканията на заинтересованото лице (Решение по дело Schwiering/Сметна палата, посочено по-горе, точка 11 и Решение на Общия съд от 12 март 1996 г. по дело Weir/Комисия, T-361/94, Recueil FP, стр. I-A-121 и стр. II-381, точка 27), той няма никаква възможност евентуално да уважи претенциите му или да предложи разрешаване на спора по взаимно съгласие и по този начин да не изпрати спора направо за разрешаване по съдебен ред.
- 40 Въпреки че целта е да се позволи на заинтересованото лице и на ООСД да решат спора в досъдебната фаза, това не означава обаче, че при всички обстоятелства длъжностното лице разполага в досъдебното производство с право да оспорва всяко ново съобщение, изтъкнато от ООСД в рамките на административната фаза.
- 41 Поради това следва да се отбележи по-специално, че според постоянната съдебна практика, макар ООСД да не е длъжен да мотивира решение за повишаване нито по отношение на неговия адресат, нито по отношение на nepовишените кандидати (Решение на Съда от 16 декември 1987 г. по дело Delauche/Комисия, 111/86, Recueil, стр. 5345, точка 13, Решение на Общия съд от 6 юли 1999 г. по дело Séché/Комисия, T-112/96 и T-115/96, Recueil FP, стр. I-A-115 и II-623, точка 76 и Решение от 12 декември 2002 г. по дело Morello/Комисия, T-338/00 и T-376/00, Recueil FP, стр. I-A-301 и II-1457, точка 48), от друга страна, той трябва да мотивира решението, с което се отхвърля подадена на основание член 90, параграф 2 от Правилника от nepовишен кандидат жалба по административен ред, като мотивите на това решение за отхвърляне следва да съвпадат с мотивите на решението, срещу което е била насочена административната жалба (Решение на Съда от 30 октомври 1974 г. по дело Grassi/Съвет, 188/73, Recueil, стр. 1099, точка 13, Решение от 7 февруари 1990 г., Culin/Комисия, C-343/87, Recueil, стр. I-225, точка 13 и Решение на Общия съд от 12 февруари 1992 г. по дело Volger/Парламент, T-52/90, Recueil, стр. II-121, точка 36). Мотивите трябва да бъдат изложени най-късно при отхвърляне на жалбата по административен ред (Решение на Общия съд от 20 февруари 2002 г. по дело Roman Parra/Комисия, T-117/01, Recueil FP, стр. I-A-27 и II-121, точка 26 и Решение от 15 септември 2005 г. по дело Casini/Комисия, T-132/03, Recueil FP, стр. I-A-253 и II-1169, точка 32).
- 42 Също така според съдебната практика ООСД не е длъжен да отговори изрично на жалбата по административен ред, щом като самото първоначално решение е мотивирано (вж. по аналогия Решение на Съда от 9 декември 1993 г. по дело Парламент/Volger, C-115/92 P, Recueil, стр. I-6549, точка 23).
- 43 По същия начин в член 90, параграф 1 от Правилника, който се прилага по отношение на срочно наетите служители на основание член 44 от УРДС, се посочва хипотеза, при която след изтичане на четиримесечния срок, който започва да тече от датата на искането, nepроизнасянето, което по естеството си не е мотивирано, се счита за мълчаливо отхвърлително решение, срещу което може да бъде подадена жалба по административен ред, така че при тази хипотеза мотивите на ООСД не могат да бъдат оспорвани от срочно наетия служител в съдебната фаза.
- 44 При спазване на правото на ефективна съдебна защита е важно обаче да се уточни, че в хипотеза, при която жалбоподателят се запознава посредством отговора на административната си жалба с мотивите на увреждащия го акт, или в хипотеза, при която посочените мотиви

изменят или допълват в значителна степен мотивите, съдържащи се в посочения акт, всяко основание, което е изтъкнато за първи път във фазата на обжалването и което цели да оспори основателността на изложените в отговора към административната жалба мотиви, трябва да се приеме за допустимо. Всъщност в тези хипотези заинтересовано лице не е в състояние да се запознае точно и по окончателен начин с изложените в подкрепа на увреждащия го акт мотиви.

- 45 На второ място, що се отнася до претендираното неспазване на принципа за законност, действително законосъобразността на дадено решение трябва да се преценява в зависимост от фактическите и правните обстоятелства, с които институцията разполага към момента на приемане на посоченото решение. Като се има предвид развитието на досъдебно производство, така както е посочено по-горе, следва обаче да се посочи, че изготвянето на акта, с който се определя окончателната позиция на институцията, приключва с приемането на отговора на ООСД на подадената от срочно наетия служител административна жалба. Следователно законосъобразността на окончателния увреждащ жалбоподателя акт се преценява с оглед на фактическите и правните обстоятелства, с които е разполагала институцията при изричното или мълчаливото приемане на този отговор, без да се засяга възможността институцията да дава съгласно предвидените от съдебната практика условия допълнителни уточнения през съдебната фаза. Поради това не може да се приеме, че Съдът на публичната служба не е спазил принципа на законност.
- 46 От всички изложени по-горе съображения следва, че Съдът на публичната служба не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е стигнал до заключение, че следва да се разгледа законосъобразността на решението, с което се отказва да се поднови договорът на жалбоподателката като срочно нает служител, вземайки предвид мотивите на решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, въпреки че те не са посочени в решението от 15 октомври 2010 г.

[...]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (състав по жалбите)

реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **Г-жа Dana Moscová понася направените от нея, както и от Европейската комисия съдебни разноски в рамките на настоящото производство.**

Jaeger

Czúcz

Papasavvas

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 21 май 2014 година.

Подписи