Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (трети състав)

13 юни 2012 година*

„Публична служба — Срочно наети служители — Неподновяване на договор, сключен за определен срок — Право на преценка на администрацията — Задължение за полагане на грижа — Член 8 от УРДС — Член 4 от Решение на генералния директор на OLAF от 30 юни 2005 година относно новата политика във връзка с назначаването и заетостта на срочно наетите служители на OLAF — Максимална продължителност на договорите със срочно наети служители“

По дело F-63/11

с предмет жалба, подадена на основание член 270 ДФЕС, приложим и в областта на Договора за ЕОАЕ съгласно член 106а от него,

Luigi Macchia, бивш срочно нает служител на Европейската комисия, с местожителство в Woluwé-Saint-Lambert (Белгия), за когото се явяват S. Rodrigues, A. Blot и C. Bernard-Glanz, avocats,

жалбоподател,

срещу

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

ответник,

СЪДЪТ НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА (трети състав),

състоящ се от: г-н S. Van Raepenbusch (докладчик), председател, г-жа I. Boruta и г-н E. Perillo, съдии,

секретар: г-жа G. Ruiz Plaza, асистент,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 март 2012 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

1 С жалба, постъпила в секретариата на Съда на публичната служба на 1 юни 2011 г. г-н Macchia иска по-специално отмяната на мълчаливия отказ на изпълняващия длъжността генерален директор на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) от 12 август 2010 г. да удовлетвори искането му за продължаване на договора му на срочно нает служител.

Правна уредба

2 Що се отнася до основното право на добра администрация, член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз гласи:

„1. Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

2. Това право включва по-специално:

[…]

в) задължението на администрацията да мотивира своите решения“.

3 Съгласно член 2 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (наричани по-нататък „УРДС“):

„По смисъла на Условията за работа „срочно нает служител“ означава:

а) служител, назначен на длъжност, включена в щатното разписание, приложено към частта от бюджета за всяка институция, която бюджетните органи са класифицирали като временна;

[…]“.

4 Що се отнася до продължителността на договорите със срочно наети служители по смисъла на член 2, буква а) от УРДС, член 8, първа алинея от УРДС предвижда:

„Срочно наетите служители, за които се прилага член 2, буква а), могат да бъдат наети за определен срок или за неопределено време. Договорите с тези служители могат да бъдат подновявани не повече от веднъж за определен срок. Всяко последващо подновяване е за неопределено време“.

5 По силата на член 11, първа алинея от УРДС разпоредбите на членове 11—26 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“) относно правата и задълженията на длъжностните лица се прилагат по аналогия.

6 Член 47 от УРДС гласи:

„Освен при смърт служебното правоотношение на срочно наетите служители се прекратява:

[…]

б) в случай че договорът е с определен срок:

i) на датата, посочена в договора;

ii) с изтичане на срока на предизвестието, посочен в договора, даващ на служителя или институцията възможност за предсрочно прекратяване на договора. […]“.

7 Освен това на 28 април 2004 г. Европейската комисия приема Решение C(2004) 1597 относно максималната продължителност на наемане на временен персонал в службите на Комисията (публикувано в Административни известия № 75-2004 от 24 юни 2004 г., наричано по-нататък „Решението на Комисията от 28 април 2004 г.“). Член 1, параграф 2, буква а) от Решението на Комисията от 28 април 2004 г. гласи, че то се прилага по-специално по отношение на срочно наетите служители на основание на член 2, буква а) от УРДС.

8 Член 3, параграф 1 от Решението на Комисията от 28 април 2004 г. предвижда, че „общата продължителност на всички видове договори или назначения, въз основа на които служител, който не е на постоянна работа, предоставя услуги, не може да превишава шест години, изчислени в рамките на период от дванадесет години“ [неофициален превод].

9 Чрез дерогация, що се отнася до наемания от OLAF временен персонал, член 4 от решението на генералния директор на OLAF от 30 юни 2005 година относно новата политика в областта на наемане и заетост на временния персонал на OLAF предвижда, че „[м]аксималният период, посочен в член 3, параграф 1 от Решението на Комисията [от 28 април 2004 г.], приложим по отношение на временния персонал на OLAF, е [осем] години, изчислени в рамките на период от [шестнадесет] години“ (наричана по-нататък „правилото за осемте години“).

Факти в основата на спора

10 От 16 юни 2003 г. в продължение на четири години жалбоподателят работи в Комисията като командирован национален експерт.

11 През 2005 г. OLAF започва процедура за подбор с цел наемане на срочно наети служители, специализирани по-специално в областта на разследванията и анализа на информацията. В поканата за представяне на кандидатури се уточнява, че издържалите конкурса кандидати ще бъдат наети за срок от четири години с възможност за подновяване на договора, като съгласно Решението от 30 юни 2005 г. общата му продължителност не може да надвишава осем години. След като полага успешно изпитите в процедурата за подбор, жалбоподателят подписва договор за срочно нает служител по смисъла на член 2, буква а) от УРДС за срок от четири години, считано от 1 май 2007 г., т.е. до 30 април 2011 г.

12 През 2009 г. жалбоподателят се записва за участие във вътрешен конкурс, организиран от Комисията с цел наемане на администратори със степен AD 8, специализирани в областта на борбата с измамите, но кандидатурата му е отхвърлена, с мотива че няма прослужено време от поне три години като длъжностно лице или срочно нает служител в Комисията.

13 На 12 април 2010 г. жалбоподателят и четирима други срочно наети служители отправят до изпълняващия длъжността генерален директор на OLAF искане за продължаване на договорите им.

14 Тъй като не получава никакъв отговор, това искане се счита отхвърлено с мълчалив отказ на 12 август 2010 г., срещу който на 10 ноември същата година жалбоподателят подава жалба по административен ред съгласно член 90, параграф 2 от Правилника. Тази жалба е отхвърлена от генералния директор на OLAF, действащ като орган, оправомощен да сключва договори (наричан по-нататък „ООСД“), с решение от 22 февруари 2011 г. В това решение, след като посочва по-специално широкото право на преценка на администрацията в областта на подновяването на договорите със срочно наети служители, сключени за определен срок, ООСД

отбелязва, че „с оглед на бюджетните възможности, интереса на службата и заслугите и способностите н[а жалбоподателя] […] не може да удовлетвори искането [му] за подновяване на договора“. По-нататък ООСД посочва:

„Всъщност след изтичането на срока на договора на [жалбоподателя] помощната постоянна длъжност, на която той е назначен в OLAF, ще бъде преобразувана в длъжност в областта на разследванията.

Преобразуването на тази щатна длъжност е част от серия от мерки, взети в резултат на многократните препоръки на Сметната палата [на Европейския съюз] в специалния ѝ доклад от 2005 г. относно OLAF и в нейните първоначални констатации във връзка с извършения през 2010 г. одит, но и на [н]адзорния съвет на OLAF, съдържащи се както в неговите годишни доклади за дейността, така и в становищата му относно бюджета, в полза на съсредоточаване на дейността на OLAF върху разследванията.

[…]

[В] становището си относно бюджет 2010 г. надзорният съвет на OLAF подчертава, че за да подобри използването на човешките и финансовите ресурси, и по-специално да съсредоточи усилията си в дейностите по разследване (неговата основна задача), OLAF би трябвало да подреди по приоритети всичките дейности и да избягва назначаването на нови служители за осъществяване на административни и координационни дейности.

При тези обстоятелства заеманата от жалбоподателя щатна длъжност ще бъде преобразувана в длъжност по разследване, щом търсеният за новата длъжностна характеристика профил бъде определен в зависимост от стратегическите ориентации на OLAF“.

Искания на страните

15 Жалбоподателят иска от Съда на публичната служба:

— да обяви настоящата жалба за допустима,

— „[к]ато главно искане:

  — да отмени мълчаливия отказ от 12 август 2010 г. на [г]енералния директор на OLAF, в качеството му на ООСД, да поднови договора на жалбоподателя […],

  — да отмени, доколкото е необходимо, решението, прието на 22 февруари 2011 г. от ООСД, с което се отхвърля подадената от жалбоподателя жалба по администативен ред […], вследствие на което

  — жалбоподателят да бъде възстановен на длъжността, която е заемал в OLAF, чрез продължаване на договора му съгласно изискванията на Правилника,[п]ри условията на евентуалност, в случай че изложеното по-горе искане за възстановяване на работа не бъде уважено, ответникът да бъде осъден да обезщети жалбоподателя за претърпените от него имуществени вреди, оценени неокончателно и по справедливост като разликата [между] възнаграждението, получавано като срочно нает служител в OLAF, и [възнаграждението, получавано] на заеманата от него понастоящем длъжност (т.е около 3 000 EUR месечно), поне за срок, приблизителен на срока на първоначалния му договор ([четири] години) и за по-дълъг срок в хипотезата, при която посоченият договор би бил подновен за трети път, като по този начин за него би възникнало право да сключи договор за неопределено време,[в]ъв всички случаи да осъди ответника да заплати сума, определена неокончателно

и по справедливост на 5 000 [EUR], като обезщетение за претърпените неимуществени вреди, заедно с лихва за забава в размер на законоустановената лихва към датата на съдебното решение,да осъди ответника да заплати съдебните разноски“.

16 Комисията иска от Съда на публичната служба:

— да отхвърли жалбата като частично недопустима и като частично неоснователна,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

17 В самото начало следва да се посочи, че жалбоподателят иска по-специално отмяната на решението на ООСД от 22 февруари 2011 г., с което се отхвърля жалбата му по административен ред. В това отношение следва да се припомни, че исканията за отмяна, които формално са насочени срещу решение за отхвърляне на жалба по административен ред, водят до сезирането на Съда на публичната служба с жалба срещу акта, срещу който е насочена жалбата по административен ред, когато сами по себе си тези искания нямат самостоятелно съдържание (вж. в този смисъл Решение на Съда от 17 януари 1989 г. по дело Vainker/Парламент, 293/87, точка 8, Решение на Първоинстанционния съд от 6 април 2006 г. по дело Camós Grau/Комисия, T-309/03, точка 43).

18 В настоящия случай, както се установява от точка 14 по-горе, решението на ООСД, с което се отхвърля жалбата по административен ред, съдържа мотиви, които явно липсват в мълчаливия отказ, срещу който е била насочена жалбата по административен ред. Тъй като досъдебното производство търпи развитие, при разглеждането 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 допълват посочения акт (вж. в този смисъл Решение на Общия съд на Европейския съюз от 9 декември 2009 г. по дело Комисия/Birkhoff, T-377/08 P, точки 58 и 59 и цитираната съдебна практика). Все пак разглежда се именно законосъобразността на първоначалния увреждащ акт с оглед на мотивите, съдържащи се в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред. В конкретния случай, тъй като искането за отмяна, насочено срещу решението от 22 февруари 2011 г., с което се отхвърля жалбата по административен ред, няма самостоятелно съдържание, трябва да се приеме, че жалбата формално е насочена срещу мълчаливия отказ на ООСД от 12 август 2010 г. да продължи договора на жалбоподателя като срочно нает служител (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

По искането за отмяна

19 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква две основания, изведени, първото, от явна грешка в преценката и от злоупотреба с власт, а второто — от нарушаване на принципа на добра администрация и на задължението за полагане на грижа.

20 Двете основания, на които се позовава жалбоподателят, следва да се разгледат заедно.

Доводи на страните

– По първото основание, изведено от явна грешка в преценката и от злоупотребата с власт

21 Жалбоподателят посочва, че за да обоснове неподновяването на неговия договор, първоначално ООСД се позовава, от една страна, на Решението на Комисията от 28 април 2004 г., на Решението на генералния директор на OLAF от 30 юни 2005 г., и по-специално на правилото за осемте години, и от друга страна, на техническо съгласуване, проведено на 9 февруари 2007 г., между представители на персонала, генерална дирекция (ГД) „Персонал и администрация“ на Комисията и OLAF, по време на което генералният директор на OLAF поема ангажимент да съгласува правилата относно използването на временен персонал с правилата, които са в сила в Комисията, като договорените при това техническо съгласуване условия се прилагали само по отношение на служителите, наети преди 1 февруари 2006 г. В този смисъл жалбоподателят се основава на различни неформални контакти между него и ръководителите му и на докладна записка на изпълняващия длъжността генерален директор на OLAF от 8 октомври 2010 г., изпратена до председателя на местния комитет на персонала, който обърнал внимание на ръководството на OLAF върху положението на петима срочно наети служители, сред които жалбоподателят, направили общо искане за подновяване на договора им. Ето защо отказът за подновяване на договора на жалбоподателя бил следствие от автоматичното прилагане на правилото за осемте години.

22 Вътрешните административни решения като решението на генералния директор на OLAF от 30 юни 2005 г. обаче не можели да доведат до ограничаване на обхвата на правните норми с по-висок ранг от тях, в случая член 8 от УРДС, който не установявал никакво времево ограничение за подновяването на договора на служителите по смисъла на член 2, буква а) от УРДС. Това било постановено от Общия съд на Европейския съюз в Решение от 16 декември 2010 г. по дело Комисия/Petrilli (Т-143/09 Р, точки 31 и 35, наричано по-нататък „Решение по дело Комисия/Petrilli“).

23 По-нататък, на второ място, жалбоподателят изтъква, че в решението от 22 февруари 2011 г., с което отхвърля жалбата му по административен ред, ООСД обосновава неподновяването на договора му с интереса на службата. Този нов довод обаче, който бил изтъкнат и по отношение на четиримата други срочно наети служители, подписали искането от 12 април 2010 г., били формулирани специално за случая.

24 Доводите, съдържащи се в решението, с което се отхвърляла жалбата по административен ред, във всички случаи били неправилни, тъй като ООСД не можел повече да избягва изпълнението на поетото от генералния директор на OLAF по време на техническото съгласуване от 9 февруари 2007 г. задължение да съгласува „доколкото е възможно“ политиката на OLAF във връзка с временния персонал с тази на Комисията, по-специално като намали максималната продължителност на службата на временния персонал на шест години.

25 Освен това преди решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, въобще не се споменавало за каквото и да е пренасочване на дейностите на OLAF към дейността по разследване. Желанието за пренасочване възникнало едва след постановяване на Решение по дело Комисия/Petrilli, като жалбоподателят освен това изразява учудване, че препоръките на Сметната палата от 2005 г., които изобщо не били споменати при контактите с неговите ръководители след подаването на неговото искане за подновяване на договора, изведнъж били взети предвид шест години по-късно.

26 Във всички случаи преобразуването на заеманата от жалбоподателя длъжност в длъжност, спадаща към дейността по разследване, не можело да обоснове неподновяването на неговия договор, тъй като самият той бил напълно компетентен в областта на разследването. В това

отношение жалбоподателят се позовава на обстоятелството, че през 2005 г. е бил сред успелите кандидати в организираната от OLAF процедура за подбор на срочно наети служители, на изискванията, които се поставят за заемането на неговата последна длъжност в OLAF, както и на придобития от него опит в Италия в областта на финансовия контрол и в европейската администрация именно в областта на проследяването и анализа на разследвания в областта на борбата с измамите и корупцията. Накрая, твърдяното преобразуване на заеманата от жалбоподателя щатна длъжност било само хипотетично, тъй като според самия текст на решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, то трябвало да се осъществи едва когато „търсеният профил за новата длъжностна характеристика бъде определен в зависимост от стратегическите ориентации на OLAF“; профилът на длъжността обаче все още не бил изготвен и стратегическите ориентации на OLAF също не били определени.

27 Комисията възразява, че в случая мотивите, които ООСД използва, за да обоснове неподновяването на договора на жалбоподателя, могат да бъдат само мотивите, съдържащи се в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред. Фактът, че е проведено техническо съгласуване през 2007 г., т.е. много години преди жалбоподателят да поиска подновяването на неговия договор и дори преди подписването му, бил явно неотносим към настоящия спор.

28 По-нататък Комисията припомня широкото право на преценка, с което разполагат институциите на Съюза при организацията на техните служби с оглед на възложените им задачи и при назначаването на персонала на тяхно разположение във връзка с изпълнението на тези задачи, при условие че това назначение се извършва в интерес на службата, което обяснявало защо подновяването на договор на срочно нает служител не представлява право, а само възможност, която зависи от преценката на компетентния орган: Комисията цитира в това отношение Решение на Първоинстанционния съд от 15 октомври 2008 г. по дело Potamianos/Комисия (T-160/04, точка 30) и Решение на Съда на публичната служба от 7 юли 2009 г. по дело Bernard/Европол (F-54/08, точка 46). Комисията счита, че в случая ООСД напълно обосновал обжалваното решение с оглед на интереса на службата, който бил динамично понятие, чието определение, даващо възможност за широко право на преценка от страна на администрацията, се променяло във времето.

29 Комисията отбелязва, че както Сметната палата, така и надзорният съвет на OLAF са дали препоръки с оглед преобразуването на някои видове длъжности, сред които и заеманата от жалбоподателя, в длъжности от областта на разследванията. Комисията добавя, че качеството на извършената от жалбоподателя работа, за срока на неговия договор, не се поставя под съмнение, но че във връзка с планираното пренасочване на персонал, подновяването на неговия договор не е било абсолютно необходимо и не е било обосновано с никакво съображение, по-важно от интереса на службата, който не можел да се третира по един и същ начин като личния интерес на жалбоподателя за подновяване на договора му.

30 Не можело да става въпрос и за злоупотреба с власт. В подкрепа на това твърдение за нарушение жалбоподателят изтъквал единствено обстоятелството, че доводите, съдържащи се в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, били изложени след произнасянето на Решение по дело Комисия/Petrilli. Това обстоятелство обаче не било достатъчно, за да може да се установи, че ООСД отказал да поднови договора на жалбоподателя, за да постигне цели, различни от тези, на които се позовава. Освен това Комисията изтъква, че от съдебната практика не следва, че в рамките на широкото си право на преценка на интереса на службата тя нямала възможност да приема вътрешни решения с общо приложение, чрез които да се самоограничи при упражняването на своето право на преценка във връзка с подновяването на договорите с определен срок. Онова, което съдът на Съюза не допускал, било тя да се откаже напълно от упражняване на правото си на преценка за всеки конкретен случай.

31 Комисията добавя, че Решение по дело Комисия/Petrilli се отнася за договорно нает служител по смисъла на член 3б от УРДС и че е основано на приложимия по отношение на тази категория служители член 88, първа алинея, буква б) от УРДС. Подобна разпоредба не съществувала за срочно наетите служители по смисъла на член 2, буква а) от УРДС като жалбоподателя.

32 Комисията отбелязва също, че след напускането на жалбоподателя заеманата от него длъжност „legal officer“ (служител, на когото са възложени задачи за административно съдействие и координиране) е преобразувана в длъжността „policy officer“ (служител, който отговаря за политиките), на когото е възложено специално предотвратяването на измами, в съответствие с новите стратегически ориентации на OLAF, така както са определени в Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския социален и икономически комитет, Комитета на регионите и Сметната палата относно стратегията на Комисията за борба с измамите (SEC(2011) 791 окончателен), където се отдава предимство на превенцията. В това отношение Комисията набляга на необходимостта OLAF да се ползва от „опресняване“ на познанията на неговия персонал чрез наемането на лица с придобит неотдавна опит в държавите членки, особено в настоящата ситуация на икономическа криза, която повишавала опасността от измами.

33 В крайна сметка жалбоподателят не доказал, че в конкретния случай ООСД напълно се отказал от правото си на преценка, нито че отказът за подновяване на договора на жалбоподателя явно противоречал на интереса на службата.

34 В съдебното заседание Комисията уточнява, че на заеманата от жалбоподателя длъжност, която след напускането му е преобразувана в длъжност на „policy officer“, оттогава е назначен срочно нает служител по смисъла на член 2, буква а) от УРДС. Тя отбелязва също, че дори в хипотезата, при която Съдът на публичната служба, който не разполагал с правомощие в това отношение, би ѝ поставил въпрос във връзка с това, тя нямало да е длъжна да обоснове точно причините за отказа си да поднови договор с определен срок или да сключи нов договор със срочно нает служител, чийто първоначален договор е изтекъл.

– По второто основание, изведено от нарушението на принципа на добра администрация и на задължението за полагане на грижа

35 Жалбоподателят упреква ООСД, че нарушил изискванията за добра администрация и за полагане на грижа, чието спазване имал право да очаква от него. Всъщност съгласно член 8 от УРДС отказът за подновяване на договора със срочно нает служител можел да се основава само на индивидуализирано разглеждане на конкретното положение на съответния служител, на неговите способности и на услугите, които той би могъл да предостави на институцията. В случая обаче не била взета предвид преценката на началник-отдела на жалбоподателя, според която напускането на последния нарушавало приемствеността в службата, нито съдържащата се в атестационния доклад на жалбоподателя за 2009 г. похвална оценка, нито познанията на жалбоподателя, по-специално в областта на структурните фондове, поради които бил станал особено необходим за доброто функциониране на службата. В съдебното заседание жалбоподателят се позовава на кратко ръководство, съставено от него през 2011 г., преди изтичането на срока на договора му, и предназначено за разследващите служители на OLAF, в което са описани показателите за тревога, необходими за разкриването на случаи на измама.

36 Във всички случаи ООСД трябвало да разгледа възможността за продължаване на договора на жалбоподателя до момента, в който се осъществи твърдяното преобразуване на длъжността му, или за преназначаване на жалбоподателя на длъжността разследващ служител, която трябва да се заеме в резултат на посоченото преобразуване. В това отношение жалбоподателят се основава на Решение на Съда на публичната служба от 9 декември 2010 г. по дело Schuerings/ETF (F-87/08, точка 59, което е предмет на производство по обжалване пред Общия

съд на Европейския съюз, дело T-107/11 P) и Решение на Съда на публичната служба по дело Vandeuren/ETF (F-88/08, точка 60, което е предмет на производство по обжалване пред Общия съд на Европейския съюз, дело T-108/11 P).

37 Без да оспорва факта, че атестационният доклад на жалбоподателя за 2009 г. е положителен, Комисията възразява, че само по себе си това обстоятелство не е от значение, за да се установи, че интересът на службата е налагал да се продължи договорът на жалбоподателя. Такова схващане щяло да доведе до смесване на интереса на службата с личния интерес на всеки срочно нает служител, за когото има благоприятен атестационен доклад, като в такъв случай заинтересованото лице би имало право неговият договор за определен срок да бъде подновен, и дори да сключи договор за неопределено време. Освен това, както приел Съдът на публичната служба в Решение от 27 ноември 2008 г. по дело Klug/EMEA (F-35/07, точка 79), макар при преценката на интереса на службата да трябвало да се вземе предвид и личният интерес на съответния служител, той никога не бил определящ за институцията. ООСД разполагал с широко право на преценка по отношение на интереса на службата и тази преценка подлежала на отмяна само ако ясно се докажело, че отказът да се поднови договор със срочно нает служител не е логически свързан с този интерес или че в действителност отказът е на недопустимо основание, което в настоящия случай не било доказано.

38 Комисията счита също, че съгласно съдебната практика тежестта на доказване на наличие на засягане на общ интерес се носи от жалбоподателя, тъй като целта е да се гарантира презумпцията за законосъобразност на административните решения.

39 Накрая, що се отнася до задължението за полагане на грижа, Комисията оспорва обосноваността на разрешението, възприето от Съда на публичната служба в посочените по-горе Решение по дело Schuerings/ETF и Решение по дело Vandeuren/ETF, като отбелязва, че и двете решения са предмет на висящи производства по обжалване, образувани от ответника, пред Общия съд на Европейския съюз. Комисията счита, че във всички случаи тази съдебна практика, която се отнася до наетите въз основа на договори за неопределено време служители, не може да се прилага за лицата, наети с договори за определен срок, който изтича.

Преценка на Съда на публичната служба

40 В самото начало следва да се констатира, че в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, взето след произнасянето на Решение по дело Комисия/Petrilli, с което се отхвърля подадената от Комисията жалба срещу Решение на Съда на публичната служба от 29 януари 2009 г. по дело Petrilli/Комисия (F-98/07), ООСД не се позовава на правилото за осемте години, за да обоснове неподновяването на договора на жалбоподателя, а се основава на широкото право на преценка, с което разполага във връзка с подновяването на договорите на срочно наетите служители, сключени за определен срок, като посочва, че „с оглед на бюджетните възможности, интереса на службата и заслугите и способностите н[а жалбоподателя] […] не може да удовлетвори искането [му] за подновяване на договора“.

41 Само по себе си обстоятелството, че в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, ООСД се отклонява от изложените по-рано съображения по-специално в докладна записка от 8 октомври 2010 г. на генералния директор на OLAF относно обхвата на правилото за осемте години, за да възприеме други доводи, свързани с „бюджетните възможности“, интереса на службата и заслугите и способностите на жалбоподателя, не може да доведе до незаконосъобразност на решението, с което се отказва подновяване, тъй като целта на производството по обжалване по административен ред е именно да позволи преразглеждането на обжалваното решение от ООСД, в конкретния случай мълчалив отказ, от гледна точка на изложените от жалбоподателя твърдения за нарушение, евентуално като се изменят мотивите, които биха могли бъдат изведени от контекста, в който се вписва това

решение. Както бе напомнено при разглеждането на предмета на искането за отмяна (точка 18 по-горе), законосъобразността на обжалваното решение следователно трябва да се разглежда, като се вземат предвид мотивите, съдържащи се в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред.

42 При тези условия не следва да се разглежда твърдението за нарушение по отношение на довода, невключен в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, и изведен от правилото за осемте години, за което правило освен това от преписката по делото не се установява, че в крайна сметка в конкретния случай действително е приложено. Поради това трябва да се приеме, че такова твърдение за нарушение е неотносимо.

43 Що се отнася до основанието, изведено от явна грешка в преценката, следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика срочно наетите служители с договори за определен срок по принцип нямат каквото и да било право на подновяване на договорите им, тъй като подновяването представлява само възможност, обусловена от съответствието му с интереса на службата (вж. в този смисъл Решение на Първоинстанционния съд от 6 февруари 2003 г. по дело Pyres/Комисия, T-7/01, точка 64; Решение по дело Bernard/Европол, посочено по-горе, точка 44).

44 Всъщност за разлика от длъжностните лица, стабилността на чиято трудова заетост се гарантира от Правилника, по отношение на срочно наетите служители се прилагат други условия, които се основават на сключения със съответната институция договор за наемане на работа. Видно от член 47, параграф 1, буква б) от УРДС, продължителността на служебното правоотношение между институция и срочно нает служител за определен срок се урежда именно от условията, установени в сключения между страните договор.

45 Освен това в светлината на относимите разпоредби на УРДС постоянната съдебна практика признава на администрацията широко право на преценка в областта на подновяването на договорите (вж. в този смисъл Решение на Първоинстанционния съд от 17 октомври 2002 г. по дело Cocchi и Hainz/Комисия, T-330/00 и T-114/01, точка 82; Решение на Съда на публичната служба от 23 ноември 2010 г. по дело Gheysens/Съвет, F-8/10, точка 75). Също така контролът на съда трябва да се ограничи до въпроса дали с оглед на способите и средствата, чрез които администрацията може да осъществи преценката си, тя е действала в граници, които не подлежат на оспорване, и дали не си е послужила с правото си на преценка по явно погрешен начин.

46 В съдебното заседание от изложените по-горе съображения Комисията стига до извода, че Съдът на публичната служба не може да осъществява никакъв контрол върху мотивите на обжалваното решение, по отношение на което администрацията разполага с оперативна самостоятелност.

47 В това отношение в отговор на Комисията трябва да се посочи, че дори администрацията да разполага с широко право на преценка, когато е сезиран с жалба за отмяна срещу акт, приет при упражняването на такова право, Съдът на публичната служба не упражнява в по-малка степен контрол за законосъобразност, който се проявява в няколко направления, независимо от това дали съществува формално задължение за мотивиране.

48 В този смисъл е възможно Съдът на публичната служба да трябва да провери дали администрацията не е основала решението си на неточни или непълни факти (вж. в този смисъл Решение на Първоинстанционния съд от 26 октомври 2004 г. по дело Brendel/Комисия, T-55/03, точка 60). В това отношение той е длъжен да провери дали тя е упражнила ефективно правомощията, с които разполага, за да установи фактите, на които се основава нейното решение, като вземе предвид всички относими обстоятелства (вж. в този смисъл Решение на Съда от 15 февруари 2005 г. по дело Комисия/Tetra Laval, C-12/03 P, точка 39, Решение на Съда от 10 юли 2008 г. по дело Bertelsmann и Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P,

точка 145, Решение на Първоинстанционния съд от 27 септември 2006 г. по дело Dresdner Bank/Комисия, T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP и T-61/02 OP, точка 67). Може да се наложи Съдът на публичната служба да провери дали администрацията е разгледала подробно или конкретно относимите за случая факти и дали е направила това старателно и безпристрастно (вж., що се отнася до съпоставянето на заслугите на длъжностните лица, кандидати за повишение, Решение на Първоинстанционния съд от 30 ноември 1993 г. по дело Perakis/Парламент, T-78/92, точка 16 и Решение на Първоинстанционния съд от 8 май 2001 г. по дело Caravelis/Парламент, T-182/99, точка 32; вж. и Решение на Първоинстанционния съд от 13 юли 2006 г. по дело Shandong Reipu Biochemicals/Съвет, T-413/03, точка 63).

49 Следователно, като вземе предвид изложените от жалбоподателя основания, Съдът на публичната служба следва да провери дали администрацията не е допуснала явна грешка при преценката на приетите от нея факти, за да вземе спорното решение. В контекст като този по настоящия спор обаче, при наличието на признато на администрацията широко право на преценка, доказването, че администрацията е допуснала явна грешка при преценката на фактите, която може да обоснове отмяната на приетото въз основа на тази преценка решение, предполага доказателствата, които жалбоподателят трябва да представи, да бъдат достатъчни, за да лишат от правдоподобност възприетата от администрацията преценка на фактите (вж. в този смисъл Решение на Първоинстанционния съд от 12 декември 1996 г. по дело AIUFFASS и AKT/Комисия, T-380/94, точка 59 и Решение на Първоинстанционния съд от 12 февруари 2008 г. по дело BUPA и др./Комисия, T-289/03, точка 221).

50 Следва да се добави също, че според постоянната съдебна практика задължението за полагане на грижа, както и принципът на добра администрация означават по-специално че когато се произнася по положението на длъжностно лице или на служител, дори и при упражняване на широко право на преценка компетентният орган е длъжен да вземе предвид всички данни, които могат да бъдат от значение за неговото решение, и по-конкретно да отчита не само интереса на службата, но и интереса на съответното длъжностно лице или на съответния служител (вж., що се отнася до организацията на службата, Решение на Съда от 28 май 1980 г. по дело Kuhner/Комисия, 33/79 и 75/79, точка 22 и Решение на Съда от 29 октомври 1981 г. по дело Arning/Комисия, 125/80, точка 19). Именно предвид обхвата на правото на преценка, с което разполагат институциите при преценката на интереса на службата, контролът на съда на Съюза трябва все пак да се ограничава до въпроса дали компетентният орган се е придържал към разумните граници и не е упражнил по неправилен начин правото си на преценка (вж. например Решение на Първоинстанционния съд от 6 юли 1999 г. по дело Séché/Комисия, T-112/96 и T-115/96, точки 147?149 и Решение на Първоинстанционния съд от 2 март 2004 г. по дело Di Marzio/Комисия, T-14/03, точки 99 и 100).

51 С оглед на изложените по-горе съображения сега следва да се разгледат доводите, изложени от жалбоподателя в подкрепа на основанията, изведени от явната грешка в преценката и от нарушаването на принципа на добра администрация и на задължението за полагане на грижа.

52 От решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, е видно, че ООСД не може да удовлетвори искането на жалбоподателя за подновяване на неговия договор „с оглед на бюджетните възможности, интереса на службата и заслугите и способностите н[а жалбоподателя]“. В него се уточнява, че заеманата от жалбоподателя длъжност ще бъде „преобразувана в длъжност в областта на разследванията“, че това преобразуване е част от серия от мерки за реорганизация на OLAF, взети по-специално в резултат на препоръките на Сметната палата и на надзорния съвет на OLAF, с оглед на „съсредоточаването“ на дейностите на OLAF върху „дейността по разследване“, която е неговата „основна задача“, и че „при тези обстоятелства […] заеманата от жалбоподателя щатна длъжност ще бъде преобразувана в длъжност по разследване, щом търсеният за новата длъжностна характеристика профил бъде определен с оглед на стратегическите ориентации на OLAF“.

53 На първо място е ясно, че ако няма друга причина, „бюджетни[те] възможности“, споменати в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, не са могли да попречат на сключването на нов договор с жалбоподателя, тъй като от самото решение е видно, че длъжността на жалбоподателя е щяла да бъде „преобразувана“ в длъжност, свързана с функции по разследване. Всъщност, както се установява от обясненията, дадени от Комисията в съдебното заседание, заеманата от жалбоподателя длъжност е преобразувана в длъжност за „policy officer“, който отговаря специално за предотвратяването на измамите и понастоящем се заема от срочно нает служител по смисъла на член 2, буква а) от УРДС, което съответства точно на характера на заеманата от жалбоподателя щатна длъжност.

54 Наистина със заявлението си от 12 април 2010 г. жалбоподателят цели буквално само „подновяването на неговия договор“. Все пак на основание на задължението си за полагане на грижа ООСД е трябвало да разгледа всеобхватно искането, с което жалбоподателят по същество иска да продължи служебното си правоотношение с OLAF, по-специално като провери дали не съществува друга длъжност за срочно нает служител по смисъла на член 2, буква а) от УРДС, за която договорът на жалбоподателя би могъл валидно да бъде подновен в интерес на службата (Решение по дело Schuerings/ETF, посочено по-горе, точки 58 и 60 и Решение по дело Vandeuren/ETF, посочено по-горе, точки 59 и 60). Макар в съдебното заседание да не отрича наличието на такива длъжности, Комисията посочва, че ООСД не извършва тази проверка, тъй като смята, че не е длъжен да прави това.

55 На второ място, Комисията не успява да обясни на Съда на публичната служба доколко „заслугите и способностите“ на жалбоподателя, посочени в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, действително са взети предвид от ООСД, за да се обоснове отхвърлянето на искането за подновяване на договора с оглед на изложената от прекия ръководител на жалбоподателя похвална оценка, по-конкретно в последните атестационни доклади на жалбоподателя, на които той се позовава както в изложението си, така и в съдебното заседание. Впрочем Комисията не оспорва заслугите и способностите на жалбоподателя. Тя обаче посочва в съдебното заседание, че макар сами по себе си заслугите и способностите на жалбоподателя наистина да не могат да обосноват прекратяването на служебното правоотношение, те все пак не са достатъчни, за да обосноват подновяването на договора или сключването на нов договор с жалбоподателя. Такова общо формулирано твърдение, което не е придружено от каквото и да било уточнение или коментар и в съдебното заседание, поне що се отнася до професионалната квалификация на жалбоподателя във връзка с дейността по разследване, считана от OLAF за приоритетна, не може да бъде прието от Съда на публичната служба като достатъчно сериозен мотив, който да обоснове от гледна точка на заслугите и способностите на жалбоподателя решението договорът му да не бъде подновен. При тези условия трябва да се приеме, че позоваването на заслугите и способностите на жалбоподателя, съдържащо се в решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, няма действително значение за преценката на обосноваността на обжалваното решение.

56 На трето и последно място, Комисията се позовава на интереса на службата. В това отношение решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, се позовава на преобразуването на длъжности в такива, свързани с дейността по разследване, която спадала към основната задача на OLAF.

57 В това отношение с оглед на атестационните доклади на жалбоподателя и на неговата професионална квалификация следва да се констатира, че последният има дългогодишен опит в областта на борбата с измамите и че заслугите му при изпълнение на последно заеманата от него длъжност „legal officer“ в OLAF са надлежно оценени от прекия му ръководител именно поради неговите професионални качества и познания. Без да прави друго уточнение във връзка с тази констатация, Комисията твърди, че жалбоподателят не бил квалифициран да заема новата длъжност „policy officer“, в която е преобразувана предишната му длъжност, независимо че описанието на тази нова длъжност не се различавала съществено от предишната длъжност.

58 Наистина от преписката по делото изобщо не се установява, че интересът на службата изисква точно жалбоподателят да бъде назначен на тази нова длъжност „policy officer“, нито че сам по себе си отказът да се запази служебното правоотношение между жалбоподателя и OLAF противоречи на интереса на службата, тъй като администрацията може да бъде принудена в интерес на службата и във връзка с нейната кадрова политика да се откаже от сътрудничеството, при това на заслужили служители, в случай на преориентиране на дейността ѝ.

59 От преписката по делото и от обясненията, дадени от Комисията в съдебното заседание, обаче се установява, че в рамките на своята политика за подновяване на договорите на служителите си администрацията преди всичко се стреми към „опресняване“ на познанията на своите служители, което ѝ позволява да избегне всякакво продължаване на договор или запазване на служебно правотношение, което в крайна сметка може да доведе до сключването на договори за неопределено време. В случая това желание е попречило на администрацията конкретно да търси начин за запазване на служебното правоотношение с жалбоподателя на друга длъжност като срочно нает служител в OLAF.

60 Въпреки че Съдът на публичната служба не следва да осъществява контрол върху избора на кадрова политика, която възнамерява да води институцията, за да изпълни успешно възложените ѝ задачи, когато е сезиран, както в случая, с искане за отмяна на отказ за подновяване на договор на срочно нает служител, той може валидно да провери дали приетите от администрацията мотиви не могат да поставят под въпрос установените от законодателя в Правилника основни критерии и условия, чиято цел е именно да гарантират на договорно наетите служители, когато са налице условията за това, възможността да се ползват за определено време от известна продължителност на заетостта. В този смисъл трябва да се разбира член 8, първа алинея от УРДС, в който се предвижда, че договорите със срочно наетите служители по смисъла на член 2, буква а) от УРДС могат да бъдат подновявани не повече от веднъж за определен срок и че всяко последващо подновяване е за неопределено време, и който може да се разглежда като превантивна мярка с цел борба с несигурността на работното място (вж. в този смисъл Решение на Съда от 8 март 2012 г. по дело Huet, C-251/11, точка 37). Това тълкуване се подкрепя от задължението за полагане на грижа, от което по-специално следва, че компетентният орган трябва да провери дали не съществува длъжност, на която срочно наетият служител би могъл в интерес на службата и с оглед приоритетните в конкретния случай изисквания успешно да бъде нает или договорът му да бъде продължен.

61 От всичко изложено по-горе следва, че в рамките на своето широко право на преценка по отношение на искането за подновяване на договора на жалбоподателя като срочно нает служител ООСД нарушава задължението си за полагане на грижа и член 8 от УРДС, като се позовава абстрактно на „бюджетните възможности“ и на „заслугите и способностите“ на жалбоподателя и същевременно при индивидуализирания преглед на конкретното положение на жалбоподателя и на услугите, които той би могъл да предостави на институцията, не проверява дали преследваният от него интерес на службата не може да бъде съвместен с предоставянето на нови задачи и функции на жалбоподателя и следователно с възможността за подновяване на договора му или за сключване на нов договор на срочно нает служител. Като действа по този начин, ООСД ограничава общо и без оглед на конкретно лице възможностите за подновяване на договорите със срочно наетите служители по смисъла на член 2, буква а) от УРДС, предоставени от член 8, първа алинея от УРДС, за да се гарантира на съответните договорно наети служители известна продължителност на заетостта.

62 Ето защо обжалваното решение следва да се отмени на това основание. Освен това с оглед на обстоятелството, че Комисията не взема предвид всички относими аспекти на разглежданото положение, Съдът на публичната служба не може да се произнесе относно това дали тя е допуснала явна грешка в преценката при тяхното оценяване.

По исканията за възстановяване на жалбоподателя на работа и за осъждане на Комисията да поправи претърпените имуществени вреди

63 Жалбоподателят иска при отмяна на решението на ООСД да не поднови договора му на срочно нает служител да бъде възстановен на заеманата от него длъжност в OLAF или, в случай че искането му за възстановяване на работа не бъде уважено, да му бъде изплатена разликата между получаваното от него по-рано възнаграждение в качеството му на срочно нает служител на OLAF и това, което получава понастоящем, за период от четири години, и дори за по-дълъг период в хипотезата, при която договорът му би бил продължен за трети път за неопределено време.

64 Що се отнася до искането на жалбоподателя да бъде възстановен на работа в OLAF, следва да се припомни, че отмяната на даден акт от съда има за последица заличаването с обратна сила от правния ред на този акт и че когато отменението акт вече е бил изпълнен, заличаването на последиците от него налага да се възстанови правното положение, в което се е намирал жалбоподателят преди приемането на акта (Решение на Съда на публичната служба от 26 октомври 2006 г. по дело Landgren/ETF, F-1/05, точка 92 и Решение на Съда на публичната служба от 26 май 2011 г. по дело Kalmár/Европол, F-83/09, точка 88, което е предмет на висящо производство по обжалване пред Общия съд на Европейския съюз, дело T-455/11 P). Освен това съгласно член 266 ДФЕС институцията, чийто акт е бил отменен, е длъжна „да предприеме необходимите мерки за изпълнение на решението“.

65 В това отношение е важно е да се отбележи, че обжалваното решение е отменено, тъй като по-специално с оглед на задължението му за полагане на грижа ООСД не е разгледал напълно и подробно фактите от гледна точка на интереса на службата и на заслугите и способностите на жалбоподателя.

66 При това положение във всеки случай не може да се изключи възможността ООСД да счита, че може отново да приеме решение, с което да откаже да поднови договора на срочно нает служител на жалбоподателя, след като напълно и подробно преразгледа преписката и вземе предвид мотивите на настоящото решение.

67 Поради това Съдът на публичната служба не може да осъди Комисията да заплати възнаграждението на жалбоподателя от датата, на която ООСД неоснователно решава да не му поднови договора. Оттук следва, че това искане на жалбоподателя не може да бъде уважено.

По искането Комисията да бъде осъдена да поправи претърпените неимуществени вреди

68 Жалбоподателят иска по същество обезщетение за неимуществените вреди, които твърди, че е претърпял както поради неправомерното поведение, в което упреква ООСД във връзка с искането за отмяна, така и поради неполагането на дължима грижа и дори на недостатъчно внимание при разглеждането на досието му от ООСД. Той оценява неимуществените вреди неокончателно на 5 000 EUR.

69 Трябва обаче да се констатира, че от жалбата по никакъв начин не става ясно дали твърдените неимуществени вреди не могат да бъдат изцяло поправени чрез отмяната на обжалваното решение, от което произтичат.

70 Поради това искането за поправяне на неимуществените вреди следва да се отхвърли.

По съдебните разноски

71 Съгласно член 87, параграф 1 от Процедурния правилник, без да се засяга действието на другите разпоредби във втори раздел, осма глава от посочения правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. По силата на параграф 2 от същия член Съдът на публичната служба може, когато справедливостта изисква това, да реши дадена страна, макар и загубила делото, да бъде осъдена да заплати само частично съдебните разноски и дори да не бъде осъдена за тях.

72 От изложените в настоящото съдебно решение мотиви следва, че жалбоподателят печели делото по главното си искане, а именно отмяната на обжалваното решение. Освен това той изрично иска Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. Тъй като обстоятелствата в конкретния случай не обосновават прилагането на разпоредбата на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник, Комисията следва да бъде осъдена да понесе, освен собствените си съдебни разноски, и съдебните разноски на жалбоподателя.

По изложените съображения

СЪДЪТ НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА (трети състав)

реши:

1) Отменя решението на изпълняващия длъжността генерален директор на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) от 12 август 2010 година, с което се отхвърля искането за продължаване на договора на срочно нает служител на г-н Macchia.

2) Отхвърля жалбата в останалата част.

3) Комисията понася направените от нея съдебни разноски и се осъжда да понесе направените от г-н Macchia съдебни разноски.

Van Raepenbusch Boruta Perillo

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 13 юни 2012 година.

Секретар
W. Hakenberg

Председател
S. Van Raepenbusch