Сборник съдебна практика

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

25 септември 2013 година*

„Публична служба — Договорно нает служител — Назначаване — Покана за изразяване на интерес EPSO/CAST/02/2010 — Условия за назначаване — Подходящ професионален опит — Отхвърляне на молбата за назначаване“

По дело F-158/12

с предмет жалба, подадена на основание член 270 ДФЕС, приложим към Договора за Евратом по силата на член 106a от последния,

Éric Marques, договорно нает служител на Европейската комисия, с местожителство в Енери (Франция), за когото се явяват A. Salerno и B. Cortese, avocats,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват C. Berardis-Kayser и G. Berscheid, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА (трети състав),

състоящ се от: S. Van Raepenbusch (докладчик), председател, R. Barents и K. Bradley, съдии,

секретар: X. Lopez Bancalari, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 12 юни 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалба, постъпила в секретариата на Съда на публичната служба на 24 декември 2012 г., г-н Marques иска, от една страна, отмяна на решението на Европейската комисия от 6 март 2012 г., с което се отказва назначаването му като договорно нает служител във функционална група III, както и от друга страна, обезщетение за претърпените от него вреди.

* Език на производството: френски.

Обстоятелства в основата на спора

2 Жалбоподателят притежава диплома за завършено средно образование, даваща му право на достъп до висше образование. На 1 ноември 2006 г. той е назначен в Комисията като договорно нает служител на основание член 3а от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (наричани по-нататък „УРДС“). Класиран е във функционална група I по член 80 от УРДС и е разпределен в Люксембург (Люксембург) в служба „Инфраструктура и логистика — Люксембург“ (СИЛ), където изпълнява функции от бюджетно и финансово естество.

3 На 17 май 2010 г. Европейската служба за подбор на персонал (EPSO) публикува покана за изразяване на интерес EPSO/CAST/02/10 (наричана по-нататък „ПИИ“) с цел създаването на база данни на кандидати, които могат да бъдат наемани като служители на договор за изпълнение по-специално на задълженията на финансов асистент в рамките на Европейската комисия.

4 Според ПИИ назначените финансови асистенти ще поемат задачи, свързани с „изпълнителни функции, изготвяне на проекти, счетоводство и други технически задачи“, и следва да бъдат класирани във функционална група III, предвидена в член 80 от УРДС. По отношение на изискваното образование в ПИИ се посочва, че към датата на крайния срок за регистрация, т.е. 14 юни 2010 г., кандидатите трябва да имат най-малко „завършено средно образование, удостоверено с диплома, даваща право на достъп до висше образование, както и поне три години подходящ професионален опит“. Освен това в ПИИ са описани функциите на финансовия асистент и необходимите умения за тяхното изпълнение.

5 През 2010 г. жалбоподателят е издържал предвидените в ПИИ тестове за подбор за профила финансов асистент.

6 На 30 май 2011 г. EPSO започва етап на допълнителен подбор, за да може успешно преминалите процедурата, предвидена в ПИИ, да бъдат взети предвид при сключване на договор за неопределено време.

7 През 2011 г. жалбоподателят е издържал допълнителните тестове за подбор.

8 На 24 октомври 2011 г. комисията за подбор, създадена в рамките на СИЛ, е приела, че профилът и уменията на жалбоподателя отговарят „на равнището на компетентност, което се очаква от договорно нает служител във функционална група III“. Поради това СИЛ е поискала назначаването му като финансов асистент във функционална група III.

9 На 1 декември 2011 г. началникът на отдел „Услуги по кетъринг — Жилищно настаняване — Здравен център“ в СИЛ, под чието ръководство е работил жалбоподателят, изготвя докладна записка, в която приема, че действително изпълняваните от жалбоподателя задачи „представляват очевидно подходящ за преминаване във функционална група III професионален опит“. В същата докладна записка горепосоченият началник-отдел описва действително изпълняваните от жалбоподателя функции.

10 На 1 февруари 2012 г. началникът на отдел „Персонал — Комуникация — Конференции — Здраве и безопасност“ в СИЛ посочва до генерална дирекция (ГД) „Човешки ресурси и сигурност“ на Комисията: „[в]ъпреки че някои възлагани [на жалбоподателя] задачи могат да се изтълкуват като задачи от равнището [на тези, които са предвидени за функционална група] III, трябва да се има предвид, че [той] изпълнява основно административни задачи, [предвидени за функционална] група […] I“.

11 На 6 март 2012 г. ГД „Човешки ресурси и сигурност“ на Комисията уведомява СИЛ, че „[а]нализът [на] професионалния опит [на жалбоподателя] не [е] установил, че към 14 юни 2010 г. той [е] придобил три години професионален опит, равностоен на [задачите, предвидени за функционална група] III“. Поради това Комисията отказва да уважи искането на СИЛ да назначи жалбоподателя в качеството на финансов асистент във функционална група III (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

12 На 5 юни 2012 г. жалбоподателят подава административна жалба срещу обжалваното решение на основание член 90, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз, приложим за договорно наетите служители съгласно член 117 от УРДС.

13 На 11 септември 2012 г. органът, оправомощен да сключва договори (наричан по-нататък „ООСД“), отхвърля административната жалба. Всъщност според него както докладните записки на двамата началници на отдели в СИЛ — съответно от 1 декември 2011 г. и от 1 февруари 2012 г. — така и всички данни от служебното досие на жалбоподателя, в това число и описанието на заеманите от него длъжности, не позволяват да се приеме, че изпълняваните преди 14 юни 2010 г. задачи са „равностойни“ на [задачите, предвидени за функционална група] III“. Според ООСД повечето от тези задачи попадат във функционална група I или във функционална група II, но не и във функционална група III.

Искания на страните

14 Жалбоподателят моли Съда на публичната служба:

— да отмени обжалваното решение;

— да осъди Комисията да заплати обезщетение за имуществените вреди, които това решение му е причинило;

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

15 Комисията моли Съда на публичната служба:

— да отхвърли жалбата;

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

По исканията за отмяна

16 В подкрепа на исканията си за отмяна жалбоподателят посочва две правни основания. Първото правно основание е изведено от нарушение на член 82, параграф 2, буква б) от УРДС, на член 2, точка 1, буква в) от Общите разпоредби за изпълнение от 7 април 2004 г. относно процедурите, уреждащи наемането на работа и заетостта на договорно наетите служители в Комисията, публикувани в *Административни известия* № 49-2004 (наричани по-нататък „ОРИ от 2004 г.“), на член 1, точка 3, буква в) от приложение I към Общите разпоредби за изпълнение от 2 март 2011 г., на член 79, параграф 2 от УРДС, уреждащи условията за наемане на работа на договорно наетите служители, назначени в Комисията съгласно член 3а и член 3б от посочените Условия, публикувани в *Административни известия* № 33-2011 (наричани по-нататък „ОРИ от 2011 г.“), както и на разпоредбите на ПИИ. Второто правно основание е изведено от явна грешка в преценката.

17 С първото си правно основание жалбоподателят изтъква, че за преминаването във функционална група III в член 82, параграф 2, буква б) от УРДС, член 2, точка 1, буква б) от ОРИ от 2004 г. и член 1, точка 3, буква в) от приложение I към ОРИ от 2011 г., освен диплома за средно образование, се изисква само три години „подходящ професионален опит“. Изискването на Комисията, според което този опит следва да бъде „равностоен“ на изпълняваните в посочената функционална група задачи, не почивало на никакво правно основание. Според жалбоподателя ОРИ от 2004 г. и ОРИ от 2011 г. определяли по-строги изисквания от това за „три години подходящ опит“ единствено с цел класирането в степен на договорно наетите служители. Това обаче били допълнителни условия спрямо предвидения като минимално условие за назначаване професионален опит.

18 Комисията отговаря, че в член 82, параграф 2 от УРДС са определени само минималните условия и че тя следователно може да изисква по-високо ниво на квалификация. Впрочем изискването за „подходящ професионален опит“, съдържащо се в ОРИ от 2004 г. и в ОРИ от 2011 г., както и в ПИИ, би могло да се тълкува като изискване за опит на ниво, равностойно на това, което кандидатът желае да постигне, т.е. в случая опит на нивото във функционална група III. Това тълкуване намирало потвърждение в член 7, параграф 3 от ОРИ от 2004 г. На последно място, изискването за „подходящ професионален опит“, посочено в ПИИ, имало известна връзка със съдържащия се там профил на финансов асистент във функционална група III.

19 В тази връзка Съдът на публичната служба напомня, че макар администрацията да разполага с широка свобода на преценка, за да определи дали предишният професионален опит на даден кандидат може да бъде взет предвид при назначаването му като договорно нает служител във функционална група III, упражняването на това широко право на преценка трябва да се извършва по-специално при спазване на всички приложими разпоредби (Решение на Съда на публичната служба от 28 октомври 2010 г. по дело Fares/Комисия, F-6/09, точки 38 и 39).

20 Следва да се отбележи, че член 82, параграф 2 от УРДС гласи следното:

„Минималните изисквания за назначаване като договорно нает служител са:

[…]

б) за функционални групи II и III:

i) завършено висше образование, удостоверено с диплома, или

ii) завършено средно образование, удостоверено с диплома, даваща достъп до висше образование, както и подходящ професионален опит най-малко три години, или

iii) когато е в интерес на службата — професионално обучение или равностоен професионален опит.

[…]“.

21 Що се отнася до ОРИ, е необходимо да се определи кои от тях са приложими в настоящия случай — тези от 2004 г. или тези от 2011 г. — тъй като, макар да имат един и същ предмет, между тях съществуват нюанси, свързани по-специално с понятието „подходящ професионален опит“, което е изяснено в ОРИ от 2011 г.

22 В това отношение следва да се напомни, че законосъобразността на даден акт се преценява в зависимост от фактическите и правните обстоятелства към момента на приемането му (Решение на Първоинстанционния съд от 11 юли 2007 г. по дело Centeno Mediavilla и

др./Комисия, T-58/05, точка 151; Решение на Съда на публичната служба от 29 септември 2011 г. по дело Mische/Комисия, F-70/05, точка 70). ОРИ от 2011 г. обаче са приети и влезли в сила на 2 март 2011 г. и следователно са били приложими към момента, в който е прието обжалваното решение, а именно на 6 март 2012 г. Към тази дата ОРИ от 2011 г. вече са били отменили ОРИ от 2004 г. Действително към момента на публикуването на ПИИ и към 14 юни 2010 г., когато е трябвало да бъдат изпълнени условията за допускане, са били приложими ОРИ от 2004 г. Към този момент обаче ООСД не е взел никакво окончателно решение относно това дали жалбоподателят може да се позове на изисквания за назначаване във функционална група III подходящ опит. Освен това преходните разпоредби, съдържащи се в член 14 от ОРИ от 2011 г., решават проблема с успешното преминаване на изпитите за предварителен подбор преди влизането в сила на посочените ОРИ, въпроса за действащите договори, трудностите, които произтичат от задълженията въз основа на съдържащата се в ОРИ от 2004 г. дерогираща разпоредба, положението на младшите експерти в делегация и привличането на стипендианти.

23 От друга страна, преходните разпоредби, предвидени в член 14 от ОРИ от 2011 г., не се отнасят до въпроса за преценката относно минималните квалификации за назначаване, които се изискват при кандидатстване за длъжност на договорно нает служител в различните функционални групи, и специално във функционална група III. По принцип обаче преходната разпоредба подлежи на стриктно тълкуване, тъй като тя дерогира нормите и принципите с трайно значение, които биха били приложени незабавно в разглежданите случаи при липса на посочените Условия (Определение на Общия съд от 13 декември 2012 г. по дело Mische/Комисия, T-641/11 P, точка 45; Решение на Съда на публичната служба от 30 септември 2010 г. по дело Vivier/Комисия, F-29/05, точки 67 и 68 и цитираната съдебна практика и Решение на Съда на публичната служба по дело Toth/Комисия, F-107/05, точки 71 и 72 и цитираната съдебна практика). При липсата на особени обстоятелства, които да обосноват широкото тълкуване на член 14 от ОРИ от 2011 г., от гореизложеното следва, че към момента на приемане на обжалваното решение ООСД е трябвало да прецени придобития към 14 юни 2010 г. от жалбоподателя опит с оглед на ОРИ от 2011 г.

24 След това уточнение следва да се отбележи, че в член 1, параграф 3, буква в) от приложение I към ОРИ от 2011 г. е предвидено, че „минималните квалификации за назначаване на договорно нает служител“ са:

„[В]ъв функционална група III:

i. завършено висше образование, удостоверено с диплома;

или

ii. завършено средно образование, удостоверено с диплома, даваща достъп до висше образование, както и подходящ професионален опит […] три години. В този контекст професионалният опит се счита за подходящ, ако е придобит в една от сферите на дейност на Комисията […] след дипломата, даваща достъп до тази функционална група,

или

iii. по изключение и когато е в интерес на [службата] — равностойно професионално обучение или професионален опит; [с]ъвместната [к]омисия се уведомява ежегодно за прилагането на тази разпоредба“.

25 Съгласно установената съдебна практика, при тълкуването на разпоредба на правото на Съюза трябва да се взема предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (Решение на Съда от 17 ноември 1983 г. по дело Merck, 292/82,

точка 12; Решение на Общия съд на Европейския съюз от 8 юли 2010 г. по дело Комисия/Putterie-De-Beukelaer, T-160/08 P, точка 70; Решение на Съда на публичната служба от 10 март 2011 г. по дело Begue и др./Комисия, F-27/10, точка 40).

26 В случая е необходимо от самото начало да се отбележи, че като уточнява, че кандидатите трябва да имат „поне три години подходящ професионален опит“, ПИИ възпроизвежда терминологията, съдържаща се както в член 82, параграф 2, буква б) от УРДС, така и в член 1, параграф 3, буква в) от приложение I към ОРИ от 2011 г.

27 При липса на диплома за завършено висше образование, член 82, параграф 2, буква б) от УРДС изисква или „подходящ професионален опит“, когато лицето е завършило „средно образование, удостоверено с диплома, даваща достъп до висше образование“, или — ако случаят не е такъв — „професионално обучение или равностоен професионален опит“. В член 1, параграф 3, буква в) от приложение I към ОРИ от 2011 г. е възприето същото разграничение и то намира израз в различните езикови редакции на УРДС и на ОРИ от 2011 г. (по-конкретно, на немски език „einschlägige Berufserfahrung“ и „gleichwertige […] Berufserfahrung“, на английски език „appropriate professional experience“ и „equivalent level“, на италиански език „esperienza professionale adeguata“ и „esperienza professionale di livello equivalente“ и на нидерландски език „relevante beroepservaring“ и „gelijkwaardige beroepservaring“).

28 Следва обаче да се има предвид, че когато законодателят и административният орган в един и същ текст с общо приложение използват два различни термина, съображенията за последователност и правна сигурност не допускат те да получават еднакъв обхват. Това важи в още по-голяма степен, когато съответните термини имат различни значения в говоримия език. Именно такъв е случаят с прилагателните „подходящ“ и „равностоен“. В обичайния смисъл прилагателното „подходящ“ означава „съобразен с дадена цел“, което се потвърждава от член 1, параграф 3, буква в), подточка ii), второ изречение от приложение I към ОРИ от 2011 г. От друга страна, прилагателното „равностоен“ означава „с еднаква стойност“ и следователно има по-тесен смисъл.

29 Освен това от посоченото по-горе Решение по дело Fares/Комисия следва, че член 82, параграф 2, буква б), подточка iii) от УРДС трябва да се разбира в смисъл, че когато е в интерес на службата, институцията може да разреши достъп до длъжност във функционална група III на кандидат, който не притежава нито диплома за висше образование, нито диплома за средно образование, даваща достъп до висше образование, но който може да се позове на професионално обучение или професионален опит, които не отговарят на критериите, изложени в член 82, параграф 2, буква б), подточки i) и ii), но са равностойни на тях (Решение по дело Fares/Комисия, точка 19 по-горе, точка 50).

30 С други думи, в член 82, параграф 2, буква б), подточка iii) от УРДС, както и в член 1, параграф 3, буква в) от приложение I към ОРИ от 2011 г. и в ПИИ, чийто текст възпроизвежда техните разпоредби, изискването за равностойност препраща към критериите за образователна степен и евентуално за професионален опит, посочени в член 82, параграф 2, буква б), подточки i) и ii), а не пряко към задачите, предвидени за функционална група III, както твърди Комисията в обжалваното решение и в решението за отхвърляне на административната жалба.

31 На последно място, член 82, параграф 2, буква б) от УРДС е изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 г. за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности и Условията за работа на другите служители на тези Общности (ОВ L 124, стр. 1). Въпреки че в съображение 2 от този регламент се подчертава необходимостта за „Общностите [да] разполагат с висококвалифицирана европейска публична администрация“, от тази обща цел не може да се направи извод, че изискването за подходящ

професионален опит за получаване на достъп до длъжностите във функционална група III би трябвало да се разбира като по-стриктно изискване за равностоен опит на този, който може да се придобие единствено в посочената функционална група.

32 От гореизложеното следва, че член 82, параграф 2, буква б) от УРДС, член 1, параграф 3, буква в) от приложение I към ОРИ от 2011 г., както и ПИИ трябва да се тълкуват в смисъл, че кандидатът за назначаване като договорно нает служител във функционална група III трябва да може да се позове на три години опит, съобразен с предлаганите функции, без при това да им бъде равностоен.

33 Това тълкуване не се опровергава от член 7, параграф 3 от ОРИ от 2004 г., в който е уточнено следното: „[з]а да бъде взет предвид [с цел класиране в степен], професионалният опит трябва да е придобит в дейност, съответстваща поне на нивото на квалификация, изисквано за преминаване в съответната функционална група, и във връзка с една от сферите на дейност на институцията. Той се взема предвид, считано от датата, на която лицето отговаря на минималните квалификации, които се изискват, за да бъде то назначено, така както са определени в член 2 (включително — евентуално — на всяко изискване за професионален опит, предвидено в този член)“.

34 Не само че член 7, параграф 3 от ОРИ от 2004 г. вече не е бил в сила, когато е прието обжалваното решение, но и освен това той само уточнява, че за да бъде взет предвид с оглед класирането в степен на договорно наетите служители, професионалният опит трябва да е придобит в дейност, съответстваща поне на нивото на квалификация, изисквано за преминаване в съответната функционална група, т.е. в дейност, съответстваща на „подходящия професионален опит“ по член 2, параграф 1, точка б) от ОРИ от 2004 г.

35 Следователно в случая пред ООСД се е поставял въпросът дали с оглед на конкретното разглеждане на задачите, изпълнявани в предишната му дейност (Решение по дело Fares/Комисия, точка 19 по-горе, точки 63 и 64), към 14 юни 2010 г. жалбоподателят е придобил три години опит, подходящ за изпълнение на функциите на финансов асистент във функционална група III, така както са описани в ПИИ, а не дали е можел вече да се позове на опит, равностоен на така описаните функции.

36 От това следва, че като е отказал да назначи жалбоподателя в качеството на финансов асистент във функционална група III, с мотива че същият не е „придобил към 14 юни 2010 г. три години професионален опит, равностоен на [задачите, предвидени за функционална група] III“, ООСД е нарушил член 82, параграф 2, буква б) от УРДС, член 1, точка 3, буква в) от приложение I към ОРИ от 2011 г. и ПИИ.

37 Ето защо първото правно основание следва да бъде прието.

38 С второто си правно основание жалбоподателят твърди, че обжалваното решение е опорочено от явна грешка в преценката. Той поддържа, че професионалният му опит действително бил „равностоен“ на опита от изпълнението на задачи, предвидени за функционална група III, и значително надхвърлял трите изисквани години. В това отношение той се позовава на описанието на заеманите от него длъжности и на преценките на своите ръководители, съдържащи се в атестационните доклади за 2007 г., 2009 г. и 2010 г., както и на докладната записка от 1 декември 2011 г. на началника на отдела, под чието ръководство е работил.

39 Тъй като първото правно основание трябва да бъде прието и следователно ООСД е трябвало да се ограничи до проверка дали професионалният опит на жалбоподателя е можело да се квалифицира като „подходящ“ за изпълняване на функциите на финансов асистент във функционална група III, така както са описани в ПИИ, Съдът на публичната служба не би могъл да проверява дали Комисията е допуснала явна грешка в преценката, като е приела, че

жалбоподателят не може да се позовава на професионален опит, „равностоен на [задачите, предвидени за функционална група] III“, тъй като в противен случай самият той би основал съображенията си на неточна в правно отношение предпоставка.

По искането за обезщетение

40 Жалбоподателят поддържа, че обжалваното решение му е причинило имуществени вреди, тъй като при липсата на това решение през октомври 2011 г. той е щял да бъде назначен като договорно нает служител във функционална група III с по-високо възнаграждение от това, което е продължил да получава на длъжността си във функционална група I.

41 Все пак е необходимо да се отбележи, че обжалваното решение трябва да бъде отменено, поради това че ООСД е отказал да назначи жалбоподателя в качеството на финансов асистент във функционална група III въз основа на неправилно тълкуване на член 82, параграф 2, буква б) от УРДС, на член 1, точка 3, буква в) от приложение I към ОРИ от 2011 г. и на ПИИ. Освен това съгласно член 266 ДФЕС институцията, чийто акт е бил отменен, е длъжна „да предприеме необходимите мерки за изпълнение на решението“, на което тя е адресат. На последно място, ООСД разполага с широко право на преценка, когато трябва да провери дали дейностите, действително осъществявани от кандидата за назначаване като договорно нает служител на длъжност във функционална група III, могат да представляват подходящ професионален опит от поне три години.

42 При тези обстоятелства, тъй като с оглед на мотивите на настоящото решение Комисията следва отново да упражни правото си на преценка относно професионалния опит, на който се позовава жалбоподателят, Съдът на публичната служба не може, без да замени преценката на Комисията със собствената си преценка, да я осъди да заплати на жалбоподателя сума в размер на разликата между това, което същият е продължил да получава на длъжността си във функционална група I, и възнаграждението, което би получавал във функционална група III.

По съдебните разноски

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

44 От изложените в настоящото решение съображения следва, че Комисията е загубила делото в основната му част. Освен това жалбоподателят изрично е поискал 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 понесе направените от нея съдебни разноски и да бъде осъдена да заплати тези, направени от жалбоподателя.

По изложените съображения

СЪДЪТ НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА (трети състав)

реши:

1) **Отменя решението на Европейската комисия от 6 март 2012 г., с което се отказва назначаването на г-н Marques като договорно нает служител във функционална група III.**

2) **Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.**

3) **Осъжда Европейската комисия да понесе направените от нея съдебни разноски и да заплати тези, направени от г-н Marques.**

Van Raepenbusch Barents Bradley

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 25 септември 2013 година.

Секретар
W. Hakenberg

Председател
S. Van Raepenbusch