Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

3 юли 2019 година*

„Публична служба — Персонал на ЕИБ — Организация на службите — Освобождаване от служба — Достъп до електронната поща и информационните системи — Досъдебна процедура — Допустимост — Правна сигурност — Право на изслушване — Презумпция за невиновност — Окончателен доклад на OLAF — Задължение за мотивиране — Отговорност — Имуществени вреди — Неимуществени вреди“

По дело T-573/16

PT, член на персонала на Европейската инвестиционна банка, за когото се явява E. Nordh, адвокат,

жалбоподател,

срещу

Европейска инвестиционна банка (ЕИБ), за която се явяват първоначално G. Nuvoli, E. Raimond, T. Gilliams и G. Faedo, а впоследствие G. Faedo и M. Loizou, в качеството на представители, подпомагани от M. Johansson, B. Wägenbaur, адвокати, и J. Currall, barrister,

ответник,

с предмет искане на основание член 270 ДФЕС и член 50а от Статута на Съда на Европейския съюз, от една страна, за отмяна на решенията на ЕИБ от 13 април, 12 май, 16 юни и 20 октомври 2015 г., 6 юни 2016 г. и 7 февруари 2017 г. за освобождаване на жалбоподателя от служба, на решението на ЕИБ от 18 юни 2015 г. да блокира достъпа на жалбоподателя до електронната му поща и информационните системи на ЕИБ, както и на отказа на ЕИБ да му изпрати фишовете за заплати и решението ѝ да заличи името му от органиграмата, поместена на интранет сайта на ЕИБ, и от друга страна, за поправяне на вредите, които жалбоподателят твърди, че е претърпял,

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

състоящ се от: H. Kanninen (докладчик), председател, J. Schwarcz и C. Iliopoulos, съдии,

секретар: P. Cullen, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 23 януари 2018 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: шведски.

Решение [1]

[…]

III. От правна страна

[…]

Г. По същество

1. По исканията за отмяна

[…]

а) По първото твърдение по първото основание, а именно че е нарушен принципът на правната сигурност

[…]

2) По основателността на първото твърдение по първото основание

233 Следва да се припомни, че принципът на правната сигурност, неразделна част от който е принципът на предвидимост (вж. в този смисъл решение от 11 май 2017 г., Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, т. 135 и цитираната съдебна практика), е общ принцип на правото на Съюза. Този принцип цели да гарантира предвидимостта на правните положения и отношения, произтичащи от правото на Съюза (вж. решение от 4 май 2016 г., Andres и др./ЕЦБ, T-129/14 P, EU:T:2016:267, т. 35 и цитираната съдебна практика), и изисква всеки акт на администрацията, който произвежда правни последици, да бъде ясен и точен, за да могат заинтересованите лица да разберат недвусмислено правата и задълженията си и да действат съобразно с тях (вж. в този смисъл решение от 27 януари 2016 г., DF/Комисия, T-782/14 P, EU:T:2016:29, т. 45 и цитираната съдебна практика). Това изискване важи в частност когато съответният акт може да има неблагоприятни последици за заинтересованите лица (вж. в този смисъл решение от 11 май 2017 г., Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, т. 135).

234 В този смисъл, от една страна, принципът на правната сигурност изисква всеки акт, който има за цел да породи правни последици, да черпи своята задължителна сила от правна норма на Съюза, изрично посочена като правно основание (вж. решение от 11 май 2017 г., Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, т. 135 и цитираната съдебна практика). Това изискване се налага и във връзка със задължението за мотивиране (вж. в този смисъл решение от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет, C-370/07, EU:C:2009:590, т. 55).

235 Пропускът да се посочи точната разпоредба, действително може да не представлява съществен порок, когато правното основание на съответния акт може да се определи с помощта на други негови елементи. Изричното посочване все пак е необходимо, когато без него заинтересованите страни и съдът на Съюза не биха били сигурни кое точно е правното основание (решение от 14 юни 2016 г., Комисия/McBride и др., C-361/14 P, EU:C:2016:434, т. 48).

1 Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да бъдат публикувани.

236 От друга страна, принципът на правната сигурност изисква последиците на съответния акт да са предвидими (вж. в този смисъл решение от 12 юни 2015 г., Health Food Manufacturers' Association и др./Комисия, T-296/12, EU:T:2015:375, т. 86).

237 Обхватът на понятието за предвидимост обаче зависи до голяма степен от областта и съдържанието на съответния акт и от качеството на адресата му. Това понятие по-специално допуска заинтересованото лице да прибегне до компетентен съвет, за да може да оцени в разумна при наличните обстоятелства степен последиците, които могат да възникнат от този акт (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 28 юни 2005 г., Dansk Rørindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 219).

238 В случая следва да се отбележи, по примера на жалбоподателя, че понятието „освобождаване от служба“ няма изрична основа нито в Правилника за персонала от 2009 г., нито в който и да е друг текст от правото на Съюза. От данните в преписката не личи прибягването до мерки като освобождаването на жалбоподателя от служба да е обичайна или дори известна практика в рамките на ЕИБ, в частност и на институциите на Съюза като цяло. По време на срещите от 13 март и 15 юни 2015 г. впрочем изрично се изтъква „особеният“ характер на освобождаването на жалбоподателя от служба.

239 Нито в решението от 13 април 2015 г., нито в това от 12 май 2015 г. обаче се споменава правното основание, на което ЕИБ е възнамерявала да се позове, за да освободи жалбоподателя от служба. Тези особено кратки решения не посочват никаква правна норма, нито пък съдържат елементи, които биха позволили на жалбоподателя да изведе такова правно основание. Всъщност в решението от 13 април 2015 г. ЕИБ само споменава „обстановката на работното място“ на жалбоподателя, разследването на главния инспекторат и интереса на службата и на жалбоподателя и посочва без повече уточнения, че жалбоподателят е „временно освободен от служебните си задължения“ и че служебните му права остават непроменени. Решението от 12 май 2015 г. е още по-лаконично, тъй като в него просто се посочва, че разследването продължава, и се споменават интересите на жалбоподателя и на висшестоящите му и възможността за евентуално преназначаване на жалбоподателя.

240 Въпреки че в решенията от 13 април и 12 май 2015 г. правното основание за освобождаването на жалбоподателя от служба не е посочено, месеци наред ЕИБ не отговаря на исканията на жалбоподателя да получи разяснения в това отношение, като само го уведомява, чрез директора на дирекция „Социални взаимоотношения и административно обслужване“, че освобождаването му от служба не представлява временно отстраняване от длъжност по смисъла на член 39 от Правилника за персонала от 2009 г. В този смисъл не се оспорва, че ЕИБ не е отговорила на електронно писмо от 13 март 2015 г., с което жалбоподателят иска от нея изрично „да посочи правното основание на решението“ за освобождаване от служба, което ЕИБ възнамерява да приеме (вж. т. 224 по-горе). Едва на 16 юни 2015 г., тоест след изтичането на срока на действие на решенията от 13 април и 12 май 2015 г., и по изрично искане на представителя на жалбоподателя ЕИБ посочва, че освобождава жалбоподателя от служба въз основа на широкото право на преценка, с което разполага администрацията при организирането на своите служби, и на задължението ѝ за полагане на грижа.

241 При това положение преди 16 юни 2015 г. жалбоподателят не е можел, въпреки юридическото си образование и дори прибягвайки до компетентен съвет, да си изясни кое е правното основание на решенията от 13 април и 12 май 2015 г. Поради това следва да се заключи, че ЕИБ е оставила дълго време жалбоподателя в неяснота по отношение на обхвата на тези решения. Вследствие на това за него е било невъзможно да разбере недвусмислено правата и задълженията си и да действа съобразно с тях.

242 Това заключение се налага и поради това че както посочва жалбоподателят по същество, тълкуването, което в решенията от 13 април и 12 май 2015 г. ЕИБ дава на понятието за освобождаване (от служба) и на израза „освободен“ (от служебните си задължения), се отклонява значително от обичайното им значение. Всъщност в общоприетия му смисъл понятието „освобождаване (от задължение)“ означава позволение да не се върши предписаното. Що се отнася до термина „освободен“, в общоприетия му смисъл той съдържа идеята за снемане на задължения поради отпадането на изискването да се върши предписаното. В случая обаче ЕИБ използва понятието „освобождаване (от задължение)“ и термина „освободен“, за да опише забрана да се върши предписаното. Както ЕИБ изрично признава по време на съдебното заседание, жалбоподателят „не може да работи“ поради освобождаването му от служба. Кореспонденцията между жалбоподателя и ЕИБ свидетелства за тази неяснота. Така отговорът на жалбоподателя на служебно електронно писмо от 15 април 2015 г. му е коствал „предупреждение“ от страна на директора на дирекция „Финансов риск“ към ГД „Управление на рисковете“. Последният обаче не казва на жалбоподателя, че му е забранено да работи, а само че „официално не е на служба“ и че не се очаква от него да работи или да отговаря на електронните си съобщения.

243 Следователно поради непосочването на използваното правно основание решенията от 13 април и 12 май 2015 г. са в разрез с принципа на правната сигурност и със задължението за мотивиране.

244 За сметка на това решенията от 16 юни и 20 октомври 2015 г. ясно и точно посочват правното си основание или най-малкото съдържат данни, позволяващи на жалбоподателя сам да го изведе съвсем еднозначно.

245 Така в решението от 16 юни 2015 г. се посочва, наред с другото, следното:

„Освен това, що се отнася до отправеното от адвокатите Ви в писмото от 3 юни 2015 г. искане за изясняване на правното основание за освобождаването от служба, имайте предвид, че ЕИБ, като всяка друга институция на Съюза, разполага с широки дискреционни правомощия, що се отнася до организацията на службите и персонала си. Тези [правомощия] включват правомощието за освобождаване от служба, по-специално в съответствие със съдебната практика, когато администрацията е изправена пред нарушения на реда и спокойствието в службата. ЕИБ е длъжна да положи всички необходими усилия и да отговори с нужната бързина и грижа предвид обстоятелствата по случая, за да установи фактите и въз основа на тях да предприеме подходящите действия.

Затова при обстоятелства като наличните в случая [ЕИБ], от една страна, взема спешните временни административни мерки, които счита за необходими за възстановяване на спокойната работна обстановка в съответствие с изискванията за добро управление и за полагане на грижа. Тези мерки се вземат с грижата, която [ЕИБ] дължи, когато разглежда случаи на конкретни лица.

От друга страна, при сигнализирани случаи или обвинения [ЕИБ] се опитва бързо да установи релевантните факти, за да вземе евентуално допълнителни мерки. С оглед на естеството на случилото се [ЕИБ] положи особена грижа.

[…]

Настоящото потвърждение на освобождаването Ви от служба се основава главно на:

а) подчертан интерес на службата, който изисква официални защитни мерки от страна на [ЕИБ], за да се справи тя със създалата се на работното Ви място обстановка, при която отношенията Ви с висшестоящите са до такава степен недопустими, че правят вече невъзможно нормалното функциониране на службата. Възстановяване на нормалната работа в отдела вече не е възможно без разделянето Ви от вашите преки началници;

б) задължение за отчитане на интересите на началниците Ви, които са се почувствали застрашени от вашето поведение и не са били повече в състояние да изпълняват професионалните си задължения, докато сте в [ЕИБ];

в) задължение за отчитане на Вашите интереси в смисъл, че администрацията няма право да Ви излага на досег с лицата, срещу които сте отправили обвинения“.

246 В решението от 20 октомври 2015 г. се „потвърждава“ освобождаването на жалбоподателя от служба, посочва се, че въпросът с използваното правно основание вече е решен, и се уточнява следното:

„Освобождаването от служба е изцяло в правомощията на администрацията на [ЕИБ], и по-специално в прерогативите и компетентността на председателя [на ЕИБ] да управлява персонала на [ЕИБ] в официалното си качество на орган по назначаването съгласно [Протокол № 5 за устава на ЕИБ] и процедурния правилник на ЕИБ (член 23, параграф 3)“.

247 При все това фактът, че решенията от 16 юни и 20 октомври 2015 г. изрично определят или дават възможност на жалбоподателя лесно да установи използваното правно основание, сам по себе си не е достатъчен, за да се заключи, че тези решения са в съответствие с изискванията на принципа на правната сигурност. Все пак е необходимо, в съответствие със съдебната практика, цитирана в точки 233, 234 и 236 по-горе, жалбоподателят да е в състояние да прецени достатъчно точно обхвата, в частност времевия, на тези решения и съответно да определи колко дълго ще бъде освободен от служба. Това изискване важи с още по-голяма сила, тъй като продължително освобождаване от служба като това на жалбоподателя не само е равнозначно на решение за временно отстраняване от длъжност на основание член 39 от Правилника за персонала от 2009 г., доколкото лишава съответното лице от възможността да изпълнява задълженията си (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 16 декември 2015 г., DE/EMA, F-135/14, EU:F:2015:152, т. 39 и 40), но и може да има съществени неблагоприятни последици за служебното, административното и финансовото му положение.

248 Всъщност, на първо място, продължително освобождаване от служба като това на жалбоподателя може да окаже неблагоприятно въздействие върху служебните права на съответното лице. Доколкото му е забранено да работи, член на персонала на ЕИБ, който както жалбоподателя е освободен от служба за продължителен период от време, не може да бъде надлежно оценяван съгласно член 22 от Правилника за персонала от 2009 г., нито пък впоследствие повишен заради заслуги съгласно член 23 от същия правилник.

249 На второ място, продължително освобождаване от служба като това на жалбоподателя може да окаже неблагоприятно въздействие върху неговите имуществени права. Такъв би бил случаят дори когато заинтересованото лице, както жалбоподателя, получава заплата през целия период на освобождаването си от служба. Следва всъщност да се припомни, че възнаграждението на член на персонала на ЕИБ като жалбоподателя може да включва не само заплатата, а в частност и годишните премии, посочени в приложение II към Правилника за персонала от 2009 г. Доколкото обаче продължително освобождаване от служба като това на жалбоподателя е пречка за дълъг период от време да бъде оценявана работата на съответното лице (вж. т. 245 по-горе), същото на практика е лишено от възможността да получава такива премии. Тъй като

в такъв случай не може да бъде и повишено (вж. т. 248), то е лишено и от всякаква възможност да получи полагащото се при повишение увеличение на заплатата съгласно член 23 от Правилника за персонала от 2009 г.

250 На трето място, доколкото не му се възлага никаква задача, член на персонала на ЕИБ, който, както жалбоподателя, е освободен от служба за продължителен период от време, може, независимо от факта, че продължава да получава заплатата си, да твърди незачитане на неимуществените му интереси (вж. в този смисъл решение от 16 декември 2015 г., DE/EMA, F-135/14, EU:F:2015:152, т. 42) и на принципа на съответствие между степента и длъжността, съгласно който по естеството, значението и обхвата си функциите на длъжностно лице или служител на Съюза не бива да са доста по-незначителни от съответстващите на неговата степен и длъжност (решения от 23 март 1988 г., Hecq/Комисия, 19/87, EU:C:1988:165, т. 7 и от 28 май 1998 г., W/Комисия, T-78/96 и T-170/96, EU:T:1998:112, т. 104). Всъщност, противно на поддържаното от ЕИБ, този принцип съвсем не обхваща само решенията за преназначаване (вж. в този смисъл решение от 8 май 2008 г., Kerstens/Комисия, F-119/06, EU:F:2008:54, т. 45).

251 За разлика обаче не само от решенията от 13 април и 12 март 2015 г., чийто срок на действие е бил изрично ограничен до един месец, но и от решението за временно отстраняване от длъжност съгласно член 39 от Правилника за персонала от 2009 г., действащо за максимален срок от три месеца освен в случаите на наказателно преследване, решенията от 16 юни и 20 октомври 2015 г. не са по никакъв начин ограничени във времето. Разбира се, в тези решения се припомня, че освобождаването на жалбоподателя от служба е временно и се уточнява по същество, че краят му зависи от настъпването на бъдещо събитие. Същевременно следва да се отбележи, че датата на настъпване на това събитие не може да бъде определена достатъчно точно към момента на приемането на тези решения.

252 Всъщност в решението от 16 юни 2015 г. просто крайният момент на освобождаването на жалбоподателя от служба се обвързва с приключването на „официалното разследване“ на OLAF. Понятието „официално разследване“ не се съдържа в Регламент № 883/2013, нито в отменения с него Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 1999 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) (ОВ L 136, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 129). Същевременно от паметната записка от срещата на 15 юни 2015 г. е видно, че противно на впечатлението, което създават писмените изявления на жалбоподателя, това понятие препраща не към определеното в член 2, параграф 4 от Регламент № 883/2013 понятие „административно разследване“, а по-общо към процедурата пред OLAF, приключваща с изготвянето на доклад от разследването. Действително, на тази среща директорът на дирекция „Социални взаимоотношения и административно обслужване“ на ЕИБ уведомява жалбоподателя, че вероятно периодът на освобождаването му от служба ще продължи, докато OLAF изготви доклада си.

253 По същия начин в решението от 20 октомври 2015 г. просто крайният момент на освобождаването на жалбоподателя от служба се обвързва с приключването на „работата“ на OLAF. Понятието „работа“ не е използвано така нито в Регламент № 883/2013, нито в отменения с него Регламент № 1073/1999. С оглед обаче на съображенията, възприети в точка 252 по-горе, жалбоподателят е можел да разбере, че подобно на понятието „официално разследване“ понятието „работа“ се отнася общо до процедурата пред OLAF, приключваща с изготвянето на доклад от разследването.

254 Следва да се отбележи, че Регламент № 883/2013 не изисква от OLAF да изготви доклада от разследването в някакъв твърд срок. В този регламент само се посочва, без допълнителни уточнения, че OLAF изготвя доклада от разследването „след завършването“ или „след провеждането“ на административното разследване, което е дефинирано в член 2, параграф 4 от посочения регламент и чиято продължителността също не е обвързана с някакъв твърд срок.

Всъщност член 7, параграф 8 от този регламент предвижда, че ако дадено разследване не може да бъде приключено в рамките на 12 месеца, генералният директор на OLAF докладва при изтичането на посочените 12 месеца и на всеки шест месеца след това на надзорния съвет на OLAF, като посочва причините и корективните мерки, предвидени за ускоряване на разследването.

255 Изявленията на директора на дирекция „Социални взаимоотношения и административно обслужване“ на ЕИБ по време на срещата от 15 юни 2015 г. за изслушване на жалбоподателя преди приемането на решението от 16 юни 2015 г., потвърждават, че трудно може да се предвиди с каквато и да е точност или сигурност някакъв краен момент, свързан с приключването на процедурата пред OLAF. На тази среща директорът на дирекция „Социални взаимоотношения и административно обслужване“ на ЕИБ уведомява жалбоподателя, че вероятно периодът на освобождаването му от служба ще продължи, докато OLAF изготви доклада си, и че „се очаква това да се случи преди лятната ваканция, но че в това отношение не може да му се даде никаква гаранция, тъй като [ЕИБ] няма никакъв контрол върху процедурата на OLAF“.

256 При това положение жалбоподателят не е можел да определи с достатъчна точност времевия обхват на решенията от 16 юни и 20 октомври 2015 г. Следователно не му е било възможно недвусмислено да разбере правата и задълженията си и да действа съобразно с тях.

257 Следователно решенията от 16 юни и 20 октомври 2015 г. са, също както решенията от 13 април и 12 май 2015 г., в разрез с принципа на правната сигурност.

258 Не опровергава този извод доводът на ЕИБ, че тъй като не било възможно жалбоподателят да бъде преназначен в друг отдел или командирован в друга структура, освобождаването му от служба била единствената възможност, за да се сложи край на конфликта между него и началниците му. Широкото право на преценка, с което ЕИБ твърди, че разполага, за да организира своите служби с оглед на задачите, които са ѝ възложени, и за да назначава персонал на наличните длъжности с оглед на същите тези задачи, всъщност не е неограничено. Напротив, това право трябва да се упражнява в интерес на службата и при спазване на принципа на съответствие между степента и длъжността (вж. решение от 19 юни 2015 г., Z/Съд, T-88/13 P, EU:T:2015:393, т. 105 и цитираната съдебна практика), както и на задължението за полагане на грижа, общите принципи на правото на Съюза и основните права на заинтересованото лице (вж. в този смисъл решения от 13 декември 2017 г., HQ/OCVV, T-592/16, непубликувано, EU:T:2017:897, т. 26 и 27, от 2 май 2007 г., Giraudy/Комисия, F-23/05, EU:F:2007:75, т. 141 и от 9 октомври 2007 г., Bellantone/Сметна палата, F-85/06, EU:F:2007:171, т. 61). Следователно това право не е такова, че да позволява на администрацията да заобиколи изискванията на принципа на правната сигурност или на принципа на съответствие между степента и длъжността, за да отстрани жалбоподателя от работа за продължителен период от време, който не може да бъде определен с точност, и то при наличието на съществените неблагоприятни последици, описани в точки 247—250 по-горе.

259 Ако е смятала, че поведението на жалбоподателя представлява сериозно основание, достатъчно за уволнението му без предизвестие, ЕИБ е трябвало да образува дисциплинарно производство срещу жалбоподателя и временно да го отстрани от длъжност по силата на член 39 от Правилника за персонала от 2009 г. Ако обаче е смятала, както твърди на съдебното заседание, че поведението на жалбоподателя не попада в обхвата на тази разпоредба, но че по-нататъшното сътрудничество с него не е възможно, ЕИБ е трябвало, при спазване на приложимите правила, да прекрати договора му на основание член 16 от Правилника за персонала от 2009 г.

260 Поради това първото твърдение по първото основание следва да се приеме и съответно решенията от 13 април, 12 май, 16 юни и 20 октомври 2015 г. да се отменят.

[…]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

1) **Отменя решенията на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) от 13 април, 12 май, 16 юни и 20 октомври 2015 г., 6 юни 2016 г. и 7 февруари 2017 г. за освобождаването на РТ от служба, както и решението на ЕИБ от 18 юни 2015 г. да блокира достъпа на РТ до електронната му поща и информационните системи на ЕИБ.**

2) **Осъжда ЕИБ да заплати на РТ обезщетение за претърпените неимуществени вреди в размер на 25 000 EUR заедно с мораторни лихви, считано от датата на произнасяне на настоящото решение, по определения от Европейската централна банка (ЕЦБ) лихвен процент за основните операции по рефинансиране, увеличен с 3,5 пункта.**

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

4) **Осъжда ЕИБ да заплати съдебните разноски.**

Kanninen Schwarcz Iliopoulos

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 3 юли 2019 година.

Подписи

Съдържание

III. От правна страна 2

Г. По същество 2

1. По исканията за отмяна 2

а) По първото твърдение по първото основание, а именно че е нарушен принципът на правната сигурност 2

2) По основателността на първото твърдение по първото основание 2