Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

25 юни 2020 година*

„Обжалване — Арбитражна клауза — Персонал към международни мисии на Европейския съюз — Вътрешен конкурс — Неподновяване на трудов договор — Акт, който може да се отдели от договорния му контекст“

По дело C-730/18 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 23 ноември 2018 г.,

SC, за която се явяват A. Kunst, Rechtsanwältin, и L. Moro, avvocatessa,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

Eulex Kosovo, за която се явява E. Raoult, avocate,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot, председател на състава, M. Safjan, L. Bay Larsen (докладчик), C. Toader и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: E. Танчев,

секретар: M. Longar, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 ноември 2019 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 март 2020 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение

1 С жалбата си SC иска отмяна на определение на Общия съд на Европейския съюз от 19 септември 2018 г., SC/Eulex Kosovo (T-242/17, наричано по-нататък „обжалваното определение“, EU:T:2018:586), с което той отхвърля на основание членове 272 ДФЕС и 340 ДФЕС жалбата, с която, на първо място, се иска да се установи, че Eulex Kosovo не е изпълнила договорните и извъндоговорните си задължения по отношение на нея, на второ място, да се установи, че вътрешният конкурс, организиран от Eulex Kosovo през 2016 г. за заемане на длъжността прокурор (конкурс EK30077) (наричан по-нататък „вътрешният конкурс от 2016 г.“) и неподновяването на трудовия ѝ договор са незаконосъобразни, и на трето място, да ѝ бъде изплатено обезщетение за имуществени и неимуществени вреди, които настъпили поради нарушението на Eulex Kosovo на договорните и извъндоговорните ѝ задължения.

Правна уредба

2 Член 10, параграф 3 от Съвместно действие 2008/124/ОВППС на Съвета от 4 февруари 2008 година относно мисията на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово, Eulex Kosovo (ОВ L 42, 2008г., стр. 92) гласи:

„Условията на наемане на работа, както и правата и задълженията на членовете на международния или местния граждански персонал, са установени в сключените договори между ръководителя на мисията и членовете на персонала“.

Обстоятелствата, предхождащи спора

3 Мисията Eulex Kosovo е създадена със Съвместно действие 2008/124 и впоследствие е продължавана многократно.

4 SC е наета на работа от Eulex Kosovo като прокурор на основание на пет последователни срочни трудови договора в периода от 4 януари 2014 г. до 14 ноември 2016 г. Първите два договора съдържат арбитражна клауза, която определя „съдилищата в Брюксел“ (Белгия) за компетентни по произтичащите от договора спорове. Последните три договора в съответния им член 21 предвиждат компетентност на „Съда на Европейския съюз съгласно член 272 [ДФЕС]“ за споровете, произтичащи или свързани с договора.

5 Член 1.2 от последния договор между Eulex Kosovo и жалбоподателката предвижда, че „[с]ледните документи представляват неразделна част от договора (след потвърждаване): CONOPS/OPLAN, включително Кодексът за поведение (COC) и стандартните оперативни процедури („SOP“)“.

6 На 1 юли 2014 г. SC получава от прекия си ръководител уведомление за организирането на вътрешен конкурс за длъжността прокурор, тъй като по силата на оперативния план (наричан по-нататък „OPLAN“) броят на прокурорите трябва да бъде намален и член 4.3 от стандартизираните оперативни процедури във връзка с реорганизацията (наричани по-нататък „SOP във връзка с реорганизацията“) при такива обстоятелства предвиждат провеждането на конкурс. Вътрешният конкурс е проведен през лятото на 2014 г., но впоследствие е отменен.

7 На 24 юни 2016 г. с писмо от службата за човешки ресурси на Eulex Kosovo SC е уведомена, че през юли 2016 г. е предвиден нов вътрешен конкурс за длъжността прокурор поради намаляване на броя на наличните длъжности.

8 С писмо от 30 септември 2016 г. на началника на службата за човешки ресурси SC е информирана, че не е издържала вътрешния конкурс от 2016 г. (наричано по-нататък „решението относно вътрешния конкурс от 2016 г.“). Със същото писмо SC е уведомена, че трудовият ѝ договор, чийто срок изтича на 14 ноември 2016 г., няма да бъде подновен и че впоследствие ще ѝ бъдат съобщени условията във връзка с прекратяването на договора (наричано по-нататък „решението за неподновяване на трудовия договор“).

9 С писмо от 10 октомври 2016 г. SC подава жалба по административен ред до ръководителя на мисията срещу решението относно вътрешния конкурс от 2016 г. и решението за неподновяване на трудовия договор.

10 С писмо от 31 октомври 2016 г. ръководителят на мисията отхвърля жалбата по административен ред на SC.

Жалбата пред Общия съд и обжалваното определение

11 На 25 април 2017 г. SC подава в секретариата на Общия съд жалба, която по същество съдържа четири искания. С първото и второто искане се цели да се установи от Общия съд, че Eulex Kosovo не е изпълнила договорните и извъндоговорните си задължения. С третото искане SC иска от Общия съд да постанови, че решението относно вътрешния конкурс от 2016 г. и решението за неподновяване на трудовия договор са незаконосъобразни. Четвъртото искане е за осъждане на Eulex Kosovo да заплати обезщетение за имуществените и неимуществените вреди, които произтичали от неизпълнението на договорните и извъндоговорните ѝ задължения.

12 В подкрепа на жалбата си SC изтъква пет основания. Първото основание е нарушение на SOP във връзка с реорганизацията и на стандартните оперативни процедури относно подбора на персонал. Второто основание е нарушение на тези стандартизирани оперативни процедури, на Кодекса за поведение и дисциплина на Eulex Kosovo, на договорните принципи на справедливост и добросъвестност, както и на правото на добра администрация. Третото, четвъртото и петото основание по същество са нарушение на различни принципи на правото на Съюза и на решенията, приети от Eulex Kosovo. Освен това SC се позовава на договорната и извъндоговорната отговорност на Eulex Kosovo.

13 С отделна молба, подадена в секретариата на Общия съд на 24 август 2017 г., Eulex Kosovo повдига възражение за недопустимост на основание член 130, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд. На 20 октомври 2017 г. жалбоподателката представя становището си по този въпрос.

14 С обжалваното определение Общият съд, без да разглежда това възражение за недопустимост, отхвърля съгласно член 126 от Процедурния си правилник подадената от SC жалба като отчасти явно недопустима и отчасти явно лишена от всякакво правно основание.

15 За да установи явната недопустимост на третото искане в жалбата, на първо място, Общият съд е приел, че решението относно вътрешния конкурс от 2016 г. може да бъде отделено от контекста на трудовия договор между SC и Eulex Kosovo (наричан по-нататък „трудовият договор“). На второ място, Общият съд е приел, че решението за неподновяване на трудовия договор също може да бъде отделено от контекста на този договор. Въз основа на тези фактори, на трето място, Общият съд приема, че това искане трябва да се разглежда като искане за отмяна на основание член 263 ДФЕС и че такова искане трябва да се отхвърли като явно недопустимо, тъй като е просрочено от SC.

Искания на страните

16 С жалбата си SC иска от Съда:

– да отмени обжалваното определение,

– като главно искане, да уважи жалбата в първоинстанционното производство, с изключение на петото основание,

– при условията на евентуалност да върне делото за разглеждане от Общия съд,

– да осъди Eulex Kosovo да заплати съдебните разноски пред двете инстанции.

17 Eulex Kosovo иска от Съда:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди SC да заплати съдебните разноски.

По жалбата

18 SC изтъква пет основания в подкрепа на жалбата си. Първото основание е нарушение на член 272 ДФЕС. Второто основание е нарушение на този член, на правото на ефективни правни средства за защита и на принципа на равно третиране. Третото основание е нарушение на SOP във връзка с реорганизацията, правото на добра администрация, принципа на безпристрастност и задължението за мотивиране. Четвъртото основание е нарушение на членове 268 и 270 ДФЕС. Петото основание е нарушение на последните членове и на член 272 ДФЕС, както и на членове 31 и 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Доводи на страните

19 С третата част от второто основание, която следва да се разгледа най-напред, SC поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че решението относно вътрешния конкурс от 2016 г., както и решението за неподновяване на трудовия договор трябва да се считат за административни решения, които могат да бъдат отделени от този договор, и като вследствие на това е приел, че те не могат да бъдат оспорвани на основание член 272 ДФЕС.

20 Що се отнася, на първо място, до решението относно вътрешния конкурс от 2016 г., SC изтъква, че това решение е взето въз основа на SOP, свързани с реорганизацията. В този контекст Общият съд не можел основателно да приеме, че това решение не е било взето въз основа на трудовия договор, тъй като член 1.2 от този договор изрично предвижда, че стандартните оперативни процедури „са неразделна част от договора“ на същото основание като OPLAN.

21 При тези условия Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел, че SC не изтъква никакво основание, изведено от клаузите на договора между нея и Eulex Kosovo, докато тя всъщност изтъква няколко основания за нарушението на SOP, свързани с реорганизацията.

22 Що се отнася, на второ място, до решението за неподновяване на трудовия договор, SC поддържа, че по няколко дела Общият съд е постановил, че такова решение е свързано с договора. Само липсата в този договор на клауза, предвиждаща неговото подновяване, нямало никакво значение за основателността на този извод.

23 SC добавя, че подходът, възприет от Общия съд в обжалваното определение, би довел до систематична пречка за служителите на Eulex Kosovo да оспорят пред Съда по-голямата част от причинените им увреждания в областта на наемането на работа, и по-специално да поставят под въпрос най-сериозните решения, взети по отношение на тях. Подобен подход представлявал нарушение на член 47 от Хартата на основните права и на принципа на равно третиране.

24 Eulex Kosovo твърди, че възприетият от Общия съд подход е в съответствие с постоянната практика на Съда, съгласно която член 272 ДФЕС трябва да се тълкува ограничително.

25 Всъщност съдържащата се в трудовия договор арбитражна клауза се отнасяла само до споровете, произтичащи или свързани с този договор. Следователно единствено въпросите, които са неразривно свързани с него, били от компетентността на Общия съд на основание член 272 ДФЕС. Макар обаче мерките, приети за изпълнение на решенията на Съвета на Европейския съюз, действително да имат последици за служителите на Eulex Kosovo, те все пак би трябвало да се считат за административни актове, които могат да бъдат отделени от контекста на този договор.

26 Така решението относно вътрешния конкурс от 2016 г. произтичало от външно за Eulex Kosovo решение, а не от посочения договор. Това външно решение било пренесено към OPLAN, а впоследствие приложено в рамката, определена от стандартните оперативни процедури.

27 В това отношение не може да се приеме, че OPLAN и стандартизираните оперативни процедури представляват договорни документи. Безспорно от член 1.2 от трудовия договор следвало, че тези документи са неразделна част от договора. Ставало въпрос обаче за актове с общо приложение, които не се изчерпвали непременно с въпроси с договорен характер.

28 Що се отнася до решението за неподновяване на трудовия договор, Общият съд правилно основал изводите си на липсата в договора между Eulex Kosovo и SC на клауза относно подновяването му.

29 Освен това SC нямала основание да упреква Общия съд, че е отклонил най-общо своята компетентност, изведена от арбитражната клауза, тъй като той само отхвърлил иска като отчасти явно недопустим и отчасти явно лишен от всякакво правно основание, без да изключи възможността за предявяване на иск на основание член 263 ДФЕС.

Съображения на Съда

30 В самото начало следва да се припомни, че член 272 ДФЕС е специална норма, която позволява да се сезира съдът на Съюза по силата на арбитражна клауза, уговорена между страните за отнасящи се към публичното или частното право договори, при това без ограничение относно естеството на предявения пред съда на Съюза иск или жалба (решения от 26 февруари 2015 г., Planet/Комисия, C-564/13 P, EU:C:2015:124, т. 23 и от 7 ноември 2019 г., Rose Vision/Комисия, C-346/18 P, непубликувано, EU:C:2019:939, т. 99).

31 Освен това от постоянната практика на Съда следва, че жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС може да се подава срещу всички приети от институциите актове, независимо от техния характер или форма, чиято цел е да произведат задължително правно действие, което може да засегне интересите на жалбоподателя, като измени съществено неговото правно му положение (решение от 9 септември 2015 г., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Комисия, C-506/13 P, EU:C:2015:562, т. 16; вж. също в този смисъл решение от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264, т. 8).

32 При все това, както припомня Общият съд в точка 36 от обжалваното определение, при наличието на договор между жалбоподателя и някоя от институциите съдът на Съюза може да бъде сезиран с жалба на основание член 263 ДФЕС само ако обжалваният акт цели да произведе задължителни правни последици, излизащи извън договорното правоотношение между страните и които предполагат упражняването на публичноправни властнически правомощия, възложени на договарящата институция в качеството ѝ на административен орган (решения от 9 септември 2015 г., Lito Maieftiko Gynco, C-506/13, EU:C:2015:562, т. 20 и от 28 февруари 2019 г., Alfamicro/Комисия, C-14/18 P, EU:C:2019:159, т. 50).

33 В случая Общият съд приема съответно в точки 39 и 45 от обжалваното определение, че решението относно вътрешния конкурс от 2016 г. и решението за неподновяване на трудовия договор не намират основание в трудовия договор. От това той заключава в точка 46 от обжалваното определение, че макар SC изрично да е основала третото искане в първоинстанционната си жалба на член 272 ДФЕС, това искане е трябвало да бъде разгледано като искане за отмяна, направено на основание на разпоредбите на член 263 ДФЕС.

34 На първо място, за да констатира, че решението относно вътрешния конкурс от 2016 г. може да бъде отделено от трудовия договор, Общият съд най-напред отбелязва в точка 40 от обжалваното определение, че този конкурс е бил организиран от Eulex Kosovo вследствие на решението за намаляване на личния състав на тази мисия, произтичащо от одобрението на OPLAN от Съвета и от одобрението на плана за развръщане на Eulex Kosovo от командващия гражданските операции. Въз основа на това Общият съд стига до извода, че решението за организиране на посочения конкурс представлява административен акт, който не е бил приет на основание на трудовия договор.

35 По-нататък, в точка 41 от обжалваното определение Общият съд се основава на обстоятелството, че решението относно вътрешния конкурс от 2016 г. е прието от конкурсната комисия в рамките на описания в точка 40 от това определение режим, за да заключи в точка 42 от посоченото определение, че решението относно вътрешния конкурс от 2016 г. е извън контекста на договорното правоотношение между SC и Eulex Kosovo и произтича от упражняването на публичноправни властнически правомощия, възложени на Eulex Kosovo в качеството му на административен орган.

36 Следва обаче да се отбележи, от една страна, че като е приел, че решението относно вътрешния конкурс от 2016 г. се вписва в контекста на режима, определен от OPLAN и от плана за развръщане на Eulex Kosovo, Общият съд е описал непълно правната рамка, уреждаща приемането на това решение. Всъщност, както твърди SC и както впрочем признава Eulex Kosovo, условията и редът за организиране на този конкурс са определени отчасти и от SOP, свързани с реорганизацията.

37 От друга страна, що се отнася до договорния или нормативния характер на предвидените от OPLAN и SOP правила относно реорганизацията, от член 10, параграф 3 от Съвместно действие 2008/124 следва, че условията за наемане на работа, както и правата и задълженията на международния и местния граждански персонал се съдържат в договорите, сключени между Eulex Kosovo и членовете на персонала.

38 Безспорно е обаче, че член 1.2 от трудовия договор изрично предвижда, че OPLAN и стандартизираните оперативни процедури са неразделна част от този договор.

39 Следователно Общият съд е трябвало да тълкува член 1.2 от трудовия договор, за да прецени обхвата на тази разпоредба, и по-специално евентуалните последици от нея за договорния или нормативния характер по отношение на SC на правилата, съдържащи се в OPLAN и SOP във връзка с реорганизацията. Тъй като не е извършил такова тълкуване преди това, Общият съд не е имал основание да приеме, че индивидуално решение относно положението на SC в

структурата на Eulex Kosovo, прието в рамките на режим, определен по-специално от OPLAN и SOP във връзка с реорганизацията, поражда задължителни правни последици, които са извън договорното правоотношение между SC и Eulex Kosovo.

40 В това отношение констатацията, че решението относно вътрешния конкурс от 2016 г. е прието, за да се изпълни решението за съкращаване на личния състав на Eulex Kosovo, за което не се спори, че може да бъде отделено от контекста на трудовия договор, не позволява на Общия съд да се произнесе, като пропусне да определи и обхвата на член 1.2 от този договор.

41 Всъщност, след като член 10, параграф 3 от Съвместно действие 2008/124 предвижда, че правата и задълженията на международния персонал на Eulex Kosovo се определят с договор, поначало не може да се изключи, че общите решения относно организацията на Eulex Kosovo се изпълняват с индивидуални решения относно статута на членовете на този персонал и се вписват в договорните отношения между Eulex Kosovo и членовете на персонала.

42 От гореизложеното следва, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точка 42 от обжалваното определение се е произнесъл по отделимия от трудовия договор характер на решението относно вътрешния конкурс от 2016 г., без преди това да е дал тълкуване на член 1.2 от този договор.

43 На второ място, за да констатира, че решението за неподновяване на трудовия договор може да бъде отделено от този договор, в точка 45 от обжалваното определение Общият съд се основава на твърдението, че посоченият договор не съдържа клауза, предвиждаща неговото подновяване. От това Общият съд заключава, че решението да се предложи или не нов договор на SC, не произтича от клаузите на договора между нея и Eulex Kosovo, а мисията само извежда последиците от решението относно вътрешния конкурс от 2016 г.

44 В това отношение, от една страна, следва да се отбележи, че от направения в точка 42 от настоящото решение извод следва, че Общият съд няма основание да изведе съществуваща връзка между решението за вътрешния конкурс от 2016 г. и решението за неподновяване на трудовия договор, за да установи, че последното решение поражда задължителни правни последици, които са извън договорното правоотношение между SC и Eulex Kosovo.

45 От друга страна, макар обстоятелството, че трудовият договор не съдържа клауза, която изрично предвижда подновяването му при предварително определени обстоятелства, да е вероятно релевантно за преценката на основателността на подадената от SC първоинстанционна жалба, то не означава непременно, че законосъобразността на решението за неподновяване на този договор може да се преценява, без да се вземат предвид клаузите на посочения договор.

46 Така, като се има предвид, че от текста на член 4.3 от SOP относно реорганизацията, чийто договорен характер е трябвало да се прецени от Общия съд, следва, че този член установява връзка между резултатите от вътрешния конкурс и неподновяването на трудовия договор, законосъобразността на това решение трябва да се прецени с оглед на този член.

47 От това следва, че мотивите, изложени от Общия съд в точка 45 от обжалваното определение, са недостатъчни, за да обосноват извода, че решението за неподновяване на трудовия договор може да бъде отделено от контекста на този договор.

48 На трето място, съображението в точка 43 от обжалваното определение, че SC не изтъква никакво основание, твърдение за нарушение или довод, изведени от клаузите на трудовия договор, не е достатъчно, за да обоснове извода, до който е стигнал Общият съд.

49 Действително безспорно е, че в подкрепа на третото си искане SC се позовава в широк смисъл на различни нарушения на разпоредбите на SOP относно реорганизацията. Общият съд обаче не може да установи, че тези разпоредби нямат договорен характер по отношение на SC, без преди това да е дал тълкуване на член 1.2 от трудовия договор.

50 С оглед на всички гореизложени съображения следва да се заключи, че Общият съд не е имал основание да се позове на констатациите, направени в точки 42 и 45 от обжалваното определение, за да преквалифицира в точка 46 от това определение третото искане в първоинстанционната жалба и въз основа на това в точка 51 от посоченото определение да установи, че това искането е просрочено и поради това е недопустимо.

51 Поради това третата част от второто основание, изтъкнато от SC, следва да се уважи.

52 Тъй като в точки 54, 55, 71 и 72 от обжалваното определение Общият съд се основава на недопустимостта на третото искане в първоинстанционната жалба, за да отхвърли останалите искания от тази жалба, това определение следва да се отмени в неговата цялост, без да е необходимо да се разглеждат останалите части на второто основание, нито останалите основания за обжалване.

По жалбата пред Общия съд

53 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз в случай на отмяна на решение на Общия съд Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

54 Настоящият случай обаче не е такъв.

55 Всъщност, най-напред, с оглед на възприетото основание за отмяна Общият съд все още е компетентен да даде тълкуване на член 1.2 от трудовия договор, тъй като става въпрос за фактическа преценка (вж. в този смисъл решение от 29 октомври 2015 г., Комисия/ANKO, C-78/14 P, EU:C:2015:732, т. 23 и определение от 21 април 2016 г., Borde и Carbonium/Комисия, C-279/15 P, непубликувано, EU:C:2016:297, т. 30—32), за да се произнесе относно отделимия характер на този договор от решението относно вътрешния конкурс от 2016 г. и решението за неподновяване на посочения договор.

56 На следващо място, е важно да се подчертае, че Общият съд не е разгледал нито възражението за недопустимост, повдигнато от Eulex Kosovo, нито основателността на третото искане в първоинстанционната жалба, а това разглеждане би било необходимо, ако решенията, посочени в предходната точка от настоящото решение, бъдат счетени за свързани с договорното правоотношение между SC и Eulex Kosovo.

57 Накрая, ако в крайна сметка приеме, че това искане е допустимо, с оглед на съображенията, изложени в точка 52 от настоящото решение, Общият съд ще трябва да преразглежда останалите искания в тази жалба.

58 Ето защо делото следва да се върне на Общия съд за ново разглеждане.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) **Отменя определението на Общия съд на Европейския съюз от 19 септември 2018 г., SC/Eulex Kosovo (T-242/17, EU:T:2018:586).**

2) **Връща делото на Общия съд на Европейския съюз за ново разглеждане.**

3) **Не се произнася по съдебните разноски.**

Подписи