Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (първи състав)

14 декември 2018 година*

„Публична служба — Длъжностни лица — Реформа на Правилника — Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 — Видове длъжности — Преходни мерки относно класирането във видовете длъжности — Член 30 от приложение XIII към Правилника — Администратори в преход (AD 13) — Администратори (AD 12) — Повишаване на основание член 45 от Правилника, разрешено само в кариерния поток, съответстващ на заеманията вид длъжност — Достъп до вида длъжност „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“ само по реда на процедурата по член 4 и член 29, параграф 1 от Правилника — Равно третиране — Загуба на възможност за повишаване в по-висока степен — Оправдани правни очаквания“

По дело T-526/16

FZ, длъжностно лице на Европейската комисия, и други длъжностни лица на Европейската комисия, чиито имена са изброени в приложение[1] и за които се явяват T. Bontinck и A. Guillerme, адвокати,

жалбоподатели,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват първоначално J. Currall и G. Gattinara, впоследствие G. Gattinara и C. Berardis-Kayser и накрая G. Berscheid, G. Gattinara и L. Radu Bouyon, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Европейски парламент, за който се явяват първоначално N. Chemaï и M. Dean, а впоследствие L. Deneys, J. Steele и J. Van Pottelberge, в качеството на представители,

и от

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват първоначално M. Bauer и E. Rebasti, а впоследствие M. Bauer и R. Meyer, в качеството на представители,

встъпили страни,

* Език на производството: френски.

1 Списъкът на другите длъжностни лица на Европейската комисия се прилага само към текста на решението, който се изпраща на страните.

с предмет искане на основание член 270 ДФЕС за отмяна на решенията на Комисията, с които компетентният орган по назначаването на тази институция класира жалбоподателите във вида длъжност „администратор в преход“ или „администратор“, вследствие на което те губят възможността си за повишаване в по-висока степен, считано от 1 януари 2014 г., потвърдени с решенията на посочения орган от 3 юли, 17 юли и 6 август 2014 г.,

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав),

състоящ се от: I. Pelikánová, председател, P. Nihoul и J. Svenningsen (докладчик), съдии,

секретар: M. Marescaux, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание на 17 октомври 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

Обстоятелствата по спора

1 FZ и останалите девет жалбоподатели, чиито имена са изброени в приложение, са длъжностни лица на Европейската комисия във функционална група „администратори“ (AD) от степен AD 12 или AD 13.

2 Съгласно раздел А от приложение I към Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз в редакцията му, приложима от 1 май 2004 г. до 31 декември 2013 г. (наричан по-нататък „Правилникът от 2004 г.“), длъжностните лица във функционалната група „администратори“, класирани съгласно член 5 от посочения правилник, са можели да бъдат повишавани от степен AD 5 до степен AD 14 съгласно член 45 от посочения правилник — процедура, която „се изразява в назначаване на длъжностното лице на следващата по-висока степен във функционалната група, към която то принадлежи“ и при която „се избират само длъжностни лица, които са прослужили най-малко две години в своята степен, след сравнително съпоставяне на заслугите на отговарящите на условията за повишаване длъжностни лица“. Така при действието на този правилник длъжностно лице, заемащо длъжността „администратор“ от степен AD 12 или AD 13, е можело да бъде повишавано в по-висока степен съгласно член 45 от същия правилник.

3 Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г. за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и на Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (ОВ L 287, 2013 г., стр. 15) влиза в сила на 1 ноември 2013 г. Съображения 17, 18 и 19 от този регламент гласят следното:

„(17) Съветът поиска от Комисията да проучи и представи подходящи предложения по член 5, параграф 4, приложение I, раздел А и член 45, параграф 1 от Правилника за персонала [от 2004 г.] с цел да се установи ясна връзка между отговорности и степен и в контекста на повишаването да се наблегне повече на равнището на отговорностите при съпоставянето на постигнатото в работата.

(18) Като се има предвид това искане, уместно е повишаването в по-висока степен да зависи от личната отдаденост, подобряването на уменията и компетентностите, както и от изпълнението на задължения, чиято важност обосновава назначаването на длъжностното лице на тази по-висока степен.

(19) Кариерният поток във функционални групи [„администратори“ (AD) и „асистенти“ (AST)] следва да бъде преструктуриран по такъв начин, че най-високите степени да бъдат запазени за ограничен брой длъжностни лица, които поемат отговорности от най-високо равнище. Поради това повишаването на администраторите може да достига само до степен AD 12, освен ако те са назначени на конкретен пост над тази степен, а степени AD 13 и 14 следва да бъдат запазени за персонала, чиито функции са свързани със значителни отговорности. По същия начин, длъжностните лица от степен AST 9 могат да бъдат повишавани в степен AST 10 само в съответствие с процедурата по член 4 и член 29, параграф 1 от Правилника за персонала“.

4 Член 5, параграф 4 от Правилника за длъжностните лица в редакцията му, приложима от 1 януари 2014 г. (наричан по-нататък „новият правилник“ или „Правилникът“), гласи:

„В приложение I, раздел A [от новия правилник] се съдържа таблица на видовете длъжности, въз основа на която, след консултация с Комитета по правилника за персонала, органът по назначаването на всяка институция може да определя по-подробно задълженията и правомощията, свързани с всеки вид длъжност“.

5 От раздел A, точка 1 от приложение I към новия правилник, озаглавен „Видове длъжности във всяка функционална група съгласно предвиденото в член 5, параграф 4“, в частта, отнасяща се до функционална група AD, е видно, че:

– новоназначените длъжностни лица във вида длъжност „администратор“ могат да бъдат повишавани от степен AD 5 до степен AD 12,

– новоназначените длъжностни лица във вида длъжност „началник на отдел или равностойна длъжност“ могат да бъдат повишавани от степен AD 9 до степен AD 14 и

– новоназначените длъжностни лица във вида длъжност „съветник или равностойна длъжност“ могат да бъдат повишавани от степен AD 13 до степен AD 14.

6 От друга страна, член 45 от Правилника от 2004 г. е изменен, като в текста на тази разпоредба в новия правилник е добавено следното изречение: „Освен ако се прилага процедурата, предвидена в член 4 и член 29, параграф 1 [от Правилника], длъжностните лица могат да бъдат повишавани само ако заемат длъжност, която съответства на един от видовете длъжности, определени в приложение I, раздел A, за следващата по-висока степен“.

7 В рамките на преходните мерки, предмет на приложение XIII към новия правилник, член 30, параграф 1 от посоченото приложение гласи:

„Чрез дерогация от раздел A, точка [1] от приложение I за длъжностните лица на служба към 31 декември 2013 г. се прилага следната таблица на видовете длъжности във функционална група AD:

[…]	[…]
Началник на отдел или равностойна длъжност	AD 9—AD 14
Съветник или равностойна длъжност	AD 13—AD 14
Старши администратор в преход	AD 14
Администратор в преход	AD 13
Администратор	AD 5—AD 12

8 Член 30, параграфи 2, 3 и 4 от приложение XIII към новия правилник гласят следното:

„2. Считано от 1 януари 2014 г. органът по назначаването класира длъжностните лица, които към 31 декември 2013 г. са на служба във функционална група AD, по видове длъжности, както следва:

[…]

б) Длъжностни лица, които към 31 декември 2013 г. са били в степен AD 13 и които не са заемали длъжност „[н]ачалник на отдел[…] или равностойна длъжност[“] или „[с]ъветник[…] или равностойна длъжност[“], се назначават на длъжност „[а]дминистратор в преход“.

в) Длъжностни лица, които към 31 декември 2013 г. са били в степен от AD 9 до AD 14 и които са заемали длъжност „[н]ачалник на отдел[…] или равностойна длъжност[“], се назначават на длъжност „[н]ачалник на отдел или равностойна длъжност“.

г) Длъжностни лица, които към 31 декември 2013 г. са били в степен AD 13 или AD 14 и които са заемали длъжност „[с]ъветник[…] или равностойна длъжност[“], се назначават на длъжност „[с]ъветник или равностойна длъжност“.

д) Длъжностни лица, които към 31 декември 2013 г. са били в степен от AD 5 до AD 12 и които не са заемали длъжност „[н]ачалник на отдел[…] или равностойна длъжност[“], се назначават на длъжност „[а]дминистратор“.

3. Чрез дерогация от параграф 2 длъжностните лица в степен от AD 9 до AD 14, които имат специални отговорности, могат да бъдат назначени от органа по назначаване преди 31 декември 2015 г. на длъжност „[н]ачалник на отдел или равностойна длъжност“ или „[с]ъветник или равностойна длъжност“. Всеки орган по назначаване установява разпоредби за прилагане на настоящия член. Независимо от това, общият брой на длъжностните лица, които се ползват от тази разпоредба, не може да надвишава 5 % от длъжностните лица във функционална група AD към 31 декември 2013 г.

4. Класирането по длъжност е валидно до момента на възлагане на длъжностното лице на нова функция, която съответства на друг вид длъжност“.

9 На 16 декември 2013 г. Комисията приема Решение C(2013) 8968 окончателен за определяне на общи разпоредби за изпълнение на член 45 от новия правилник, публикувано в *Административни известия* бр. 55—2013 от 19 декември 2013 г. Съгласно член 3, второ тире от посочените общи разпоредби за изпълнение „[п]о отношение на дадено длъжностно лице може да бъде прието решение за повишаване [само] ако“ „към старта на процедурата по повишаване […] то заема длъжност, съответстваща на един от видовете длъжности за степента, в която може да бъде повишено, посочени в раздел A, член 30, параграф 1 от приложение I или в член 31, параграф 1 от приложение XIII към [новия] правилник“.

10 След влизането в сила на 1 януари 2014 г. на мерките, посочени в точки 3—9 по-горе, жалбоподателите от степен AD 12 са класирани във вида длъжност „администратор“, което означава, че кариерният им поток се вписва между степените AD 5 и AD 12, докато този от степен AD 13 е класиран във вида длъжност „администратор в преход“, която не дава право на повишаване в по-висока степен. Вследствие на това на 30 декември 2013 г. Органът по назначаването (наричан по-нататък „ОН“) на Комисията променя личните досиета на жалбоподателите в информационната система за управление на персонала, наречена „SysPer 2“ (наричана по-нататък „SysPer 2“), като отбелязва в тях новия вид длъжност, която заемат, вследствие на което, считано от 1 януари 2014 г., те вече не отговарят на условията за повишаване в по-висока степен.

11 Между 12 и 31 март 2014 г. осем от жалбоподателите подават поотделно на основание член 90, параграф 2 от Правилника жалба по административен ред срещу решенията на ОН както с общо, така и с индивидуално приложение, с които се блокира всякаква възможност за повишаване на жалбоподателите в по-висока степен в рамките на годишната процедура по повишаване, предвидена в член 45 от новия правилник.

12 На 11 и 24 април 2014 г. съответно останалите двама жалбоподатели, а именно GH и GC, подават поотделно аналогични жалби по административен ред.

13 С решения от 3 юли 2014 г., които са формулирани по идентичен начин, ОН отхвърля жалбите, подадени между 12 и 31 март 2014 г., с изключение на тази на GK, която е отхвърлена с решение на ОН от 17 юли 2014 г. Освен това с решение от 6 август 2014 г. ОН отхвърля жалбите по административен ред от 11 и 24 април 2014 г.

Производството и исканията на страните

14 На 20 октомври 2014 г. жалбоподателите подават в секретариата на Съда на публичната служба на Европейския съюз настоящата жалба, която е регистрирана първоначално под номер F-113/14.

15 С решение от 26 ноември 2014 г., след изслушване на страните, председателят на трети състав на Съда на публичната служба решава да спре производството по настоящото дело до влизането в сила на решенията, слагащи край на производствата по дела U4U и др./Парламент и Съвет (T-17/14) и USFSPEI/Парламент и Съвет (T-75/14).

16 На 10 декември 2014 г. и на 20 януари 2015 г. съответно Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент подават искания да бъдат допуснати да встъпят в производството в подкрепа на исканията на Комисията на основание член 86 от Процедурния правилник на Съда на публичната служба. Те са уведомени, че молбите им ще бъдат разгледани при възобновяването на производството.

17 В приложение на член 3 от Регламент (ЕС, Евратом) 2016/1192 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 година за прехвърляне на Общия съд на компетентността да разглежда като първа инстанция спорове между Европейския съюз и неговите служители (ОВ L 200, 2016 г., стр. 137) настоящото дело е прехвърлено на Общия съд на етапа, на който производството се е намирало към 31 август 2016 г., и по-нататък следва да бъде разгледано в съответствие с Процедурния правилник на Общия съд. Делото е регистрирано под номер T-526/16 и разпределено на първи състав.

18 След обявяване на решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет (T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489), а впоследствие и на решение от 16 ноември 2017 г., USFSPEI/Парламент и Съвет (T-75/14, EU:T:2017:813), и след констатацията, че тези решения не са обжалвани в срока, предвиден в член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, производството по настоящото дело е възобновено и поради това Комисията е приканена да представи писмена защита, което тя прави в предписания срок, а именно на 17 април 2018 г.

19 С решение от 19 април 2018 г. Парламентът и Съветът са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията на основание член 144 от Процедурния правилник.

20 На 31 май 2018 г. жалбоподателите внасят реплика в рамките на разрешеното от Общия съд второ представяне на писмени становища.

21 На 31 май 2018 г. Парламентът и Съветът внасят писмените си становища при встъпване, по които главните страни не представят становища.

22 След подаването на искане по дело FZ и др./Комисия (T-540/16) за съединяването му с настоящото дело, страните са изслушани по този въпрос и не повдигат възражения в това отношение.

23 Писмената фаза на производството приключва с представянето на дуплика на 17 юли 2018 г.

24 С решение от 18 септември 2018 г., след изслушване на страните, настоящото дело е съединено с дела T-525/16 (GQ и др./Комисия) и T-540/16 (FZ и др./Комисия) за целите на устната фаза на производството.

25 Устните състезания на страните са изслушани в съдебното заседание на 17 октомври 2018 г. В съдебното заседание Общият съд приканва Комисията в срок от две седмици да му предостави някои данни за актуалния статут на жалбоподателите. След предаването на отговора на Комисията на 31 октомври 2018 г. и на писмените становища на жалбоподателите на 13 ноември същата година приключва устната фаза на производството.

26 Жалбоподателите искат от Общия съд:

– главно:

  – да установи незаконосъобразността на член 45 от новия правилник и на приложение I към него, както и на свързаните с тях преходни мерки,

  – да отмени решенията на ОН както с общо, така и с индивидуално приложение, за блокиране на всякаква възможност за повишаването им, в качеството им на длъжностни лица от степен AD 12 или AD 13, в рамките на годишната процедура по повишаване за 2014 г.,

  – да осъди Комисията да заплати съдебните разноски;

– при условията на евентуалност:

  – да отмени решенията на ОН както с общо, така и с индивидуално приложение, за блокиране на всякаква възможност за повишаване на жалбоподателите, в качеството им на длъжностни лица от степен AD 12 или AD 13, в рамките на годишната процедура по повишаване за 2014 г.,

  – да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

27 Комисията иска от Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

28 Парламентът иска от Общия съд да отхвърли доводите на жалбоподателите, с които се цели да се установи неприложимостта на член 45 от новия правилник и на приложение от I към него, както и на свързаните с тях преходни мерки.

29 Съветът иска от Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

От правна страна

По допустимостта на жалбата

30 В самото начало, като стига до извода, че жалбата е допустима, Комисията подчертава, че тя всъщност се отнася само до решенията на ОН за класиране на жалбоподателите, в зависимост от случая, във вида длъжност „администратор в преход“ или „администратор“, влезли в сила на 1 януари 2014 г. Тя посочва все пак, че макар осем от жалбоподателите да са подали жалбите си по административен ред срещу тези увреждащи ги актове в предвидените в Правилника срокове, то това не се отнася за GH и GC. По отношение на последните тя застъпва виждането, че с оглед на член 57 от определение от 16 юли 2015 г., FG/Комисия (F-20/15, EU:F:2015:93), жалбите им по административен ред са подадени в рамките на трите месеца, считано от съобщаването от 14 април 2014 г.

31 В това отношение, като се има предвид, че наличието на увреждащ акт по смисъла на член 90, параграф 2 и на член 91, параграф 1 от Правилника е необходимо условие за допустимостта на всяка жалба на длъжностните лица срещу институцията, в която са назначени, при обстоятелствата в случая следва да се определи, на първо място, кои са актовете, които жалбоподателите желаят да оспорят с настоящата жалба, и да се прецени дали те представляват увреждащи ги актове (вж. в този смисъл решение от 28 април 2017 г., HN/Комисия, T-588/16, непубликувано, EU:T:2017:292, т. 39 и определение от 16 юли 2015 г., FG/Комисия, F-20/15, EU:F:2015:93, т. 43). По-нататък, като се има предвид, че допустимостта на жалба, подадена до Общия съд на основание член 270 ДФЕС и член 91 от Правилника, зависи от редовното протичане на досъдебната процедура и от спазването на предвидените за нея срокове (вж. решение от 28 април 2017 г., HN/Комисия, T-588/16, непубликувано, EU:T:2017:292, т. 36 и цитираната съдебна практика), следва да се прецени поотделно за всеки от тях дали са подали жалбите си по административен ред в предвидения в член 90, параграф 2 от Правилника срок.

32 В това отношение длъжностните лица, заемащи длъжност „администратор“ от степен AD 5—AD 13 към датата 31 декември 2013 г., са можели да бъдат класирани в различни видове длъжности, а именно „администратор в преход“, „администратор“, „съветник или равностойна длъжност“ или „началник на отдел или равностойна длъжност“ (вж. в този смисъл решения от 28 април 2017 г., HN/Комисия, T-588/16, непубликувано, EU:T:2017:292, т. 40 и от 16 юли 2015 г., EJ и др./Комисия, F-112/14, EU:F:2015:90, т. 43).

33 Следователно решенията на ОН да класира жалбоподателите, според случая, във вида длъжност „администратор в преход“ или „администратор“, взети на 30 декември 2013 г. и материализирани чрез въвеждането на бележка относно класирането на жалбоподателите в тези видове длъжности в личните им досиета в SysPer 2 (наричани по-нататък „обжалваните решения“), ги увреждат, тъй като те загубват, считано от 1 януари 2014 г., възможността да бъдат повишени в по-висока степен (вж. в този смисъл решения от 28 април 2017 г., HN/Комисия, T-588/16, непубликувано, EU:T:2017:292, т. 42 и цитираната съдебна практика и от 16 юли 2015 г., EJ и др./Комисия, F-112/14, EU:F:2015:90, т. 45).

34 Освен това, както признава Комисията, с изключение на случаите на GH и GC, тези решения са били оспорени от жалбоподателите по административен ред в срок от три месеца в съответствие с член 90, параграф 2 от Правилника.

35 Що се отнася до двамата жалбоподатели, подали жалбите си по административен ред съответно на 24 и 11 април 2014 г., те също не могат да се считат за просрочени, с оглед на тримесечния срок, предвиден в член 90, параграф 2 от Правилника. Всъщност се налага да се отбележи, че Комисията не може да потвърди на кои дати тези жалбоподатели са узнали за промяната, извършена на 30 декември 2013 г. в съответните им лични досиета в SysPer 2, тъй като в противоречие с членове 25 и 26 от Правилника тя не ги е уведомила за тези индивидуални решения, които ги засягат (вж. в този смисъл определение от 16 юли 2015 г., FG/Комисия, F-20/15, EU:F:2015:93, т. 46 и цитираната съдебна практика).

36 При тези условия, дори да се допусне, че тези двама жалбоподатели са узнали преди съответно 24 и 11 януари 2014 г. за промяната в SysPer 2 на заемания от тях вид длъжност, следва да се приеме, че формата, в която тези решения са били сведени до знанието им, би могла да ги въведе в грешка (вж. в този смисъл решение от 5 април 1979 г., Orlandi/Комисия, 117/78, EU:C:1979:109, т. 11).

37 При тези условия настоящата жалба трябва да бъде обявена за допустима в частта, с която се оспорват обжалваните решения. От друга страна, тъй като досъдебното производство е претърпяло развитие, следва да се вземат предвид мотивите, съдържащи се в решенията, с които се отхвърлят жалбите по административен ред на жалбоподателите, тъй като се предполага, че тези мотиви са в съответствие с мотивите на обжалваните решения (вж. в този смисъл решения от 9 декември 2009 г., Комисия/Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, т. 58 и 59 и от 16 януари 2018 г., SE/Съвет, T-231/17, непубликувано, EU:T:2018:3, т. 22).

По искането за установяване на незаконосъобразността на някои разпоредби от Правилника

38 Що се отнася до отправеното до Общия съд искане за установяване на незаконосъобразността на член 45 от новия правилник и на свързаните с него преходни мерки, следва да се припомни, че в рамките на искане за отмяна на отнасящо се до него индивидуално решение длъжностно лице или служител несъмнено може, на основание член 277 ДФЕС, да повдигне възражение за незаконосъобразност на акта с общо приложение, въз основа на който е прието това решение. Всъщност единствено съдът на Съюза е оправомощен в съответствие с тази разпоредба да

установява незаконосъобразността на акт с общо приложение и да урежда последиците от произтичащата от това неприложимост на обжалвания пред него индивидуален акт (решение от 27 октомври 2016 г., ЕЦБ/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, т. 49).

39 Установяването на незаконосъобразност от съда на Съюза съгласно разпоредбите на член 277 ДЕФС обаче няма действие erga omnes, тъй като, макар да води до незаконосъобразността на обжалваното индивидуално решение, то запазва в правния ред акта с общо приложение, без да засяга законосъобразността на другите актове, които са били приети въз основа на него и не са били оспорени в срока за обжалване (вж. в този смисъл решения от 21 февруари 1974 г., Kortner и др./Съвет и др., 15/73—33/73, 52/73, 53/73, 57/73—109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 и 135/73—137/73, EU:C:1974:16, т. 37 и 38 и от 27 октомври 2016 г., ЕЦБ/Cerafogli, T-787/14 P, EU:T:2016:633, т. 53).

40 От това следва, че в рамките на искане за отмяна на индивидуален увреждащ акт съдът на Съюза несъмнено е компетентен инцидентно да установява незаконосъобразността на разпоредбата с общо приложение, на която е основан обжалваният акт. Той обаче не е компетентен да установява това в диспозитива на решенията си (вж. в този смисъл решение от 21 октомври 2009 г., Ramaekers-Jørgensen/Комисия, F-74/08, EU:F:2009:142, т. 37).

41 Следователно, както с основание поддържа Комисията, отправеното до Общия съд искане за установяване на незаконосъобразността на член 45 от новия правилник и на приложение I към него, както и на свързаните с тях преходни мерки, трябва да бъде обявено за явно недопустимо, доколкото не е повдигнато като възражение за незаконосъобразност, подадено на основание член 277 ДФЕС и целящо отмяната на обжалваните решения.

По искането за отмяна

42 В подкрепа на искането за отмяна жалбоподателите изтъкват едно главно основание, а именно незаконосъобразност на член 45 от Новия правилник и на приложение I към него. При условията на евентуалност те повдигат още две основания, а именно, първо, нарушение на посочения член 45 и наличие на явна грешка в преценката, и второ, нарушение на задължението за мотивиране.

43 Подкрепяна от Парламента и Съвета, Комисията иска всички основания да бъдат отхвърлени по същество.

По първото основание — незаконосъобразност на член 45 от новия правилник и на приложение I към него

44 Според жалбоподателите предвидената в новия правилник уредба, а именно невъзможността длъжностните лица от степен AD 12 или AD 13, класирани във вида длъжност „администратор“ или „администратор в преход“, да бъдат повишавани в по-висока степен на основание член 45 от новия правилник, нарушава принципа на равно третиране, правото на кариерно развитие и принципа на пропорционалност, както и задължението за полагане на грижа. В този контекст те считат, че при назначаването си са имали неограничена възможност да бъдат повишавани до степен AD 14. В този смисъл посоченият член и приложение I към новия правилник засягали придобитите от тях права. Поради това те повдигат възражение за незаконосъобразност както на член 45 от новия правилник, така и на приложение I към него.

45 Подкрепяна от Парламента и Съвета, Комисията иска възражението за незаконосъобразност да бъде отхвърлено по същество.

46 Настоящото основание е разделено на шест части, които следва да бъдат разгледани последователно.

– По първата част от първото основание, отнасяща се до нарушение на принципите на равно третиране и на право на кариерно развитие

47 В подкрепа на първата част от първото основание жалбоподателите твърдят, че законодателят на Съюза е нарушил принципите на равно третиране и на право на кариерно развитие с оглед на член 5, параграф 5 от Правилника, съгласно който „[з]а длъжностните лица от една и съща функционална група се прилагат еднакви условия за назначаване и служебно развитие“.

48 В това отношение жалбоподателите считат, че уточнявайки в член 45 от новия правилник, че „[о]свен ако се прилага процедурата, предвидена в член 4 и член 29, параграф 1 [от Правилника], длъжностните лица могат да бъдат повишавани само ако заемат длъжност, която съответства на един от видовете длъжности, определени в приложение I, раздел A, за следващата по-висока степен“, законодателят на Съюза е нарушил принципите на равно третиране и на право на кариерно развитие, тъй като ограничавал жалбоподателите във видовете длъжност „администратор“ или „администратор в преход“, които не позволявали повече да бъдат повишавани в по-високата степен, запазена за длъжностните лица, заемащи вида длъжност „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“.

49 Според жалбоподателите те са подложени на неравно третиране в сравнение с администраторите, попадащи при все това в същата функционална група като тях, тъй като както администраторите от степени AD 5—AD 11, така и администраторите от степени AD 9—AD 13, упражняващи функциите на „началник на отдел или равностойна длъжност“ или на „съветник или равностойна длъжност“, ще продължат да се ползват от механизма за повишаване, основаващ се на съпоставяне на заслугите във времето, на длъжностните лица, заемащи такива степени и видове длъжности, докато в случая на жалбоподателите повишаването им в степени AD 13 или AD 14 щяло да бъде възможно само съгласно процедурата по член 4 и член 29, параграф 1 от Правилника, която не давала възможност за повишаване чрез доказване на заслугите във времето, тъй като се основавала преди всичко на оценката на уменията на длъжностните лица, проявяващи интерес да бъдат назначени на свободна длъжност „началник на отдел или равностойна длъжност“ или на „съветник или равностойна длъжност“.

50 Освен това, докато администраторите от по-ниски степени, AD 5—AD 11, имали гаранции за повишаване с оглед на броя на повишенията, които ОН трябва да разрешава всяка година в рамките на институцията, те от своя страна нямали сигурност относно броя на свободните позиции „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“, които ОН ще решава да отпусне годишно съгласно процедурата по член 4 и член 29, параграф 1 от Правилника. Нещо повече, в рамките на процедурата по назначаване на такива длъжности ОН разполагал с по-голямо право на преценка, отколкото в рамките на процедурата по повишаване, по-специално предвид липсата на участие на съвместния комитет по повишаването. Жалбоподателите добавят, че в рамките на посочената процедура по назначаване те се конкурирали не само с останалите администратори в Комисията, както е при съпоставянето на заслугите в процедурата по повишаване, а и с администраторите на другите институции, което намалявало шанса им да бъдат повишени.

51 В това отношение следва да се припомни, че правната връзка между длъжностните лица и администрацията е от нормативен, а не от договорен характер (вж. в този смисъл решение от 19 март 1975 г., Gillet/Комисия, 28/74, EU:C:1975:46, т. 4). Така правата и задълженията на длъжностните лица могат във всеки момент да бъдат изменени от законодателя на Съюза и в

този контекст законите, внасящи изменения в законодателна разпоредба, каквито са регламентите за изменение на Правилника, приети на основание член 336 ДФЕС, по принцип се прилагат, ако не е предвидено друго, спрямо бъдещите последици на положения, възникнали при действието на предишния закон, но не и при положения, възникнали и окончателно осъществени при действието на предишната правна норма, които създават придобити права (решения от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 60—62 и от 16 юли 2015 г., EJ и др./Комисия, F-112/14, EU:F:2015:90, т. 58).

52 Впрочем съгласно съдебната практика в контекста на реформата на Правилника правото се смята за придобито само когато правопораждащият факт е възникнал преди законодателната промяна, а това не е така, когато правопораждащият факт на правото не се е осъществил при действието на измененото законодателство. Ето защо когато, както в разглеждания случай, до влизане в сила на новия правилник длъжностни лица само са отговаряли на условията за повишение и повишението е зависело от решение на ОН за повишаване в по-висока степен, което той още не е приел, в случая към 1 януари 2014 г., такива длъжностни лица не могат да се позовават на придобито право във връзка със запазването на възможност за повишение след тази дата (вж. в този смисъл решения от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 63—65 и от 16 юли 2015 г., EJ и др./Комисия, F-112/14, EU:F:2015:90, т. 59).

53 Освен това длъжностните лица не могат да се позовават на принципа на защита на оправданите правни очаквания, за да възразят срещу прилагането на новоприета правна разпоредба, особено в област, в която законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка (решения от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 91 и от 16 юли 2015 г., EJ и др./Комисия, F-112/14, EU:F:2015:90, т. 60). Ето защо доводите на жалбоподателите, отнасящи се до нарушение на принципа на оправданите правни очаквания и незачитане на уж придобитото им право на повишаване в по-висока степен, предвид поставянето на таван за професионалното им развитие, което било решено от законодателя и/или от Комисията и което произтичало от класирането им във вида длъжност „администратор“ или „администратор в преход“, трябва да бъдат отхвърлени.

54 По-нататък, следва да се подчертае, че с оглед на широкото право на преценка, признато на законодателя на Съюза, в съображение 19 от Регламент № 1023/2013 и в раздел А, точка 1 от приложение I към новия правилник, той е бил в правото си да прецени, че занапред степените AD 13 и 14 следва да бъдат запазени само за ограничен брой длъжностни лица, в случая само за администраторите, упражняващи отговорности от високо равнище по смисъла на това съображение, а именно „значителни отговорности“.

55 По-специално, противно на поддържаното от жалбоподателите, законодателят на Съюза е можел да прецени, че достъпът до длъжност от степен AD 13 или AD 14 не би трябвало повече да се предоставя в процедурата за повишаване на администратори по член 45 от Правилника от 2004 г., която съгласно съдебната практика има за цел да адаптира кариерата на длъжностните лица в резултат на положените усилия и показаните заслуги, включително във времето (решения от 11 юли 2007 г., Konidaris/Комисия, T-93/03, EU:T:2007:209, т. 91 и от 16 юли 2015 г., EJ и др./Комисия, F-112/14, EU:F:2015:90, т. 72), а трябва занапред да се предоставя съгласно процедурата по назначаване, предвидена в член 4 и член 29, параграф 1 от новия правилник.

56 Всъщност тази процедура за заемане на свободна длъжност, предвидена в член 29, параграф 1 от Правилника, съгласно същата съдебна практика има за цел да намери — в интерес на службата, на длъжностното лице, на институцията или на други институции — длъжностното лице, което е най-способно да изпълнява функциите, присъщи на длъжността, която следва да бъде заета. Впрочем с оглед на целта си за оптимизиране на публичните разходи и за постигане на съответствие между функции и степен, законодателят на Съюза може да прецени, че подобна

процедура е в по-голяма степен годна да позволи на ОН да възложи най-важните и отговорни функции на ограничен брой длъжностни лица, които могат да докажат, че притежават най-подходящите професионални умения, в разглеждания случай на администраторите, способни да поемат отговорностите на „началник на отдел или равностойна длъжност“ и на „съветник или равностойна длъжност“, които обективно са по-важни от базовите административни отговорности.

57 Освен това следва да се подчертае, че ОН разполага с широко право на преценка при организацията и структурирането на службите си и съответно на равнището на отговорност на задачите, които счита за необходимо да повери на своите длъжностни лица и служители (вж. решение от 28 април 2017 г., HN/Комисия, T-588/16, непубликувано, EU:T:2017:292, т. 81 и цитираната съдебна практика), което предполага, че под контрола на бюджетния орган той има свободата да определя и оптимизира броя на „началниците на отдели или равностойните длъжности“ и на „съветниците или равностойните длъжност“, от които действително се нуждае.

58 В това отношение, обратно на твърдяното от жалбоподателите, изменението на Правилника в частта, отнасяща се до кариерната структура на администраторите, не противоречи на запазването на член 5, параграф 5 в новия правилник, съгласно който „[з]а длъжностните лица от една и съща функционална група се прилагат еднакви условия на назначаване и служебно развитие“. Всъщност съгласно новата кадрова рамка, независимо от датата на назначаването им или на встъпването им в длъжност, за всички администратори се прилагат еднакви условия за служебно развитие, а именно възможност за повишаване до степен AD 12 само по реда на механизма за повишаване по член 45 от новия правилник,и ако желаят да се развиват по-нагоре — възможност за това чрез заемане на длъжност, предполагаща високо равнище на отговорности, след провеждане на процедура, предвидена в член 4 и член 29, параграф 1 от новия правилник, организирана с цел да заемане на длъжности от видовете „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“.

59 Що се отнася до принципа кариерно развитие, следва да се припомни също че в правото на Съюза не е уреден изрично нито принцип на единство на кариерното развитие, нито принцип на кариерно развитие. За сметка на това в съдебната практика е изведен принцип на кариерно развитие, като специална форма на приложимия за длъжностните лица принцип на равно третиране (решение от 5 март 2008 г., Toronjo Benitez/Комисия, F-33/07, EU:F:2008:25, т. 87 и 88 и определение от 27 септември 2011 г., Lübking и др./Комисия, F-105/06, EU:F:2011:152, т. 81 и 82).

60 В това отношение от член 5, параграф 5 от Правилника несъмнено следва, че „[з]а длъжностните лица от една и съща функционална група се прилагат еднакви условия на назначаване и служебно развитие“. От член 45 от новия правилник обаче е видно, че законодателят на Съюза е решил, че считано от 1 януари 2014 г., „[о]свен ако се прилага процедурата, предвидена в член 4 и член 29, параграф 1, длъжностните лица могат да бъдат повишавани само ако заемат длъжност, която съответства на един от видовете длъжности, определени в приложение I, раздел A, за следващата по-висока степен“. Следователно, както е видно от съображение 19 от Регламент № 1023/2013, законодателят на Съюза е предвиждал при прилагането на член 5, параграф 5 от Правилника, който изисква „еднакви условия на назначаване и служебно развитие“ за всички администратори, да преструктурира кариерния поток на администраторите, възприемайки един базов кариерен поток на администраторите, в рамките на който те се развиват между степени AD 5—AD 12, и след това — специфични кариерни потоци, запазени за тези, които упражняват значителни отговорности, каквито са отговорностите на „началник на отдел или равностойна длъжност“ или на „съветник или равностойна длъжност“, позволяващи достъп до най-високите степени AD, а именно AD 13 и AD 14.

61 Както подчертава Съветът, като поставя изискването занапред длъжностните лица да могат да бъдат повишавани само ако заемат длъжност, която съответства на един от видовете длъжности за следващата по-висока степен, освен ако се прилага процедурата, предвидена в член 4 и член 29, параграф 1 от Правилника, законодателят на Съюза е предвидил ограничение, приложимо без разлика за всички функционални групи и в рамките на тези групи — за всички администратори и асистенти, независимо от датата на назначаването им или на встъпването им в длъжност.

62 Във всички случаи принципът на равно третиране, общ принцип на правото на Съюза, утвърден в членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз, приложим в правото на публичната служба на Съюза, е нарушен само когато две категории лица, във фактически и правни положения, които не се различават съществено, са третирани различно при класирането им и това различно третиране не е обективно обосновано. При прилагането на този принцип изследването на подлежащите на сравнение положения трябва да отчита всички характеризиращи ги обстоятелства (решение от 16 юли 2015 г., EJ и др./Комисия, F-112/14, EU:F:2015:90, т. 65; в този смисъл вж. също решения от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 76 и от 15 ноември 2011 г., Nolin/Комисия, T-58/11 P, EU:T:2011:664, т. 37 и 38).

63 Поради това следва да се прецени дали длъжностните лица от степен AD 12 или AD 13, класирани във видовете длъжности „администратор“ или „администратор в преход“, са в положение, сравнимо с това на длъжностните лица от по-ниските степени AD 5—AD 11, както и това на длъжностните лица от същата функционална група, но упражняващи функциите на „началник на отдел или равностойна длъжност“ или на „съветник или равностойна длъжност“, като последните две групи длъжностни лица могат, за разлика от жалбоподателите, да продължат да бъдат повишавани и след степени AD 12 или AD 13 на основание член 45 от новия правилник.

64 Що се отнася до длъжностните лица „администратори“ от степен AD 5—AD 11, които, подобно на жалбоподателите, не заемат длъжност „началник на отдел или равностойна длъжност“, нито „съветник или равностойна длъжност“, следва да се посочи, че те обективно не са в същото положение като длъжностните лица от степен AD 12 или AD 13, каквито са жалбоподателите, заемащи същата длъжност „администратор“, след като за разлика от последните все още не са достигнали най-високата степен, предвидена за вида длъжност, до която могат да бъдат повишавани.

65 Впрочем съгласно съдебната практика принципът на равно третиране предполага, че всички длъжностни лица, повишени в една и съща степен, при равни заслуги трябва да имат равни възможности за повишаване в по-висока степен (вж. решение от 16 юли 2015 г., EJ и др./Комисия, F-112/14, EU:F:2015:90, т. 70 и цитираната съдебна практика).

66 Така положението на жалбоподателите занапред трябва да се сравнява с това на длъжностните лица от степен AD 12 или AD 13, които заемат длъжностите „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“.

67 В това отношение, предвид естеството на функциите, възложени на началниците на отдели, съществено по-важни от тези на администраторите, които по-точно се намират под ръководството на тези началници на отдели, жалбоподателите не могат да поддържат, че се намират в сравнимо положение с това на тези началници на отдели, в случая тези от степен AD 12 или AD 13.

68 Що се отнася до „съветниците или равностойните длъжности“, от съдебната практика следва, че те, както и „началниците на отдели или равностойните длъжности“ или длъжностните лица, които ще бъдат наети в специалната категория за Комисията „старши експерт“, трябва да

изпълняват различни или допълващи функции спрямо тези на администраторите, дори управленски функции, включващи „значителни отговорности“ или евентуално по-важни отпреди, които са от такова естество, че могат да оправдаят факта, че съгласно новия правилник „правните съветници“ и „старшите експерти“ заемат длъжности от вида „съветник или равностойна длъжност“ от степен AD 13 с право на повишаване в степен AD 14, противно на случая на администраторите от степен AD 12 или AD 13 (вж. в този смисъл решение от 16 юли 2015 г., EJ и др./Комисия, F-112/14, EU:F:2015:90, т. 74).

69 Във всеки случай Общият съд счита, че жалбоподателите, включително и тези, упражняващи функциите на заместник-началници, не са доказали, че функциите, които са упражнявали към 31 декември 2013 г. са също толкова важни или по-важни от тези, упражнявани от началниците на отдели или съветниците от същата степен.

70 С оглед на изложените по-горе съображения първата част от първото основание трябва да бъде отхвърлена.

– По втората част от първото основание, отнасяща се до нарушение на принципа на пропорционалност

71 В подкрепа на втората част от първото основание жалбоподателите изтъкват, че блокирането на професионалното им развитие до степен AD 12 или AD 13, което според тях следва от новите разпоредби на Правилника, било непропорционално с оглед на заявената от законодателя на Съюза цел за запазване на най-високите степени за ограничен брой длъжностни лица, които поемат отговорности от най-високо равнище. От една страна, подобна цел била вече изпълнена посредством блокирането на достъпа до степени AD 15 и AD 16 за администраторите при действието на Правилника от 2004 г., доколкото тези степени са запазени само за директорите и генералните директори. От друга страна, разглежданата в случая на жалбоподателите мярка не можела да се счита за годна за постигане на твърдяната цел, тъй като ОН можел всяка година да преразглежда броя на степените, които да се считат за запазени за длъжностните лица, поемащи отговорности на високо равнище, изпълняващи функциите на „началник на отдел или равностойна длъжност“ или на „съветник или равностойна длъжност“, и по този начин необосновано да намалява възможностите за професионално развитие на длъжностните лица от функционалната група „администратори“, които не могат да стигнат до по-висока степен от AD 12, ако не бъдат назначени на такъв вид длъжност.

72 В това отношение следва да се припомни, че принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели. Що се отнася до съдебния контрол за спазването на тези условия, при упражняване на възложената му компетентност на законодателя на Съюза е признато широко право на преценка в областите, в които неговите действия предполагат той да направи избор както от политическо, така и от икономическо или социално естество и в които е призван да извършва комплексни преценки. Затова не е необходимо да се установява дали дадена мярка, приета в такава област, е била единствената възможна или най-добрата сред възможните мерки. Всъщност, когато законодателят на Съюза разполага с широко право на преценка, какъвто е случаят, когато приема изменения на Правилника и на Условията за работа на другите служители на основание член 336 ДФЕС, законосъобразността на тази мярка от гледна точка на принципа на пропорционалност може да бъде засегната само ако тя е явно неподходяща с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат (решение от 26 февруари 2016 г., Bodson и др./ЕИБ, T-240/14 P, EU:T:2016:104, т. 116 и 117).

73 В конкретния случай, що се отнася до разпоредбите на реформата, влезли в сила на 1 януари 2014 г. и разглеждани в настоящото дело, изглежда, че легитимната цел, която законодателят на Съюза си е поставил, е да направи така, че повишаването да зависи от личната отдаденост, подобряването на уменията и компетентностите, както и от изпълнението на задължения, чиято важност обосновава назначаването на длъжностното лице на тази по-висока степен.

74 Всъщност намерението на законодателя на Съюза е било да се намери разрешение на незадоволителното положение, констатирано на практика в рамките на публичната служба на Съюза, че невинаги съществува ясна връзка между отговорностите и степента на длъжностните лица. В това отношение от доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета от 30 март 2011 година относно еквивалентността между старата и новата кариерна структура (COM(2011) 171 окончателен) е видно по-специално че „[…] кариерна[та] структура [съгласно Правилника от 2004 г.] може да има по-голям ефект върху структурата на заплатите в рамките на отделите от първоначално предвиденото“ и че „[т]ака например не е невъзможно даден началник-отдел да получава по-малко от всички други длъжностни лица, които работят в отдела му, в това число и личния му асистент[; както и че н]ачалниците на отдели могат да бъдат назначавани на степен AD 9, докато администраторите могат да достигнат до степен AD 14 (т.е. пет степени по-високо в сравнение със само една степен по-високо, както беше по предишния Правилник за персонала), а секретарите/деловодителите могат да стигнат до степен AST 11 (две степени по-високо от степента на назначаване на началниците на отдели)“.

75 Ето защо според законодателя на Съюза занапред в контекста на повишаването трябва да се наблегне повече на равнището на отговорностите при съпоставянето на постигнатото в работата. В крайна сметка от Регламент № 1023/2013 недвусмислено следва, че законодателят е искал да прекрати предоставената с Правилника от 2004 г. възможност длъжностни лица неизбежно да бъдат повишавани в най-високите степени, без да може да се установи съответствие между възложените им отговорности и заеманата степен, в резултат на което е било възможно длъжностни лица във функционална група „администратори“ да получат степен AD 13 или AD 14, без непременно да поемат отговорности от високо равнище или по-големи такива.

76 С оглед на тази легитимна цел законодателят на Съюза е можел да прецени, без да наруши принципа на пропорционалност, че занапред степените AD 13 и AD 14, които дават право на особено високо възнаграждение, ще бъдат запазени само за администратори, които са поели отговорности на високо равнище. Всъщност подобна мярка изглежда подходящо средство за преодоляване на констатираното разминаване между, от една страна, високата степен, до която стигат някои администратори по реда на механизма за повишаване по член 45 от Правилника от 2004 г., основаващ се главно на заслугите във времето, а не на компетентностите и уменията на заинтересованите лица, и от друга страна, равнището на отговорностите, които са им възложени и които може да не са се променили във времето.

77 Изтъкнатото от жалбоподателите обстоятелство, че при действието на Правилника от 2004 г., що се отнася до функционалната група „администратори“, степените AD 15 и AD 16 са били запазени само за директорите и генералните директори, е ирелевантно. Впрочем следва да се отбележи, че в рамките на реформата, влязла в сила през 2014 г., законодателят на Съюза е имал за цел да премахне възможността до най-високите степени да се достига само по реда на механизма за повишаване по член 45 от Правилника както за администраторите, които вече нямат достъп до степени AD 13 и AD 14 по реда на този опростен механизъм, така и за „асистентите“ или „асистентите в преход“, при които достъпът до степени AST 10 и AST 11 чрез обикновено повишаване занапред също е премахнат и е заменен с механизма за назначаване-повишаване в длъжност „старши асистент“ съгласно процедурата по член 4 и член 29, параграф 1 от Правилника.

78 Предвид изложеното по-горе втората част от първото основание следва да бъде отхвърлена по същество.

– По третата част от първото основание, отнасяща се до нарушение на принципа на добра администрация и на задължението за полагане на грижа

79 В рамките на третата част от първото основание жалбоподателите поддържат, че при приемането на обжалваните решения ОН не е взел предвид в достатъчна степен техните интереси и по този начин е нарушил както принципа на добра администрация, така и задължението си за полагане на грижа. Освен това те възразяват срещу факта, че занапред ще трябва отново да държат изпити за проверка на уменията им да изпълняват функциите на „началник на отдел или равностойна длъжност“ или на „съветник или равностойна длъжност“, въпреки че не са сменяли функционалната група, че при наемането им ОН вече ги е подложил на подобни изпити за проверка на уменията и че са се доказвали в работата през цялата си кариера.

80 Що се отнася до твърдяното от жалбоподателите нарушение на принципа на добра администрация и на задължението за полагане на грижа, трябва да се констатира, че тези принципи не позволяват на ОН да нарушава разпоредбите на Правилника, които са приети от законодателя на Съюза и сами по себе си са задължителни за него, както и за всички останали органи по назначаването на другите институции, органи, служби и агенции на Съюза. По-специално задължението за полагане на грижа не може да се тълкува в смисъл, че ОН е длъжен да компенсира загубата на възможността за повишаване в степен AD 13 или AD 14, наложена с решението на законодателя на Съюза, чрез вътрешни мерки, целящи да се създадат повече длъжности за „началник на отдел или равностойна длъжност“ или на „съветник или равностойна длъжност“, тъй като подобен подход би означавал ОН директно да саботира волята на законодателя на Съюза, намалявайки желаното въздействие на мерките, които той е приел в рамките на реформата.

81 Всъщност от Регламент № 1023/2013 недвусмислено следва, че законодателят на Съюза е пожелал да прекрати предоставената с Правилника от 2004 г. възможност длъжностни лица неизбежно да бъдат повишавани в най-високите степени, без да може да се установи съответствие между възложените им отговорности и заеманата степен, в резултат на което е било възможно длъжностни лица от функционална група „администратори“ да получат степен AD 13 или AD 14, без непременно да поемат отговорности от високо равнище или по-големи такива.

82 Освен това ОН не е можел да класира жалбоподателите във видовете длъжности „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“. Всъщност към 31 декември 2013 г. те не са упражнявали функции, отговарящи на тези видове длъжности, така че, като се има предвид и че не са подали молби за класиране по дерогация, предвидена в член 30, параграф 3 от приложение XIII към новия правилник, той е трябвало да ги класира, съответно, във видовете длъжности „администратор“ или „администратор в преход“, на основание член 30, параграф 2 от приложение XIII към новия правилник (вж. в този смисъл определение от 16 декември 2015 г., Bärwinkel/Съвет, F-118/14, EU:F:2015:154, т. 56).

83 Следователно, въпреки изтъкнатите от жалбоподателите трудности, засягащи възможността им, вече по-ограничена, да достигнат степен AD 13 или AD 14 с оглед на по-строгите и селективни правила за достъп до тези видове длъжности, ОН не е можел да възпрепятства прилагането на новите разпоредби на Правилника в името на принципа на добра администрация или на задължението за полагане на грижа.

84 Следователно третата част от първото основание следва да бъде отхвърлена по същество.

– По четвъртата част от първото основание, отнасяща се до нарушение на придобити права

85 В подкрепа на четвъртата част от първото основание жалбоподателите изтъкват, че като премахва възможността да бъдат повишени в степен AD 13 или AD 14 съгласно процедурата по повишаване по член 45 от новия правилник, законодателят на Съюза е нарушил придобитото им право заслугите им да бъдат съпоставяни с тези на всички длъжностни лица от степен съответно AD 12 или AD 13.

86 В това отношение е достатъчно да се припомни, че когато, както в разглеждания случай, до влизане в сила на новия правилник длъжностни лица само са отговаряли на условията за повишаване и повишаването е зависело от решение на ОН, което той още не е приел, в случая към 1 януари 2014 г., такива длъжностни лица не могат да се позовават на придобито право във връзка със запазването на възможност за повишаване след тази дата (вж. в този смисъл решения от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 63—65 и от 16 юли 2015 г., EJ и др./Комисия, F-112/14, EU:F:2015:90, т. 59). По този въпрос съдебната практика на Международната организация на труда (МОТ), която няма отношение към Правилника, е ирелевантна (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2017 г., Arango Jaramillo и др./ЕИБ, T-482/16 RENV, EU:T:2017:901, непубликувано, т. 113).

87 Освен това жалбоподателите нямат основание валидно да твърдят, че ограничаването на достъпа до степен AD 13 или AD 14 чрез повишаване по член 45 от новия правилник само за лица, които след приключването на процедурата по член 4 и член 29, параграф 1 от Правилника са избрани да заемат длъжностите „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“, които предстои да се овакантят, „засяга очевидно базовите условия за наемане, годни са можели да повлияят на решението [им] да постъпят и да останат [на работа] в институциите“ на Съюза.

88 Всъщност съгласно новия правилник длъжностните лица от степен AD 12 или AD 13, каквито са жалбоподателите, не са лишени от достъп до по-високите степени AD 13 и AD 14, но за да ги достигнат, трябва да притежават качествата, които ОН изисква и които според него отговарят на очакванията към титулярите на длъжности „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“. Следователно не става дума за блокиране на професионалното им развитие, а както поддържа Съветът, за промяна на условията за повишаване в най-високите степени във функционалната група на администраторите, в разглеждания случай след като бъдат избрани да заемат нова длъжност, която предполага реални високи отговорности, обосноваващи съответното високо равнище на заплащане. Така жалбоподателите запазват възможността си да участват в процедура по подбор на основание член 4 и член 29 от Правилника, за да заемат длъжност от по-висока степен (вж. в този смисъл решение от 28 април 2017 г., HN/Комисия, T-588/16, непубликувано, EU:T:2017:292, т. 86). Впрочем именно това са направили повечето от жалбоподателите, а за половината от тях този подход е дал възможност да бъдат назначени на експертна длъжност, която дава право на повишаване в по-високите степени AD 13 и AD 14.

89 За изчерпателност следва да се отбележи, че при всяко положение законодателят на Съюза е предвидил, на основание член 30, параграфи 5—9 от приложение XIII към новия правилник увеличаване при определени условия на възнагражденията на длъжностните лица от степен AD 12 или AD 13, каквито са жалбоподателите, и нещо повече, в приложение на параграфи 10 и 11 от този член 30, ако впоследствие от тях се изисква да заемат длъжността „началник на отдел“, те могат да я запазят или да им позволи да бъдат назначени в по-благоприятна стъпка.

90 С оглед на изложеното по-горе четвъртата част от първото основание следва да бъде отхвърлена.

– По петата част от първото основание, отнасяща се до неспазване на процентите, предвидени в член 9 от приложение XIII и в раздел Б от приложение I към новия правилник

91 В петата част от първото основание жалбоподателите изтъкват, че новите разпоредби на Правилника нарушават правилата и принципите, приложими по отношение на процентите на повишенията, предвидени в раздел Б от приложение I към новия правилник и в член 9 от приложение XIII към посочения правилник, доколкото те вече не могат да се ползват от тези проценти и следователно да разчитат на повишаване в по-висока степен.

92 В това отношение трябва да се констатира, че тези доводи не могат да бъдат приети. Всъщност именно за да гарантира по-голямо съответствие между степен AD 13 или AD 14 и равнището на отговорност на длъжностните лица от тези степени, законодателят на Съюза премахва възможността достъпът до тях да става само по реда на механизма за повишаване по член 45 от Правилника, който преди това е гарантирал до известна степен автоматично, че определен брой администратори от степен AD 12 или AD 13 ще бъдат повишавани ежегодно в степен AD 13 или AD 14, без непременно да поемат отговорности от високо равнище или по-големи отговорности.

93 Ето защо е било логично законодателят на Съюза да предвиди, че вследствие на това при действието на новия правилник броят на длъжностите „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“ няма да бъде определен точно в зависимост от приложимите проценти в процедурата по повишаване. Всъщност мярката, приета в контекста на реформата на Правилника, цели обратното — този впрочем ограничен брой вече да се определя от ОН в зависимост от действителните нужди от длъжностни лица на високо равнище, които трябва да заемат такъв вид длъжност, а не автоматично.

94 Освен това след като изключването на възможността процедурата по повишаване по член 45 от Правилника да се прилага за достигане до степен AD 13 или AD 14 не противоречи на принципа на равно третиране, в настоящия случай не е необходимо да се проверява дали механизмите, които обикновено се прилагат в процедурата по повишаване, е трябвало да обхванат и процедурата по член 4 и член 29, параграф 1 от Правилника.

95 Впрочем, от една страна, целта на реформата на Правилника предполага по естеството си броят на длъжностите от степени AD 13 и AD 14 да бъде ограничен до длъжностните лица, поемащи отговорности на високо равнище, по-специално чрез изваждане на тези длъжности от общия механизъм за повишаване.

96 От друга страна, ОН има задължението да определя броя на длъжностите „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“, от които се нуждае, профилите на уменията, които следва да се търсят за тези позиции, и освен това да получи съответното разрешение от бюджетния орган да създаде такива позиции. В случай че законодателят на Съюза беше решил обаче да задължи ОН всяка година да създава определен брой длъжности от този вид, за да осигури повишаването на длъжностните лица от степени AD 12 или AD 13, каквито са жалбоподателите, това щеше косвено да доведе до повторно въвеждане на системата за повишаване, която от негова гледна точка не позволява да се гарантира, че повишаването в най-високите степени, като степените AD 13 и AD 14, зависи от личната отдаденост, подобряването на уменията и компетентностите и от поемането на отговорности на високо равнище.

97 Тези съображения важат в още по-голяма степен за процентите, предвидени в раздел Б от приложение I към Правилника, които, както Комисията правилно подчертава, във всички случаи се предвиждало да се прилагат само до 30 април 2011 г.

98 Предвид изложеното по-горе петата част от първото основание трябва да бъде отхвърлена.

– По шестата част от първото основание, отнасяща се до нарушение на „договора“, сключен между синдикалните или професионалните организации и Съвета при приемането на предходната реформа на Правилника

99 В шестата част от първото основание жалбоподателите изтъкват, че с приемането на Регламент № 1023/2013 законодателят на Съюза и Комисията са нарушили член 10 от Правилника, който предвижда консултация с Комитета по Правилника по всяко предложение за изменението му. Всъщност безспорно са били извършени консултации с този комитет по първоначалното предложение на Комисията. То обаче не съдържало предложението за блокиране на кариерното развитие на администраторите от степени AD 12 и AD 13, тъй като това предложение било добавено едва след предложението на Парламента в резолюция от 2 юли 2013 г. С оглед на съществения характер на внесеното изменение в първоначалното предложение на Комисията обаче е следвало да бъдат проведени нови консултации с Комитета по Правилника, което не е било направено.

100 Освен това законодателят на Съюза и Комисията са нарушили споразумението, сключено между Съвета и синдикалните или професионалните организации (наричани по-нататък „СПО“) в рамките на предходната реформа на Правилника от 2004 г., и по-общо не са изпълнили задължението си за надлежно съгласуване със СПО, по-специално за извършване на действително допитване чрез предоставяне на необходимата информация. Впрочем, що се отнася по-специално до блокирането на професионалното развитие на администраторите от степен AD 12 или AD 13, не бил проведен никакъв диалог и в крайна сметка СПО били недостатъчно и зле информирани за предвижданите промени в рамките на реформата на Правилника. Въз основа на това жалбоподателите стигат до извода, че са нарушени членове 27 и 28 от Хартата на основните права.

101 В това отношение Общият съд вече се е произнесъл, че макар Комисията да се е възползвала от правото си на законодателна инициатива, като е представила предложението за изменение на Правилника пред Парламента и Съвета на 13 декември 2011 г., тя все пак не е упражнила това правомощие за изменение на посоченото предложение. Всъщност, дори Комисията да беше участвала в тристранните преговори, проведени в рамките на въпросната обикновена законодателна процедура, фактът, че тристранните преговори, проведени на етапа на първото четене от Парламента, са довели, с участието на Комисията, до компромис между Парламента и Съвета, целящ изменение на предложението за изменение на Правилника, не може да се счита за изменение на посоченото предложение на самата Комисия по смисъла на съдебната практика, произтичаща от решение от 11 юли 2007 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия (T-58/05, EU:T:2007:218). Освен това приемането на първо четене от Парламента на текст, внесъл промяна в предложението за изменение на Правилника, също не може да бъде приравнено на изменение от самата Комисия на първоначалното ѝ предложение (решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 136—139).

102 Така, Комисията не е била длъжна да се консултира отново с Комитета по Правилника съгласно член 10 от него нито след приключването на тристранните преговори, проведени на етапа на първото четене от Парламента, нито след приемането от негова страна на предложението ѝ на първо четене (вж. в този смисъл решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 140).

103 Освен това Общият съд вече е постановил, че споразумението, сключено между Съвета и СПО в контекста на приемането на реформата, довела до приемането на Правилника от 2004 г., на което се позовават жалбоподателите, се отнася единствено до тази реформа и следователно последващото приемане на Регламент № 1023/2013 не може да представлява нарушение на това

споразумение, тъй като приемането на подобен довод би означавало да се засегне компетентността на законодателя на Съюза, предвидена в член 336 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 16 ноември 2017 г., USFSPEI/Парламент и Съвет, T-75/14, EU:T:2017:813, т. 86—89).

104 Що се отнася до въпроса дали СПО са били информирани и консултирани в достатъчна степен в рамките на процедурата по приемане на новия правилник, включително с оглед на членове 27 и 28 от Хартата на основните права, Общият съд вече се е произнесъл подробно по него, като е дал изчерпателни отговори на твърденията за нарушения, формулирани в това отношение от редица СПО, в решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет (T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 120—174), и от 16 ноември 2017 г., USFSPEI/Парламент и Съвет (T-75/14, EU:T:2017:813, т. 96—124).

105 Впрочем при липса на съществено нов довод, различен от доводите, които самите СПО са изложили подробно и подкрепили с доказателства по делата, приключили с постановяването на двете посочени в точка 104 по-горе решения, шестата част от първото основание следва да бъде отхвърлена със същите мотиви като изложените в тези две решения, в очакване на които беше спряно разглеждането на настоящото дело.

106 Предвид отхвърлянето на шестте му части, първото основание трябва да бъде отхвърлено изцяло.

По второто основание — нарушение на член 45 от новия правилник и явна грешка в преценката

107 В подкрепа на второто основание, повдигнато при условията на евентуалност, жалбоподателите се позовават на „нарушение на член 45 от Правилника и явна грешка в преценката“, което по същество е насочено срещу приетото от законодателя на Съюза съображение 19 от Регламент № 1023/2013. По същество те изтъкват, че след като „твърдото ядро“ на системата за повишаване, уредена в посочения член 45, не е било променено с този регламент, законодателят на Съюза е бил длъжен да спазва принципите, залегнали в основата на тази система, и следователно не е можел да изключи възможността жалбоподателите да бъдат повишени в по-висока степен въз основа на сравнителна оценка на заслугите им. В този смисъл съображение 19 противоречало на член 45 от Правилника.

108 Подкрепяна от Парламента и Съвета, Комисията иска основанието да бъде отхвърлено по същество.

109 В това отношение следва да се припомни, че законодателят на Съюза може във всеки момент да измени Правилника с регламенти, приети на основание член 336 ДФЕС (вж. определение от 23 април 2015 г., Bensai/Комисия, F-131/14, EU:F:2015:34, т. 40 и цитираната съдебна практика). Впрочем, когато реши да направи това, той не може да бъде упрекван в нарушение на същия този правилник, доколкото именно той е автор и на Правилника, и на промените в него и следователно посоченият правилник не го обвързва, както биха го обвързвали текстове от по-висок ранг като Договора.

110 От друга страна и във всеки случай, дори да се предположи, че третото основание може да се разглежда като възражение за незаконосъобразност на съображение 19 от Регламент № 1023/2013, както и че това възражение е допустимо, макар че съгласно съдебната практика едно съображение само по себе си не може да бъде предмет на жалба за отмяна (определение от 17 септември 2014 г., Afepadi и др./Комисия, T-354/12, непубликувано, EU:T:2014:798, т. 32), трябва да се констатира, че именно чрез приемането на това съображение, както и на изменението на член 45 от Правилника, законодателят на Съюза ясно е изразил желанието си да измени процедурата по повишаване по член 45 от Правилника от 2004 г., правейки я

неприложима за администраторите от степени AD 12 и AD 13, които не упражняват функциите на „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“, които занапред трябва да бъдат заемани след процедура по назначаване на основание член 4 и член 29, параграф 1 от Правилника. В това отношение, противно на поддържаното от жалбоподателите, законодателят изрично е добавил в текста на член 45 от новия правилник изречение, с което изключва прилагането на тази процедура към положения като тези на жалбоподателите, при които длъжностните лица са достигнали най-високата степен, предвидена за заемания от тях вид длъжност.

111 Следователно второто основание трябва да бъде отхвърлено.

По третото основание — нарушение на задължението за мотивиране

112 В рамките на третото основание, изтъкнато при условията на евентуалност, жалбоподателите упрекват Комисията, че не е изпълнила задължението за мотивиране, като не е предоставила повече обяснения, в допълнение към обясненията, изложени от законодателя на Съюза в съображения 17—19 от Регламент № 1023/2013, относно причините, поради които е било прието, че те не упражняват отговорности от най-високо равнище и занапред могат да бъдат повишавани в степен AD 13 или AD 14 само ако съгласно процедурата по назначаване по член 4 и член 29, параграф 1 от Правилника достигнат длъжност „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“.

113 Подкрепяна от Парламента и Съвета, Комисията иска основанието да бъде отхвърлено по същество.

114 В това отношение следва да се припомни, че задължението за мотивиране, предвидено в член 25, втора алинея от Правилника, който просто възпроизвежда общото задължение, прогласено в член 296 ДФЕС, има за цел, от една страна, да се даде на заинтересованото лице достатъчно информация, за да прецени дали актът е обоснован, или евентуално има порок, който е основание за оспорване на валидността му пред съда на Съюза, и от друга страна, да се даде възможност на последния да упражни контрол за законосъобразността на този акт. От това следва, че по принцип мотивите трябва да бъдат съобщени на заинтересованото лице едновременно с увреждащото го решение, както и че липсата на мотиви не може да бъде поправена от факта, че мотивите на решението са станали известни на заинтересованото лице в хода на производството пред съда на Съюза (решения от 26 ноември 1981 г., Michel/Парламент, 195/80, EU:C:1981:284, т. 22, и от 28 февруари 2008 г., Neirinck/Комисия, C-17/07 P, EU:C:2008:134, т. 50).

115 Все пак тези принципи трябва да се прилагат, като се вземе предвид, че досъдебната фаза подлежи на развитие, при което административната жалба и нейното изрично или мълчаливо отхвърляне са неразделна част от сложна процедура, като изготвянето на акта, с който се определя окончателната позиция на институцията, приключва едва с приемането на отговора на ОН на административната жалба (вж. в този смисъл решение от 21 май 2014 г., Mocová/Комисия, T-347/12 P, EU:T:2014:268, т. 33, 34 и 45).

116 В този контекст Общият съд припомня, че допълването на мотивите във фазата на приемане на решението, с което се отхвърля жалбата по административен ред, е в съответствие с целта на член 90, параграф 2 от Правилника, съгласно който самото решение, постановено по жалбата по административен ред, трябва да бъде мотивирано. Всъщност логиката на тази разпоредба предполага, че в случай на недостатъчни мотиви или дори при липсата на такива, органът, който трябва да се произнесе по административната жалба не трябва да е обвързан само от

мотивите на решението, предмет на обжалване по административен ред (решение от 7 юли 2011 г., Longinidis/Cedefop, T-283/08 P, EU:T:2011:338, т. 72 и от 21 май 2014 г., Mocová/Комисия, T-347/12 P, EU:T:2014:268, т. 35).

117 В разглеждания случай ОН не е изложил конкретни мотиви към обжалваните решения. Всъщност като цяло той се е ограничил да приложи новите разпоредбите на Правилника, влезли в сила на 1 януари 2014 г., като в случая на жалбоподателите това предполага те да бъдат класирани във вида длъжност „администратор“ или „администратор в преход“, което се изразява на практика в промяна в личните им досиета в SysPer 2, считано от тази дата.

118 В отговор на жалбите, които жалбоподателите подават по административен ред, ОН обаче е обяснил, че подходът му е бил да приложи тези разпоредби на Правилника, приети от законодателя на Съюза, без да разполага с право на преценка в това отношение, и подробно им е разяснил предизвикателствата и условията за изпълнение на реформата на Правилника, влязла в сила през 2014 г. Подобни разяснения на ОН обаче са достатъчни с оглед на задължението му за мотивиране, предвидено в член 25, втора алинея от Правилника, в качеството му на автор на обжалваните решения, приети при упражняване на обвързана компетентност.

119 Доколкото с настоящото основание жалбоподателите упрекват законодателя на Съюза, че е нарушил задължението си за мотивиране по член 296 ДФЕС, вече е било прието по-специално във връзка със съображения 17—19 от Регламент № 1023/2013, че мотивите за измененията на член 45, както и на приложения I и XIII към новия правилник, отнасящи се до кариерната структура на персонала, излагат по ясен и недвусмислен начин съображенията на Парламента и на Съвета и така дават възможност на жалбоподателите да се запознаят с основанията за приетата мярка, а на Общия съд — да упражни своя контрол (вж. в този смисъл решение от 15 септември 2016 г., U4U и др./Парламент и Съвет, T-17/14, непубликувано, EU:T:2016:489, т. 182 и 183).

120 Освен това от новата кадрова рамка ясно следва, че само ако ОН реши, в зависимост от своите потребности, да създаде длъжности „началник на отдел или равностойна длъжност“ или „съветник или равностойна длъжност“, до които — ако трябват да бъдат запълнени на основание член 4 и член 29 от Правилника, длъжностните лица „администратори“ или „администратори в преход“ от степен AD 12 или AD 13, каквито са жалбоподателите, ще имат възможност да заявят интереса си да бъдат повишени в рамките на процедурата, предвидена в член 45 от Новия правилник. От друга страна, от решенията за отхвърляне на жалбите по административен ред също така ясно следва, че ОН не е признал, че жалбоподателите са упражнявали също толкова важни функции, колкото обикновено се упражняват от „началник на отдел или равностойна длъжност“ или от „съветник или равностойна длъжност“.

121 От изложените по-горе съображения следва, че третото основание трябва да бъде отхвърлено. Поради това жалбата трябва да бъде отхвърлена изцяло.

По съдебните разноски

122 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

123 Тъй като жалбоподателите са загубили делото, те трябва да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

124 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

125 Парламентът и Съветът понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда FZ и останалите длъжностни лица на Европейската комисия, чиито имена са изброени в приложение, да заплатят съдебните разноски.

3) Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз понасят направените от тях съдебни разноски.

Pelikánová Nihoul Svenningsen

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 декември 2018 година.

Секретар
E. Coulon

Председател