Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (девети състав)

26 октомври 2017 година*

„Публична служба — Длъжностни лица — Cedefop — Повишаване — Процедура за повишаване за 2015 г. — Решение жалбоподателят да не бъде повишен в степен AD 12 — Членове 44 и 45 от Правилника — Съпоставяне на заслугите — Задължение за мотивиране — Мълчаливо отхвърляне на жалбата по административен ред — Отговорност“

По дело T-601/16

Georges Paraskevaidis, с местожителство в Одергем (Белгия), за когото се явява S. Pappas, адвокат,

жалбоподател,

срещу

Европейски център за развитие на професионалното обучение (Cedefop), за който се явява M. Fuchs, в качеството на представител, подпомагана от A. Duron, адвокат,

ответник,

с предмет жалба на основание член 270 ДФЕС, с която се иска, от една страна, отмяна на решението на директора на Cedefop от 4 ноември 2015 г. жалбоподателят да не бъде повишен в степен AD 12 в рамките на процедурата за повишаване за 2015 г., и от друга страна, обезщетение за вреди, които жалбоподателят твърди, че е претърпял в резултат от това решение,

ОБЩИЯТ СЪД (девети състав),

състоящ се от: S. Gervasoni, председател, L. Madise и R. da Silva Passos (докладчик), съдии,

секретар: E. Coulon,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

Обстоятелствата по спора

1 Жалбоподателят, г-н Georges Paraskevaidis, е титуляризиран като длъжностно лице в Генералния секретариат на Съвета на Европейския съюз на 1 юли 1988 г. със степен A 7. На 15 юли 1996 г. той е командирован в Европейския център за развитие на професионалното обучение (Cedefop), в който започва работа като срочно нает служител, изпълняващ функциите на администратор, а впоследствие заема длъжност като ръководител на администрацията.

2 Считано от 1 януари 1999 г., жалбоподателят е преместен в Cedefop, където става титуляризирано длъжностно лице със степен A 5, стъпка 2. През 2002 г. е преназначен на длъжността консултант по административната реформа.

3 При промяната на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“), в сила от 1 май 2004 г., жалбоподателят е класиран във функционална група администратори (AD) със степен AD 11.

4 След като е командирован в Европейската агенция за възстановяване (EAB) на 1 септември 2003 г., на 16 януари 2007 г. жалбоподателят се връща отново в Cedefop като ръководител на служба „Финанси и обществени поръчки“. Към този момент е класиран в степен AD 11, стъпка 5.

5 На 1 март 2011 г. жалбоподателят достига стъпка 8, най-високата в рамките на степен AD 11. Поради това той иска да бъде повишен в степен AD 12, най-напред с електронно писмо от 18 май 2011 г. в рамките на процедурата за повишаване за 2010 г., а след това с електронно писмо от 3 октомври 2011 г. в рамките на процедурата за повишаване за 2011 г. Исканията му обаче не са удовлетворени.

6 Успоредно с това, за целите на развитието на кариерата му в Cedefop, с писмо от 18 май 2011 г. жалбоподателят иска да се зачетат периодът му на работа в EAB и получените там точки за заслуги. Искането му е отхвърлено по същество, поради това че е бил командирован в EAB, но не в интерес на службата, тоест в качеството на длъжностното лице, а по негово желание и в личен интерес, и следователно в качеството на срочно нает служител, а в Cedefop не е прието подобен опит да се зачита при преценка на заслугите на кандидатите за повишаване.

7 На 9 януари 2014 г., на основание член 90, параграф 1 от Правилника, жалбоподателят подава молба до директора на Cedefop в качеството му на орган по назначаването (наричан по-нататък „ОН“), с която оспорва пълната липса на повишаване в продължение на 20 години. Молбата не е уважена.

8 На 31 март 2015 г. прекият ръководител на жалбоподателя изпраща на отдел „Човешки ресурси“ списъка с длъжностните лица, предложени за повишение. Името на жалбоподателя е включено в него, макар и с уточнението, че неговото повишаване е второстепенен приоритет.

9 На 6 август 2015 г. началникът на отдел „Ресурси и обезпечаване“ на Cedefop публикува списък с подлежащите на повишаване длъжностни лица. Името на жалбоподателя е сред тези на длъжностните лица, които могат да достигнат степен AD 12.

10 За сметка на това името на жалбоподателя не фигурира в списъка с предложените на ОН за повишаване длъжностни лица, изготвен от ръководния комитет на 14 октомври 2015 г.

11 На 4 ноември 2015 г. ОН изготвя списък на повишените длъжностни лица, в който името на жалбоподателя не фигурира (наричан по-нататък „обжалваното решение“).

12 На 29 януари 2016 г., на основание член 90, параграф 2 от Правилника, жалбоподателят подава жалба по административен ред против обжалваното решение, получена от ОН на 3 февруари 2016 г. В нея той посочва, че обжалваното решение е опорочено поради явна грешка в преценката, че с него се нарушават членове 44 и 45 от Правилника, както и принципите на равенство и на оправдани правни очаквания. Жалбата включва и искане за обезщетение.

13 На 19 април 2016 г. жалбоподателят представя устно пред комисията по обжалване доводите в подкрепа на жалбата си по административен ред.

14 Cedefop не се произнася изрично по тази жалба нито в предвидения от Правилника 4-месечен срок, нито впоследствие.

15 Жалбоподателят се връща на работа в Съвета на 1 февруари 2016 г.

Производството и исканията на страните

16 Жалбата по настоящото дело постъпва в секретариата на Съда на публичната служба на Европейския съюз на 22 юни 2016 г., където първоначално е образувано дело F-31/16.

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 от производството, на който се намира към 31 август 2016 г., и понастоящем следва да бъде разгледано в съответствие с Процедурния правилник на Общия съд. Делото е образувано под номер T-601/16 и е разпределено на девети състав.

18 Тъй като страните не са поискали провеждането на съдебно заседание за изслушване на устните състезания на основание член 106, параграф 1 от Процедурния правилник и като счита, че делото е достатъчно изяснено от доказателствата по преписката, Общият съд (девети състав), реши съгласно член 106, параграф 3 от Процедурния правилник да се произнесе, без да провежда устна фаза на производството.

19 Жалбоподателят иска от Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Cedefop да му изплати обезщетение заради претърпените от него имуществени и неимуществени вреди,

– да осъди Cedefop да заплати съдебните разноски.

20 Cedefop иска от Общия съд:

– да обяви жалбата за частично недопустима,

– да отхвърли изцяло жалбата като неоснователна,

– да отхвърли искането за обезщетение на вредите, които се твърди, че са били претърпени,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

По искането за отмяна

21 В подкрепа на искането си за отмяна на обжалваното решение жалбоподателят сочи три основания. Първото основание е изведено от нарушение на задължението за мотивиране. Второто основание е изведено от нарушение на членове 44 и 45 от Правилника, както и на принципите на равно третиране и на право на кариерно развитие. Третото основание е изведено от нарушение на задължението за полагане на грижа и на принципа на оправдани правни очаквания.

22 В рамките на първото основание жалбоподателят поддържа, че обжалваното решение е опорочено поради липса на мотиви. В този смисъл той подчертава, от една страна, че това решение се свежда до списък с имена на повишени длъжностни лица, и от друга страна, че след като решението за отхвърляне на жалбата му по административен ред е мълчаливо, то не съдържа абсолютно никакви мотиви.

23 В резултат от това във връзка с обжалваното решение не били представени никакви сериозни мотиви нито по време на досъдебната фаза, нито по повод на предходните му искания за повишаване. С оглед на това жалбоподателят счита, че не е бил в състояние да разбере причините, поради които името му не е сред тези на повишените длъжностни лица.

24 Жалбоподателят сочи, че единствената информация, с която разполага в това отношение, се състои само от слухове, според които повишаването му в степен AD 12 му било отказано, тъй като би довело до класирането му в степен, по-висока както от тази на прекия му ръководител, така и на заместник-директора на Cedefop. Той уточнява, че дори да съществуват подобни съображения, те не биха могли да обосноват надлежно отказа за повишаване.

25 Освен това жалбоподателят подчертава, че когато разглежданото решение, както в случая, е напълно лишено от мотиви, от решения от 3 октомври 2006 г., Nijs/Сметна палата (T-171/05, EU:T:2006:288, т. 41—47), и от 8 октомври 2008 г., Barbin/Парламент (F-81/07, EU:F:2008:125, т. 28), следва, че изложението на мотивите не може да се санира в съдебната фаза на производството. При това положение обжалваното решение трябвало да бъде отменено на това основание, независимо от предоставените от Cedefop в писмената му защита разяснения.

26 Жалбоподателят добавя, че правилото за съгласуваност между жалбата по административен и по съдебен ред потвърждава невъзможността за саниране на изложението на мотивите на увреждащ акт в рамките на съдебната фаза на производството, тъй като това правило съдържа забрана за жалбоподателя да развива нови основания в тази фаза на производството, когато не е запознат с мотивите на решението, чиято законосъобразност оспорва. Той счита, че това положение води до накърняване на равенството, тъй като администрацията фактически се оказва в по-благоприятно положение от неговото.

27 Освен това жалбоподателят оспорва доводите на Cedefop, че информацията, с която разполага от докладите за оценяването му, от коментарите относно неговата ефикасност и от вътрешна записка от 19 юли 2013 г., била достатъчна, за да се приеме, че обжалваното решение е достатъчно мотивирано. Според жалбоподателя уважаването на подобни доводи в случая всъщност би довело до лишаване на член 296 ДФЕС от всякакво полезно действие, както и до лишаване на жалбоподателя от правото му на ефективни правни средства за защита, предвидено в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

28 В допълнение, макар жалбоподателят да признава, че кандидатурата му за заемане на длъжност в Съвета предхожда приемането на обжалваното решение, той все пак посочва, че тази предварителна кандидатура е мотивирана от съображения за предпазливост, за да се предотвратят евентуалните неблагоприятни последици от поредно решение, с което му се отказва повишаване.

29 Жалбоподателят подчертава, че не е имало как да се запознае с мотивите на обжалваното решение, след като е бил включен в списъка с длъжностни лица и служители, предложени за повишение от ръководния комитет на Cedefop.

30 От своя страна Cedefop счита, че макар пълната липса на мотиви да не може да се санира с представянето на мотиви в хода на съдебното производство, обжалваното решение е прието в познат на жалбоподателя контекст, който му позволявал да съобрази неговата основателност, поради което това решение трябвало да се приеме за достатъчно мотивирано в съответствие с очертаните в съдебната практика принципи. Тези принципи всъщност били напомнени в решение от 3 октомври 2006 г., Nijs/Сметна палата (T-171/05, EU:T:2006:288), което самият жалбоподател цитира в подкрепа на доводите си.

31 Първо, Cedefop напомня, че процедурата за повишаване се основава на процедурни правила, които жалбоподателят, с оглед на функциите си, нямало как да не познава и които в случая били приложени обективно и точно.

32 Второ, Cedefop твърди, че жалбоподателят е бил запознат със съдържанието и задълбочеността на дадените по отношение на него оценки, с множеството забележки, които са му били отправени относно начина на управление на неговия екип, както и с други нарушения и нередности, посочени във вътрешна записка от 19 юли 2013 г., приложена към неговото лично досие. Във връзка с това Cedefop подчертава, че в точка 19 от своята жалба по административен ред жалбоподателят е идентифицирал точно отправените му критики, поради което нямал основание да твърди, че не е в състояние да разбере поради какви причини името му не фигурирало сред имената на повишените длъжностни лица.

33 Трето, твърдяното неразбиране от страна на жалбоподателя на смисъла на обжалваното решение, което му било създало чувство на неудовлетвореност и го подтикнало да се върне на работа в Съвета, било опровергано от обстоятелството, че крайният срок за подаване на кандидатури за заеманата от жалбоподателя длъжност в Съвета предхождал датата на приемане на споменатото решение. От това следвало, че жалбоподателят реално е бил в състояние да предвиди съдържанието на посоченото решение, а това показвало, че той е бил достатъчно наясно с контекста, в който решението е прието.

34 Освен това, що се отнася до включването на името на жалбоподателя в списъка на длъжностните лица, предложени за повишаване от ръководния комитет, Cedefop напомня, че процедурата, предвидена в неговите общи разпоредби за прилагане (Cedefop/DGE/10/2011 и Cedefop/DGE/11/2011), в случая е била точно приложена, както и, че макар името на жалбоподателя да е било включено в общия списък с всички подлежащи на повишаване длъжностни лица, изготвен от посочения ръководен комитет, името му не фигурирало в изготвения от този комитет списък с длъжностни лица, окончателно предложени за повишаване на ОН.

35 В заключение, Cedefop посочва, че от всички тези обстоятелства, а не само от съдържанието на личното досие на жалбоподателя, следвало, че той е бил запознат с контекста, в който е прието обжалваното решение.

36 Във връзка с това следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика предвиденото в член 25, втора алинея от Правилника задължение за мотивиране, което само възпроизвежда общото задължение, въведено от член 296 ДФЕС, има за цел, от една страна, да предостави на заинтересованото лице достатъчно данни, за да прецени основателността на увреждащия го акт, и възможност да го обжалва пред съда на Европейския съюз, и от друга страна, да позволи на последния да упражни контрол за законосъобразност на акта (вж. решения от 29 септември 2005 г., Napoli Buzzanca/Комисия, T-218/02, EU:T:2005:343, т. 57 и цитираната съдебна практика; от 3 октомври 2006 г., Nijs/Сметна палата, T-171/05, EU:T:2006:288, т. 36 и цитираната съдебна практика, и от 13 септември 2016 г., Pohjanmäki/Съвет, T-410/15 P, непубликувано, EU:T:2016:465, т. 77 и цитираната съдебна практика). Оттук следва, че така установеното задължение за мотивиране представлява основен принцип на правото на Съюза, който би могъл да се дерогира единствено поради императивни съображения (решения от 29 септември 2005 г., Napoli Buzzanca/Комисия, T-218/02, EU:T:2005:343, т. 57; от 3 октомври 2006 г., Nijs/Сметна палата, T-171/05, EU:T:2006:288, т. 36, и от 4 юли 2007 г., Lopparelli/Комисия, T-502/04, EU:T:2007:197, т. 74). Значението на това задължение, което е неразделна част от принципа на добра администрация съгласно член 41, параграф 2, буква в) от Хартата на основните права, нараства след влизането в сила на Договора от Лисабон поради включването на член 15, параграф 1 и на член 298, параграф 1 ДФЕС. В действителност откритата и ефикасна европейска администрация е длъжна стриктно да съблюдава разпоредбите на Правилника. По-конкретно, излагането на мотивите на актовете, увреждащи служителите на Съюза, се явява необходима предпоставка, за да се осигури спокоен климат за работа в рамките на администрацията на Съюза, като се избегне създаването на подозрения, че управлението на нейните служители се основава на произволни решения или фаворизиране.

37 Също съгласно установената съдебна практика, макар ОН да не е длъжен да мотивира дадено решение за повишаване нито по отношение на неговия адресат, нито по отношение на неповишените кандидати, той все пак трябва да мотивира решението, с което се отхвърля подадена на основание член 90, параграф 2 от Правилника жалба по административен ред на неповишен кандидат, като мотивите на това решение за отхвърляне следва да съвпадат с мотивите на решението, срещу което е била насочена административната жалба (вж. решения от 21 май 2014 г., Mocová/Комисия, T-347/12 P, EU:T:2014:268, т. 41 и цитираната съдебна практика, и от 13 септември 2016 г., Pohjanmäki/Съвет, T-410/15 P, непубликувано, EU:T:2016:465, т. 79 и цитираната съдебна практика).

38 Поради това мотивите трябва да бъдат изложени най-късно при отхвърляне на жалбата по административен ред (решения от 20 февруари 2002 г., Roman Parra/Комисия, T-117/01, EU:T:2002:35, т. 26, и от 21 май 2014 г., Mocová/Комисия, T-347/12 P, EU:T:2014:268, т. 41).

39 В допълнение дали мотивите на обжалвания акт са достатъчни трябва да се преценява с оглед не само на неговия текст, но и на фактическия и правен контекст, в който се вписва неговото приемане (вж. решения от 14 февруари 1990 г., Delacre и др./Комисия, C-350/88, EU:C:1990:71, т. 16 и цитираната съдебна практика, от 13 септември 2016 г., Pohjanmäki/Съвет, T-410/15 P, непубликувано, EU:T:2016:465, т. 78, и от 19 януари 2017 г., Комисия/Frieberger и Vallin, T-232/16 P, непубликувано, EU:T:2017:15, т. 41). Тъй като в съответствие с член 45 от Правилника повишаването се прави по избор, достатъчно е мотивите за отхвърляне на административната жалба да са свързани с прилагането на законовите и предвидените в Правилника условия за повишаване спрямо личното положение на длъжностното лице (вж. решения от 20 февруари 2002 г., Roman Parra/Комисия, T-117/01, EU:T:2002:35, т. 27 и цитираната съдебна практика, и от 29 септември 2005 г., Napoli Buzzanca/Комисия, T-218/02, EU:T:2005:343, т. 60).

40 Освен това съгласно постоянната съдебна практика пълната липса на мотиви преди подаването на жалба по съдебен ред не може да се отстрани с помощта на разяснения, представени от ОН след подаването на такава жалба. В действителност на този етап посочените разяснения вече ни биха изпълнявали функцията си, поради което подаването на жалба по съдебен ред преклудира възможността за ОН да санира решението си с помощта на отговор, с който административната жалба се отхвърля (решение от 9 декември 1993 г., Парламент/Volger, C-115/92 P, EU:C:1993:922, т. 23; вж. също решения от 7 февруари 2007 г., Caló/Комисия, T-118/04 и T-134/04, EU:T:2007:37, т. 268 и цитираната съдебна практика, и от 13 септември 2016 г., Pohjanmäki/Съвет, T-410/15 P, непубликувано, EU:T:2016:465, т. 80 и цитираната съдебна практика).

41 Възможността за саниране на пълната липса на мотиви след подаването на жалба по съдебен ред освен това би накърнила правото на защита, тъй като жалбоподателят би имал на свое разположение само репликата, за да представи своите основания против мотивите, с които би се запознал едва след подаване на жалбата. По този начин принципът на равенство на страните пред съда на Съюза би се оказал засегнат (решения от 6 юли 2004 г., Huygens/Комисия, T-281/01, EU:T:2004:207, т. 109, и от 29 септември 2005 г., Napoli Buzzanca/Комисия, T-218/02, EU:T:2005:343, т. 62; вж. също определение от 8 март 2012 г., Marcuccio/Комисия, T-126/11 P, EU:T:2012:115, т. 47 и цитираната съдебна практика).

42 В случай на мълчаливо отхвърляне на административна жалба, при което липсват официални мотиви, именно действията на администрацията оказват решаващ принос за възникването на спор, доколкото заинтересованото лице се оказва принудено, в отсъствието на реакция по неговата административна жалба в предвидения в член 90, параграф 2 от Правилника срок, да сезира Общия съд, за да му бъдат предоставени надлежни мотиви за приетото спрямо него решение. Този начин на действие на ОН, който обаче е в противоречие с изискванията за добра администрация, води до поставяне под въпрос на разпределението на съответните функции между, от една страна, администрацията, и от друга страна, съда на Съюза, доколкото последният става първа и единствена инстанция, пред която заинтересованото лице може да получи мотиви в съответствие с член 25 от Правилника. Това обстоятелство буди още по-голямо съжаление, тъй като изпълнението на задължението на администрацията да представи мотиви в рамките на досъдебната фаза, цели да даде възможност на заинтересованото лице да разбере какъв е обхватът на взетото спрямо него решение, което евентуално може да го убеди в основателността на решението, а оттам и да не започва да води съдебен спор (вж. в този смисъл решение от 15 септември 2005 г., Casini/Комисия, T-132/03, EU:T:2005:324, т. 34).

43 В замяна на това е постановено също така, че само недостатъчният характер на мотивите, представени в рамките на досъдебната фаза, не може да обоснове отмяната на обжалвано решение, когато в хода на съдебното производство ОН предостави допълнителни разяснения (решения от 12 декември 2002 г., Morello/Комисия, T-338/00 и T-376/00, EU:T:2002:314, т. 55 и цитираната съдебна практика, и от 4 май 2005 г., Sena/ЕААБ, T-30/04, EU:T:2005:161, т. 71), като все пак се има предвид, че поради съображения, сходни с напомнените в точки 40—42 по-горе, институцията няма право да заменя погрешните първоначални мотиви с изцяло нови (вж. в този смисъл решение от 29 септември 2005 г., Napoli Buzzanca/Комисия, T-218/02, EU:T:2005:343, т. 63 и цитираната съдебна практика).

44 В този смисъл Общият съд приема, че първоначалната недостатъчност на мотивите може да се санира с допълнителни уточнения, внесени дори в хода на съдебното производство, когато преди подаване на жалбата до съда заинтересованото лице вече разполага с данни, съставляващи начално изложение на мотиви (вж. решения от 20 февруари 2002 г., Roman Parra/Комисия, T-117/01, EU:T:2002:35, т. 30 и цитираната съдебна практика, от 3 февруари

2005 г., Heurtaux/Комисия, T-172/03, EU:T:2005:34, т. 44 и цитираната съдебна практика, и от 3 октомври 2006 г., Nijs/Сметна палата, T-171/05, EU:T:2006:288, т. 45 и цитираната съдебна практика).

45 В допълнение, що се отнася по-конкретно до мълчаливото отхвърляне на административна жалба против отказ за повишаване, е постановено, че дадено решение следва да се счита за достатъчно мотивирано, когато е прието в известен на засегнатото длъжностно лице контекст, който му позволява да установи обхвата на наложената му мярка (вж. решения от 15 септември 2005 г., Casini/Комисия, T-132/03, EU:T:2005:324, т. 36 и цитираната съдебна практика, от 29 септември 2005 г., Napoli Buzzanca/Комисия, T-218/02, EU:T:2005:343, т. 64 и цитираната съдебна практика, и от 3 октомври 2006 г., Nijs/Сметна палата, T-171/05, EU:T:2006:288, т. 45 и цитираната съдебна практика).

46 С оглед обаче на значимостта на задължението за мотивиране от гледна точка на правото на защита контекстът, в който е прието решение, с което се отказва повишаване, потвърдено мълчаливо след обжалване по административен ред, само по изключение може да съставлява начално изложение на мотиви за това решение (решение от 29 септември 2005 г., Napoli Buzzanca/Комисия, T-218/02, EU:T:2005:343, т. 79; вж. също в този смисъл решения от 9 март 2000 г., Vicente Nuñez/Комисия, T-10/99, EU:T:2000:60, т. 44, и от 3 февруари 2005 г., Heurtaux/Комисия, T-172/03, EU:T:2005:34, т. 47). Поради това при обстоятелства като тези по настоящото дело начално изложение на мотиви не може да съществува при липсата на всякакви данни от страна на ОН относно конкретното положение на жалбоподателя и съпоставянето на неговите заслуги с останалите подлежащи на повишаване длъжностни лица с оглед на критериите по член 45 от Правилника (вж. в този смисъл решения от 3 февруари 2005 г., Heurtaux/Комисия, T-172/03, EU:T:2005:34, т. 46—50, и от 23 октомври 2013 г., Verstreken/Съвет, F-98/12, EU:F:2013:156, т. 31 и 32; вж. също по аналогия решение от 10 септември 2009 г., Behmer/Парламент, F-16/08, EU:F:2009:107, т. 32).

47 В случая е безспорно, че ОН не е отговорил изрично на административната жалба, която отхвърля с мълчалив отказ.

48 При това положение следва да се разгледат различните посочени от Cedefop обстоятелства, за да се установи дали контекстът, в който е прието обжалваното решение, позволява на жалбоподателя да установи какъв е неговият обхват, а оттам и да прецени основателността на разглежданото решение с оглед на установените в член 45 от Правилника критерии.

49 Във връзка с това следва най-напред да се напомни, че на 19 април 2016 г. жалбоподателят представя устно пред комисията по обжалване доводите, изтъкнати в подкрепа на административната жалба (вж. т. 13 по-горе). Cedefop обаче не твърди, че тогава на жалбоподателя са били представени определени, макар и непълни разяснения относно мотивите на обжалваното решение.

50 Освен това, първо, Cedefop твърди, че по силата на изпълняваните от жалбоподателя функции той непременно е бил запознат с приложимите относно повишаването правила и е трябвало да бъде наясно, че същите са били приложени точно и обективно в неговия случай в рамките на процедурата за повишаване за 2015 г. Това обстоятелство обаче е ирелевантно, тъй като самото познаване от страна на жалбоподателя на критериите, които се отчитат при повишаване, не бива да се смесва с информираността относно начина, по който те са били приложени в неговия случай (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 10 септември 2009 г., Behmer/Парламент, F-16/08, EU:F:2009:107, т. 33 и цитираната съдебна практика).

51 Същото важи за записката на директора на Cedefop от 9 март 2015 г., адресирана до всички служители на Cedefop, на която Cedefop се позовава по настоящото дело. В тази записка директорът всъщност само общо описва критериите, които благоприятстват и препятстват

повишаването и които ще бъдат приложени в рамките на процедурата по повишаване за 2015 г. От това следва, че посочената записка по никакъв начин не може да позволи на жалбоподателя да разбере как тези критерии са били приложени в неговия случай.

52 Второ, Cedefop твърди, че жалбоподателят е бил запознат с множеството отправени му в професионален план критики не само относно управлението на неговия екип, но и относно различни нередности, допуснати в рамките на процедури по възлагане на обществени поръчки.

53 В тази връзка действително от докладите за оценяване на жалбоподателя за периода 2012—2014 г. е видно, че дадените по отношение на него оценки биха могли да отразяват критики, по-специално във връзка с управлението на неговите екипи. Всъщност в доклада за оценяване за 2012 г. оценяващият отбелязва по-специално, че през тази година е очаквал „по-спокоен и координиран начин на работа от страна на [жалбоподателя] и членовете на неговия екип“, но „[това] не е било постигнато през първото шестмесечие, тъй като в рамките на службата са констатирани някои търкания“. В същия доклад е посочено, че въпреки констатирания напредък „[жалбоподателят] все още се затруднява да разпредели оптимално работното си време […] и да делегира отговорности на членовете на екипа си“, като оценяващият отбелязва, че жалбоподателят продължава да „отделя твърде много време да преправя, подобрява или усъвършенства работата на подчинените си“ за сметка на времето, посветено на „изпълнението на приоритетите и общите цели, поставени пред службата му, на прякото управление на неговия екип и на управлението на конфликти“. В доклада за оценяване за 2013 г. оценяващият по-специално отбелязва, че „все още е необходим напредък от страна на [жалбоподателя] за осигуряване на адекватна комуникация с работещите в поверените му служби, за ефективно управление на конфликтите и гладко прилагане на административните отношения, за планиране и спазване на сроковете“. Накрая, в доклада за оценяване за 2014 г., тоест в последния доклад за оценяване на жалбоподателя, приет преди обжалваното решение, оценяващият отбелязва, че жалбоподателят „се справя много по-добре с изготвянето на правила и прегледа на документи отколкото с управлението на персонала“ и все още отделя твърде голяма част от времето си за работа да „преправя, подобрява или усъвършенства документи, когато от него са [били] поискани експертно-технически становища“. Оценяващият отново изразява съжаление, че това време не е могло да бъде посветено „на изпълнението на приоритетите и общите цели, поставени пред службата му, и на прякото управление на неговия екип“, и посочва, че през 2015 г. очаква от жалбоподателя „по-спокоен и координиран метод на работа, който да бъде осигурен както от самия него, така и от неговия екип“.

54 Докладите за оценяване на жалбоподателя за периода 2012—2014 г. обаче съдържат и някои положителни оценки за неговата работа.

55 Всъщност по-специално от доклада за оценяване за 2014 г. се вижда, че жалбоподателят е „отдаден“, „работи извънредно“ и е „човек, с когото е приятно да се работи“, като в същия доклад заместник-директорът на Cedefop подчертава, че жалбоподателят е „изпълнил поставените му задачи при добро равнище на качество“, както и високата му степен на „отдаденост и чувство за дълг“.

56 В по-общ план от докладите за оценяване за периода 2012—2014 г. следва, че като цяло оценката на жалбоподателя е задоволителна, а оценката за работата му през всяка от тези години е на равнище III, тоест „добро, в съответствие с изискваното за заеманата длъжност равнище“.

57 Освен това докладите за оценяване за периода 2012—2014 г. отбелязват подобряване на управленския капацитет на жалбоподателя. Всъщност от доклада за оценяване за 2012 г. е видно, че жалбоподателят преминава обучение по мениджмънт, за да подобри уменията си в тази област, както и че през посочената година „изготвя план за действие и започва да прилага усвоените знания“. В същия доклад все пак се отбелязва, че в това отношение жалбоподателят все още може да се усъвършенства. През следващата година в доклада за оценяване за 2013 г.

оценяващият отбелязва „напредъка [на жалбоподателя] в екипното управление“ и по-специално в „организирането на редовни служебни събрания“. Като подчертава, че „все още предстои известен напредък“, оценяващият отбелязва, че жалбоподателят „делегира допълнителни контролни функции […], за да намери време за задачите, което са по-пряко свързани с управлението и организацията“, като с това констатира „[положените от жалбоподателя] усилия за подобряване на [уменията му за] управление“.

58 Накрая, в доклада за оценяване за 2014 г. валидиращият отбелязва, че по същество жалбоподателят е „изпълнил всички поставени му задачи при добро равнище на качество“, както и че неговата „висока степен на отдаденост и чувство за дълг се оценяват високо“.

59 При тези обстоятелства следва да се приеме, че само по себе си наличието на критични коментари в докладите за оценяване на жалбоподателя за периода 2012—2014 г. не му дава възможност да разбере как въведените с член 45 от Правилника критерии са били приложени в неговия случай, така че след съпоставка от страна на Cedefop на заслугите на подлежащите на повишаване длъжностни лица в рамките на процедурата за повишаване за 2015 г. да се обоснове решението жалбоподателят да не бъде повишен в нейните рамки.

60 Освен това нито едно от единадесетте електронни писма, на които се позовава Cedefop в рамките на първото основание, съдържащи се в приложения B.15 и B.19—B.28, не може да съставлява някакво, макар и недостатъчно обяснение относно начина, по който ОН е оценил заслугите на жалбоподателя в рамките на процедурата по повишаване за 2015 г. с оглед на фигуриращите в член 45 от Правилника критерии.

61 Действително, що се отнася най-напред до двете съдържащи се в приложение B.26 електронни писма от 9 януари 2015 г., разменени между служители на Cedefop, участващи в оценяването на жалбоподателя, е достатъчно да се констатира, че те не са били адресирани до жалбоподателя. След като в преписката по делото няма данни, че в хода административното производство му е бил предоставен екземпляр от тези електронни писма, в никакъв случай посочените документи не могат да представляват начално изложение на мотиви.

62 Освен това, що се отнася до останалите документи, на които се позовава Cedefop, по-голямата част от които предшестват с повече от година приемането на обжалваното решение, а някои дори датират отпреди повече от пет и дори седем години преди това решение, те действително установяват, че жалбоподателят е бил запознат с някои критики, изразени по отношение на него относно уменията му в областта на управлението, както и относно работата му по определени преписки във връзка с обществени поръчки.

63 Да се приеме обаче, че сами по себе си отрицателните оценки относно служител са достатъчни, за да бъде налице начално изложение на мотиви при обстоятелства като тези по настоящото дело, би създало риск от компрометиране на целта на досъдебната процедура, предвидена в член 90, параграф 2 от Правилника, която съгласно постоянната съдебна практика е постигането на спогодби по спорове, възникващи на етапа на административното обжалване (решения от 7 март 1996 г., Williams/Сметна палата, T-146/94, EU:T:1996:34, т. 44, и от 3 декември 2015 г., Cuallado Martorell/Комисия, T-506/12 P, EU:T:2015:931, т. 64).

64 Всъщност подобен подход би позволил на ОН да се основе на всяка отрицателна оценка относно неповишения кандидат, за която същият е бил информиран, за да се освободи от задължението си, произтичащо от член 90, параграф 2, втора алинея от Правилника, да му връчи мотивирано решение за отхвърляне на административната му жалба, което задължение е конкретен израз, от една страна, на изискването за мотивиране на всички увреждащи решения, предвидено в член 25, втора алинея от Правилника, и от друга страна, на правото на добра администрация, гарантирано от член 41 от Хартата на основните права.

65 Подобен пропуск да се отговори на административна жалба, подадена против решение, с което е отказано повишение, което на свой ред е немотивирано, може да породи и затвърди у заинтересованото лице чувство на неразбиране, дори на неудовлетвореност, както и да създаде обстановка, благоприятстваща подаването на жалба пред съда на Съюза, която евентуално би могла да бъде избегната, ако ОН беше действал с необходимата грижа.

66 Трето, не биха могли да се приемат твърденията на Cedefop, че наличието на начално изложение на мотиви на обжалваното решение се потвърждава от точка 19 от подадената по административен ред жалба, в която жалбоподателят посочва, че „[неговият] пряк ръководител […] е споделял, устно и писмено, че е недоволен от начина, по който [жалбоподателят] ръководи [своя] екип“.

67 Всъщност тази констатация отразява най-много едно допускане от страна на жалбоподателя относно обстоятелство, което е могло да бъде взето под внимание от Cedefop при оценяване на заслугите му в рамките на процедурата за повишаване за 2015 г. С оглед на изложените в точки 63—65 по-горе съображения обаче само по себе си познаването от страна на неповишения кандидат на отрицателните му оценки по принцип не би могло да замести мотивите на решение за отказ за повишаване, което този кандидат има право да очаква от ОН в отговор на административната си жалба.

68 В това отношение Cedefop не би могло да черпи доводи от решение от 24 февруари 2010 г., P/Парламент (F-89/08, EU:F:2010:11), в което във връзка с решение за уволнение Съдът на публичната служба приема, че „от самия текст на административната жалба […], подадена от жалбоподателя“, е видно, че „при прегледа на личното си досие той е можел да се запознае с искането за уволнение“ и „по този начин да разбере, че това искане, както впоследствие и спорното решение, се основават на „загубата на доверие, както в личен, така и в политически план, между [него] и г-н [A. M.], [не]замисим член на Парламента и негов пряк административен ръководител“. Всъщност разглежданото по настоящото дело положение не е сходно, тъй като в преписката по делото не се съдържат никакви данни, че в хода на административното производство жалбоподателят е могъл да се запознае с какъвто и да било издаден от Cedefop документ, в който се посочва как критиката към уменията му в областта на управлението на екипи е обосновала решението да не бъде повишен в резултат от предвиденото в член 45 от Правилника сравнително съпоставяне на заслугите.

69 На четвърто и последно място, само по себе си посоченото от Cedefop обстоятелство, че жалбоподателят е кандидатствал за длъжност в Съвета повече от месец преди приемане на обжалваното решение, най-много може да покаже, видно от самите разяснения на жалбоподателя, че той е изпитвал опасения, че няма да бъде повишен, и с кандидатстването си е целял да си осигури възможност за напускане на Cedefop, ако искането му за повишаване не бъде удовлетворено. За сметка на това посоченото обстоятелство по никакъв начин не доказва, че от този момент жалбоподателят е бил сигурен, че няма да бъде повишен, нито — на по-силно основание — че е бил запознат с мотивите, обосноваващи решението да не бъде повишен.

70 От изложеното следва, че преди да се запознае с писмената защита, жалбоподателят е можел най-многото да се съмнява, че отправените му критики относно уменията му в областта на управлението в Cedefop, както и относно някои нарушения при обработването на определени преписки, свързани с обществени поръчки, са могли да се отразят върху оценката на заслугите му в рамките на процедурата за повишаване за 2015 г.

71 За сметка на това нито едно от посочените от Cedefop обстоятелства не позволява да се установи, че преди подаването на настоящата жалба жалбоподателят е бил в състояние да разбере начина, по който посочените критики са били взети предвид при прилагането спрямо

него на критериите за оценяване на заслугите при повишаване, предвидени в член 45 от Правилника. Оттук следва, че контекстът, в който е прието обжалваното решение, не би могъл да се разглежда като някакво, макар и недостатъчно изложение на мотиви за това решение.

72 С оглед на това първото основание следва да се уважи и обжалваното решение да се отменени, като не се налага да се разглеждат второто и третото основание, посочени от жалбоподателя. При тези обстоятелства не се налага произнасяне и относно оспорената от Cedefop допустимост на някои представени в жалбата обстоятелства, които според него до голяма степен излизат извън рамките на настоящия спор и следователно са ирелевантни за неговото разрешаване.

По искането за обезщетение

73 Жалбоподателят иска обезщетение за имуществени и неимуществени вреди, които твърди, че е претърпял вследствие от приемането на обжалваното решение.

74 В това отношение той най-напред поддържа, що се отнася за претърпените от него неимуществени вреди, че пълната липса на мотиви на обжалваното решение представлява особено тежко нарушение от страна на ОН, което освен заплащането на разноски във връзка с производството пред съда, му е причинило допълнителен стрес и неудовлетвореност. Според жалбоподателя подобно нарушение не можело да бъде надлежно поправено единствено с отмяната на това решение.

75 Жалбоподателят твърди също така, че претърпените от него неимуществени вреди произтичат и от действията на Cedefop, който, без реално да разглежда заслугите по смисъла на член 45 от Правилника, неправомерно е отказал да го повиши въпреки усилията му и постигнатите от него конкретни резултати в продължение на 16 години в рамките на тази служба на Съюза. Жалбоподателят посочва, че така провокираните у него чувства за наличие на несправедливост, за неудовлетвореност и за обезсърчаване са го подтикнали да се върне на работа в Съвета, което наложило семейството му да се премести и да се приспособи към ново място за живот. Тази част от неимуществените вреди, оценена на 16 000 EUR, тоест по 1 000 EUR за всяка прослужена година, можела да се разграничи от обжалваното решение и следвало да се поправи независимо дали това решение бъде отменено или не.

76 Що се отнася до имуществените вреди, жалбоподателят твърди, че те се изразяват в пропуснати доходи в сравнение с положението, в което е щял да се намира в случай на повишение, като съответната сума трябвало да се увеличи с лихви за забава в определения от Европейската централна банка (ЕЦБ) размер.

77 Cedefop възразява срещу това искане за обезщетение. Според него, тъй като обжалваното решение изобщо не е опорочено поради незаконосъобразност, жалбоподателят не бил доказал никакво нарушение, което можело да ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза. В това отношение Cedefop подчертава, че тъй като длъжностните лица не се ползват от каквото и да е право на повишаване, жалбоподателят нямал основание да иска поправяне на имуществените вреди, които твърди, че е претърпял. Cedefop счита също така, че вредите, които жалбоподателят твърди, че е претърпял поради връщането си в Съвета, не могат да бъдат вменени в отговорност на центъра, тъй като жалбоподателят бил направил този избор самостоятелно. Това личало от предприетите от последния действия за напускане на Cedefop още преди приемането на посоченото решение. Накрая Cedefop подчертава, че направената от жалбоподателя оценка на твърдените неимуществени вреди не се основава на никакви изчисления или правни основания.

78 Във връзка с това следва да се припомни, че съгласно установената съдебна практика в областта на публичната служба ангажирането на отговорността на Съюза е поставено в зависимост от изпълнението на съвкупност от условия, а именно: противоправност на действията, в които е упрекната институцията, наличие на действително претърпяна вреда и на причинно-следствена връзка между твърдените действия и посочената вреда. Тези три условия са кумулативни, което означава, че ако някое от тях не е изпълнено, не може да се приеме, че е налице отговорност на Съюза (решение от 1 юни 1994 г., Комисия/Brazzelli Lualdi и др., C-136/92 P, EU:C:1994:211, т. 42; вж. също решения от 16 декември 2010 г., Комисия/Petrilli, T-143/09 P, EU:T:2010:531, т. 45 и цитираната съдебна практика, и от 17 май 2017 г., PG/Frontex, T-583/16, непубликувано, EU:T:2017:344, т. 97 и цитираната съдебна практика).

79 От това следва, че дори при установено нарушение от страна на институция, орган, служба или агенция на Съюза отговорността на последния се ангажира реално само ако ищецът успее по-специално да докаже наличието на действително претърпени от него вреди (вж. в този смисъл решения от 9 ноември 2004 г., Montalto/Съвет, T-116/03, EU:T:2004:325, т. 126 и цитираната съдебна практика, и от 29 септември 2005 г., Napoli Buzzanca/Комисия, T-218/02, EU:T:2005:343, т. 98 и цитираната съдебна практика).

80 Що се отнася до посочените от жалбоподателя имуществени вреди, както и до частта от неимуществените вреди, които твърди, че е претърпял вследствие на отказа на Cedefop да го повиши, без да извършва истинско разглеждане на заслугите му по смисъла на член 45 от Правилника, следва да се подчертае, че тези твърдени вреди по същество произтичат от материалноправни незаконосъобразности, посочени в рамките на второто и третото основание на жалбата за отмяна.

81 Тъй като обжалваното решение е опорочено поради липса на мотиви и следователно трябва да бъде отменено (вж. т. 72 по-горе), трябва да се приеме, че Общият съд не е в състояние да прецени неговата основателност в резултат от разглеждане на изтъкнатите основания (вж. по аналогия решение от 29 септември 2005 г., Napoli Buzzanca/Комисия, T-218/02, EU:T:2005:343, т. 99). Всъщност в това отношение следва да се напомни, че една от функциите на мотивите е именно да позволят на съда на Съюза да упражни контрол за законосъобразност на актовете, с които е сезиран (вж. т. 36 по-горе).

82 Поради това Cedefop е задължен съгласно член 266, първа алинея ДФЕС да определи мерките за изпълнение на настоящото съдебно решение и евентуално да приеме ново, съдържащо мотиви решение (вж. в този смисъл решения от 29 септември 2005 г., Napoli Buzzanca/Комисия, T-218/02, EU:T:2005:343, т. 100, и от 18 ноември 2015 г., Diamantopoulos/SEAE, F-30/15, EU:F:2015:138, т. 33). На настоящия етап Общият съд не може да установи наличието на действителни имуществени вреди, произтичащи от отказа жалбоподателят да бъде повишен, тъй като най-напред трябва да бъде прието ново решение от директора на Cedefop.

83 Относно частта от неимуществените вреди, произтичаща от липсата на мотиви на обжалваното решение, следва да се отчете обстоятелството, че видно от разглеждането на първото основание, едва при запознаването с писмената защита, връчена на жалбоподателя повече от 9 месеца след подаването на административната жалба, той за първи път се запознава с обясненията относно съображенията, поради които не е бил повишен в рамките на процедурата за повишаване за 2015 г. С оглед на това се установява, че пълната липса на мотиви в обжалваното решение, от една страна, поставя жалбоподателя в положение на несигурност относно причините, поради които не е бил повишен, чиято продължителност надхвърля значително срока, в който е трябвало да бъде предоставен отговор на административната жалба, и от друга страна, го принуждава да започне съдебно производство, за да получи някакво обяснение по този въпрос.

84 При това положение предизвиканото у жалбоподателя чувство за наличие на несправедливост, за неразбиране и дори за неудовлетвореност (вж. т. 64 по-горе) се дължи изцяло на действията на ОН в хода на досъдебната фаза. Така посочените действия нанасят на жалбоподателя конкретни неимуществени вреди, които не биха могли да бъдат адекватно поправени само с отмяната на обжалваното решение (вж. по аналогия решения от 12 декември 2002 г., Morello/Комисия, T-181/00, EU:T:2002:313, т. 131 и 132, и от 15 септември 2005 г., Casini/Комисия, T-132/03, EU:T:2005:324, т. 102).

85 Поради това, оценявайки претърпените вреди ex æquo et bono, Общият съд счита, че присъждането на сума в размер на 2 000 EUR представлява адекватно обезщетение на частта от посочените от жалбоподателя неимуществени вреди, произтичаща от твърдяната от него липса на мотиви на обжалваното решение, и следователно искането за обезщетение следва да бъде уважено само в тази му част.

По съдебните разноски

86 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Освен това съгласно член 134, параграф 2 от Процедурния правилник Общият съд взема решение по разпределянето на съдебните разноски, когато има няколко загубили делото страни. Накрая, в съответствие с член 135, параграф 2 от Процедурния правилник Общият съд може да осъди дори спечелила делото страна да заплати част от или всички съдебни разноски, ако това е оправдано от поведението на тази страна, включително преди образуване на съдебното производство, по-специално ако прецени, че тя необосновано или злонамерено е причинила разходи на другата страна.

87 В случая жалбоподателят действително губи делото по част от исканията си за обезщетение, поради което може да се приеме, че Cedefop го печели, що се отнася до тази част от спора. Следва обаче да се вземе предвид фактът, че обжалваното решение е опорочено поради липса на мотиви, че Cedefop неоснователно не е отговорил на административната жалба на жалбоподателя, както и че не е налице дори начално изложение на мотиви, позволяващи на последния да разбере преди подаването на жалба по настоящото дело мотивите, поради които не е бил повишен. С оглед на това именно поведението на Cedefop в хода на административното производство е принудило жалбоподателя да подаде настоящата жалба, за да се запознае със споменатите мотиви. Така, при справедлива преценка на обстоятелствата по делото, Cedefop следва да бъде осъдено да понесе всички съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (девети състав)

реши:

1) Отменя решението на директора на Европейския център за развитие на професионалното обучение (Cedefop) от 4 ноември 2015 г., с което г-н Georges Paraskevaidis не е повишен в степен AD 12 в рамките на процедурата по повишаване за 2015 г.

2) Осъжда Cedefop да изплати на г-н Georges Paraskevaidis сумата от 2 000 EUR като обезщетение за претърпените от него вреди.

3) Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.

4) Осъжда Cedefop да понесе съдебните разноски.

Gervasoni Madise da Silva Passos

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 26 октомври 2017 година.

Подписи