Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
TAMARY ĆAPETA
přednesené dne 6. července 2023 [1]

Věc C-173/22 P

MG
proti

Evropské investiční bance

„Kasační opravný prostředek – Veřejná služba – Zaměstnanci Evropské investiční banky (EIB) – Listina základních práv Evropské unie – Článek 41 odst. 2 písm. a) – Právo být vyslechnut – Správní předpisy pro zaměstnance EIB – Odměňování – Rodinné přídavky – Přídavky vyplácené rodiči, který má dítě svěřené do péče – Žaloba na neplatnost a žaloba na náhradu škody – Námitka protiprávnosti“

I. Úvod

1. Dojde-li k rozvodu mezi dvěma zaměstnanci pracujícími pro stejný orgán, jak má tento orgán rozhodnout o rozdělení rodinných přídavků? Je před přijetím takového rozhodnutí povinen vyslechnout oba rodiče, a pokud se tak nestane, jaké to nese důsledky?

2. Tyto otázky jsou ústředním bodem tohoto kasačního opravného prostředku, který byl podán proti rozsudku ze dne 21. prosince 2021, MG v. EIB (T-573/20, nezveřejněný, EU:T:2021:915; dále jen „napadený rozsudek“).

II. Skutečnosti předcházející sporu a napadený rozsudek

3. Jak navrhovatel MG, tak jeho bývalá manželka, A, jsou zaměstnanci Evropské investiční banky (EIB). MG je u EIB zaměstnán od 1. února 1998, přičemž dne 12. září 2003 se oženil s A, která je od roku 2002 zaměstnankyní EIB. Společně mají pět dětí.

4. Projednávaná věc se týká správního řízení v rámci EIB, které se týká přijetí rozhodnutí o odnětí rodinných přídavků MG po jeho rozvodu s A.

[1] – Původní znění: angličtina

5. Ze skutkových okolností uvedených v napadeném rozsudku[2] vyplývá, že toto řízení bylo vedeno souběžně se soudním řízením před lucemburskými soudy, jež vedlo k rozvodu. Pro snazší pochopení kontextu tohoto řízení uvedu řízení před lucemburskými soudy odděleně od vnitřních řízení před EIB.

A. Řízení před lucemburskými soudy

6. Dne 22. srpna 2017 podala A k tribunal d'arrondissement de Luxembourg (obvodní soud v Lucemburku, Lucembursko) návrh na rozvod s MG.

7. Dne 14. listopadu 2017 vydal tribunal d'arrondissement de Luxembourg (obvodní soud v Lucemburku) usnesení o předběžném opatření, kterým dočasně svěřil děti do péče A. Dále nařídil MG, aby opustil společnou domácnost, což dotyčný splnil v prosinci 2017.

8. Druhým usnesením o předběžném opatření ze dne 20. července 2018 uložil lucemburský soud MG povinnost zaplatit A výživné ve výši 1 500 euro měsíčně (300 euro za každé z jejich dětí), s výjimkou rodinných přídavků, jakož i výdaje spojené s péčí o tři z těchto dětí ve středisku péče o děti (CPE) a polovinu všech mimořádných výdajů vynaložených v zájmu všech pěti dětí MG a A. Soudce rozhodující o předběžném opatření dále uložil EIB, aby A vyplatila příspěvek na vyživované dítě a příspěvek na vzdělání.

9. Dne 9. ledna 2019 zamítl Cour supérieure de justice (Vrchní soud, Lucembursko) rozhodující jako odvolací soud odvolání MG proti usnesení o předběžném opatření ze dne 14. listopadu 2017 v tom rozsahu, v němž stanovilo bydliště nezletilých dětí na adrese A, ale přiznal otci právo na styk s dětmi a právo, aby u něj děti pobývaly každý druhý víkend a po dobu poloviny školních prázdnin.

10. Dne 21. března 2019 rozvedl tribunal d'arrondissement de Luxembourg (obvodní soud v Lucemburku) A s MG.

11. Dne 10. července 2019 vydal Cour supérieure de justice (Vrchní soud) rozhodující jako odvolací soud rozsudek v odvolacím řízení proti druhému usnesení o předběžném opatření ze dne 20. července 2018, v němž potvrdil nárok A na pobírání výživného od MG ve výši 300 euro měsíčně na dítě. Toto usnesení o předběžném opatření však změnil tak, že MG zprostil povinnosti hradit určité náklady, zejména náklady na péči o děti vynaložené v zájmu dětí.

B. Interní postupy v rámci EIB

12. Dne 24. listopadu 2017 informovala EIB MG, že v návaznosti na usnesení tribunal d'arrondissement de Luxembourg (obvodní soud v Lucemburku) o předběžném opatření ze dne 14. listopadu 2017 (svěřující dočasně péči o děti A) budou příspěvek na vyživované dítě a příspěvek na vzdělání vypláceny A.

13. Dne 28. prosince 2017 podala A návrh na zahájení smírčího řízení na základě článku 41 pracovního řádu zaměstnanců EIB, ve znění účinném vzhledem k projednávané věci. Navrhla, aby EIB v souladu s usnesením tribunal d'arrondissement de Luxembourg (obvodní soud v Lucemburku) ze dne 14. listopadu 2017 o předběžném opatření uznala jejich pět dětí jako jí

[2] – Napadený rozsudek, body 1 až 25.

vyživované osoby, a z toho důvodu jí rovněž přiznala nárok na vyplácení rodinných přídavků a odvozených finančních nároků stanovených v tomto pracovním řádu (dále jen „první smírčí řízení“).

14. Dne 12. září 2018 prezident EIB rozhodl, že počínaje říjnem 2018 jsou děti A a MG považovány za osoby vyživované A (dále jen „rozhodnutí ze dne 12. září 2018“). Z tohoto rozhodnutí vyplynulo uznání nároku A na rodinné přídavky a odvozené finanční nároky.

15. Z napadeného rozsudku vyplývá, že MG nebyl účastníkem prvního smírčího řízení[3]. Jak ve svém vyjádření, tak na jednání EIB vysvětlila, že smírčího řízení se nemůže účastnit jiná strana než osoba, která řízení zahájila. MG proto nemohl do řízení zahájeného A vstoupit ani jako vedlejší účastník.

16. Dopisem ze dne 11. října 2018 informovala EIB MG o svém rozhodnutí (dále jen „rozhodnutí ze dne 11. října 2018“), podle kterého již nemá od října 2018 nárok na rodinný přídavek, příspěvek na vyživované dítě nebo příspěvek na vzdělání (dále jen společně „rodinné přídavky“) ani na odvozené finanční nároky stanovené správními předpisy pro zaměstnance EIB (dále jen „správní předpisy EIB“). V tomto dopise vysvětlila, že tyto přídavky byly rozhodnutím ze dne 12. září 2018 přiznány A.

17. Pravidly uplatňovanými EIB při rozhodování o přiznání rodinných přídavků, účinnými v rozhodné době, byly články 2.2.1 a 2.2.2 správních předpisů EIB. Tato pravidla zněla následovně:

„2.2.1. Rodinné přídavky

Nárok na rodinný přídavek ve výši 5 % základního měsíčního platu mají následující zaměstnanci:

a) sezdaní zaměstnanci;

b) zaměstnanci, kteří jsou odloučení nebo rozvedení a mají na základě soudního rozhodnutí povinnost vyživovat svého manžela/manželku jakožto jeho/její hlavní živitel;

c) zaměstnanci, kteří jsou nesezdaní, odloučení nebo rozvedení nebo ovdovělí a mají nárok na příspěvek na vyživované dítě […].

[…].

Pokud jsou oba manželé zaměstnanci Banky, vyplácí se příspěvek tomu z manželů, jenž má vyšší základní měsíční plat. Pokud je jeden z manželů zaměstnán v Bance a druhý u jiné mezinárodní organizace, obdrží zaměstnanec Banky příspěvek, pokud druhá organizace nevyplácí obdobný příspěvek druhému z manželů.

[…]

2.2.2. Vyživované dítě

[3] – Bod 73 napadeného rozsudku.

Dítě, o něž zaměstnanec skutečně pečuje a jež je jeho zákonným, legitimním, uznaným za vlastní nebo osvojeným nebo nevlastním dítětem tohoto zaměstnance, pokud je Banka nebo jiný orgán Evropské unie nepovažuje za vyživované dítě některého jiného ze svých pracovníků, úředníků nebo ostatních zaměstnanců, a za předpokladu, že toto dítě nevykonává výdělečnou činnost.

Za stejných podmínek může Banka za vyživované dítě považovat i dítě, které si zaměstnanec vzal do péče.

Dítě, které žije ve společné domácnosti zaměstnance, nebo dítě, na jehož výživu zaměstnanec přispívá částkou odpovídající nejméně 50 % výše příspěvku na vyživované dítě, se považuje za dítě, o které zaměstnanec skutečně pečuje.“

18. Dne 29. října 2018 zaslal v reakci na rozhodnutí ze dne 11. října 2018 MG informoval EIB dopisem ze dne 29. října 2018, že proti opatřením oznámeným v tomto rozhodnutí vznáší námitky. Dále uvedl, že tento dopis ze dne 29. října 2018 je třeba považovat za návrh na zahájení smírčího řízení ve smyslu článku 41 pracovního řádu.

19. EIB na tento dopis neodpověděla, a proto MG svou žádost zopakoval dopisem ze dne 10. prosince 2018.

20. Dopisem ze dne 7. ledna 2019 EIB zamítla námitky MG, aniž se zabývala otázkou zahájení smírčího řízení (dále jen „rozhodnutí ze dne 7. ledna 2019“).

21. Dne 11. ledna 2019 na tento dopis MG reagoval prostřednictvím e-mailu, ve kterém podal novou žádost o smírčí řízení podle článku 41 pracovního řádu. Tato žádost směřovala rovněž proti rozhodnutí ze dne 11. října 2018 a dále, pokud by to bylo potřeba, proti rozhodnutí ze dne 7. ledna 2019.

22. Dne 14. ledna 2019 potvrdila EIB přijetí návrhu na zahájení smírčího řízení podaného MG.

23. Poté, co MG podal novou žádost o zahájení smírčího řízení, se v letech 2019 a 2020 opakovaně sešla smírčí komise. Mezi 9. březnem a 4. červnem 2020 si její tři členové vyměnili řadu e-mailů, jejichž účelem bylo vyjádřit se k obsahu zápisu ze smírčího řízení a zapracovat do něj změny. Předseda smírčí komise předložil e-mailem ze dne 4. června 2020 prezidentovi EIB uvedený zápis, v němž mimo jiné konstatoval neúspěch smírčího řízení a nemožnost dohodnout se na zprávě o ukončení uvedeného řízení.

24. Dopisem ze dne 30. července 2020 (dále jen „rozhodnutí ze dne 30. července 2020“), předaným navrhovateli prostřednictvím elektronické pošty dne 31. července 2020, jej prezident EIB informoval, že obdržel závěry smírčí komise, a uvedl, že bere na vědomí neúspěch smírčího řízení. Zápis ze smírčího řízení tvořil přílohu tohoto dopisu.

C. Žaloba podaná k Tribunálu

25. Dne 14. září 2020 podal MG žalobu k Tribunálu, v níž navrhuje, aby Tribunál:

– zrušil rozhodnutí ze dne 11. října 2018, kterým mu byl odňat nárok na rodinné přídavky (zejména včetně výdajů na péči o dítě a výdajů na středisko péče o děti, o které EIB nesprávně snížila plat žalobce až do listopadu 2019) a odvozené finanční nároky (zejména včetně daňových zvýhodnění a úhrady léčebných výdajů na děti, které nesl);

– v případě potřeby zrušil rozhodnutí ze dne 7. ledna 2019 a ze dne 30. července 2020;

– uložil EIB, aby mu nahradila nemajetkovou újmu ve výši 10 000 euro;

– uložil EIB náhradu nákladů řízení.

26. V napadeném rozsudku Tribunál zamítl všechny žalobní důvody týkající se návrhů na zrušení, a tudíž zamítl i související část žaloby.

27. Co se však týče nároku na náhradu nemajetkové újmy, Tribunál uznal, že EIB reagovala na žádost MG o zahájení smírčího řízení v návaznosti na rozhodnutí ze dne 7. ledna 2019 s nepřiměřeným zpožděním více než tří měsíců a že EIB nijak nereagovala na první žádost o smírčí řízení obsaženou v dopise ze dne 29. října 2018. Tribunál dále konstatoval, že EIB v důsledku tohoto neodůvodněného prodlení udržovala MG v dlouhotrvajícím stavu nejistoty a způsobila mu tím nemajetkovou újmu. Tribunál proto uložil EIB zaplatit MG náhradu škody vyměřenou *ex aequo et bono* ve výši 500 euro a ve zbývající části žalobu na náhradu nemajetkové újmy zamítl. Tribunál dále rozhodl, že si každý účastník řízení ponese vlastní náklady řízení.

III. Kasační opravný prostředek

28. Dne 7. března 2022 byl kanceláři Soudního dvora doručen kasační opravný prostředek, ve kterém MG navrhuje, aby Soudní dvůr:

– prohlásil tento kasační opravný prostředek za přípustný a opodstatněný,

– zrušil napadený rozsudek,

– v důsledku toho mu vyhověl ve vztahu k jeho tvrzením v prvním stupni, a v důsledku toho zrušil rozhodnutí EIB ze dne 11. října 2018, kterým mu byl odňat nárok na rodinné přídavky (zahrnující zejména náklady na péči o dítě a náklady na středisko péče o děti, o které mu EIB nesprávně snížila plat do listopadu 2019) a z nich vyplývající finanční nároky (zejména včetně daňových zvýhodnění a úhrady léčebných výloh dětí hrazených navrhovatelem), a v nezbytném rozsahu zrušil rozhodnutí ze dne 7. ledna 2019, kterým byly jeho nároky v plném rozsahu zamítnuty, a v nezbytném rozsahu zrušil rozhodnutí EIB ze dne 30. července 2020, kterým bylo vzato na vědomí, že nedošlo ke smíru, a kterým bylo potvrzeno rozhodnutí ze dne 11. října 2018, nahradil MG majetkovou a nemajetkovou újmu, a

– uložil EIB náhradu nákladů obou řízení.

29. EIB navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zamítnul kasační opravný prostředek a

– uložil navrhovateli náhradu nákladů tohoto řízení, jakož i nákladů řízení v prvním stupni.

30. Dne 17. května 2023 se konalo jednání, kterého se zúčastnili navrhovatel a EIB.

IV. Analýza

31. Kasační opravný prostředek obsahuje pět důvodů.

32. Na žádost Soudního dvora se však toto stanovisko omezuje pouze na analýzu dvou záležitostí uvedených v kasačním opravném prostředku: zda Tribunál nesprávně dospěl k závěru, že právo být vyslechnut nebylo porušeno (první důvod kasačního opravného prostředku), a zda nesprávně posoudil námitku protiprávnosti správních předpisů EIB týkajících se rodinných přídavků (druhá část třetího důvodu kasačního opravného prostředku a čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku).

A. K právu být vyslechnut

33. První důvod kasačního opravného prostředku se týká pouze prvního rozhodnutí, a sice rozhodnutí ze dne 11. října 2018, kterým EIB informovala MG, že od října 2018 již nebude mít nárok na rodinné přídavky a odvozené finanční nároky přiznané na základě správních předpisů EIB, jelikož byly rozhodnutím ze dne 12. září 2018 přiznány A.

34. Žalobce tvrdí, že mu EIB před přijetím tohoto rozhodnutí neposkytla možnost se k věci vyjádřit, což představuje porušení práva být vyslechnut. Uvedené porušení podle něj vede k neplatnosti rozhodnutí ze dne 11. října 2018.

35. V bodech 73 a 74 napadeného rozsudku Tribunál uvedl následující:

„73 V tomto ohledu […] je nesporné, že [rozhodnutím] ze dne 11. října 2018 bylo [MG] zasláno sdělení EIB, kterým byl informován, že již nebude pobírat rodinné přídavky, příspěvek na vyživované dítě a příspěvek na vzdělání. Cílem tohoto [rozhodnutí] tedy bylo informovat [jej] o výsledku smírčího řízení zahájeného A, ač nebyl dříve vyzván, aby se k tomuto řízení vyjádřil.

74 Na druhou stranu […] je třeba uvést, že [rozhodnutí] ze dne 7. ledna 2019, které potvrdilo [rozhodnutí] ze dne 11. října 2018 a zároveň objasnilo a rozvedlo odůvodnění v něm obsažené, bylo přijato na základě připomínek, které [MG] uvedl v dopisech ze dne 29. října a 10. prosince 2018. Je tedy třeba poznamenat, že [MG] mohl zaujmout stanovisko k odůvodnění EIB uvedenému v jejím původním [rozhodnutí] ze dne 11. října 2018 a předložit připomínky k důvodům v něm obsaženým, které byly zohledněny v závěrech EIB vyjádřených v jejím [rozhodnutí] ze dne 7. ledna 2019.“

36. V důsledku toho Tribunál rozhodl, že právo být vyslechnut nebylo porušeno, protože MG měl možnost se k rozhodnutí vyjádřit po jeho přijetí a EIB toto vyjádření zohlednila.

1. Bylo porušeno právo MG být vyslechnut?

37. Článek 41 odst. 2 písm. a) Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) stanoví „právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout“.

38. Soudní dvůr již vysvětlil účel práva být vyslechnut. Podle jeho slov je „účelem práva být vyslechnut […] především zaručit, že každé rozhodnutí nepříznivě zasahující do právního postavení bude přijato s plnou znalostí okolností věci, a má zejména za cíl umožnit příslušnému orgánu napravit pochybení nebo dotčené osobě uplatnit takové skutečnosti týkající se její osobní situace, jež mohou ovlivnit, zda rozhodnutí bude, či nebude přijato, anebo zda bude mít takový, či jiný obsah“ [4].

39. Právo být vyslechnut je ku prospěchu jak správnímu orgánu, kterému umožňuje přijmout správné rozhodnutí, tak osobě, jejíž práva jsou dotčena. Prvním cílem je umožnit šetření věci a co nejpřesnější a nejsprávnější zjištění skutkových okolností, přičemž druhým cílem je zajistit, aby se dotčená osoba mohla ke své věci vyjádřit.

40. Aby bylo dosaženo takového dvojího cíle, je zřejmé, že každý musí mít možnost vyjádřit své stanovisko během správního řízení, tedy *před* přijetím rozhodnutí, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho zájmů [5].

41. V projednávaném případě není sporné, že by MG byl nepříznivě dotčen rozhodnutím ze dne 11. října 2018. Judikatura již stanovila, že snížení odměny, jako je snížení rodinných přídavků, představuje opatření, které se nepříznivě dotýká dotčené osoby [6].

42. Je také zřejmé, že MG nebyl vyzván, aby se vyjádřil před přijetím rozhodnutí, kterým byl dotčen.

43. V tomto ohledu bych ráda zdůraznila, že čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny nevyžaduje, aby se konalo formální slyšení [7].

44. Právo být vyslechnut však předpokládá, že dotčená osoba má možnost ovlivnit předmětný rozhodovací proces před přijetím rozhodnutí [8].

45. Jsem si vědoma toho, že v každodenním životě si správní orgány nevyslechnou každého člověka, kdykoli změna jeho osobního stavu nepříznivě ovlivňuje jeho práva. To však neznamená, že taková správní praxe je v souladu s požadavky čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny.

46. V současné době již není komunikace obtížná. To platí zejména v rámci správních institucí. Každý zaměstnanec má obvykle e-mailovou adresu, která je všemožným orgánům s rozhodovacími pravomocemi známa. Krize covidu-19 totiž ukázala, že elektronická komunikace může často snadno nahradit osobní jednání.

4 – Rozsudky ze dne 4. června 2020, ESVČ v. De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, bod 69 a citovaná judikatura), a ze dne 21. října 2021, Evropský parlament v. UZ (C-894/19 P, EU:C:2021:863, bod 90).

5 – Rozsudky ze dne 4. června 2020, ESVČ v. De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, bod 68 a citovaná judikatura), a ze dne 21. října 2021, Evropský parlament v. UZ (C-894/19 P, EU:C:2021:863, bod 89) (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

6 – Rozsudek ze dne 10. března 2021, AM v. EIB (T-134/19, EU:T:2021:119, bod 41 a citovaná judikatura).

7 – Rozsudek ze dne 9. února 2023, Boshab v. Rada (C-708/21 P, nezveřejněný, EU:C:2023:84, bod 54 a citovaná judikatura).

8 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. září 2020, EU v. Komise (T-338/19, EU:T:2020:430, bod 60 a citovaná judikatura), ze dne 30. září 2021, Účetní dvůr v. Pinxten (C-130/19, EU:C:2021:782, bod 167). To samozřejmě neznamená, že musí být postup správního orgánu *vždy* omezený. Judikatura uznává, že v případě zvláštních situací, jako jsou kontroly, může slyšení proběhnout v pozdějším stadiu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2008, Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, bod 41; ze dne 3. července 2014, Kamino International Logistics a Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:2041, body 54 a 55 a citovaná judikatura; a ze dne 20. prosince 2017, Prequ' Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, body 50 a 51 a citovaná judikatura. V projednávané věci však nikdo netvrdí, že by se zde jednalo o takovou zvláštní situaci.

47. Je tedy obtížné pokusit se ospravedlnit správní praxi, která nedává osobě možnost vyjádřit se k rozhodnutí, které se jí bude týkat (na základě takových důvodů, jako je časová tíseň, nedostatek personálu a podobně).

48. Kdyby byl MG zaslán e-mail, v němž by mu byla dána možnost vyjádřit se v přiměřené lhůtě k navrhovanému rozhodnutí a jeho odůvodnění, byl by tím zcela naplněn požadavek práva být vyslechnut.

49. MG tuto možnost v průběhu řízení před přijetím rozhodnutí ze dne 11. října 2018 neměl. Nebyl účastníkem smírčího řízení zahájeného na podnět A a před přijetím tohoto rozhodnutí, kterým byl zbaven nároku na rodinné přídavky, které do té doby pobíral, mu nebyla dána možnost se k věci vyjádřit. Nebyla mu tak dána možnost reagovat na navrhované rozhodnutí a jeho odůvodnění.

50. Na rozdíl od postoje Tribunálu se domnívám, že skutečnost, že se MG mohl vyjádřit k rozhodnutí ze dne 11. října 2018 po jeho přijetí a že jeho připomínky byly zapracovány do rozhodnutí ze dne 7. ledna 2019, nemění nic na závěru, že bylo porušeno jeho právo na to být vyslechnut. První dopis totiž nebyl přípravným aktem, jehož obsah by se otiskl do pozdějšího rozhodnutí. Byl spíše rozhodnutím a druhý dopis toto původní rozhodnutí pouze potvrdil. Rozhodnutím, kterým byl MG zbaven nároku na rodinné přídavky, byl tedy dopis ze dne 11. října 2018.

51. EIB toto na jednání potvrdila, když vysvětlila, že rozhodnutí ze dne 11. října 2018 bylo vskutku konečné, a nikoli pouze předběžné povahy, přestože jej EIB potvrdila dopisem ze dne 7. ledna 2019.

52. MG nebyl před přijetím rozhodnutí ze dne 11. října 2018 nikdy vyzván se k věci vyjádřit.

53. Z výše uvedených důvodů se domnívám, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že právo MG být vyslechnut nebylo porušeno.

2. Důsledky porušení práva být vyslechnut

54. Druhá otázka nastolená projednávaným kasačním opravným prostředkem se týká důsledků porušení práva být vyslechnut. Vyplývá z takového porušení automaticky neplatnost rozhodnutí přijatého na konci řízení, v jehož průběhu nedošlo k vyslechnutí dotčené osoby?

55. V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že porušení práva na obranu, zejména práva být vyslechnut, vede ke zrušení rozhodnutí pouze, pokud toto řízení mohlo bez této vady dospět k jinému výsledku [9].

[9] – Viz například rozsudky ze dne 14. února 1990, Francie v. Komise (C-301/87, EU:C:1990:67, bod 31); ze dne 25. června 2020, HF v. Parlament (C-570/18 P, EU:C:2020:490, bod 72 a citovaná judikatura); a ze dne 14. července 2022, SGI Studio Galli Ingegneria v. Komise (C-371/21 P, nezveřejněný, EU:C:2022:566, bod 82).

56. Požadavek, podle kterého by bylo možné „dospět k jinému výsledku“, však neznamená, že je třeba s jistotou prokázat, že by rozhodnutí bylo odlišné. K tomu, aby bylo takové rozhodnutí prohlášeno za neplatné, stačí, že nelze zcela vyloučit možnost, že by rozhodnutí bylo jiné, pokud by osoba, které se toto rozhodnutí týká, mohla vyjádřit své stanovisko [10].

57. To mne přivádí k následující otázce: byl by v projednávané věci možný jiný výsledek?

58. V tomto ohledu lze rozlišovat mezi situacemi, kdy má správní orgán možnost volného uvážení, jak rozhodnout v konkrétním případě, a situacemi, kdy ji nemá.

59. V případě, že správní orgán požívá diskreční pravomoci, týkající se způsobu řešení individuální situace, vede nevyslechnutí dotčené osoby k neplatnosti rozhodnutí přijatého v rozporu s právem být vyslechnut. Aplikujeme-li tento závěr na projednávaný případ, pak v případě, že EIB měla pro účely rozhodnutí, kdo má nárok na rodinné přídavky, možnost volně posoudit všechny relevantní skutečnosti, například to, jak A a MG v praxi sdílejí náklady na výživu svých dětí po rozvodu a jak rozhodují o rozdělení rodinných přídavků, vyslechnutí MG vskutku mohlo ovlivnit její rozhodnutí.

60. Na druhou stranu, pokud se EIB rozhodovala na základě jasných pravidel, od nichž se nemohla odchýlit, odpověď na otázku, zda porušení práva být vyslechnut vede k neplatnosti rozhodnutí, by mohla být jiná.

61. V tomto ohledu EIB tvrdí, že v projednávaném případě neměla žádný prostor pro uvážení, jak vyřešit otázku rozdělení rodinných přídavků po rozvodu A a MG. Její povinností bylo spíše použít správní předpisy EIB platné pro přidělení rodinných přídavků po rozvodu, které jí ponechávaly pouze omezené pravomoci. Jinými slovy, i kdyby byl MG vyslechnut, EIB by neměla jinou možnost než rozhodnout tak, jak rozhodla, a přiznat rodinné přídavky A.

62. Je to konec příběhu? Pokud připustíme, že v té době účinné správní předpisy EIB ve skutečnosti nedávaly možnost rozhodnout jinak, nemá porušení práva být vyslechnut žádné důsledky, i když je prokázáno?

63. Navrhuji jiné řešení. Existují přinejmenším dva způsoby, jimiž by osoba nacházející se v podobné situaci jako MG mohla ovlivnit konečné rozhodnutí, pokud by měla příležitost vyjádřit svůj postoj.

64. Zaprvé, v projednávané věci MG mohl tvrdit, že EIB nesprávně vyložila své správní předpisy. I kdyby tedy tato pravidla neponechávala žádný prostor pro uvážení při rozhodování o přidělení rodinných přídavků, bylo by možné dospět k jinému výsledku, než jaký navrhla EIB.

65. Na jednání EIB vysvětlila, že zpočátku (od konce roku 2017 do září 2018) nadále vyplácela rodinné přídavky MG. Vzhledem k tomu, že tyto přídavky byly vypláceny v závislosti na pobíraném platu, a vzhledem k tomu, že plat MG byl vyšší než plat A, nebyla výše *in fine* přiznaná dětem prostřednictvím jejich rodičů snížena. Následně změnila svůj výklad a dospěla k závěru, že použitelná právní úprava ukládá EIB povinnost poskytovat rodinné přídavky osobě, která má dítě nebo děti svěřeny do péče. Podle názoru EIB toto vyplývá z článku 2.2.2. ve spojení s článkem 2.2.1 jejích správních předpisů, jež přiznávají rodinné přídavky osobě vyživující děti.

[10] – Rozsudky ze dne 10. července 1980, Distillers Company v. Komise (30/78, EU:C:1980:186, bod 26); ze dne 1. října 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares Sarriwares Hardware v. Rada (C-141/08 P, EU:C:2009:598, body 88 a 94); a ze dne 1. prosince 2022, EUIPO v. Vincenti (C-653/20 P, nezveřejněný, EU:C:2022:945, bod 48).

66. Z výše uvedeného vyplývá, že ani EIB si není jistá správným významem svých správních předpisů, použijí-li se na případ rozvodu dvou jejích zaměstnanců. Jak uvedla na jednání, použití těchto předpisů na takový případ bylo pro EIB v té době nové. Pokud by následně byla MG poskytnuta možnost vyjádřit se ke správnému výkladu těchto ustanovení, mohlo by to vést k odlišnému rozhodnutí.

67. Zadruhé, i v případě, kdy jsou použitelné správní předpisy EIB, které ukládají správnímu orgánu povinnost přijmout určité rozhodnutí, skutečně tak jasné, že neponechávají žádný prostor pro výklad, mohou být stále z právního hlediska neplatné, a z tohoto důvodu nepoužitelné. V projednávané věci MG mohl vznést otázku právní platnosti použitelných správních předpisů EIB, pokud by mu bylo umožněno se k věci vyjádřit. Tuto otázku totiž skutečně vznesl před Tribunálem, když tvrdil, že uvedené správní předpisy, tak jak jsou vykládány a uplatňovány EIB, porušují zásadu rovného zacházení.

68. Pokud by mu byla dána možnost vznést tuto otázku v průběhu správního řízení, byla by správa EIB povinna rozhodnout o námitce neplatnosti. Stejně jako je vnitrostátní správní orgán oprávněn a povinen na základě zásady přednosti unijního práva nepoužít vnitrostátní pravidla, která jsou s ním v rozporu [11], musí být unijní správa oprávněna a povinna nepoužít své interní předpisy, jsou-li v rozporu s unijní právní úpravou. Pokud by tedy EIB konstatovala neplatnost správních předpisů, nebyla by oprávněna je uplatnit. Pokud by EIB měla za to, že pravidlo je platné, MG by mohl přijmout její vysvětlení nebo se rozhodnout tento závěr zpochybnit před Tribunálem. Důležité je, že kdyby mu byla dána možnost vyjádřit se před přijetím rozhodnutí ze dne 11. října 2018, mohlo by se toto rozhodnutí lišit, přestože použitelné správní předpisy EIB neponechávaly správnímu orgánu žádnou možnost uvážení, jak daný případ řešit.

69. Výše uvedeným se snažím zdůraznit, jak obtížné je *in abstracto* rozhodnout, že by zapojení osoby, která je rozhodnutím nepříznivě dotčena, v rámci řízení vedoucího k přijetí takového rozhodnutí nemohlo toto rozhodnutí ovlivnit.

70. Z tohoto důvodu navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že skutečnost, že správní orgán neposkytne osobě, která by mohla být rozhodnutím nepříznivě dotčena, možnost vyjádřit stanovisko, způsobuje v zásadě neplatnost rozhodnutí a vede k nutnosti zahájit nové řízení, v jehož rámci bude dotčená osoba vyslechnuta.

71. Příklad správního řízení, v němž je dodrženo právo být vyslechnut v projednávané věci, si lze představit následovně. Poté, co EIB ukončila smírčí řízení zahájené A, mohla před rozhodnutím o přiznání rodinných přídavků A vyzvat MG, aby se vyjádřil. Pokud by MG namítal neplatnost pravidla, které vede k závěru, že má nárok na rodinné přídavky pouze A, EIB by byla povinna vysvětlit, z jakých důvodů se domnívá, že je toto pravidlo platné. Teprve poté by EIB mohla přijmout rozhodnutí o přidělení rodinných přídavků A. MG by pak měl možnost napadnout rozhodnutí EIB u Tribunálu, mimo jiné s tvrzením, že správní předpisy EIB jsou z právního hlediska neplatné.

72. MG před Tribunálem skutečně tvrdil, že správní předpisy EIB jsou samy o sobě z právního hlediska neplatné. Této námitce se budu věnovat v následující části.

73. Domnívám se však, že rozhodnutí ze dne 11. října 2018 by mělo být zrušeno již na základě prvního tvrzení, podle něhož bylo přijato v rozporu s právem MG být vyslechnut.

[11] – Rozsudky ze dne 22. června 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256) a ze dne 4. prosince 2018, Minister for Justice and Equality and Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979).

B. K námitce protiprávnosti článků 2.2.1 a 2.2.2 správních předpisů EIB

74. Ve druhé části třetího důvodu kasačního opravného prostředku MG tvrdí, že Tribunál neprávem zamítl jeho námitku protiprávnosti výše uvedených správních předpisů EIB v oblasti rodinných přídavků. Navrhovatel konkrétně tvrdí, že Tribunál nesprávně dospěl k závěru, že tato ustanovení neporušují zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace.

75. Oba dotčené správní předpisy jsou, jak EIB vysvětlila na jednání, vykládány v tom smyslu, že po rozvodu dvou osob, jež jsou obě zaměstnanci pracujícími pro EIB, jsou rodinné přídavky přiznávány tomu z rodičů, kterému byly příslušné děti svěřeny do péče. Tato právní úprava, ve znění účinném v rozhodné době i v novém znění, umožňuje sdílení rodinných přídavků pouze v případě sdílené péče. Vzhledem k tomu, že tribunal d'arrondissement de Luxembourg (obvodní soud v Lucemburku) rozhodl o svěření dětí do výlučné péče A, byly jí podle předpisů přiděleny i rodinné přídavky.

76. V napadeném rozsudku Tribunál dospěl k závěru, že tyto správní předpisy neporušují zásadu rovného zacházení, neboť „situace rodiče, kterému bylo dítě svěřeno do péče, a rodiče, kterému dítě svěřeno do péče nebylo, se od sebe liší, a proto správní předpisy mohou stanovit odlišné zacházení v každé z těchto situací“ [12].

77. Navrhovatel s tímto nesouhlasí. Podle jeho názoru se rozvedení rodiče nacházejí ve srovnatelné situaci, pokud jde o vyživovací povinnost k dětem, neboť se na této povinnosti podílejí oba. S ohledem na rodinné přídavky, které slouží jako pomoc při úhradě nákladů spojených s výživou dětí, by proto měli požívat stejných práv. MG tvrdí, že skutečnost, že jednomu z rodičů byly děti svěřeny do výlučné péče, neodlišuje tohoto rodiče od rodiče, kterému děti svěřeny do péče nebyly, pokud je zohledňovaným kritériem vyživovací povinnost k dětem.

78. EIB naopak tvrdí, že péče o dítě je jediným přesným kritériem pro určení toho, zda někdo dítě „skutečně vyživuje“ či nikoli. Vzhledem k tomu, že rodinné přídavky jsou poskytovány na výživu dítěte, nejsou správní předpisy EIB, které svěření do péče považují za určující faktor, diskriminační.

79. Je třeba připomenout, že zásada rovného zacházení vyžaduje, aby se s osobami ve srovnatelné situaci [13] zacházelo stejně. Pokud se naopak obě osoby nenacházejí ve srovnatelné situaci, tatáž zásada vyžaduje, aby s nimi bylo zacházeno rozdílně, ledaže existují objektivní důvody pro to, aby s nimi bylo zacházeno stejným způsobem [14].

80. Je rozvedený rodič, jemuž byly děti svěřeny do péče, ve srovnatelné situaci s rozvedeným rodičem, jemuž nebyly svěřeny do péče, nýbrž má pouze právo na styk během víkendů a prázdnin?

81. Na první pohled nám může připadat, že se tito rodiče nenacházejí ve srovnatelné situaci. Rodič, jemuž byly děti svěřeny do výlučné péče, se totiž musí starat o každodenní život dětí a jeho vlastní čas je omezen touto každodenní potřebou o ně pečovat. Avšak v případě rodiče, jemuž děti nebyly svěřeny do výlučné péče, je čas, jímž disponuje, ovlivněn pouze okrajově (například dejme

[12] – Bod 107 napadeného rozsudku.

[13] – _ Judikatura nevyžaduje, aby situace byly identické, stačí, aby byly srovnatelné. V tomto smyslu viz například rozsudky ze dne 27. října 1993, Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, bod 16), a ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine and Others (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 25).

[14] – Rozsudky ze dne 13. prosince 1984, Sermide (106/83, EU:C:1984:394, bod 28), a ze dne 4. května 2023, Glavna direkcia „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto“ (Noční práce) (C-529/21 až C-536/21 a C-732/21 až C-738/21, EU:C:2023:374, bod 52 a citovaná judikatura).

tomu každý druhý víkend a během poloviny prázdnin). Lze uvést jednoduchý příklad, podle kterého se rodič, kterému děti nebyly svěřeny do výlučné péče, může spontánně rozhodnout, že půjde večer do kina, kdežto druhý rodič by si to musel naplánovat a případně najít a zaplatit někoho, kdo by mu děti hlídal, aby tak mohl učinit. Věřím, že podle většiny lidí se tyto dvě osoby nenacházejí ve srovnatelné situaci.

82. Je-li však třeba posoudit, zda se dvě osoby nacházejí ve srovnatelné situaci ve vztahu k určitým právním nárokům, je třeba tuto srovnatelnost posoudit v souvislosti s pravidlem, které takové nároky přiznává, a jeho účelem [15].

83. Rodinné přídavky přispívají ke snížení finanční zátěže spojené s výživou dětí. Sledují tedy společenský účel odůvodněný výdaji vyplývajícími z aktuální a určité potřeby, která souvisí s existencí dítěte a jeho skutečným vyživováním [16].

84. Tento výklad potvrzuje judikatura týkající se nařízení (ES) č. 883/2004 [17]. Soudní dvůr upřesnil, že pojmem „rodinné přídavky“ se rozumí všechny věcné nebo peněžité dávky určené k vyrovnání rodinných výdajů, s výjimkou záloh na výživné a zvláštních dávek při narození dítěte a při osvojení dítěte. Výraz „k vyrovnání rodinných výdajů“ musí být vykládán v tom smyslu, že jde zejména o veřejný příspěvek do rodinného rozpočtu, který má snížit zátěž pramenící z výživy dětí [18].

85. Veřejný ochránce práv Evropské unie k této problematice zaujal podobný postoj a v rozhodnutí z roku 2017 dodal, že „příspěvek na vyživované dítě, přestože je součástí odměny zaměstnance, není určen na výživu tohoto zaměstnance, ale směřuje výlučně k výživě jeho dítěte nebo dětí“ [19].

86. Stručně řečeno, přestože rodinné přídavky nejsou poskytovány jako dávka pro rodiče, ale jako příspěvek na rozvoj a vzdělání jejich dětí, slouží ke snížení finanční zátěže rodičů, kteří tyto děti vyživují.

87. Vzhledem k takovému účelu rodinných přídavků je kritérium, na jehož základě lze rozhodnout, zda je rodič, kterému byly děti svěřeny do výlučné péče, srovnatelný s rodičem, kterému svěřeny do péče nebyly, to, zda oba rodiče finančně přispívají na výživu svých dětí. Z tohoto důvodu je podle mého názoru třeba dát za pravdu navrhovateli a uzavřít, že oba rodiče, kteří skutečně přispívají na výživu svých dětí, se nacházejí ve srovnatelné situaci.

[15] – V tomto ohledu viz například v právu veřejné služby rozsudek ze dne 14. července 2022, Komise v. VW a další (C-116/21 P až C-118/21 P, C-138/21 P a C-139/21 P, EU:C:2022:557, bod 127 a citovaná judikatura); a obecně v oblasti svobod pohybu, rozsudky ze dne 18. července 2007, Oy AA (C-231/05, EU:C:2007:439, body 36 a 38), a ze dne 17. března 2022, AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193, body 51 a 59 a citovaná judikatura).

[16] – Stejný názor zastával Tribunál v napadeném rozsudku na účel rodinných přídavků (viz bod 102 napadeného rozsudku). Obecně viz předchozí rozsudky ze dne 27. listopadu 1980, Sorasio-Allo a další v. Komise (81/79, 82/79 a 146/79, EU:C:1980:270, body 15 a 16), a ze dne 28. listopadu 1991, Schwedler v. Evropský parlament (C-132/90 P, EU:C:1991:452, bod 14).

[17] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1; Zvl. Vyd. 05/04, s. 1), jakož i judikatura k čl. 7 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Úř. věst. L 141, s. 1).

[18] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Caisse pour l’avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (C-802/18, EU:C:2020:269, bod 38 a citovaná judikatura).

[19] – Doporučení evropského veřejného ochránce práv ve stížnosti 374/2014/DR proti Evropské investiční bance týkající se vyplácení příspěvku na dítě. Dostupné na: https://www.ombudsman.europa.eu/fr/recommendation/en/69347.

88. Kromě toho již judikatura naznačila, že nic nebrání tomu, aby dítě bylo považováno za skutečně vyživované více osobami najednou. Na dítě dvou rozvedených úředníků Unie tedy lze nahlížet tak, že je skutečně vyživují oba úředníci, a lze je tedy považovat za vyživované oběma [20].

89. Toto posouzení nemůže záviset na tom, komu byly děti svěřeny do péče, neboť právní péče svěřená jednomu z rodičů nezbavuje druhého rodiče povinnosti podílet se na nákladech na výživu těchto dětí. Neznamená to ani, že oba rodiče na své děti nadále finančně nepřispívají. Naopak rozhodnutí, zda se dva rozvedení rodiče pro účely rodinných přídavků nacházejí ve srovnatelné situaci, je výsledkem jak právního, tak skutkového posouzení. Je potřeba zjišťovat, zda oba rodiče skutečně přispívají na potřeby svých dětí v oblasti výživy.

90. Rozvedený rodič, kterému byly děti svěřeny do výlučné péče, a druhý rozvedený rodič, kterému děti svěřeny do výlučné péče nebyly, se tedy pro účely rodinných přídavků nacházejí ve srovnatelné situaci, pokud oba na své děti skutečně (finančně) přispívají.

91. Z toho důvodu pravidlo, které automaticky přiznává rodinné přídavky rodiči, jemuž byly děti svěřeny do výlučné péče, přestože se oba rodiče skutečně (finančně) podílejí na výživě svých dětí, porušuje zásadu rovného zacházení.

92. Tvrzení, že pro účely rodinných přídavků je situace obou rodičů srovnatelná, nijak nesnižuje zvláštní obtíže a dodatečnou zátěž, které čelí rodič, kterému bylo dítě svěřeno do péče. Takový rodič by skutečně mohl nést další finanční náklady vyplývajících ze skutečnosti, že děti žijí pod jeho střechou (například náklady na hlídání, aby mohl jít do kina, jak již bylo uvedeno v příkladu výše). Existují však i jiné právní prostředky, jak konkrétně řešit případné zbývající rozdíly mezi rodiči, například prostřednictvím výživného či jiných dávek. Výživné a rodinné přídavky nicméně představují dvě odlišné věci [21].

93. Navzdory tomu, že Tribunál správně posoudil tyto charakteristiky a účel rodinných přídavků, vyvodil z toho následně nesprávný závěr, že situace obou rodičů z hlediska nároku na rodinné přídavky není srovnatelná.

94. Tribunál se tím dopustil nesprávného právního posouzení, když zamítl námitku protiprávnosti předloženou navrhovatelem z důvodu, že správní předpisy EIB neporušují zásadu rovného zacházení.

95. Proto navrhuji, aby Soudní dvůr prohlásil první důvod kasačního opravného prostředku, druhou část třetího důvodu kasačního opravného prostředku, jakož i čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku za opodstatněné a zrušil bod 2 výroku napadeného rozsudku.

V. Konečné rozhodnutí ve věci samé

96. Podle článku 61 statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr, zruší-li rozhodnutí Tribunálu, vydat konečné rozhodnutí ve věci samé, pokud to soudní řízení dovoluje.

[20] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. listopadu 1991, Schwedler v. Evropský parlament (C-132/90 P, EU:C:1991:452, bod 17), a zopakované v rozsudcích ze dne 3. března 1993, Peroulakis v. Komise (T-69/91, EU:T:1993:16, bod 32); ze dne 12. listopadu 2002, López Cejudo v. Komise (T-271/01, EU:T:2002:272, bod 33); a ze dne 10. října 2006, Arranz Benitez v. Evropský parlament (T-87/04, EU:T:2006:297, bod 37).

[21] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (C-802/18, EU:C:2020:269, bod 38 a citovaná judikatura).

97. Domnívám se, že se jedná o tento případ. Není proto namístě, aby Soudní dvůr vrátil věc Tribunálu.

98. Navrhuji, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí ze dne 11. října 2018 a ze dne 7. ledna 2019, jakož i následná rozhodnutí, kterými byl MG zbaven poloviny nároku na rodinné přídavky a odvozené finanční nároky. Rozhodnutí ze dne 11. října 2018 je neplatné ze dvou důvodů: bylo přijato v rozporu s právem být vyslechnut a porušuje zásadu rovného zacházení. Rozhodnutí ze dne 7. ledna 2019 neporušilo právo být vyslechnut, neboť MG měl možnost vyjádřit se k němu před jeho přijetím, ale je neplatné, jelikož porušuje zásadu rovného zacházení.

VI. Závěry

99. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti jsem toho názoru, že:

– prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, druhé části třetího důvodu kasačního opravného prostředku a čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku by mělo být vyhověno;

– Soudní dvůr by měl zrušit bod 2 výroku rozsudku ze dne 21. prosince 2021, MG v. EIB (T-573/20, nezveřejněný, EU:T:2021:915);

– Soudní dvůr by měl zrušit rozhodnutí ze dne 11. října 2018 a ze dne 7. ledna 2019, jakož i veškerá následná rozhodnutí, kterými byla MG odňata polovina rodinných přídavků (zejména včetně nákladů na péči o děti a výdajů na středisko rané péče, o které Evropská investiční banka nesprávně snížila jeho plat až do listopadu 2019) a odvozených finančních nároků (zejména včetně daňových zvýhodnění).