Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 6 юли 2023 година [1]

Дело C-173/22 P

MG
срещу

Европейска инвестиционна банка (ЕИБ)

„Обжалване — Публична служба — Персонал на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 41, параграф 2, буква а) — Право на изслушване — Административни разпоредби, приложими за персонала на ЕИБ — Възнаграждение — Семейни надбавки — Надбавки, заплащани на родител, упражняващ родителските права — Жалба за отмяна и искане за обезщетение — Възражение за незаконосъобразност“

I. Въведение

1. Когато двама членове на персонала, работещи за една и съща институция, се разделят, как тази институция да вземе решение относно разпределението на семейните надбавки? Трябва ли да изслуша двамата родители, преди да вземе решение, и ако не ги е изслушала, какви са последиците?

2. Това са основните въпроси по настоящата жалба, подадена срещу решение от 21 декември 2021 г., MG/ЕИБ (T-573/20, непубликувано, EU:T:2021:915, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

II. Обстоятелства, предхождащи спора, и обжалваното съдебно решение

3. Жалбоподателят, MG, и бившата му съпруга A са служители на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). MG работи в ЕИБ от 1 февруари 1998 г., а на 12 септември 2003 г. сключва брак с A, която е служител на ЕИБ от 2002 г. Двамата имат пет деца.

4. Настоящото дело се отнася до административната процедура пред ЕИБ във връзка с приемането на решение след развода на MG с A да не му се изплащат семейни надбавки.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

5. От фактите, така както са изложени в обжалваното съдебно решение [2], е видно, че тази процедура се е провеждала паралелно със съдебното производство пред люксембургските съдилища, с което е постановен разводът. За да се улесни разбирането на контекста на настоящото производство, ще представя производството пред люксембургските съдилища отделно от вътрешните процедури, проведени пред ЕИБ.

А. Производството пред люксембургските съдилища

6. На 22 август 2017 г. A предявява срещу MG иск за развод пред Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Районен съд Люксембург, Люксембург).

7. На 14 ноември 2017 г. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Районен съд Люксембург) разпорежда привременни мерки, с които предоставя на A временно упражняването на родителските права върху децата. Този съд разпорежда и MG да напусне семейното жилище, което той прави през декември 2017 г.

8. С второ разпореждане за привременни мерки от 20 юли 2018 г. люксембургският съдия осъжда MG да плаща издръжка на A в размер на 1500 евро месечно (300 евро за всяко от децата им) без да са включени семейните надбавки, както и разходите за Многофункционалния детски център (CPE) за три от децата и половината от всички извънредни разходи, направени в интерес на всичките пет деца. Освен това съдията по привременните мерки разпорежда ЕИБ да изплаща на A надбавките за дете на издръжка и надбавките за образование.

9. На 9 януари 2019 г. Cour supérieure de justice (Висш съд, Люксембург), заседаващ в качеството си на апелативен съд, отхвърля жалбата на MG срещу разпореждането за привременни мерки от 14 ноември 2017 г. в частта, в която определя непълнолетните деца да пребивават на адреса на A, но му дава право да вижда и взема децата с преспиване всеки втори уикенд и през половината от училищните ваканции.

10. Разводът между MG и A е постановен от Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Районен съд Люксембург) на 21 март 2019 г.

11. На 10 юли 2019 г. Cour supérieure de justice (Висш съд), заседаващ в качеството си на апелативен съд, постановява решение по жалба срещу второто разпореждане за привременни мерки от 20 юли 2018 г., с което потвърждава правото на A да получава издръжка от MG в размер на 300 евро месечно за всяко дете. Той обаче изменя разпореждането, като освобождава MG от заплащането на някои разходи, по-специално разходите за детска градина, направени в интерес на децата.

Б. Вътрешните процедури пред ЕИБ

12. На 24 ноември 2017 г. ЕИБ уведомява MG, че след разпореждането на Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Районен съд Люксембург) от 14 ноември 2017 г. за привременни мерки (с което упражняването на родителските права върху децата е предоставено временно на A) надбавките за дете на издръжка и надбавките за образование ще бъдат изплащани на A.

[2] Обжалваното съдебно решение, точки 1—25.

13. На 28 декември 2017 г. A подава искане за помирителна процедура по реда на член 41 от Правилника за персонала на ЕИБ в неговата редакция, приложима към настоящия случай. В съответствие с разпореждането за привременни мерки от 14 ноември 2017 г. тя поискала ЕИБ да признае петте деца за лица на нейна издръжка, а на това основание — и правото ѝ да получава семейните надбавки и производните финансови права, предвидени в този правилник (наричана по-нататък „първата помирителна процедура“).

14. На 12 септември 2018 г. председателят на ЕИБ решава, че от октомври 2018 г. децата на A и MG се считат за лица на издръжка на A (наричано по-нататък „решението от 12 септември 2018 г.“). В резултат на това решение е признато правото на A да ѝ бъдат изплащани семейни надбавки и производните финансови права.

15. Видно от обжалваното съдебно решение, MG не е бил страна в първата помирителна процедура[3]. В становището си и в съдебното заседание ЕИБ пояснява, че в помирителната процедура не могат да вземат участие други страни освен лицето, което я е инициирало. Следователно MG не можел да встъпи в процедурата, започната от A.

16. С писмо от 11 октомври 2018 г. ЕИБ уведомява MG за решението си (наричано по-нататък „решението от 11 октомври 2018 г.“), че считано от октомври 2018 г., той вече няма право на семейни добавки, надбавки за дете на издръжка и надбавки за образование (наричани заедно по-нататък „семейните надбавки“), нито на производните финансови права, предвидени в административните разпоредби, приложими за персонала на ЕИБ (наричани по-нататък „административните разпоредби на ЕИБ“). В това писмо се обяснява, че съгласно решението от 12 септември 2018 г. тези надбавки ще бъдат получавани от A.

17. Правилата, които ЕИБ е приложила при вземането на решението за отпускане на семейни надбавки, действали към съответния момент, са членове 2.2.1 и 2.2.2 от нейните административни разпоредби. Те гласят следното:

„2.2.1. Семейни добавки

Право на семейни добавки в размер на 5 % от основната месечна заплата имат следните членове на персонала:

а) служители, които имат сключен брак;

б) служители, разделени по съдебен ред или разведени и които със съдебно решение са осъдени да издържат своя съпруг/съпруга;

в) служители, които не се намират в брак, разделени са по законов ред, разведени или овдовели, ако имат право на надбавка за дете на издръжка […].

[…].

[3] Точка 73 от това решение.

Ако двамата съпрузи работят в Банката, надбавката се изплаща на съпруга с по-висока основна месечна заплата. Ако единият съпруг е нает в Банката, а другият — в друга международна организация, надбавката се изплаща на служителя на Банката, ако другата организация не изплаща подобна надбавка на съпруга/съпругата.

[…]

2.2.2. Дете на издръжка

За дете на издръжка на член на персонала се счита неговото или нейното дете, което е родено в брак, припознато с брак, припознато, осиновено или заварено/припознато и той действително го издържа, ако Банката или друга институция на Европейския съюз не счита детето за дете на издръжка на друг член на персонала, длъжностно лице или служител и при условие че детето не полага труд срещу заплащане.

При същите условия Банката може да счита за дете на издръжка и дете, отглеждано от член на нейния персонал.

Счита се, че членът на персонала действително издържа детето, когато то живее заедно със съответния член на персонала или той допринася за издръжката му със сума, която е поне с 50 % по-висока от размера на надбавката за дете на издръжка“ [неофициален превод].

18. В отговор на решението от 11 октомври 2018 г. с писмо от 29 октомври 2018 г. MG информира ЕИБ, че възразява срещу обявените с това решение мерки. Той също така заявява, че писмото му от 29 октомври 2018 г. следва да се разглежда като искане за помирителна процедура по смисъла на член 41 от Правилника за персонала на ЕИБ.

19. След като не получава отговор от ЕИБ, MG отправя ново искане с писмо от 10 декември 2018 г.

20. С писмо от 7 януари 2019 г. ЕИБ отхвърля възраженията на MG, без да разглежда въпроса за започването на помирителна процедура (наричано по-нататък „решението от 7 януари 2019 г.“).

21. MG отговаря по електронна поща на 11 януари 2019 г., с което подава ново искане за помирителна процедура съгласно член 41 от Правилника за персонала на ЕИБ. С това искане се оспорва и решението от 11 октомври 2018 г., а евентуално и решението от 7 януари 2019 г.

22. На 14 януари 2019 г. ЕИБ потвърждава получаването на искането на MG за провеждане на помирителна процедура.

23. След като MG подава новото си искане за започване на помирителна процедура, помирителната комисия заседава няколко пъти през 2019 г. и 2020 г. В периода между 9 март и 4 юни 2020 г. тримата ѝ членове си разменят поредица от имейли, с които се опитват да коментират и да изменят съдържанието на протокола от помирителната процедура. С имейл от 4 юни 2020 г. председателят на помирителната комисия представя на председателя на ЕИБ въпросния протокол и отбелязва, наред с другото, неуспеха на помирителната процедура и невъзможността да се постигне съгласие по доклад за приключване на посочената процедура.

24. С писмо от 30 юли 2020 г. (наричано по-нататък „решението от 30 юли 2020 г.“), препратено на жалбоподателя по електронна поща на 31 юли 2020 г., председателят на ЕИБ го уведомява, че е получил заключенията на помирителната комисия и посочва, че е отчел неуспеха на тази процедура. Към това писмо е приложен протоколът от помирителната процедура.

B. Жалбата пред Общия съд

25. На 14 септември 2020 г. MG подава пред Общия съд жалба, с която иска:

– да се отмени решението от 11 октомври 2018 г., с което е бил лишен от възможността да получава семейни надбавки (включително по-специално свързаните с разходите за детска градина и за CPE, които ЕИБ неправилно е удържала от заплатата му до ноември 2019 г.) и от производните финансови права (включително по-специално данъчните облекчения и възстановяването на направените от него медицински разходи за децата),

– евентуално, да се отменят решенията от 7 януари 2019 г. и 30 юли 2020 г.,

– да се осъди ЕИБ да му заплати обезщетение за претърпени неимуществени вреди в размер на 10 000 евро,

– да се осъди ЕИБ за заплати съдебните разноски.

26. С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля всички искания за отмяна и поради това оставя без уважение тази част от жалбата.

27. По отношение на искането за обезщетение обаче Общият съд признава, че отговорът на ЕИБ на искането на MG за откриване на помирителна процедура след решението от 7 януари 2019 г. е бил необосновано забавен с повече от три месеца, както и че ЕИБ не е отговорила на първото искане за помирение, съдържащо се в писмото от 29 октомври 2018 г. Освен това Общият съд приема, че в резултат на това необосновано забавяне ЕИБ е оставила MG в състояние на продължителна несигурност и следователно му е причинила неимуществени вреди. В съответствие с това Общият съд осъжда ЕИБ да заплати на MG обезщетение, оценено ex aequo et bono, в размер на 500 евро и отхвърля исковете за обезщетение в останалата част. Освен това Общият съд постановява, че всяка от страните следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

III. Жалбата пред Съда

28. С жалба, подадена в секретариата на Съда на 7 март 2022 г., MG иска от Съда:

– да обяви настоящата жалба за допустима и основателна,

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– въз основа на това да се уважат неговите искания в първоинстанционното производство и да се отмени решението на ЕИБ от 11 октомври 2018 г., с което е лишен от възможността да получава семейни надбавки (включително по-специално свързаните с разходите за детска градина и за Многофункционалния детски център (CPE), които ЕИБ

неправилно е удържала от неговата заплата до ноември 2019 г.) и от производните права (включително по-специално данъчните облекчения и възстановяването на направените от него медицински разходи за децата), евентуално, да се отмени решението от 7 януари 2019 г., с което се отхвърлят всички негови искания, както и евентуално да се отмени решението на ЕИБ от 30 юли 2020 г., в което се констатира липсата на помирение и се потвърждава решението от 11 октомври 2018 г., да присъди на MG обезщетение за претърпените от него имуществени и неимуществени вреди и

– да осъди ЕИБ да заплати съдебните разноски пред двете съдебни инстанции.

29. ЕИБ иска Съдът:

– да отхвърли жалбата и

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски за настоящото производство и за производството пред първата инстанция.

30. В съдебното заседание, проведено на 17 май 2023 г., се явяват жалбоподателят и ЕИБ.

IV. Анализ

31. В жалбата са посочени пет основания.

32. По искане на Съда обаче настоящото заключение се ограничава до анализ на два въпроса, повдигнати в жалбата: дали Общият съд е допуснал грешка, като е заключил, че правото на изслушване не е нарушено (първото основание) и дали е преценил неправилно възражението за незаконосъобразност на административните разпоредби на ЕИБ относно семейните надбавки (второто твърдение по третото основание и четвъртото основание).

A. По правото на изслушване

33. Първото основание за обжалване се отнася само до първото решение, а именно решението от 11 октомври 2018 г., с което ЕИБ уведомява MG, че считано от октомври 2018 г., той вече няма да има право на семейни надбавки и на производните финансови права, давани въз основа на административните разпоредби на ЕИБ, тъй като надбавките са предоставени на A с решение от 12 септември 2018 г.

34. Жалбоподателят твърди, че преди да вземе това решение, ЕИБ не го е изслушала, което представлявало нарушение на правото на изслушване. Неспазването на това право, счита той, води до невалидност на решението от 11 октомври 2018 г.

35. В точки 73 и 74 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че:

„73 В тази връзка […] е безспорно, че с [решението] от 11 октомври 2018 г. ЕИБ уведомила [MG], че вече няма да получава семейни добавки, надбавки за дете на издръжка и надбавки за образование. Следователно целта на това [решение] е била да [го] информира за резултата от започнатата от A помирителна процедура, в която той не е бил поканен да бъде изслушан.

74 От друга страна, […] следва да се отбележи, че [решението] от 7 януари 2019 г., с което се потвърждава [решението] от 11 октомври 2018 г., като се уточняват и доразвиват изложените в него мотиви, е било прието с оглед становището, представено от [MG] в писмата му от 29 октомври и 10 декември 2018 г. Затова следва да се отбележи, че [MG] е имал възможност да коментира мотивите, изложени от ЕИБ в нейното първоначално [решение] от 11 октомври 2018 г., и да представи своето становище по изложените в него основания, които са били взети предвид преди ЕИБ да изрази своята позиция в [решението] си от 7 януари 2019 г.“.

36. Така Общият съд постановява, че правото на изслушване не е било нарушено, тъй като MG е имал възможност да представи становището си относно решението след приемането му и ЕИБ го е взела предвид.

1. Нарушено ли е правото на MG да бъде изслушан?

37. Член 41, параграф 2, буква а) от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) предвижда „правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него“.

38. Съдът вече е обяснил целта на правото на изслушване. По думите му „правото на изслушване цели в частност да гарантира, че всяко решение с неблагоприятни последици се взема при пълно познаване на фактите и има по-конкретно за цел да позволи на компетентния орган да поправи грешка или на засегнатото лице да изтъкне свързани с личното му [ѝ] положение обстоятелства, които налагат решението да бъде прието, да не бъде прието или да има едно или друго съдържание“ [4].

39. По този начин правото на изслушване е от полза както за администрацията, тъй като ѝ дава възможност да вземе правилно решение, така и за лицето, чиито права са засегнати. Първата му цел е да позволи разглеждането на преписката и възможно най-точното и конкретно установяване на фактите, а втората му цел е да гарантира, че на заинтересованото лице е била дадена възможност да представи своята гледна точка.

40. За да бъде постигната тази двойна цел, е ясно, че на лицето трябва да бъде дадена възможност да изрази становището си в хода на административното производство, т.е. *преди* приемането на решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му [5].

41. В настоящия случай не се спори, че MG е бил засегнат неблагоприятно от решението от 11 октомври 2018 г. Всъщност в съдебната практика вече е установено, че намаляването на възнаграждението, като например намаляването на семейните надбавки, представляват увреждаща мярка, която засяга неблагоприятно съответното лице [6].

42. Ясно е също така, че MG не е бил поканен да изрази позицията си преди приемането на увреждащото го решение.

[4] Решения от 4 юни 2020 г., ECBД/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, т. 69 и цитираната съдебна практика), и от 21 октомври 2021 г., Парламент/UZ (C-894/19 P, EU:C:2021:863, т. 90).

[5] Решения от 4 юни 2020 г., ECBД/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, т. 68 и цитираната съдебна практика), и от 21 октомври 2021 г., Парламент/UZ (C-894/19 P, EU:C:2021:863, т. 89) (курсивът е добавен).

[6] Решение от 10 март 2021 г., AM/ЕИБ (T-134/19, EU:T:2021:119, т. 41 и цитираната съдебна практика).

43. На това място искам да отбележа, че член 41, параграф 2, буква а) от Хартата не изисква провеждането на официално изслушване [7].

44. Правото на изслушване обаче предполага, че заинтересованото лице трябва да има възможност да повлияе на въпросния процес на вземане на решение, преди такова да бъде взето [8].

45. Наясно съм, че в ежедневието съответната администрация не изслушва всяко лице, когато промяна в личния му статус води до неблагоприятни промени в правата му. Това обаче не означава, че такава практика съответства на изискванията на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата.

46. В днешно време комуникацията вече не е трудна. Това важи особено за администрацията. Всеки член на персонала обикновено има електронен адрес, който е известен на различните органи с правомощия за вземане на решения. Действително кризата с COVID-19 показа, че електронната комуникация често може лесно да замени срещите лице в лице.

47. Ето защо е трудно да се оправдае административна практика, която не дава възможност на лицето да изрази позицията си относно решение, което ще го/я засегне (въз основа на причини като ограничения във времето, липса на персонал или други подобни причини).

48. Изпращането на имейл до MG, в който да му се даде възможност да коментира предложеното решение и неговите мотиви в разумен срок, би изпълнило изискването относно правото на изслушване.

49. В рамките на производството, довело до приемането на решението от 11 октомври 2018 г., MG не е имал такава възможност. Той не е бил страна в помирителната процедура, започната от A, и не е бил изслушан в нито един момент преди приемането на решението, с което е бил лишен от получаваните до този момент семейни надбавки. Така не му е била дадена възможност да реагира на предложеното решение и неговите мотиви.

50. Противно на позицията на Общия съд, според мен фактът, че MG е имал възможност да коментира решението от 11 октомври 2018 г. след приемането му и че неговото становище е било отразено в решението от 7 януари 2019 г., не променя извода, че не е било спазено правото му на изслушване. Всъщност първото писмо не е подготвителен акт, вплътен в последващо решение. То по-скоро е решението, а второто писмо само потвърждава това първоначално решение. Следователно решението, с което MG е лишен от правото си на семейни надбавки, е писмото от 11 октомври 2018 г.

[7] Решение от 9 февруари 2023 г., Boshab/Съвет (C-708/21 P, непубликувано, EU:C:2023:84, т. 54 и цитираната съдебна практика).

[8] Вж. в този смисъл решения от 23 септември 2020 г., UE/Комисия (T-338/19, EU:T:2020:430, т. 60 и цитираната съдебна практика), и от 30 септември 2021 г., Сметна палата/Pinxten (C-130/19, EU:C:2021:782, т. 167). Това, разбира се, не означава, че винаги трябва да се възпрепятстват действията на администрацията. В съдебната практика наистина се признава, че може да има специфични ситуации, като например проверки, за които изслушването може да стане на по-късен етап (вж. в този смисъл решения от 18 декември 2008 г., Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, т. 41), от 3 юли 2014 г., Kamino International Logistics и Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 и C-130/13, EU:C:2014:2041, т. 54, 55 и цитираната съдебна практика), от 20 декември 2017 г., Prequ' Italia (C-276/16, EU:C:2017:1010, т. 50, 51 и цитираната съдебна практика). Не се твърди обаче, че това е така в настоящия случай.

51. Това потвърждава ЕИБ по време на съдебното заседание, когато обяснява, че решението от 11 октомври 2018 г. всъщност е окончателно, а не само междинно решение, въпреки че ЕИБ го е потвърдила с писмо от 7 януари 2019 г.

52. MG не е бил поканен да изложи позицията си в нито един момент преди приемането на решението от 11 октомври 2018 г.

53. Поради изложените по-горе съображения считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че правото на MG да бъде изслушан не е било нарушено.

2. Последици от нарушаването на правото на изслушване

54. Вторият въпрос, който се повдига в настоящата жалба, се отнася до последиците от нарушаването на правото на изслушване. Води ли такова нарушение автоматично до невалидност на решението, прието в производството, в което субектът не е бил изслушан?

55. По този въпрос Съдът многократно е постановявал, че нарушение на правото на защита, и в частност на правото на изслушване, налага отмяна на решението само ако при липсата на това нарушение производството би довело до друг резултат [9].

56. Изискването „производството [да] би довело до друг резултат“ обаче не означава, че трябва да се установи със сигурност, че решението е щяло да бъде различно. За да се приеме, че такова решение е невалидно, е достатъчно хипотезата за различно решение да не може да бъде напълно изключена, ако лицето, засегнато от това решение, е могло да изложи своята позиция [10].

57. Това ме води до следващия въпрос: би ли било възможно да се стигне до различен резултат при обстоятелствата по настоящото дело?

58. В това отношение може да се направи разлика между случаите, в които администрацията има свобода на преценка как да разреши даден случай, и случаите, в които тя няма тази свобода.

59. В случай че администрацията разполага със свобода на преценка как да разреши конкретен случай, неизслушването на засегнатото лице води до невалидност на решение, прието в нарушение на правото на изслушване. Прилагайки тези съображения към настоящия случай, ако — за да реши кой има право на семейни надбавки — ЕИБ е имала възможност свободно да прецени всички релевантни факти, например как на практика A и MG си поделят разходите за издръжка на своите деца след развода си и как разпределят семейните надбавки, изслушването на позицията на MG наистина би могло да повлияе на решението.

[9] Вж. например решения от 14 февруари 1990 г., Франция/Комисия (C-301/87, EU:C:1990:67, т. 31), от 25 юни 2020 г., HF/Парламент (C-570/18 P, EU:C:2020:490, т. 72 и цитираната съдебна практика), и от 14 юли 2022 г., SGI Studio Galli Ingegneria/Комисия (C-371/21 P, непубликувано, EU:C:2022:566, т. 82).

[10] Решения от 10 юли 1980 г., Distillers Company/Комисия (30/78, EU:C:1980:186, т. 26), от 1 октомври 2009 г., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Съвет (C-141/08 P, EU:C:2009:598, т. 88 и 94), и от 1 декември 2022 г., EUIPO/Vincenti (C-653/20 P, непубликувано, EU:C:2022:945, т. 48).

60. От друга страна, ако ЕИБ е взела решение въз основа на ясни правила, от които не е имала право да се отклонява, отговорът на въпроса дали нарушаването на правото на изслушване води до невалидност на решението би могъл да бъде различен.

61. В това отношение ЕИБ твърди, че в настоящия случай не е разполагала с никаква свобода на преценка как да реши въпроса за разпределението на семейните надбавки след развода на A и MG. Вместо това тя трябвало да приложи административните разпоредби на ЕИБ, приложими към разпределянето на семейните надбавки след развода, което ѝ оставяло само ограничени правомощия. С други думи, дори и да беше изслушала MG, ЕИБ нямаше да има друг избор, освен да приеме същото решение и да предостави семейните надбавки на A.

62. Това ли е краят на историята? Ако приемем, че приложимите разпоредби на ЕИБ не са оставяли възможност за различно решение, няма ли последици от нарушението на правото на изслушване, дори и да е установено?

63. Бих предложила друг отговор. Съществуват поне два начина, по които лице в положение, подобно на това на MG, би могло да повлияе на окончателното решение, ако е имало възможност да изрази позицията си.

64. Първо, в настоящия случай MG би могъл да твърди, че ЕИБ е тълкувала погрешно своите административни разпоредби. Така, дори ако тези разпоредби не са оставяли никаква свобода на преценка относно решението как да се разпределят семейните надбавки, би могло да се достигне до резултат, различен от предложения тук от ЕИБ.

65. В съдебното заседание ЕИБ обяснява, че първоначално е продължила (от края на 2017 г. до септември 2018 г.) да изплаща семейните надбавки на MG. Тъй като се изплащат в зависимост от получените възнаграждения, а възнагражденията на MG са по-високи от тези на A, в крайна сметка сумата, дадена в полза на децата чрез техните родители, не била намалена. По-късно ЕИБ променя разбирането си и стига до заключението, че приложимите разпоредби изискват от нея да отпуска семейни надбавки на лицето, което упражнява родителските права над детето/децата. Според ЕИБ това е резултат от съвместния прочит на членове 2.2.2 и 2.2.1 от нейните административни разпоредби, според които семейните надбавки се отпускат на лицето, на чиято издръжка са децата.

66. Изложеното по-горе показва, че дори ЕИБ не е сигурна в точното значение на своите административни разпоредби, когато се прилагат при развод между двама от членовете на нейния персонал. Както поддържа в съдебното заседание, прилагането на тези разпоредби в такава ситуация е било новост за ЕИБ към онзи момент. В резултат на това, ако на MG бе дадена възможност да представи своята гледна точка относно правилното тълкуване на тези разпоредби, това е можело да доведе до различно решение.

67. На второ място, дори ако административните разпоредби на ЕИБ, които задължават администрацията да вземе определено решение, действително са достатъчно ясни, за да не оставят място за тълкуване, те все пак биха могли да бъдат правно невалидни и по тази причина неприложими. В контекста на настоящото дело MG е можел да повдигне въпроса за правната валидност на приложимите за ЕИБ административни разпоредби, ако му е била дадена възможност да изрази позицията си. Всъщност той повдига този въпрос пред Общия съд, като твърди, че тези административни разпоредби, така както са тълкувани и прилагани от ЕИБ, нарушават принципа на равно третиране.

68. Ако му беше дадена възможност да повдигне този въпрос по време на административната процедура, администрацията на ЕИБ щеше да бъде длъжна да се произнесе по твърдението за невалидност. По същия начин, по който принципът на върховенство на правото на Съюза оправомощава и задължава националната администрация да отмени несъответстващи национални разпоредби[11], администрацията на Съюза трябва да има правомощието и задължението да отмени вътрешни разпоредби, когато те противоречат на разпоредбите на Съюза. Така, ако бе установила, че административните разпоредби са невалидни, ЕИБ не би имала право да ги прилага. Ако обаче ЕИБ бе считала правилото за валидно, MG е можел да приеме обяснението ѝ или да реши да оспори тази констатация пред Общия съд. Важно е да се отбележи, че ако му беше дадена възможност да изложи позицията си преди приемането на решението от 11 октомври 2018 г., това решение можеше да бъде различно, дори ако приложимите за ЕИБ административни разпоредби не са оставяли на администрацията свобода на преценка как да разреши конкретния случай.

69. С изложеното по-горе се опитвам да подчертая трудността да се заключи in abstracto, че включването на лице в процеса, водещ до приемането на решение, което го засяга неблагоприятно, не би могло да повлияе на това решение.

70. По тази причина предлагам Съдът да приеме, че фактът, че администрацията не е дала възможност на лице, което би могло да бъде засегнато неблагоприятно от нейното решение, да изрази своята гледна точка, води до невалидност на решението по принцип и поражда необходимостта от започване на нова процедура, в която то да бъде изслушано.

71. В настоящия случай например една административна процедура, която зачита правото на изслушване, би могла да протече по следния начин. След приключването на помирителната процедура, започната от A, ЕИБ е можела да покани MG да изложи позицията си, преди да реши да предостави семейните надбавки на A. Ако MG повдигне възражение за невалидност на правило, в резултат на което само A има право на семейни надбавки, ЕИБ би трябвало да обясни позицията си защо счита това правило за валидно. Едва след това ЕИБ би могла да приеме решение, с което семейните надбавки да бъдат предоставени на A. В този случай MG би имал възможност да оспори решението на ЕИБ пред Общия съд, като твърди, наред с другото, че административните разпоредби на ЕИБ са правно невалидни.

72. В действителност MG твърди пред Общия съд, че административните разпоредби на ЕИБ са правно невалидни. Ще разгледам това твърдение в следващата част.

73. На този етап считам обаче, че решението от 11 октомври 2018 г. следва да бъде отменено още въз основа на първото твърдение, че е прието в нарушение на правото на MG да бъде изслушан.

[11] Решения от 22 юни 1989 г., Costanzo (103/88, EU:C:1989:256), и от 4 декември 2018 г., Minister for Justice and Equality and Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979).

Б. По възражението за незаконосъобразност на членове 2.2.1 и 2.2.2 от административните разпоредби на ЕИБ

74. По същество второто твърдение по третото основание на жалбата на MG е, че Общият съд неправилно е отхвърлил възражението му за незаконосъобразност на горепосочените административни разпоредби на ЕИБ относно семейните надбавки. По-конкретно жалбоподателят твърди, че Общият съд неправилно е приел, че тези разпоредби не нарушават принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация.

75. Както ЕИБ обяснява в съдебното заседание, двете приложими административни разпоредби се тълкуват в смисъл, че след развод на двама души, които са членове на персонала, работещи в ЕИБ, семейните надбавки се предоставят на родителя, на когото е възложено да упражнява родителските права над децата. Тези разпоредби, в приложимата по това време редакция или в новата редакция, позволявали семейните надбавки да бъдат поделени само в случай на съвместно упражняване на родителските права. Тъй като Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Районен съд Люксембург) решава да възложи упражняването на родителските права само на A, разпоредбите изисквали семейните надбавки да бъдат изплащани на нея.

76. В обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че тези административни разпоредби не нарушават принципа на равно третиране, тъй като „положението на родителя, който упражнява родителските права, и на родителя, който не ги упражнява, е различно и следователно административните разпоредби могат да предвиждат различно третиране на различните положения“ [12].

77. Жалбоподателят не е съгласен. Според него разведените родители са в сходно положение, когато става въпрос за издръжката на децата им, тъй като и двамата имат това задължение. Ето защо те следвало да се ползват с еднакви права по отношение на семейните надбавки, които служат като помощ за покриване на разходите, свързани с тази издръжка. MG твърди, че когато критерият, който се взема предвид, е задължението за издръжка на децата, фактът, че единият от родителите упражнява родителските права върху тях, не го отличава от родителя, който не упражнява такива права.

78. Обратно, ЕИБ твърди, че упражняването на родителските права е единственият точен критерий, за да се установи дали един родител „действително издържа“ едно дете. Тъй като семейните надбавки се отпускат за издръжката на дете, административните разпоредби на ЕИБ, според които упражняването на родителските права е определящ фактор, не били дискриминационни.

79. Следва да се подчертае, че принципът на равно третиране изисква лицата в сходно положение [13] да бъдат третирани еднакво. Ако, напротив, двете лица не са в сходно положение, същият принцип изисква те да бъдат третирани по различен начин, освен ако не съществуват обективни причини за еднаквото им третиране [14].

[12] Точка 107 от обжалваното съдебно решение.

[13] Съдебната практика не изисква положенията да са идентични, а само сходни. В това отношение вж. например решения от 27 октомври 1993 г., Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, т. 16), и от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique и Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 25).

[14] Решения от 13 декември 1984 г., Sermide (106/83, EU:C:1984:394, т. 28), и от 4 май 2023 г., Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ към Министерство на вътрешните работи (Нощен труд) (C-529/21—C-536/21 и C-732/21—C-738/21, EU:C:2023:374, т. 52 и цитираната съдебна практика).

80. Намират ли се в сходно положение разведеният родител, който упражнява родителските права, и разведеният родител, който не упражнява родителски права, а има само право да вижда и взема децата през уикендите и ваканциите?

81. Първата реакция може да бъде, че такива родители не са в сходно положение. В края на краищата родител, който упражнява родителските права, трябва да се грижи за ежедневието на децата и собственото му време е ограничено от тази всекидневна необходимост. Времето на родител, който не упражнява родителските права, обаче е ограничено само незначително (например всеки втори уикенд и половината от ваканциите). Като прост пример, родител, който не упражнява родителските права, може лесно да реши да отиде на кино вечерта, докато, за да може да направи това, другият родител ще трябва да планира и евентуално да намери и плати на някого, който да гледа децата, докато е на кино. Смятам, че повечето хора биха сметнали, че тези двама души не са в сходно положение.

82. Когато обаче става въпрос за преценка дали две лица са в сходно положение по отношение на определени законово регламентирани права, сходството трябва да се прецени в контекста на нормата, предоставяща такива права, и нейната цел [15].

83. Семейните надбавки допринасят за облекчаване на финансовата тежест, която възниква във връзка с издръжката на децата. Така те имат социална цел, обоснована от разходите, произтичащи от актуална и сигурна необходимост, свързана със съществуването на детето и действителната му издръжка [16].

84. Такова разбиране се подкрепя от съдебната практика по Регламент (ЕС) № 883/2004 [17]. Съдът е уточнил, че изразът „семейни обезщетения“ обозначава всички обезщетения в натура или парични обезщетения, предназначени за покриване на семейни разходи, с изключение на плащанията за издръжка и специалните помощи при раждане на дете или осиновяване. Следователно „посрещане на семейни разходи“ трябва да се тълкува в смисъл, че обозначава по-специално обществения принос към семейния бюджет, чиято цел е да намали тежестите, свързани с издръжката на децата [18].

85. Омбудсманът на Европейския съюз излага подобни съображения, като в решение от 2017 г. добавя, че „надбавката за дете на издръжка, макар и да е част от възнаграждението на служител, е предназначена не за издръжката на този служител, а изключително за издръжката на неговото/неговите дете/деца“ [неофициален превод] [19].

[15] По този въпрос вж. например в областта на правото на публичната служба решение от 14 юли 2022 г., Комисия/VW и др., (C-116/21 P—C-118/21 P, C-138/21 P и C-139/21 P, EU:C:2022:557, т. 127 и цитираната съдебна практика), и по-общо, в областта на свободата на движение, решения от 18 юли 2007 г., Oy AA (C-231/05, EU:C:2007:439, т. 36 и 38), и от 17 март 2022 г., AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193, т. 51 и 59, както и цитираната съдебна практика).

[16] Общият съд е на същото мнение в обжалваното съдебно решение относно целта на семейните надбавки (вж. т. 102 от това решение). В по-общ план вж. предходните решения от 27 ноември 1980 г., Sorasio-Allo и др./Комисия (81/79, 82/79 и 146/79, EU:C:1980:270, т. 15 и 16), и от 28 ноември 1991 г., Schwedler/Парламент (C-132/90 P, EU:C:1991:452, т. 14).

[17] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 7.2.2008г., стр. 12), както и съдебната практика по член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза (ОВ L 141, 2011 г., стр. 1).

[18] Вж. в този смисъл решение от 2 април 2020 г., Caisse pour l'avenir des enfants (Дете на съпруг на пограничен работник) (C-802/18, EU:C:2020:269, т. 38 и цитираната съдебна практика).

[19] Препоръка на Европейския омбудсман по случай 374/2014/DR срещу Европейската инвестиционна банка относно изплащане на детски надбавки, т. 19. Достъпна на https://www.ombudsman.europa.eu/fr/recommendation/en/69347

86. Накратко, въпреки че семейните надбавки не се отпускат като обезщетение за родителите, а за да допринесат за развитието и образованието на техните деца, те служат за облекчаване на финансовата тежест на родителите, които издържат деца.

87. Като се има предвид целта на семейните надбавки, критерият, въз основа на който може да се реши дали родител, който упражнява родителските права, е в сходно положение с родител, който не упражнява такива права, е дали и двамата родители допринасят финансово за издръжката на децата си. Следователно трябва да се заключи, както според мен правилно поддържа жалбоподателят, че двамата родители, които действително допринасят за издръжката на децата, са в сходно положение.

88. Освен това в съдебната практика вече е посочено, че нищо не пречи да се счита, че едно дете е действително издържано едновременно от няколко души. Съответно може да се приеме, че детето на две разведени длъжностни лица на Съюза е действително издържано от тези две лица по едно и също време и следователно да се счита за дете на издръжка едновременно и на двамата [20].

89. Тази преценка не може да зависи от това кой упражнява по закон родителските права върху децата, тъй като правата върху децата, предоставени по закон на единия родител, не освобождават другия родител от участие в разходите за издръжка на тези деца. То също така не означава, че и двамата родители не продължават да допринасят финансово за отглеждането на децата си. Напротив, решението дали двама разведени родители са в сходно положение, що се отнася до семейните надбавки, е както правна, така и фактическа преценка. Тя изисква отговор на въпроса дали и двамата родители допринасят действително за нуждите от издръжка на децата си.

90. Така разведеният родител, който упражнява родителските права върху децата им, и другият разведен родител, който не упражнява тези права, се намират в сходно положение, що се отнася до правото на семейни надбавки, ако и двамата действително (финансово) издържат децата си.

91. Следователно правило, което автоматично предоставя семейни надбавки на родителя, който упражнява родителските права върху децата, макар и двамата родители да участват (финансово) в издръжката на децата си, нарушава принципа на равно третиране.

92. Твърдението, че що се отнася до семейните надбавки, двамата родители са в сходно положение, не омаловажава конкретните трудности и допълнителните тежести, с които се сблъсква родителят, на когото е предоставено упражняването на родителските права. Този родител наистина може да изпитва допълнителни финансови тежести, произтичащи от факта, че децата живеят заедно с него (например разходи за детегледачка, за да може да отиде на кино, както вече беше споменато като пример). Съществуват обаче и други правни средства за конкретно преодоляване на евентуалните оставащи различия между родителите, като например чрез плащане на издръжка на дете или дори на съпруг. Плащането за издръжка и семейните надбавки обаче са две различни неща [21].

[20] Вж. в този смисъл решение от 28 ноември 1991 г., Schwedler/Парламент (C-132/90 P, EU:C:1991:452, т. 17) и възпроизведено в решения от 3 март 1993 г., Peroulakis/Комисия (T-69/91, EU:T:1993:16, т. 32), от 12 ноември 2002 г., López Cejudo/Комисия (T-271/01, EU:T:2002:272, т. 33), и от 10 октомври 2006 г., Arranz Benitez/Парламент (T-87/04, EU:T:2006:297, т. 37).

[21] Вж. в този смисъл решение от 2 април 2020 г., Caisse pour l'avenir des enfants (Дете на съпруг на пограничен работник) (C-802/18, EU:C:2020:269, т. 38 и цитираната съдебна практика).

93. Следователно, дори и Общият съд да е съобразил правилно посочените характеристики и цели на семейните надбавки, той е стигнал до погрешния извод, че когато става въпрос за правото на семейни надбавки двамата родители не са в сходно положение.

94. Следователно Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил изтъкнатото от жалбоподателя възражение за незаконосъобразност с мотива, че административните разпоредби на ЕИБ не нарушават принципа на равно третиране.

95. Поради това предлагам на Съда да обяви първото основание, второто твърдение по третото основание, както и четвъртото основание за доказани и да отмени точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение.

V. Окончателно решение по съществото на жалбата

96. Съгласно член 61 от Статута на Съда на Европейския съюз, ако отмени решението на Общия съд, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

97. Считам, че случаят по настоящото дело е такъв. Следователно не е необходимо Съдът да връща делото на Общия съд.

98. Предлагам на Съда да отмени решенията от 11 октомври 2018 г. и от 7 януари 2019 г., както и всички последващи решения, с които MG е бил лишен от половината от семейните надбавки и производните финансови права. Решението от 11 октомври 2018 г. е невалидно на две основания: то е прието в нарушение на правото на изслушване и не спазва принципа на равно третиране. Решението от 7 януари 2019 г. не нарушава правото на изслушване, тъй като MG е имал възможност да изложи позицията си преди приемането му, но е невалидно, тъй като не спазва принципа на равно третиране.

VI. Заключение

99. С оглед на всичко гореизложено считам, че:

– първото основание, второто твърдение по третото основание и четвъртото основание на жалбата следва да бъдат приети,

– Съдът следва да отмени точка 2 от диспозитива на решение от 21 декември 2021 г., MG/ЕИБ (T-573/20, непубликувано, EU:T:2021:915),

– Съдът следва да отмени решенията от 11 октомври 2018 г. и от 7 януари 2019 г., както и всички последващи решения, с които MG е бил лишен от половината от семейните надбавки (включително по-специално свързаните с разходите за детска градина и за CPE, които Европейската инвестиционна банка неправилно е удържала от заплатата му до ноември 2019 г.) и от производните финансови права (включително по-специално данъчните облекчения).