Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 27 октомври 2016 година[1]

Дело C-337/15 P

Европейски омбудсман
срещу

Claire Staelen

„Обжалване — Извъндоговорна отговорност — Разглеждане от омбудсмана на жалба, свързана с начина на използване на списък с подходящите кандидати от конкурс на общо основание — Правомощия за разследване — Задължение за полагане на дължима грижа — Неимуществена вреда“

1. Съгласно член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) гражданите на Съюза имат право на добра администрация от страна на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза по въпроси, които ги засягат. Присъщо на принципа на добра администрация е задължението за полагане на дължима грижа или, казано по-точно, задължението да се разгледат внимателно и безпристрастно всички релевантни аспекти на отделния случай (наричано по-нататък „принципът, изведен от решение Technische Universität München“, или накратко „принципът TUM“)[2]. То се прилага общо към действията на административните органи на Европейския съюз в отношенията им с обществеността[3].

2. Може ли обаче да се приеме, че нарушаването на правото на добра администрация поражда право на обезщетение? По-специално, представлява ли нарушаването на принципа TUM от Европейския омбудсман само по себе си достатъчно съществено нарушение на законодателството на Съюза, което законодателство има за цел да предостави права на частноправни субекти? Това е накратко въпросът, по който Съдът следва да се произнесе сега, повече от 12 години след постановяването на знаковото решение по дело Lamberts[4].

3. По същество Общият съд е постановил, че нарушаването на принципа TUM самò по себе си е достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза и че при разглеждането на жалбата на г-жа Claire Staelen или във връзка с нея омбудсманът е нарушила този принцип в четири отделни случая[5]. Освен това Общият съд е приел, че омбудсманът не е отговорила на нейните писма в разумен срок. За тези нарушения Общият съд е присъдил на г-жа Staelen обезщетение в размер на 7 000 EUR за вреди във връзка със загубата ѝ на доверие в службата на омбудсмана и чувството ѝ за загуба на време и енергия.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Вж. по-специално решение от 21 ноември 1991 г., Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, т. 14). Както се посочва по-долу, няма единство при обозначаването на този принцип, поради което възприемам по-неутрален подход.

3 — Решение от 16 декември 2008 г., Masdar (UK)/Комисия (C-47/07 P, EU:C:2008:726, т. 92).

4 — Решение от 23 март 2004 г., Омбудсман/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174, постановено в пленум, наричано по-нататък „решение Lamberts“).

5 — Решение от 29 април 2015 г., Staelen/Омбудсман (T-217/11, EU:T:2015:238, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

4. Не съм съгласен с Общия съд и в настоящото заключение ще обясня защо. Това е причината да препоръчам на Съда да отмени обжалваното решение и да се произнесе по иска в първоинстанционното производство, като отхвърли искането на г-жа Staelen като неоснователно в хода на производството [6].

I – **Правна уредба**

5. Член 3 от Решение 94/262/ЕОВС, ЕО, Евратом [7] предвижда:

„1. Омбудсманът [8], по собствена инициатива или въз основа на подадена жалба, извършва всички проверки, които счита за обосновани с оглед изясняването на предполагаема лоша администрация от страна на институции и органи на [ЕС] […].

2. Институциите и органите на [ЕС] са длъжни да предоставят поисканата от [о]мбудсмана информация, както и да му осигурят достъп до съответните досиета […]. Длъжностните лица и другите служители на институциите и органите на [ЕС] са длъжни да свидетелстват по искане на омбудсмана […]“.

II – **Обстоятелства, предхождащи спора** [9]

6. На 14 ноември 2006 г. г-жа Staelen подава жалба до омбудсмана относно твърдяно неправилно използване от Европейския парламент на списъка с подходящите кандидати от конкурс на общо основание EUR/A/151/98, в който тя фигурира като успешно издържал конкурса кандидат.

7. На 22 октомври 2007 г., след приключване на проведеното от нея разследване (наричано по-нататък „първоначалното разследване“), омбудсманът приема решение, в което заключава, че не е налице случай на лошо администриране от страна на Парламента.

8. На 29 юни 2010 г. омбудсманът решава да започне разследване по собствена инициатива, за да прецени отново дали Парламентът е допуснал случай на лошо администриране (наричано по-нататък „разследването по собствена инициатива“).

9. На 31 март 2011 г. омбудсманът взема решение за приключване на посоченото по-горе разследване, като отново приема, че не е налице случай на лошо администриране от страна на Парламента.

III – **Производство пред Общия съд**

10. На 20 април 2011 г. г-жа Staelen предявява срещу омбудсмана иск за обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпяла вследствие на разглеждането от омбудсмана на нейната жалба, посочена в точка 6 по-горе.

6 — С определения от 29 юни 2016 г., Омбудсман/Staelen (C-337/15 P, непубликувано, EU:C:2016:670) и от 20 юли 2016 г., Staelen/Омбудсман (C-338/15 P, непубликувано, EU:C:2016:599) Съдът отхвърля жалбата на г-жа Staelen и насрещната ѝ жалба срещу обжалваното решение.

7 — Решение на Европейския парламент от 9 март 1994 година относно правилата и общите условия за изпълнението на функциите на омбудсмана (ОВ L 113, 1994 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 132).

8 — Въпреки че повечето от разглежданите събития се отнасят до предишния омбудсман, от съображения за последователност ще имам предвид заемащото понастоящем тази длъжност лице, а именно г-жа Емили О'Райли, която е омбудсман от 1 октомври 2013 г.

9 — В първите 42 от общо 339 точки на обжалваното решение се съдържа подробно описание на обстоятелствата, предхождащи настоящия спор.

11. След проведено на 9 април 2014 г. открито съдебно заседание Общият съд уважава отчасти в обжалваното решение иска на г-жа Staelen и осъжда омбудсмана да ѝ изплати 7 000 EUR. Общият съд отхвърля иска в останалата му част и осъжда всяка страна да понесе половината от направените от другата страна съдебни разноски.

IV – **Производство пред Съда и искания на страните**

12. С жалбата, подадена в Съда на 6 юли 2015 г., омбудсманът иска от Съда:

— да отмени обжалваното решение (1) в частта, в която Общият съд е стигнал до извода а) че омбудсманът е извършила множество неправомерни действия, които представляват достатъчно сериозни нарушения на правото на Съюза, б) че е установено наличието на неимуществени вреди и в) че е налице причинно-следствена връзка между установените от Общия съд неправомерни действия и неимуществените вреди, и (2) в частта, в която е осъдил омбудсмана да заплати обезщетение в размер на 7 000 EUR,

— да отхвърли искането като неоснователно, ако отмени обжалваното решение,

— при условията на евентуалност да върне делото на Общия съд, ако отмени обжалваното решение,

— да се произнесе по разноските по справедливост.

13. В писмения си отговор, подаден в Съда на 8 октомври 2015 г., г-жа Staelen иска от Съда:

— да отхвърли жалбата като частично недопустима и във всички случаи като неоснователна,

— да осъди омбудсмана да заплати обезщетение от 50 000 EUR за неимуществени вреди,

— да осъди омбудсмана да заплати всички съдебни разноски, свързани както с настоящото, така и с първоинстанционното производство.

14. В съдебното заседание от 6 септември 2016 г. единствено омбудсманът излага устни доводи.

V – **Анализ**

A– *Встъпителни бележки*

15. Като начало бих искал да отбележа, че второто искане в отговора на г-жа Staelen на жалбата на омбудсмана, с което тя настоява Съдът да осъди омбудсмана да ѝ заплати обезщетение за неимуществени вреди в размер на 50 000 EUR, е явно недопустимо съгласно член 174 от Процедурния правилник на Съда, тъй като надхвърля исканията, които може да се съдържат в писмения отговор на жалба [10].

16. Що се отнася до жалбата на омбудсмана, отбелязвам, че тя съдържа пет основания.

10 — Вж. относно настоящия Процедурен правилник, заключението на генералния адвокат Wathelet по дело Комисия/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:340, т. 8) и относно предишния Процедурен правилник, решение от 5 юли 2011 г. Edwin/СХВП (C-263/09 P, EU:C:2011:452, т. 83 и 84). По дело C-338/15 P г-жа Staelen иска от Съда да осъди омбудсмана да ѝ заплати сума в същия размер.

17. По-специално омбудсманът твърди, че Общият съд е допуснал грешка в правото, като е приел, че: i) самото нарушение на принципа TUM е достатъчно, за да се приеме, че е налице достатъчно сериозно нарушение; ii) убедителни обяснения, дадени от институция в хода на разследването на омбудсмана, не освобождават омбудсмана от отговорността да се увери в съществуването на фактите, на които почиват тези обяснения; iii) изпращаните неразумно късно отговори на писмата на г-жа Staelen представляват достатъчно сериозно нарушение на правото на ЕС, което ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза; iv) загубата на доверие на г-жа Staelen в службата на омбудсмана може да бъде квалифицирана като неимуществена вреда, без Общият съд да е представил подходящо обяснение за това; v) съществува причинно-следствена връзка между загубата на доверие и закононарушенията, за които се твърди, че са извършени от службата на омбудсмана.

18. Както се установи в съдебното заседание, по отношение на втората, третата и четвъртата част от първото основание за обжалване, втората част от второто основание за обжалване и третото и четвъртото основание за обжалване омбудсманът оспорва по същество констатациите, съдържащи се в обжалваното решение, както и изпълнението от Общия съд на задължението му за мотивиране. Във всички случаи въпросът дали мотивите на едно решение на Общия съд са противоречиви или непълни, е правен въпрос, който като такъв може да бъде повдиган в производството по обжалване[11]. Освен това може да се твърди, че поради специфичното си естество формална грешка, състояща се в недостатъчно мотиви или в липсата на мотиви в постановено на първа инстанция съдебно решение, е в състояние да затрудни Съда да изключи в производство по обжалване грешка по същество, като в такъв случай тези две основания могат да са взаимно свързани[12]. С оглед на това считам, че за целите на настоящото заключение е най-целесъобразно да разгледам мотивите на обжалваното решение отделно, след като анализирам по същество всяко основание за обжалване. Пристъпвам към този анализ.

Б– *По първото основание за обжалване: ангажиране на отговорността на Съюза за нарушаване от омбудсмана на принципа TUM в хода на първоначалното разследване*

1. Доводи на страните

19. Първото основание за обжалване на омбудсмана се подразделя на четири части: първата част се отнася до грешка при прилагане на правото, която Общият съд е допуснал, като е приел по принцип, че всяко нарушение на принципа TUM съставлява достатъчно съществено нарушение на правото на ЕС, а следващите три части се отнасят до три случая, в които Общият съд е приел, че омбудсманът е допуснала нарушение на този принцип в рамките на първоначалното разследване. Тези три части се отнасят до: i) изопачаване на съдържанието на становището на Европейския парламент от 27 март 2007 г., допуснато от омбудсмана в решението ѝ от 22 октомври 2007 г.; ii) твърдението, че омбудсманът не е проверила дали Парламентът е предоставил на останалите институции информация за включването на името на г-жа Staelen в списъка с кандидатите, успешно издържали конкурса на общо основание EUR/A/151/98 (наричана по-нататък „спорната информация“), и iii) твърдението, че омбудсманът не е разследвала дали спорната информация е била предадена на генералните дирекции на Парламента (наричани по-нататък „ГД“).

11 — Решение от 16 декември 2008 г., Masdar (UK)/Комисия (C-47/07 P, EU:C:2008:726, т. 76 и цитираната съдебна практика).

12 — Вж. например решение от 12 юли 2005 г., Комисия/CEVA и Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, т. 67—69). Вж. също решение от 9 септември 2008 г., FIAMM и др./Съвет и Комисия (C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:476, т. 89).

20. Според омбудсмана общият подход, възприет от Общия съд по-специално в точка 86 от обжалваното решение, не е съвместим с правото на Съюза. Омбудсманът твърди, че посочените съдебни решения не подкрепят констатациите на Общия съд. Освен това по мнение на омбудсмана Общият съд неправилно приел в точки 141—145 от обжалваното решение, че в разгледаните три отделни направления са допуснати достатъчно съществени нарушения на правото на Съюза.

21. Според г-жа Staelen омбудсманът смесва закрепеното в член 3 от Решение 94/262 свое право на преценка дали да започне разследване, с начина на провеждане на това разследване и неправилно посочва, че от обжалваното решение следва, че всяка грешка представлява нарушение на принципа TUM и ангажира отговорността на омбудсмана. По-нататък г-жа Staelen твърди, че въпросът дали омбудсманът е изопачила становището на Парламента от 22 март 2007 г., се решава въз основа на фактическа преценка, която не подлежи на преразглеждане в производството по обжалване. Тя посочва, че омбудсманът иска от Съда да смекчи условията, уреждащи извъндоговорната отговорност на жалбоподателя, и че това би било в противоречие с решение Lamberts. Освен това в отговор на втората и четвъртата част от първото основание за обжалване г-жа Staelen твърди, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото.

2. Анализ

а) По допустимостта

22. Твърдението на г-жа Staelen, че първата и третата част от първото основание за обжалване са недопустими поради фактическото им естество, е несъстоятелно.

23. Всъщност първата част от първото основание е чисто правен въпрос, доколкото се отнася до това дали нарушаването на принципа TUM представлява достатъчно съществено нарушение на законодателството на Съюза, което има за цел да предостави права на частноправни субекти. Що се отнася до останалите части от първото основание за обжалване, макар те действително да са свързани с фактически преценки, а именно с предаването на спорната информация, възражението на омбудсмана се отнася до въпрос от правно естество: дали обстоятелството, че не е разследвала това предаване (или че го е разследвала) представлява достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза. Затова, както посочва омбудсманът в отговора си, е необходимо най-малкото да се разгледа извършената от Общия съд правна квалификация на фактите и изведените от тях правни последици, върху които Съдът на ЕС очевидно е компетентен да упражнява контрол в производство по обжалване [13].

13 — Вж. по-специално решение от 19 юли 2012 г., Alliance One International и Standard Commercial Tobacco/Комисия и Комисия/Alliance One International и др. (C-628/10 P и C-14/11 P, EU:C:2012:479, т. 84).

б) По първата част от първото основание за обжалване: критерий, който се прилага при преценката дали омбудсманът е нарушила принципа TUM по такъв начин, че да възникне извъндоговорна отговорност на Съюза

i) Общи съображения относно обхвата на принципа TUM

24. Задължението да се разглеждат внимателно и безпристрастно всички релевантни в дадения случай аспекти е ясно установено в административното право на Съюза. Това задължение е от изключително значение за доброто функциониране на една администрация, макар да не е налице точно правно определение [14]. Вероятно поради тази причина принципът TUM понякога се определя като принцип или задължение за „дължима грижа“, „полагане на грижа“ или „полагане на дължима грижа“ и поради същата причина е служил за подкрепа на тясно свързани основни принципи на административното право като безпристрастност и своевременно разглеждане на даден случай [15].

25. Стоящият в основата на настоящия спор аспект на този принцип (или задължение) е до каква степен администрацията трябва да изясни и разгледа фактическата основа на конкретен случай.

26. Особеното в настоящия случай всъщност не е свързано с това дали Общият съд правилно е приел, че омбудсманът многократно е нарушила принципа TUM. Това е по-скоро въпросът дали Общият съд правилно е приел, че въпросните нарушения са били с такава тежест, че да ангажират извъндоговорната отговорност на Съюза. Във връзка с тези въпроси искам накратко да изложа по-долу някои разсъждения, свързани с обхвата на принципа TUM.

27. В самото начало, принципът TUM намира проявление на две различни равнища: в рамките на вътрешната административна система на Европейския съюз и на равнището на държавите членки в случаите, в които правилата на Съюза се прилагат от националните администрации. В настоящото заключение се разглежда първото положение [16].

28. Накратко, принципът TUM включва две противоположни гледни точки: на администрацията и на частноправните субекти.

29. От една страна, администрацията очевидно не е всезнаеща. Би било непропорционално и в противоречие с ефективното използване на публични ресурси от нея да се изисква да разследва дори маловажни въпроси, когато резултатът може да е без особено значение за разглеждания от нея случай. Още повече, очевидно е, че в зависимост от обстоятелствата понякога е по-целесъобразно да се изисква от частноправните субекти, чиито случаи се разглеждат, да предоставят необходимата информация, когато могат лесно да я осигурят [17] — това се отнася най-вече за случаите на подаване на заявления. Освен това взаимодействието с други правни норми, например тези относно поверителността, могат да ограничат възможностите на

14 — В същия смисъл вж. *Craig*, P. Commentary on Article 41 of the Charter. — In: Peers, S. et al. (ed.), The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 1078, paragraph 41.28.

15 — Вж. по този въпрос *Mihaescu Evans*, B. The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system. — Luxembourg Legal Studies, vol. 7, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, p. 392 sq. (вж. по-специално стр. 394—401 относно несъответствията в класифицирането при разглеждането на тази тема).

16 — Относно шведския опит във връзка с второто положение вж. *Reichel*, J. God förvaltning i EU och i Sverige. — Jure Publishing, Stockholm, 2006, p. 489 sq.

17 — Вж. в този смисъл решение от 11 ноември 1986 г., Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, т. 19). Вж. *Hoffmann*, H. Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice. — In: Jacobs, L., и Baglay, S. (eds.), The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives, Ashgate, Farnham, 2013, p. 165.

администрацията да събира допълнителна информация. Накрая, принципът TUM не е панацея. Макар да задължава администрацията да действа старателно и предпазливо, той не изисква от нея да предпазва икономическите оператори от всяка вреда, която произтича от настъпването на обичайните търговски рискове [18].

30. От друга страна, публичните администрации обикновено са големи и добре оборудвани и поради това са по-подходящи да разглеждат случаи, да предлагат съвети и да събират релевантна информация [19], отколкото частноправните субекти. Ето защо, въпреки че от частноправните субекти се изисква да сътрудничат при разследване, като предадат цялата информация, която могат да осигурят, администрацията трябва все пак да осъществи разследването възможно най-старателно, за да разсее съществуващите съмнения [20]. Всъщност органите трябва по правило да изчерпят всички възможни средства за установяване на фактите, от които зависи прилагането на разпоредбите на ЕС във всеки конкретен случай [21]. Поради това е съмнително дали принципът TUM може да бъде смекчен с цел намаляване на административната тежест или публичните разходи, освен ако е очевидно, че в противен случай тежестта или разходите ще надвишават пределите на онова, което разумно може да се изисква [22]. Накрая, няма основание да се облекчават произтичащите от принципа TUM задължения, при положение че изходът от разследването от администрацията на конкретен случай може да доведе до налагането на санкция [23].

31. Предвид изложеното в Съюз, основан на принципите на правовата държава, от първостепенно значение е администрацията на ЕС непрекъснато да се стреми да приема по същество правилни решения, в съответствие с общия принцип, че административните органи трябва да действат законосъобразно. Следователно, когато разглеждат конкретен случай, органите на ЕС трябва да съберат възможно по най-бързо и своевременно цялата информация, която е достатъчна и необходима за тази цел с оглед на обстоятелствата и която дава възможност очакваният резултат да премине успешно бъдещ съдебен контрол. От събраната от администрацията информация трябва най-малкото да може да се приеме, че резултатът, който се очаква от висящо дело, е бил определен по подходящ начини и без преценката да буди съмнение [24]. Следователно по никакъв начин не може да се изключи, че е възможно да се наложи даден орган да използва повече ресурси в сравнение с първоначално предвидените.

32. С оглед на гореизложеното, при липсата на указания в член 41 от Хартата или в други разпоредби на първичното законодателство, все пак преценката дали администрацията е изпълнила задължението си да разгледа в достатъчна степен всички релевантни в дадения случай аспекти, е по същество казуистична. По-точно, тя се определя преди всичко от два фактора: първо, *фактическите обстоятелства* по случая и второ, тълкуването на *конкретните правила на ЕС*, уреждащи въпросната процедура и дейността на администрацията в тази връзка [25].

18 — Решение от 16 декември 2008 г., Masdar (UK)/Комисия (C-47/07 P, EU:C:2008:726, т. 93).

19 — Вж. в този смисъл решение от 28 юни 2007 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-331/05 P, EU:C:2007:390, т. 24).

20 — Вж. в този смисъл решение от 11 ноември 1986 г., Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422, т. 16).

21 — Относно задължението на националните органи да събират факти при прилагане на правото на ЕС вж. решение от 21 септември 1983 г., Deutsche Milchkontor и др. (205/82—215/82, EU:C:1983:233, т. 35).

22 — Относно ограничаването на възможността националните органи да се позовават на член 36 от Договора за ЕО (понастоящем член 36 ДФЕС) вж. решение от 20 май 1976 г., de Peijper (104/75, EU:C:1976:67, т. 18).

23 — Срв. в това отношение с правилата, уреждащи свързания — макар и различен — въпрос за тежестта на доказване, като член 3 от изменения Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167), и например решение от 3 април 2014 г., Франция/Комисия (C-559/12 P, EU:C:2014:217, т. 63) — относно взаимодействието между принципа TUM и правилата относно събирането на доказателства.

24 — Вж. в този смисъл решение от 22 октомври 1991 г., Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, т. 13).

25 — Вж. като пример за това решение от 6 ноември 2008 г., Нидерландия/Комисия (C-405/07 P, EU:C:2008:613, т. 56, 57, 66 и 67).

33. Накрая, що се отнася до въпроса за вредите, от съдебната практика следва, че като правило нарушаването на принципа TUM може да доведе до изплащане на съответното обезщетение [26]. По-специално Общият съд (както е понастоящем) посочва, че „констатацията за нередност, която при аналогични обстоятелства действаща разумно и с дължима грижа администрация не би допуснала, подкрепя извода, че поведението на институцията [на ЕС] е било незаконосъобразно дотолкова, че да ангажира отговорността на [Съюза] на основание член [340 ДФЕС]“ [27]. Очевидно обстоятелството, че Общият съд използва думата „подкрепя“, сочи, че този критерий не заменя традиционния критерий за установяване на извъндоговорната отговорност на Съюза; в съдебната практика обаче се срещат и други формулировки [28]. В практиката си Съдът не е установил подобен сравнителен критерий [29], като вместо това посочва „липса на дължима грижа[, която] става все по-явна“ [30].

ii) По същество

34. Въз основа на тези встъпителни бележки сега ще разглеждам подхода, възприет от Общия съд в обжалваното решение, който омбудсманът оспорва, по-конкретно точки 85—88 от това решение.

35. В точка 86 от обжалваното решение Общия съд е приел, че „самото нарушение на [принципа TUM] е достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение“ [31]. Както посочва омбудсманът, това е изопачаване на съдебната практика: Съдът последователно е изтъквал, че когато съответният орган на ЕС „разполага само със значително ограничена или дори [няма] свобода на преценка, самото неспазване на [правото на Съюза] *може* да бъде достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение“ [32]. И това едва ли е изненадващо. Всъщност отговорност от страна на Съюза предполага наличието на *явно и значително* неспазване от съответния орган на ЕС на границите, които са наложени на неговото право на преценка; общият или индивидуален характер на приета от този орган мярка няма решаващо значение за установяването на тази граница [33]. Наличието на отговорност зависи от редица неизчерпателни фактори, включително, но не само, обхвата на правото на преценка, предоставена на органа на ЕС [34]. С други думи, не всяка грешка е достатъчна за ангажиране на

26 — Вж. решение от 16 декември 2008 г., Masdar (UK)/Комисия (C-47/07 P, EU:C:2008:726, т. 91).

27 — Вж. решения от 12 юли 2001 г., Comafrica и Dole Fresh Fruit Europe/Комисия (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 и T-225/99, EU:T:2001:184, т. 134) и от 17 март 2005 г., Agraz и др./Комисия (T-285/03, EU:T:2005:109, т. 40) (отменено при обжалване с решение от 9 ноември 2006 г., Agraz и др./Комисия, C-243/05 P, EU:C:2006:708, само доколкото се отнася до въпроса за вредите; Комисията не е обжалвала констатацията за достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза).

28 — Например в решението си от 12 юли 2001 г. по дело Comafrica и Dole Fresh Fruit Europe/Комисия (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 и T-225/99, EU:T:2001:184, т. 144) (понастоящем) Общият съд добавя, че „констатацията за допусната от институция грешка или нередност сама по себе си не е достатъчна, за да се ангажира извъндоговорната отговорност на [Съюза], *освен ако тази грешка или нередност не се характеризира с липса на* дължима грижа или старание“ (курсивът е мой). В т. 89 от решението си от 18 септември 1995 г. по дело Nölle/Съвет и Комисия (T-167/94, EU:T:1995:169, наричано по-нататък „решение Nölle II“) (понастоящем) Общият съд прави разграничение между пълно незачитане на принципа TUM и обикновена неправилна преценка на обхвата на произтичащите от него задължения.

29 — Срв. решение от 28 юни 2007 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-331/05 P, EU:C:2007:390, т. 24), където в контекста на производство за обезщетение се споменава „цялата грижа, която една голяма и добре оборудвана организация дължи на страните в производствата пред нея“.

30 — Решения от 9 декември 1965 г., Société anonyme des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies and usines de la Providence и др./Върховен орган (29/63, 31/63, 36/63, 39/63—47/63, 50/63 и 51/63, EU:C:1965:120, т. 937) (присъдено е обезщетение) и от 30 януари 1992 г., Finsider и др./Комисия (C-363/88 и C-364/88, EU:C:1992:44, т. 22) (не е присъдено обезщетение). Вж. също решение от 15 март 1995 г., COBRECAF и др./Комисия (T-514/93, EU:T:1995:49, т. 70), в което (понастоящем) Общият съд посочва „явна липса на дължима грижа“.

31 — В текста на съдебното решение на френски език, който е езикът на производството, е използвана думата „suffit“ (със значение на „достатъчно“).

32 — Вж. например решения от 4 юли 2000 г., Bergaderm and Goupil/Комисия (C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 44), от 12 юли 2005 г., Комисия/CEVA и Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, т. 65) и от 19 април 2007 г., Holcim (Deutschland)/Комисия (C-282/05 P, EU:C:2007:226, т. 47) (курсивът е мой).

33 — Решение от 4 юли 2000 г., Bergaderm and Goupil/Комисия (C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 46); вж. също решение от 19 април 2007, Holcim (Deutschland)/Комисия (C-282/05 P, EU:C:2007:226, т. 49).

34 — Вж. решение от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 55—57).

извъндоговорната отговорност на Съюза; необходимо е нещо повече. Посочената в точка 33 по-горе съдебна практика, свързана с принципа TUM, потвърждава това: липсата на дължима грижа трябва да е *явна*. Ако това не е така, разликата между жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС и иск за обезщетение на основание член 268 ДФЕС би била много малка.

36. Не само че решение Schneider Electric, на което Общият съд се позовава, не подкрепя позицията, изразена в обжалваното решение, но [35] нещо по-лошо, констатацията в точка 86 от това решение не е съвместима с правилното обобщение на практиката на Съда, уреждаща условията за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза, посочени в точки 71 и 72 от решението.

37. Освен това констатациите на Общия съд в точките, които предхождат точка 86 от обжалваното решение, не обосновават направения в тази точка извод.

38. На първо място, Общият съд посочва в точка 86 от обжалваното решение, че омбудсманът не разполага с право на преценка дали да спази принципа за полагане на грижа в конкретен случай. Това твърдение, дори и да е правилно, е извън контекста. Вярно е, че дискреционните правомощия на омбудсмана не я освобождават от спазването на принципа TUM, доколкото той представлява общ принцип на правото, който администрацията на ЕС трябва да съблюдава по всяко време [36]. С оглед на изложеното в точка 32 по-горе спазването на този принцип така или иначе ще зависи преди всичко от решението на омбудсмана дали да започне разследване и по какъв начин да го проведе. Всъщност съблюдаването на принципа TUM зависи от обстоятелствата. Следователно, доколкото става дума за дейността на омбудсмана, спазването на принципа TUM ще зависи от разглежданите обстоятелства, които на свой ред ще зависят от това как омбудсманът упражнява широкото си право на преценка.

39. Показателно е, че Общият съд изглежда съзнава този проблем. Наистина той веднага се опитва да стесни обхвата на общото твърдение в точка 86 от обжалваното решение, като в точка 87 отбелязва, че не всяка нередност, допусната от омбудсмана, съставлява нарушение на принципа TUM, а само нередност, която го е възпрепятствала да разгледа внимателно и безпрепятствено всички относими материали [37].

40. На второ място, в последното изречение на точка 85 се съдържа ключов довод, който дава основание на Общия съд да приеме — което той прави — че нарушението от омбудсмана на принципа TUM е било достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза. В тази точка Общият съд посочва, че спазването на принципа TUM от омбудсмана е от още по-голямо значение предвид задачите, възложени ѝ с член 228, параграф 1 ДФЕС и член 3, параграф 1 от Решение 94/262.

35 — В точки 117 и 118 от решение от 11 юли 2007 г., Schneider Electric/Комисия (T-351/03, EU:T:2007:212) се посочва: „Когато обвинената институция разполага само със силно ограничена свобода на преценка или дори няма такава, [самото неспазване] на общностното право *може* да бъде достатъчно, за да се докаже наличието на достатъчно съществено нарушение на общностното право […]. По същия начин стои въпросът и когато институцията ответник не изпълни общо задължение за полагане на дължимата грижа (вж. в този смисъл [решение от 27 март 1990 г., Grifoni/Комисия, C-308/87, EU:C:1990:134], точки 13 и 14) или злоупотреби при прилагането на съответните материалноправни или процесуалноправни норми“ (курсивът е мой). Освен това в последното посочено решение Съдът не е постановил, че всяко нарушение на принципа TUM е достатъчно, за да се ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза.

36 — Вж. *Hoffmann*, H., op.cit., стр. 153 и 154, който твърди, че „приложимите правила и принципи [на административното право на ЕС] се отнасят до всички аспекти на административната дейност — вторично право и изготвяне на административни актове или вземане на решение по конкретен случай (постановяване на решение). Те се прилагат независимо от това дали дадено решение се основава на обективни критерии или администрацията има определена свобода на преценка“, и по-специално на стр. 158, че „принципът на полагане на грижа се прилага на всички етапи на една административна процедура“.

37 — Също толкова показателен е фактът, че както посочва омбудсманът, в точка 205 от обжалваното решение Общият съд е приел, че омбудсманът е нарушила принципа TUM в контекста на разследването си по собствена инициатива в част II.B.2 от това решение, посветена на явни грешки в преценката.

41. Казано направо, с тази принципна позиция Общият съд иска от омбудсмана да бъде „по-голям католик от папата“. Тази идея обаче противоречи на решение Lamberts, в което Съдът поставя омбудсмана на равна основа с другите органи на ЕС по отношение на извъндоговорната отговорност на Съюза. Специфичното естество на функциите на омбудсмана, както се подчертава в решение Lamberts, не изисква прилагането на по-строги критерии. Напротив, може да се твърди, че това би засегнало неблагоприятно начина, по който омбудсманът изпълнява на функциите си, чиято цел е да гарантира, че органите на ЕС спазват доброволно принципа на добра администрация, като в противен случай се прилагат непринудителни („soft law“) мерки [38]. По-специално омбудсманът разполага с широка свобода на преценка да провежда разследванията си по свое усмотрение и е обвързана само от задължение да положи всички възможни усилия [39]. За разлика от твърдяното от г-жа Staelen това право на преценка се отнася не само до въпроса дали да започне разследване, но и до „начина, по който разглежда [жалбите] [40]“ — включително целесъобразността на прилагането на действия по разследване съгласно член 3, параграфи 2 и 3 от Решение 94/262. Това обяснява защо Общият съд е постановил, че само „при особено *изключителни обстоятелства* гражданин може да докаже, че при изпълнение на своите функции омбудсманът е извършил достатъчно съществено нарушение на [правото на Съюза], което може да причини вреди на засегнатия гражданин“ [41]. Както е видно от обжалваното решение, отговорност за *всяко и каквото и да е* нарушение на принципа TUM застрашава това право на преценка и съответно тази функция.

42. Освен това възприетото от Общия съд виждане, че омбудсманът трябва да дава пример, предполага, че нейните становища са по някакъв начин по-валидни от други. В случай че това е така обаче, би било нелогично Съдът да откаже да признае обвързващото действие на решенията на омбудсмана по въпроса дали даден орган на ЕС е спазил принципа на добра администрация, както всъщност е правил [42].

43. Поради това считам, че като е приел в точка 86 от обжалваното решение, че „самото нарушение на [принципа TUM] е достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение“, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

44. Накрая, в точка 88 от обжалваното решение Общият съд е приел също, че принципът TUM има за цел да се предоставят права на частноправни субекти. Тъй като омбудсманът не оспорва тази констатация, излагам следващите съображения само мимоходом.

45. В подкрепа на това становище Общият съд цитира своята практика, която определя принципа TUM като „правна норма, защитаваща частноправни субекти“ [43]. Доколкото ми е известно, Съдът никога не се е произнасял в този смисъл [44]. От една страна, в самото заглавие на член 41 от Хартата, от която принципът TUM е част, се съдържа понятието „право“ на добра администрация, което се използва в разпоредбите на дял V, посветен на правата на гражданите. Освен това съгласно член 52, параграф 1 от Хартата „правата“ могат да се „упражнява[т]“, а съгласно член 51, параграф 1 от нея администрацията на ЕС е длъжна да ги „спазв[а]“ [45].

38 — Вж. в този смисъл решение от 28 юни 2007 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-331/05 P, EU:C:2007:390, т. 26).

39 — Решение Lamberts, т. 50.

40 — Решение Lamberts, т. 52.

41 — Решение Lamberts, т. 52 (курсивът е мой). В коментара си на това решение в „Common Market Law Review“ (№ 42, Kluwer Law, the Netherlands, 2005, p. 1773) M. Suksi твърди, че Съдът е създал „принцип на самоограничение“.

42 — Вж. в този смисъл решение от 25 октомври 2007 г., Komninou и др./Комисия (C-167/06 P, непубликувано, EU:C:2007:633, т. 44).

43 — Решение Nölle II, т. 76.

44 — Що се отнася до въпроса дали правомощията на омбудсмана съгласно Решение 94/262 предоставят права на частноправни субекти, (понастоящем) Общият съд дава отрицателен отговор; вж. решение от 10 април 2002 г. (Lamberts/Омбудсман, T-209/00, EU:T:2002:94, т. 87).

45 — Хартата придобива задължителна сила след постановяването от Съда на решение Lamberts. В този смисъл решение Nölle II се споменава в направляващите тълкуването на Хартата (ОВ C 303, 2007 г., стр. 17) разяснения, свързани с член 41 от нея, които в съответствие с член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване.

46. От друга страна, както се посочва в разясненията, приети като насоки за тълкуването на член 52, параграф 5 от Хартата, правата, които трябва да се спазват, са *субективни*. Тук може да се изтъкне, че реалната цел на принципа TUM е да се защити общото благо, като се гарантира, че администрацията обикновено действа в съответствие с върховенството на закона. Това важи с особена сила за омбудсмана, чието задължение е не да се произнася по исканията в жалбата на жалбоподателя, а по-скоро да разкрива случаи на лошо администриране в дейността на администрацията на ЕС съгласно член 2, параграф 1 от Решение 94/262. Тази цел може да съвпадне с частния интерес на частноправен субект — в настоящия случай г-жа Staelen — но не за всички случаи може да се допусне такава възможност. Надлежното тълкуване на решение Nölle II изглежда потвърждава това: посоченото решение се отнася конкретно до качеството, правно или фактическо, в което включените в административна процедура страни участват в нея[46]. Ето защо, както е посочено в точка 91 по-долу, считам, че въпросът дали в даден случай незачитането на този принцип включва нарушаването на право, предоставено на частноправен субект, зависи от обстоятелствата.

47. Поради това съм на мнение, че позицията в точка 88 от обжалваното решение е твърде категорична. Признавам обаче, че омбудсманът не оспорва тази част от решението.

48. Във всеки случай от гореизложеното следва, че първата част от първото основание за обжалване е обоснована.

в) По втората част от първото основание за обжалване: тежест на нарушението на принципа TUM, състоящо се в изопачаването на становището на Парламента от 22 март 2007 г.

49. Втората част от първото основание за обжалване също е обоснована.

50. В действителност в точка 142 от обжалваното решение Общият съд е приравнил грешката, състояща се в изопачаване на съдържанието на становището на Парламента от 22 март 2007 г., на липса на дължима грижа при разглеждане на преписката, което представлява достатъчно съществено нарушение на правото на ЕС. Общият съд само посочва, че „омбудсманът не разполага със свобода на преценка, когато възпроизвежда съдържанието на документ“.

51. Макар и правилно, това твърдение не е достатъчно само по себе си, за да се установи тежестта на грешката. В частност Общият съд не е изследвал дали грешката е била умишлена и дали е била извинима[47] — по-специално с оглед на твърдението на омбудсмана на първа инстанция, че е допуснала обикновена грешка, която е поправила. Във всички случаи фактът, че омбудсманът признава, че е допуснала грешка, е ирелевантен.

52. По-конкретно, струва ми се, че настоящият случай се различава съществено от положението в решение M. В него обстоятелството, че омбудсманът е поправил първоначална грешка (състояща се в поименното назоваване в публичния вариант на решение на омбудсмана на длъжностно лице на ЕС във връзка със случай на лошо администриране), не е намалило тежестта на разглежданото нарушение на правото на Съюза[48]. За разлика от това в настоящия случай за мен тежестта на изопачаването на съдържанието на становището на Парламента от 22 март 2007 г. не е очевидна, особено що се отнася до причината грешката да не бъде поправена.

46 — Решение Nölle II, т. 76.

47 — Вж. в този смисъл решение от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 56). Макар посочената точка да се отнася до това дали „грешка при прилагане на правото е извинима“, няма пречка същият критерий да се прилага и за фактически грешки, доколкото в споменатата точка релевантните фактори не са изброени изчерпателно.

48 — Решение от 24 септември 2008 г., M/Омбудсман (T-412/05, непубликувано, EU:T:2008:397, вж. по-специално т. 134). Вж. също решение от 7 февруари 1990 г., Culin/Комисия (C-343/87, EU:C:1990:49, т. 28).

53. Изтъкнатото от Общия съд в точка 102 от обжалваното решение, че „[п]осочената грешка […] съставлява липса на грижа […] при отчитането на факт, който самият омбудсман разглежда като относим“, не е от значение. Въз основа на тази констатация се установява, че е налице нарушение на принципа TUM, а не това, че нарушението е достатъчно съществено.

54. По същия начин, противно на твърдяното от г-жа Staelen, от точка 290 от обжалваното решение не следва, че нарушението е достатъчно съществено. Във всеки случай, както посочва омбудсманът, този извод не се променя поради обстоятелството, че в точки 291 и 292 от обжалваното решение Общият съд е разгледал въпроса дали предприетите от омбудсмана мерки биха могли да компенсират твърдяната неимуществена вреда, понесена от г-жа Staelen, тъй като става дума за стойността на вредата, а не за тежестта на нарушението [49].

55. Всъщност Общият съд не предоставя никакво същинско обяснение, както е длъжен да направи [50], по въпроса как липсата на дължима грижа от омбудсмана съставлява достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза. Дори да беше приел, че мотивите следват имплицитно от точка 88 от обжалваното решение, последното би било противоречиво, доколкото в началото на анализа си в точка 72 от него Общият съд посочва, че когато омбудсманът не разполага с право на преценка, самото неспазване „може“ да е достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение.

56. Ето защо според мен Общият съд без съмнение не е изпълнил надлежно задължението си да посочи мотивите, поради които счита, че изопачаването на съдържанието на становището на Парламента от 22 март 2007 г. от омбудсмана представлява достатъчно съществено нарушение на принципа TUM.

г) По третата част от първото основание за обжалване: тежест на нарушението на принципа TUM, състоящо се в липсата на разследване, с което да се установи дали спорната информация е била предадена на другите органи на ЕС

57. В третата част от първото основание за обжалване се разглежда констатацията на Общия съд, че като не е провел разследване, за да се установи дали спорната информация е била предадена на другите органи на ЕС, омбудсманът е нарушила принципа TUM в достатъчно съществена степен, за да се ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза.

58. В точка 143 от обжалваното решение Общият съд е приел по-специално, че омбудсманът „не доказва, че е прегледал[а] и че разполага с относими доказателства, за да установи дали, кога и как въпросният списък с подходящи кандидати е бил предаден на другите институции, органи, служби и агенции на Съюза между 17 май 2005 г. и 14 май 2007 г.“ По-нататък той посочва, че това неизпълнение на задължението за полагане на дължима грижа съставлява достатъчно съществено нарушение.

59. Както правилно отбелязва омбудсманът, тази констатация се основава на тълкуването на съдебната практика в точка 86 от обжалваното решение. Тъй като моето мнение е, че въпросната констатация е неправилна, следователно то се отнася и до точка 143 от обжалваното решение.

60. Ако Съдът, за разлика от мен, не приеме, че точка 86 от обжалваното решение съдържа недостатъци, бих направил извода, че Общият съд несъмнено е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е изпълнил надлежно задължението за мотивиране.

49 — Вж. в този смисъл решение от 14 октомври 2014 г., Giordano/Комисия (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, т. 37—40).

50 — Вж. по-специално решение от 26 май 2016 г., Rose Vision/Комисия (C-224/15 P, EU:C:2016:358, т. 24 и цитираната съдебна практика).

61. Всъщност Общият съд на практика не пояснява защо липсата на разследване от омбудсмана с цел да се установи дали спорната информация е била предадена на другите органи на ЕС е довела до достатъчно съществено нарушение на принципа TUM. Сама по себе си констатацията на Общия съд, че омбудсманът не е доказала, че е разследвала и че е разполагала с относими доказателства, не изяснява тежестта на грешката, а по-скоро се отнася до омбудсмана, която трябва да поеме риска за липсата на доказателства. Що се отнася до въпроса дали мотивите могат да се съдържат имплицитно, отговорът ми се съдържа в изложеното в точка 55 по-горе.

62. Следователно третата част от първото основание за обжалване трябва да се приеме.

д) По четвъртата част от първото основание за обжалване: тежест на нарушението на принципа TUM, състоящо се в липса на разследване, с което да се установи дали спорната информация е била предадена на ГД на Парламента

63. След като е приел, че омбудсманът „не е доказал[а], че е разследвал[а] и че разполага с относими доказателства, за да може да се направи преценка на предоставянето на [спорната информация]“, в точка 144 от обжалваното решение Общият съд е стигнал до извода, че непровеждането от омбудсмана на разследване, за да се установи дали спорната информация е била предадена на ГД на Парламента, е достатъчно съществено нарушение, за да се ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза.

64. Както правилно отбелязва омбудсманът, тази констатация също се отнася до неправилното тълкуване на съдебната практика в точка 86 от обжалваното решение.

65. Във всеки случай поради съображения, сходни с изложените в точки 60 и 61 по-горе, считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като не е изпълнил задължението си да посочи мотиви относно това защо фактът, че омбудсманът не е провела разследване, за да се установи дали спорната информация е била предадена на ГД на Парламента, е достатъчно съществено нарушение на принципа TUM.

66. Поради това четвъртата част от първото основание за обжалване също е обоснована, а следователно и цялото основание за обжалване.

В– *По второто основание за обжалване: ангажиране на отговорността на Съюза поради нарушаване от омбудсмана на принципа TUM в хода на разследването по собствена инициатива*

1. Доводи на страните

67. От самото начало омбудсманът твърди, че като разглежда срока на валидност на списъка с успешно издържалите конкурса лица във връзка с нарушаването на принципа TUM, Общият съд се е произнесъл ultra petita, тъй като твърдението на г-жа Staelen е за явна грешка в преценката. Освен това омбудсманът посочва, че член 3, параграфи 1 и 2 от Решение 94/262 ѝ предоставя правомощието да събира доказателства по различни начини и да реши дали да предприеме мерки за събиране на допълнителна информация. По нейно мнение тя може правомерно да се довери на предоставена от институция информация, доколкото нищо не поставя под въпрос надеждността на тези доказателства. Омбудсманът твърди, че няма причина да не основе становището си на отговора на Парламента от 15 ноември 2010 г. на зададения от нея въпрос в хода на разследването ѝ по собствена инициатива, а г-жа Staelen, която е била уведомена за отговора, не е реагирала. Омбудсманът поддържа, че не би могла да предвиди, че Парламентът ще поправи почти три години по-късно тази информация, и че във всеки случай в обжалваното решение не се съдържа обяснение относно това защо грешката ѝ е

достатъчно сериозна. Накрая, тя упреква Общия съд, че неправилно е приел, първо, в точка 113 от обжалваното решение, че именно тя е предала документите, разкриващи неточността на становището на Парламента от 15 ноември 2010 г., и второ, в точка 199 от това решение, че „имената на всички тези първоначално издържали конкурса лица били включени в посочения списък поне две години, четири месеца и двадесет дни“, когато само едно лице е било включено в списъка за срок, малко по-дълъг от този за г-жа Staelen, както се посочва в точка 201 от обжалваното решение [51].

68. Г-жа Staelen твърди, че презумпцията за добросъвестност от страна на администрацията е оборима. По мнение на г-жа Staelen, щом като омбудсманът обявява дадена жалба за допустима, на практика достоверността на информацията се поставя под съмнение. Според нея добросъвестността на жалбоподателите трябва да се поставя пред тази на администрацията, тъй като проверките на омбудсмана се извършват в интерес на първите. Г-жа Staelen заключава, че Общият съд не е допуснал грешка, като е приел, че омбудсманът не е разполагала с достатъчно доказателства, на които да основе решението си, и че тази грешка е достатъчно сериозна, за да ангажира отговорността на Съюза.

2. Анализ

69. Твърдението на омбудсмана, че Общият съд се е произнесъл ultra petita, трябва да се отхвърли. В действителност, както се посочва в точки 38 и 39 по горе, налице е тясна връзка между принципа TUM и правото на омбудсмана да прецени дали и по какъв начин да провежда разследването си. Без да преформулира предмета на жалбата, на което има право, Общият съд изразява твърдението на г-жа Staelen за наличието на явна грешка в преценката от гледна точка на нарушение на принципа TUM [52].

70. Останалата част от това основание за обжалване според мен се разделя на две части: първо, омбудсманът твърди, че не е нарушила принципа TUM, като не е провела допълнително разследване, след като е получила отговора на Парламента. Второ, според омбудсмана поведението ѝ в никакъв случай не е било нарушение, достатъчно съществено за целите на ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза. Ще разгледам основанието в тази последователност.

а) По първата част от второто основание за обжалване: твърдяното нарушение на принципа TUM поради това, че омбудсманът се е доверила на становището на Парламента от 22 март 2007 г.

71. Всички текстове, които омбудсманът критикува конкретно, а именно точки 199, 205 и 223 от обжалваното решение, се отнасят до изтъкнатия в точка 197 довод, че тя е допуснала грешка, като не е приела, че г-жа Staelen е била дискриминирана в сравнение с останалите кандидати по отношение на срока, през който е фигурирала в списъка с подходящите кандидати.

72. От процедурна гледна точка не мога да изключа възможността омбудсманът с основание да критикува фактическите констатации, посочени в точка 67 по-горе. При все това, дори омбудсманът да не твърди, че Общият съд е изопачил фактическите обстоятелства в първоинстанционното производство, тези критики са неубедителни, доколкото евентуалните

51 — В точка 201 от текстовете на обжалваното решение на някои от официалните езици е допусната грешка при превода, доколкото в тях се използва множествено число ([…] shorter than that for the other successful *candidates* […]“), докато в текста на френски — езикът на производството, се посочва „[…] une durée inférieure à celle d'*un* des autres lauréats du concours […]“ [„[…] срок, по-кратък от този на *един* от останалите успешно издържали конкурса лица […]“] (курсивът навсякъде е мой).

52 — Вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., Chronopost/UFEX и др. (C-341/06 P и C-342/06 P, EU:C:2008:375, т. 75 и цитираната съдебна практика).

нередности не са съществени. Наистина, що се отнася, първо, до неправилната употреба на думата „поне“, в точка 203 от обжалваното решение Общият съд просто посочва — и с основание — че даденото от Парламента обяснение е било погрешно. Второ, макар от преписката по делото да се установява, че ключов документ на Парламента, в който се посочва, че становището му от 15 ноември 2010 г. е неточно, е бил представен по инициатива на г-жа Staelen, а не на омбудсмана [53], точка 113 от обжалваното решение не се отнася до този документ. Поради това обстоятелството, че документът е представен по искане на г-жа Staelen, няма определящо значение.

73. Във всеки случай не считам, че Общият съд може с основание да приеме, както прави в точка 205 от обжалваното решение, че омбудсманът е нарушила принципа TUM, когато при приключване на разследването си по собствена инициатива е приела, че Парламентът не е допуснал случай на лошо администриране, „без да е получил[а] доказателства, удостоверяващи момента на назначаване на всеки от [успешно издържалите конкурса кандидати] […] и тези обяснения са се оказали неоснователни“.

74. Що се отнася по-специално до факта, че впоследствие обясненията са се оказали неоснователни, дълбоко се съмнявам, че преценката дали даден орган е спазил принципа TUM, може основателно да зависи единствено или главно от обстоятелства, настъпили след укоримото поведение. Не може нередност да се установява единствено от дистанцията на времето.

75. На следващо място, що се отнася до точка 204 от обжалваното решение, отбелязвам, че Общият съд е постановил общо, че „[ф]актът, че в хода на разследване обяснение, дадено от омбудсмана, може да изглежда убедително, не [я] освобождава от отговорността [ѝ] да се увери, че фактите, на които то се основава, са доказани, когато това обяснение съставлява единственото основание за [нейната] констатация, че липсва случай на лошо администриране от страна на тази институция“. Само тази констатация обаче не е достатъчна, за да се докаже, че омбудсманът не е спазила принципа TUM.

76. В действителност, както бе изяснено в точка 32 по-горе, спазването на принципа TUM зависи от релевантните фактически обстоятелства и от приложимите правила, уреждащи съответната процедура, и дейността на администрацията. Ето защо такава категорична позиция като изразената в точка 204 от обжалваното решение е без значение. Най-малкото тя създава погрешното впечатление, че омбудсманът би спазила този принцип само ако бе обосновала становището си с две изявления.

77. Разглеждането на релевантните фактически обстоятелства и приложимите правила потвърждават мнението, че Общият съд е допуснал грешка.

78. Що се отнася до релевантните факти, както твърди омбудсманът и без това да се оспорва от г-жа Staelen, коментари във връзка със становището на Парламента от 15 ноември 2010 г. не изпращат нито последната, която, както се посочва в точка 26 от обжалваното решение, изрично е поискала от омбудсмана преди това да спре да ѝ пише, нито лицата, които след искането на г-жа Staelen за прекратяване на прекия контакт действат от нейно име [54].

53 — От представената пред първа инстанция преписка е видно, че след изпращането на искане в този смисъл от г-жа Staelen на 12 февруари 2014 г., с решение от 20 март 2014 г. секретарят на Общия съд иска от Парламента да представи писмените си изявления по паралелно дело за обезщетение между тази институция и г-жа Staelen, споменато в точка 52 от обжалваното решение (дело, по което е постановено решение от 29 април 2015 г., CC/Парламент, T-457/13 P, EU:T:2015:240), които той представя на 27 март 2014 г. От дупликата на Парламента по това дело (която омбудсманът прилага към жалбата си по настоящото дело) става ясно, че според твърденията на Парламента в хода на това производство по обжалване той е получил нова информация относно срока, през който първоначално издържалите конкурса кандидати са били включени в списъка на лицата, успешно издържали конкурса EUR/A/151/98 лица (вж. т. 70—78 от това решение).

54 — Вж. също точка 61 от решението на омбудсмана от 31 март 2011 г. за приключване на разследването по собствена инициатива.

79. Второ, от точка 42 от обжалваното решение следва, че предвид противопоставянето от г-жа Staelen на разследването по собствена инициатива и липсата на значим обществен интерес няма основания за допълнително разследване. Поради това омбудсманът приключва това разследване, което, припомням, е започнато с цел коригиране на някои положения, които според г-жа Staelen са погрешни.

80. Трето, от изложените от Общия съд факти по никакъв начин не може да се заключи, че омбудсманът не е могла да се довери на становището на Парламента от 15 ноември 2010 г. поради предходното му поведение или поради друга причина.

81. Що се отнася до приложимите правила, в точка 41 по-горе вече изложих виждането си относно широкото право на преценка, с което разполага омбудсманът. Освен това съгласно член 9, параграф 1 от Решение 94/262 омбудсманът изпълнява функциите си в общ интерес на Съюза и неговите граждани, а не единствено, както смята г-жа Staelen, като инструмент за насърчаване на интересите на частноправните субекти. Тъй като преценката на общия интерес — независимо дали е изтъкнат в жалба или служебно — зависи от обстоятелствата на всеки отделен случай, не следва да се ограничава броят на относимите критерии, на които омбудсманът може да се позове при упражняване на своите функции, нито обратно — да се изисква тя да прилага само определени критерии[55]. Това несъмнено важи особено за разследвания, започнати от омбудсмана по собствена инициатива. Общият съд обаче просто не взема под внимание отговора на Парламента от 15 ноември 2010 г., както и факта, че омбудсманът го приема за убедителен. Този подход, при който Общият съд е подменил преценката на омбудсмана със своята, е в противоречие със специфичната функция на последния.

82. Нещо повече, това противоречи и на основните принципи, залегнали в правото на ЕС относно начина, по който омбудсманът провежда разследванията си.

83. Бих искал впрочем да припомня, първо, че органите на Съюза осъществяват лоялно сътрудничество помежду си[56] и че съдът на Съюза е оправомощен да проверява дали това задължение е правилно изпълнено. В правовите общества това изисква като последица задължение за достоверност. Следователно изявленията на тези органи[57] са свързани с оборимата презумпция за истинност. Ако дадено от орган на ЕС изявление представлява пълен отговор на въпросите на омбудсмана, последната няма свободата да преценява достоверността или да отгатва мотивите, които са в основата на тези изявления, без да има основателни причини за това. Ако обаче не получи пълен отговор, омбудсманът може, и по всяка вероятност трябва, да продължи разследването си. Твърдението на г-жа Staelen, че презумпцията е оборена, когато омбудсманът приема жалбата за допустима, не се подкрепя от Решение 94/262: фактът, че жалбата е допустима, не означава, че е обоснована, тъй като съдържащите се в това решение правила за допустимостта имат чисто формален характер (вж. по-специално член 2, параграфи 2—4, 7 и 8 от Решение 94/262). Да се приеме противното, би означавало да се обезсмисли член 3, параграф 6 от Решение 94/262, който се отнася единствено до възможността за лошо администриране.

55 — Относно въпроса за прилагането на принципа TUM във връзка с оценка на Комисията на интереса на Съюза, повдигнат от жалбоподател, който твърди нарушение на правилата в областта на конкуренцията, вж. решение от 17 май 2001 г., IECC/Комисия (C-450/98 P, EU:C:2001:276, т. 57 и 58).

56 — Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2015 г., Съвет/Комисия (C-73/14, EU:C:2015:663, т. 84 и цитираната съдебна практика).

57 — Вж. по аналогия решение от 26 април 2005 г., Sison/Съвет (T-110/03, T-150/03 и T-405/03, EU:T:2005:143, т. 29) (потвърдено при обжалване с решение от 1 февруари 2007 г., Sison/Съвет, C-266/05 P, EU:C:2007:75).

84. Второ, принципът, който има предимство в правото на ЕС, е този на свободата при събиране на доказателствата и единственият критерий за преценка на представените доказателства е тяхната достоверност [58]. Следователно, когато те са достатъчно достоверни и надеждни, може да е излишно да се провеждат допълнителни разследвания.

85. В обобщение, нито релевантните факти, нито приложимите правила подкрепят идеята, че омбудсманът е нарушила принципа TUM.

86. Всъщност неточността на становището на Парламента от 15 ноември 2010 г. сама по себе си не е била основание Общият съд да приеме, че омбудсманът е нарушила принципа TUM.

87. Трябва да се има предвид, че Общият съд по същество е извел нарушение на принципа TUM от сравнението на действителния срок, през който името на г-жа Staelen е било включено в списъка на успешно издържалите конкурса лица, с представения от Парламента отговор от 15 ноември 2010 г. Въз основа на информация, станала известна по време на първоинстанционното производство, той е приел, че името на г-жа Staelen е било включено в този списък за срок, който е с един месец и осем дни по-кратък отколкото този за единствения останал друг кандидат, издържал конкурса, и че предоставеният от Парламента отговор на 15 ноември 2010 г. е бил погрешен. От самото начало ме притеснява фактът, че Общият съд изглежда е свързал въпроса дали омбудсманът не е положила дължима грижа с отделния въпрос дали действително е налице дискриминация. Във всеки случай, ако с оглед на обосноваването Парламентът беше изготвил съответстващо на тези констатации становище, логично е да не може въз основа само на обстоятелството, че името на един от останалите кандидати е било включено в списъка за малко над месец по-дълго в сравнение с това на г-жа Staelen, да се приеме, че тя не е била включена в този списък за срок, до голяма степен сходен с този на останалите, а още по-малко, че омбудсманът е проявил небрежност относно това. В най-добрият случай данните са недостатъчни за формулиране на извод.

88. Следователно, макар много по-късно становището на Парламента от 15 ноември 2010 г. да се оказва неточно, това не означава, че омбудсманът не е положила дължима грижа. По-скоро изглежда, че г-жа Staelen не е обосновала надлежно твърдението си, че е била дискриминирана, което омбудсманът е длъжна да провери съгласно задължението ѝ да положи дължима грижа.

89. Въз основа на това считам, че първата част от второто основание за обжалване е обоснована.

б) По втората част от второто основание за обжалване: ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза

90. Ако Съдът приеме, че омбудсманът действително е нарушила принципа TUM, бих отбелязал, че посочената в точка 205 от обжалваното решение констатация на Общия съд за достатъчно съществено нарушение на този принцип се основава на приетия в точка 86 от това решение общ подход, който според мен е неправилен.

91. В подкрепа на посоченото в точка 46 по-горе следва да добавя, че — в контекста на започнатото от омбудсмана разследване по собствена инициатива — спазването на принципа TUM обикновено няма за цел да защити правата на даден гражданин, а по-скоро да се избегне компрометиране на разследването относно евентуалното наличие на случаи на лошо администриране. Може обаче да се приеме, както пояснява в съдебното заседание омбудсманът, че поне фрмално тя не оспорва констатацията от точка 88 обжалваното решение.

58 — Решение от 25 януари 2007 г., Dalmine/Комисия (C-407/04 P, EU:C:2007:53, т. 63).

92. Във всеки случай и по причини, сходни с изложените в точки 60 и 61 по-горе, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като извън позоваването на общите си мотиви в точки 84—86 от обжалваното решение не е обяснил защо липсата на допълнително разследване от омбудсмана след получаване на становището на Парламента представлява достатъчно съществено нарушение на принципа TUM.

93. От това следва, че втората част от второто основание за обжалване трябва да се приеме, а съответно и второто основание в неговата цялост.

Г– *По третото основание за обжалване: ангажиране на отговорността на Съюза за нарушаване от омбудсмана на задължението да действа в разумен срок*

1. Доводи на страните

94. Като се съгласява с Общия съд, че отговорът ѝ от 1 юли 2008 г. на писмата на г-жа Staelen от 19 октомври 2007 г. и 24 януари 2008 г.. е даден неразумно късно, омбудсманът твърди, че Общият съд не обяснява как това представлява достатъчно съществено нарушение на задължението да се действа в разумен срок, от което може да възникне извъндоговорна отговорност на Съюза. Според омбудсмана възприетият от Общия съд в точка 269 от обжалваното решение подход погрешно приравнява нарушение на това задължение на изплащане на обезщетение. Във всеки случай тя твърди, че Общият съд не е взел предвид всички релевантни обстоятелства, включително факта, че омбудсманът се е извинила за късния си отговор.

95. Макар и в частта от нейния отговор относно втората част от първото основание, г-жа Staelen твърди, че в точка 290 от обжалваното решение Общият съд е обяснил в удовлетворителна степен защо късният отговор представлява достатъчно съществено нарушение на правото на ЕС.

2. Анализ

96. Когато липсват конкретни разпоредби, уреждащи приложимите срокове, изискването за правна сигурност налага органите на ЕС да упражнят правомощията си в разумен срок. Разумният характер на срока трябва да се преценява с оглед на всички конкретни обстоятелства по съответното дело, и по-специално на важността на спора за заинтересованото лице, на сложността на делото, на различните следвани от институцията на Съюза процесуални етапи и поведението на страните в хода на производството. Във всеки случай разумният характер на срока не може да се определи въз основа на точен максимален срок, определен абстрактно [59].

97. Безспорно е, че като е отговорила на 1 юли 2008 г. на писмата на г-жа Staelen от 19 октомври 2007 г. и 24 януари 2008 г., омбудсманът е нарушила задължението за действие в разумен срок. Този отговор е изпратен съответно повече от осем и пет месеца след писмата на г-жа Staelen. С настоящото основание за обжалване в точка 269 от обжалваното решение омбудсманът оспорва квалификацията на това нарушение като достатъчно съществено нарушение на правото. В посочената точка Общият съд е постановил, че „тъй като ищцата има право исканията ѝ да бъдат разглеждани в разумен срок, неспазването на този срок е достатъчно съществено нарушение на правна норма, която има за цел да се предоставят права на частноправни субекти, и може да ангажира отговорността на Съюза“.

59 — Вж. в този смисъл решение от 14 юни 2016 г., Marchiani/Парламент (C-566/14 P, EU:C:2016:437, т. 95, 96, 99 и 100 и цитираната съдебна практика).

98. По този начин Общият съд е обединил, от една страна, критерия за достатъчно съществено нарушение на правна норма, което зависи от преценката, основана на посочените в решение Brasserie du pêcheur [60] критерии, и от друга страна, изискването органите на ЕС да упражняват правомощията си в разумен срок, което се основава на различни критерии, а именно изложените в точка 96 по-горе. Съгласно съдебната практика обаче, за да се ангажира отговорността на Съюза, неразумното забавяне трябва да показва явна липса на грижа [61].

99. Следователно омбудсманът с основание твърди, че Общият съд приравнява всяко неизпълнение на задължението за действие в разумен срок на достатъчно съществено нарушение на правна норма. Всъщност това отразява общата констатация, направена в точка 86 от обжалваното решение. Поради изложените в точки 35—43 по-горе съображения това виждане е неправилно от правна гледна точка.

100. Освен това поради изложените в точка 54 по-горе съображения доводът на г-жа Staelen, че Общият съд е обяснил защо забавянето е достатъчно сериозно, трябва да се отхвърли.

101. Накрая, предвид изложеното и аз считам, че Общият съд не е привел никакви мотиви, които да обяснят защо неразумното забавяне на отговора представлява достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза. Във всички случаи се позовавам mutatis mutandis на изложените в точки 60 и 61 по-горе съображения.

102. Въз основа на това предлагам да се приеме третото основание за обжалване.

Д– *По четвъртото основание за обжалване: неподлежащото на обезщетение естество на неимуществените вреди, претърпени от г-жа Staelen*

1. Доводи на страните

103. Макар да смята, че Общият съд е бил прав, като е приел в точка 290 от обжалваното решение, че поведението на омбудсмана е довело до загуба на доверие в тази институция, и да изразява съжаление, че това поведение е породило недоволство у г-жа Staelen, омбудсманът все пак пита как тези обстоятелства биха могли да се приравнят на неимуществени вреди. Тя твърди, че Общият съд е допуснал грешка, като не е дал никакво обяснение в това отношение.

104. Г-жа Staelen твърди, че що се отнася до неимуществените вреди, Общият съд не е допуснал грешка в прилагане на правото, а по-скоро е подценил причинената ѝ вреда.

2. Анализ

105. Бих искал да припомня, че когато установи наличието на вреда, Общият съд единствен е компетентен да прецени в границите на искането по какъв начин и до какъв размер тя следва да се поправи. За да може обаче Съдът да упражни правораздавателен контрол върху решението на Общият съд, то трябва да е достатъчно мотивирано и що се отнася до оценката на вредата, да посочва критериите, взети предвид за целите на определянето на възприетата сума [62]. За сметка на това дадената от Общия съд правна квалификация на самото наличие на вреда също е въпрос от компетентността на Съда в производство по обжалване.

60 — Решение от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 55—57).

61 — Решение от 15 март 1995 г., COBRECAF и др./Комисия (T-514/93, EU:T:1995:49, т. 70) (15 месеца), което се отнася до забавяне от 15 месеца.

62 — Вж. решение от 9 септември 1999 г., Lucaccioni/Комисия (C-257/98 P, EU:C:1999:402, т. 34 и 35 и цитираната съдебна практика).

106. В точка 290 от обжалваното решение Общият съд е приел, че различните нередности, допуснати от омбудсмана, „са създали чувство за загуба на време и енергия и са причинили загуба на доверие в този орган“ у г-жа Staelen [63]. Макар в точка 291 от това решение Общият съд да е посочил, че вредата ѝ е била намалена чрез някои предприети от омбудсмана мерки, в точка 292 по-нататък той е приел, че тези мерки не са компенсирали изцяло тази вреда, която в точка 294 е оценена ex aequo et bono на 7 000 EUR.

107. Съгласно установената съдебна практика относно второто условие за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза, свързана с вреди, това условие изисква вредата, за която се иска обезщетение, да бъде действителна и сигурна [64].

108. Прагът, който трябва да се достигне, за да е налице право на обезщетение на неимуществената вреда, по разбираеми причини несъмнено е висок, а Съдът не го е намалил, когато е бил приканен да направи това [65]. По-специално в контекста на иск за обезщетение, предявен във връзка с жалба за отмяна, отмяната на обжалвания акт е обикновено подходящо поправяне на всяко претърпяно неимуществено увреждане, поради което е възможно искането за обезщетение да е безпредметно [66]. Освен това при неясно искане за неимуществени вреди не възниква право на обезщетение. Например Съдът е отказал да присъди обезщетение за неимуществена вреда, свързана със „състояние на продължителна несигурност“ по отношение на развитието на кариерата [67]. Поради това според мен колкото по-необичайно е искането за обезщетение на неимуществени вреди, толкова е по-голяма необходимостта ищецът да го обоснове обективно. Оттук следователно произтича, че упражняването на надлежен контрол от Съда изисква Общият съд да изложи по-подробни мотиви, ако счита, че искането е основателно.

109. Ако обаче нанесената вреда е особено сериозна и признаването на допуснатата незаконосъобразност е недостатъчно, може по изключение да е уместно да се присъди обезщетение за неимуществени вреди. В решение Culin например кандидатурата на жалбоподателя за повишение в рамките на Комисията е била отхвърлена. В отговора на Комисията на жалбата му се съдържала отрицателна оценка на управленските му способности, която се оказала погрешна. Съдът е приел, че сама по себе си оценката е била обидна. Освен това тя била широко разпространена в рамките на Комисията, което причинило на жалбоподателя несъмнени неимуществени вреди, независимо от решението за отхвърляне на кандидатурата му. Тези вреди не били поправени изцяло нито с публикуването на поправка в допълнение, нито с отмяна на отхвърлянето на кандидатурата. Поради това Съдът осъдил Комисията да заплати като обезщетение за неимуществени вреди символична сума в размер на 1 FRF (френски франк) [68].

63 — Макар в жалбата по този въпрос да се цитира само тази точка от обжалваното решение във връзка със загубата на доверие на г-жа Staelen, като впоследствие се оспорва понятието, че „посочените от Общия съд отделни аспекти биха могли да се отнасят до неимуществена вреда“, тя имплицитно включва чувството на загубено време и енергия.

64 — Вж. решения от 9 ноември 2006 г., Agraz и др./Комисия (C-243/05 P, EU:C:2006:708, т. 27) и от 21 февруари 2008 г., Комисия/Girardot (C-348/06 P, EU:C:2008:107, т. 54).

65 — Като пример срв. решение от 14 май 1998 г., Съвет/De Nil и Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, т. 25) с решение от 26 юни 1996 г., De Nil и Impens/Съвет (T-91/95, EU:T:1996:92, т. 49 и 50), и особено решение от 18 април 2013 г., Комисия/Systran and Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, т. 84) с решение от 16 декември 2010 г., Systran and Systran Luxembourg/Комисия (T-19/07, EU:T:2010:526, т. 324 и 325).

66 — Вж. решения от 7 февруари 1990 г., Culin/Комисия (C-343/87, EU:C:1990:49, т. 26), от 28 февруари 2008 г., Neirinck/Комисия (C-17/07 P, EU:C:2008:134, т. 96—98) и в този смисъл, от 28 май 2013 г., Abdulrahim/Съвет и Комисия (C-239/12 P, EU:C:2013:331, т. 72). Има твърдения, че тази линия на съдебната практика е ограничена по-специално до публичната служба, вж. заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Safa Nicu Sepahan/Съвет (C-45/15 P, EU:C:2016:658, т. 54).

67 — Решение от 14 май 1998 г., Съвет/De Nil и Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, т. 25 и т. 2 от диспозитива).

68 — Вж. решение от 7 февруари 1990 г., Culin/Комисия (C-343/87, EU:C:1990:49, т. 27—29).

110. Подобно в решение M Общият съд приема, че назоваването поименно на длъжностно лице в оригинална публикувана версия на решение на омбудсмана е нарушило правата на длъжностното лице и е опетнило репутацията му, за което на това длъжностно лице е присъдено обезщетение за неимуществени вреди в размер на 10 000 EUR [69].

111. В настоящия случай обаче положението далеч не е такова.

112. Всъщност, за разлика от споменатите по-горе случаи, Общият съд не е обяснил как предполагаемата загуба на доверие на г-жа Staelen в службата на омбудсмана я е засегнала лично и дълбоко. На практика по-скоро омбудсманът трябва да е засегнат, тъй като не г-жа Staelen е тази, чиято репутация е била опетнена с действията, които Общият съд е приел за незаконосъобразни.

113. Освен това по принцип не намирам за убедителен подхода на присъждане на обезщетение за неимуществени вреди за загуба на доверие в публични органи. Всъщност, тъй като публичните органи неизбежно могат и ежедневно допускат грешки, ще се въздържа от теоретизиране по въпроса дали такова доверие може да се спечели и изгуби, като ще отбележа само, че подобен подход само би насърчил ненужно нагласата за съдебни спорове.

114. Що се отнася до признаването на вредата, която г-жа Staelen е претърпяла под формата на чувството ѝ за загубено време и енергия, достатъчно е да се отбележи, че Общият съд очевидно не е обяснил какво го е накарало да приеме, че фактът, че г-жа Staelen е изпитала това чувство, ѝ дава право на обезщетение. Макар да е трудно да бъде оценена загубата, произтичаща от определени видове неимуществени вреди, обезщетението за такава загуба не може да се присъжда единствено въз основа на субективно изявление на страната по спора, в което се иска обезщетение за това, но следва също външната ѝ проява да е обективно проверима.

115. Изложените в точки 291 и 292 от обжалваното решение мотиви обясняват защо някои мерки, предприети от омбудсмана, не са компенсирали изцяло твърдяната неимуществена вреда на г-жа Staelen, но не и защо тази вреда поначало подлежи на обезщетение.

116. Следователно, като е приел, че загубата на доверие и чувството на загубено време и енергия, което г-жа Staelen е изпитала, може да доведе до подлежаща на обезщетение вреда, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото по същество, както и от процедурна гледна точка, тъй като не е посочил никакви мотиви за това. Следователно четвъртото основание за обжалване следва да се приеме.

E– *По петото основание за обжалване: причинно-следствена връзка*

1. Доводи на страните

117. Като се позовава на точка 293 от обжалваното решение, омбудсманът твърди, че една от установените от Общия съд нередности се отнася до разследването по собствена инициатива. Според нея не може да има причинно-следствена връзка, в подкрепа на което цитира точка 292 от обжалваното решение. Следователно Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото.

118. Г-жа Staelen не е изразила позиция по това основание за обжалване.

69 — Решение от 24 септември 2008 г., M/Омбудсман (T-412/05, непубликувано, EU:T:2008:397). В заключението си по дело Омбудсман/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2003:394, т. 143) генералният адвокат Geelhoed приема, че е налице причинно-следствена връзка между твърдените нарушения на административното задължение на омбудсмана при разглеждането на преписката на г-н Lambert и техните „вредоносни и разрушителни последици“ за него, но в точка 141 от същото заключение се въздържа да разгледа въпроса за самата вреда, тъй като (понастоящем) Общият съд не е направил това в своето решение.

2. Анализ

119. Що се отнася до извъндоговорната отговорност на Съюза, въпросът за наличието на причинно-следствена връзка между вредоносния факт и вредата — условие, за да се носи тази отговорност — представлява правен въпрос, който следователно може да бъде подложен на контрол от Съда[70]. Причинно-следствената връзка, необходима за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза съгласно член 340, втора алинея ДФЕС, е установена, когато вредата е пряката последица от въпросния вредоносен акт[71].

120. От жалбата следва, че в контекста на петото основание за обжалване омбудсманът оспорва точка 293 от обжалваното решение във връзка с точка 292 от него.

121. В точка 293 от обжалваното решение Общият съд е приел, че „[и]звършените от омбудсмана незаконосъобразни действия са основната причина и за загубата на доверие на [г-жа Staelen] в институцията на омбудсмана и за усещането, че жалбата е била загуба на време и на енергия. Следователно е налице причинно-следствена връзка между описаните незаконосъобразни действия и твърдяната неимуществена вреда по смисъла на съдебната практика“.

122. Омбудсманът твърди, че допусната в контекста на разследването по собствена инициатива грешка, а именно непровеждането на по-нататъшно разследване след получаването на становището на Парламента на 15 ноември 2010 г., не може да породи у г-жа Staelen загуба на доверие в службата на омбудсмана, при положение че съгласно точка 292 от обжалваното решение „[г-жа Staelen] се е противопоставила на разследването по собствена инициатива на омбудсмана, тъй като е загубила това доверие“.

123. Както обаче омбудсманът в крайна сметка е признала в съдебното заседание, текстът на жалбата ѝ в действителност не оспорва констатацията в точка 293 от обжалваното решение, че е налице причинно-следствена връзка между допуснатите грешки и усещането на г-жа Staelen, че жалбата е била загуба на време и на енергия. Съгласно последното изречение на точка 290 от обжалваното решение — което също не се оспорва — това усещане отчасти е породено от факта, че омбудсманът не е провела допълнително разследване след получаването на становището на Парламента от 15 ноември 2010 г.

124. От това следва, че дори омбудсманът да е права по отношение на тази конкретна грешка, не би се наложило да се променя диспозитивът на решението. Следователно петото основание за обжалване е несъстоятелно.

125. Бих казал, че ако Съдът реши да приеме посоченото основание, това може да се обоснове. Наистина от точка 292 от обжалваното решение следва, че г-жа Staelen загубва доверие в службата на омбудсмана преди грешката, свързана с приключването от нея на разследването ѝ по собствена инициатива. Следователно не е установена причинно-следствена връзка по отношение на тази грешка, или най-малкото изложените мотиви биха изглеждали противоречиви.

126. Въпреки това принципната ми позиция е, че Съдът следва да отхвърли петото основание за обжалване като несъстоятелно.

70 — Решение от 16 юли 2009 г., Комисия/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, т. 192).

71 — Решение от 30 април 2009 г., CAS Succhi di Frutta/Комисия (C-497/06 P, непубликувано, EU:C:2009:273 т. 59 и цитираната съдебна практика).

Ж– *Последици от анализа*

127. Съдът е отхвърлил жалбата и насрещната жалба на г-жа Staelen [72]. Следователно обжалваното решение е окончателно, доколкото става въпрос за *увеличаване* на извъндоговорната отговорност на омбудсмана.

128. Освен това, с оглед на приложеното приемам за доказани по същество основанията за обжалване на омбудсмана от първо до четвърто.

129. Затова предлагам на Съда да отмени точки 1, 3 и 4 от диспозитива на обжалваното решение в съответствие с член 61 от Статута [73]. Освен това предлагам на Съда да се произнесе окончателно по този въпрос съгласно същата разпоредба, тъй като фазата на производството позволява това във връзка с искането на г-жа Staelen за обезщетение за неимуществени вреди.

130. Съгласно установената съдебна практика Съюзът носи извъндоговорна отговорност по смисъла на член 340, втора алинея ДФЕС при наличието на съвкупност от условия, а именно противоправно поведение на институция на Съюза, наличие на вреда и причинно-следствена връзка между поведението на институцията и твърдяната вреда [74].

131. Тъй като тези условия са кумулативни, когато едно от тях не е изпълнено, не е необходимо да се разглеждат останалите [75].

132. За мен е ясно, че в посочените от Общия съд пет случая омбудсманът не е нарушила правото на Съюза в достатъчно съществена степен. Освен това с оглед на обстоятелствата в основата на искането за обезщетение за твърдените неимуществени вреди, причинени от омбудсмана в хода на разглежданите разследвания, не е очевидно дали принципът TUM е предоставил права на г-жа Staelen. Във всеки случай бих препоръчал на Съда да не разглежда този въпрос на първа инстанция.

133. В действителност изглежда по-целесъобразно да се разгледа естеството на твърдяната неимуществена вреда, понесена от г-жа Staelen.

134. Изложените в първоинстанционното производство доводи на г-жа Staelen относно понесената от нея неимуществена вреда са уместно обобщени в точка 272 от обжалваното решение. В точки 288 и 289 от него Общият съд основателно е отхвърлил някои от доводите на г-жа Staelen, доколкото тя иска обезщетение от омбудсмана за твърдените нарушения, извършени от Парламента, и за твърдяната ѝ вреда, състояща се в „загуба на пари“.

135. При това положение, поради изложените в точки 112—114 по-горе съображения, не намирам за убедителни останалите доводи на г-жа Staelen, отнасящи се до загубата ѝ на доверие в службата на омбудсмана и чувството ѝ за загуба на време и енергия. Тъй като г-жа Staelen носи тежестта на доказване [76], стигам до извода, че свързаната с неимуществени вреди част от искането ѝ за обезщетение не се отнася до вреда, която е действителна и сигурна по смисъла на член 340 ДФЕС.

72 — Определения от 29 юни 2016 г., Омбудсман/Staelen (C-337/15 P, непубликувано, EU:C:2016:670) и от 20 юли 2016 г., Staelen/Омбудсман (C-338/15 P, непубликувано, EU:C:2016:599).

73 — Вж. например диспозитива на решение от 14 май 1998 г., Съвет/De Nil и Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224), съпоставен с този на решение от 26 юни 1996 г., De Nil и Impens/Съвет (T-91/95, EU:T:1996:92).

74 — Вж. в този смисъл решение от 14 октомври 2014 г., Giordano (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, т. 35 и цитираната съдебна практика).

75 — Решение от 30 април 2009 г., CAS Succhi di Frutta/Комисия (C-497/06 P, EU:C:2009:273, т. 40 и цитираната съдебна практика).

76 — Вж. решение от 14 октомври 2014 г., Giordano/Комисия (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, т. 36 и цитираната съдебна практика).

136. Тъй като едно от кумулативните условия за извъндоговорна отговорност на Съюза не е изпълнено, предлагам Съдът да отхвърли иска на г-жа Staelen за обезщетение за неимуществени вреди в останалата му част и съответно иска в неговата цялост.

3– *По съдебните разноски*

137. Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 2 от този правилник, приложим към производството по обжалване на основание член 184, параграф 1, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

138. С определение от 29 юни 2016 г. Съдът отхвърля насрещната жалба на г-жа Staelen и не се произнася по съдебните разноски. Предлагам в настоящия случай Съдът да уважи жалбата на омбудсмана и да отмени обжалваното решение. Освен това предлагам Съдът да отхвърли иска за обезщетение на г-жа Staelen в останалата му част и съответно иска в неговата цялост. В жалбата си омбудсманът е направила искане съдебните разноски да бъдат присъдени по справедливост. От това следва, че г-жа Staelen трябва да понесе своите разноски и тези на омбудсмана за производството пред Общия съд и Съда.

VI – **Заключение**

139. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да се произнесе по следния начин:

— да обяви за недопустимо искането на Claire Staelen за обезщетение на неимуществени вреди, подадено в отговора ѝ на жалбата,

— да отмени точки 1, 3 и 4 от диспозитива на решение от 29 април 2015 г., Staelen/Омбудсман (T-217/11, EU:T:2015:238),

— да отхвърли иска за обезщетение, предявен от г-жа Staelen по дело T-217/11, в частта относно нейните неимуществени вреди, и съответно иска за обезщетение изцяло,

— да осъди г-жа Staelen да понесе направените от нея съдебни разноски и тези на омбудсмана в производството пред Общия съд по дело T-217/11 и пред Съда по дело C-337/15 P.