Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБАНА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (втори състав)

17 юли 2012 година*

„Публична служба — Дисциплинарно производство — Дисциплинарно наказание — Освобождаване от длъжност — Наличие на предварително разследване пред националните наказателни юрисдикции към момента на приемане на решението за освобождаване от длъжност — Равно третиране на мъжете и жените — Забрана за уволнение на бременна работничка в периода от началото на нейната бременност до края на отпуска ѝ по майчинство“

По дело F-54/11

с предмет жалба, подадена на основание член 270 ДФЕС, приложим и в областта на Договора за Евратом съгласно член 106a от него,

BG, бивше длъжностно лице в Европейския омбудсман, с местожителство в Страсбург (Франция), за която се явяват L. Levi и A. Blot, avocats

жалбоподател,

срещу

Европейски омбудсман, за който се явява г-н J. Sant'Anna, в качеството на представител, подпомаган от D. Waelbroeck и A. Duron, avocats,

ответник,

СЪДЪТ НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА (втори състав),

състоящ се от: г-жа M. I. Rofes i Pujol, председател, г-жа I. Boruta и г-н K. Bradley (докладчик), съдии,

секретар: г-жа X. Lopez Bancalari, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 март 2012 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

1 С жалба, постъпила в секретариата на Съда на публичната служба на 4 май 2011 г., BG иска, от една страна, отмяна на решението на Европейския омбудсман да ѝ наложи наказанието освобождаване от длъжност без загуба на правото на пенсия, а от друга страна, поправяне на вредите, които тя счита, че е претърпяла в резултат от това решение.

Правна уредба

2 Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз е формулиран така:

„[…]

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

[…]“.

3 Член 23 от Хартата, озаглавен „Равенство между жените и мъжете“ постановява, че:

„Равенството между жените и мъжете трябва да бъде гарантирано във всички области, включително заетостта, труда и възнаграждението.

[…]“.

4 Член 1д, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“) гласи, че:

„На длъжностни лица на активна служба се осигуряват условия на труд, отговарящи на подходящи стандарти за здравословни и безопасни условия, които са най-малко равни на минималните изисквания, приложими съгласно мерките, приети в тези области по силата на Договорите“.

5 Член 12 от Правилника предвижда:

„Длъжностното лице се въздържа от всяко действие или поведение, което би [уронило престижа на заеманата от него длъжност]“.

6 Съгласно член 86, параграф 3 от Правилника:

„Дисциплинарните правила, процедури и мерки, както и правилата и процедурите за административни разследвания, са изложени в приложение IX“.

7 Приложение IX към Правилника се отнася до дисциплинарното производство. Член 5 от него е формулиран така:

„1. Във всяка институция се създава Дисциплинарен съвет (наричан по-долу „съветът“. Поне един от членовете на съвета, който може да бъде и председателят, се избира извън институцията.

2. Съветът се състои от председател и четирима редовни членове, които могат да имат заместници, а в случаи на длъжностни лица със степен AD 13 — и от двама допълнителни членове от същата функционална група и степен като длъжностното лице, обект на дисциплинарното производство.

3. Членовете на съвета и техните заместници се назначават измежду длъжностните лица със степен AD 14 или по-висока, които са в положение на активна заетост, с изключение на случаи, отнасящи се до лица със степен AD 16 или AD 15.

[…]“.

8 Съгласно член 6 от приложение IX към Правилника:

„1. Органът по назначаване и Комитетът по персонала посочват едновременно всеки по двама постоянни членове и двама заместници.

2. Председателят и заместник-председателят се посочват от органа по назначаване.

[…]

5. Длъжностното лице има право да направи отвод на един от членовете на съвета в срок от пет дни от определянето на неговия състав. Институцията също има право на отвод на един от членовете.

[…]“.

9 Член 10 от приложение IX към Правилника предвижда:

„Тежестта на наложената дисциплинарна мярка трябва да съответства на тежестта на нарушението. При определяне на тежестта на нарушението и при определяне на подходящото дисциплинарно наказание, което да бъде наложено, се взема предвид по-специално следното:

а) характерът на нарушението и обстоятелствата, при които е извършено;

б) степента, в която нарушението засяга престижа, репутацията или интересите на институциите;

в) формата на вината, с която е извършено нарушението — с умисъл или поради небрежност;

г) мотивите на длъжностното лице за извършване на нарушението;

д) степента и старшинството на длъжностното лице;

е) степента на лична отговорност на длъжностното лице;

ж) нивото на служебните задължения и отговорности на лицето;

з) дали нарушението се изразява в системни действия или поведение;

и) поведението на длъжностното лице през цялата му кариера“.

10 Член 18 от приложение IX към Правилника е формулиран така:

„След като разгледа представените документи и като вземе предвид всички направени писмени или устни изявления, както и резултатите от проведеното разследване, Дисциплинарният съвет приема с мнозинство мотивирано становище дали са установени фактите на предполагаемото нарушение и какво наказание следва да бъде наложено. Становището се подписва от всички членове на съвета. Всеки член има право да подпише с особено мнение, което се прикрепя към становището. Становището се изпраща на органа по назначаване и на длъжностното лице в срок от два месеца от получаването на доклада на органа по назначаване, при условие че този срок съответства на степента на сложност на делото. Ако разследването е било проведено по инициатива на Дисциплинарния съвет, срокът е четири месеца, при условие че този срок съответства на степента на сложност на делото“.

11 Член 23 от приложение IX към Правилника гласи, че:

„1. Ако органът по назначаване отправи твърдения към длъжностно лице за тежко нарушение, независимо дали става въпрос за неспазване на служебните му задължения или за правонарушение, той може незабавно да отстрани от длъжност това длъжностно лице за определен или неопределен срок.

2. Органът по назначаване се произнася след изслушване на съответното длъжностно лице, освен при изключителни обстоятелства“.

12 Съгласно член 25 от приложение IX към Правилника:

„Ако срещу длъжностното лице бъде образувано наказателно производство за същите деяния, окончателното решение се взема само след като бъде постановена окончателната присъда на съда, разглеждащ делото“.

13 Член 2, параграф 3 от Директива 76/207/ЕИО на Съвета от 9 февруари 1976 година относно прилагането на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до заетост, професионалната квалификация и развитие, и на условията на труд (ОВ L 39, стр. 40; Специално издание на български език, 2007, глава 5, том 1, стр. 164) е формулиран така:

„Настоящата директива не накърнява разпоредбите относно закрилата на жените, по-специално по време на бременност и майчинство“.

14 Директива 76/207 е отменена, считано от 15 август 2009 г., с Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (преработена) (ОВ L 204, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 262), чийто член 1, озаглавен „Цел“, предвижда:

„Целта на настоящата директива е да се осигури прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на жените и мъжете в областта на заетостта и професиите.

За тази цел тя съдържа разпоредби за прилагане на принципа на равното третиране по отношение на:

а) достъпа до заетост, включително повишение, и до професионална квалификация;

б) условията на труда, включително заплащането;

в) професионалните социално-осигурителни схеми.

Тя също така съдържа разпоредби за осигуряването на по-голяма ефективност на такова прилагане чрез въвеждане на подходящи процедури“.

15 Член 2, параграф 2 от Директива 2006/54 предвижда:

„За целите на настоящата директива дискриминацията включва:

[…]

в) всяко по-неблагоприятно третиране на жена, свързано с бременност или отпуск по майчинство по смисъла на Директива 92/85/ЕИО“.

16 Член 10 от Директива 92/85/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 година за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето по време на работа на бременни работнички и на работнички родилки или кърмачки (Десета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО) (ОВ L 348, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 3, стр. 3), озаглавен „Забрана за уволнение“, има следната формулировка:

„С цел да се гарантира на работничките, по смисъла на член 2, упражняването на тяхното право за защита на здравето и безопасността им, което се признава от разпоредбите на този член:

1) държавите членки предприемат необходимите мерки да се забрани уволняването на работничките по смисъла на член 2, за периода от началото на бременността до края на отпуска по майчинство, посочен в член 8, параграф 1, освен в изключителни случаи, които не са свързани с тяхното положение и са разрешени от националното законодателство и/или установената в страната практика и, където е приложимо, след като компетентните органи са дали своето съгласие;

2) ако работничка, по смисъла на член 2, е уволнена през периода по точка 1, работодателят е длъжен надлежно да посочи основателни мотиви за нейното уволнение в писмен вид;

[…]“.

Обстоятелства в основата на спора

17 След като от 2002 г. работи към Европейския омбудсман като срочно нает служител, а после като длъжностно лице във функционална група „асистенти“ (AST), между 1 октомври 2008 г. и 31 юли 2010 г. жалбоподателката изпълнява във функционална група „администратори“ (AD) задълженията на отговорник по комуникацията със степен AD 5 в рамките на отдел „Комуникация“ в службите на Омбудсмана.

18 В хода на съдебното заседание жалбоподателката уточнява, че към момента на настъпване на обстоятелствата притежава къща в Kehl (Германия), която тя и съпругът ѝ никога не са използвали като основно жилище, както и че през 2006 г. закупува апартамент в Страсбург (Франция), който впоследствие е предложен за продажба.

19 В края на февруари 2008 г. жалбоподателката подава молба до кооперативно дружество за строително предприемачество (наричано по-нататък „кооперативното дружество“) да придобие жилище в Страсбург, като се възползва от публичните помощи, предлагани във Франция на домакинства с ниски доходи, за които се счита, че за първи път са собственици на жилище. За допълване на досието си тя изпраща на кооперативното дружество две удостоверения за доходи, отнасящи се за 2006 г. и 2007 г., с дата 27 февруари 2008 г.

20 С писмо от 24 март 2009 г. кооперативното дружество иска от жалбоподателката да уточни дали потвърждава интереса си от придобиване на жилището, както и да му изпрати някои сведения.

21 През юли 2009 г., за да утвърди досието на жалбоподателката, кооперативното дружество иска от нея да изпрати фишовете си за заплата, както и тези на съпруга ѝ.

22 Жалбоподателката изпраща тогава фишове за заплата за месеците април, май, юни и юли 2009 г. (наричани по-нататък „фишовете за заплата“), както и информация за доходите на нейния съпруг.

23 На 3 август 2009 г. кооперативното дружество се свързва с началника на отдел „Администрация и персонал“ в службите на Омбудсмана, за да получи разяснения, от една страна, относно получаваните от длъжностните лица на Европейския съюз възнаграждения, вземани предвид с оглед изискванията за отпускане на жилищни кредити чрез публични средства, а от друга страна, относно фишовете за заплата, изпратени от жалбоподателката. По искане на службите на Омбудсмана на 7 август 2009 г. кооперативното дружество изпраща копие от фишовете за заплата.

24 Когато разглежда фишовете за заплата, отдел „Администрация и персонал“ забелязва, че те са били променени, така че да намалят реалния доход на заинтересованото лице. По този начин фишовете за заплата за април, май и юни 2009 г. показват нетна заплата 2 410,36 EUR вместо 5 822,43 EUR, а фишът за заплата за юли 2009 г. — нетна заплата 5 711,32 EUR вместо 9 123,39 EUR.

25 На 10 август 2009 г. началникът на отдел „Администрация и персонал“ изпраща електронно писмо на кооперативното дружество, за да го уведоми, от една страна, че не е в състояние да уточни кои суми следва да се вземат предвид с оглед на френския закон, а от друга страна, че е открил съществени неточности във фишовете за заплата, изпратени от жалбоподателката.

26 На 11 август 2009 г. началникът на отдел „Администрация и персонал“ предлага да бъде образувано административно разследване с предмет „евентуалното фалшифициране на официални документи на Омбудсмана […] и [тяхното] използване спрямо трето лице с цел извличане на лична изгода“.

27 На 17 август 2009 г. кооперативното дружество уведомява началника на отдел „Администрация и персонал“ за намерението си да поиска от жалбоподателката да му представи удостоверение относно референтния облагаем доход за 2008 г.

28 На 25 август 2009 г. жалбоподателката иска от службите на Омбудсмана да ѝ издаде изискваното от кооперативното дружество удостоверение, както и друго удостоверение на немски език. На същата дата началникът на отдел „Администрация и персонал“ уведомява жалбоподателката, че не е възможно да ѝ издаде незабавно удостоверението за 2008 г., но ѝ предоставя удостоверението на немски език.

29 На 26 август 2009 г. жалбоподателката представя на кооперативното дружество документ — върху бланка на Европейския омбудсман, отдел „Администрация [и персонал]“, — озаглавен „Удостоверение“ и отнасящ се до облагаемия доход за 2008 г.

30 Кооперативното дружество изпраща това удостоверение на отдел „Администрация и персонал“, който установява, че въпросният документ не е издаден от този отдел. Върху удостоверението фигурира по-специално референтният номер на удостоверението на немски език, издадено на жалбоподателката на 25 август 2009 г.

31 На 2 септември 2009 г. Омбудсманът решава да започне административно разследване, да уведоми прокуратурата на Френската република за въпросните деяния и да отстрани жалбоподателката от длъжност за неопределен срок, без намаление на заплатата. Жалбоподателката е уведомена за това на същата дата.

32 На 3 септември 2009 г. жалбоподателката е поканена на първо изслушване в рамките на административното разследване. В хода на изслушването тя признава, че сама е фалшифицирала четирите фиша за заплата и удостоверението за доходите за 2008 г. Освен това уведомява разследващите лица, че е бременна, отговаря на поставените ѝ въпроси и представя на разследващите лица саморъчно написано писмо, в което заявява, че по никакъв начин не отрича деянията, в които е упрекната, но желае да даде обяснения. Тя по-специално потвърждава, че е извършила „безсмислени“ действия и е постъпила по този начин, за „да сложи край на едно абсолютно непоносимо семейно положение“, а именно трудността да сключи договор за жилищен кредит поради тежкото заболяване на съпруга ѝ.

33 На 18 септември 2009 г. разследващите лица изпращат на жалбоподателката заключенията си във връзка с деянията, в които е упрекната. На 22 септември 2009 г. тя представя допълнително становище, като по-конкретно уточнява, че в началото на юли 2009 г. е установила бременността си и е действала в състояние на паника поради страх, че досието ѝ в кооперативното дружество няма да бъде одобрено.

34 С писмо от 24 септември 2009 г. разследващите лица изпращат на Омбудсмана доклад относно административното разследване, в който стигат до заключението, че жалбоподателката е фалшифицирала документи и ги е представила на кооперативното дружество в подкрепа на молба, която, ако е била уважена, би ѝ позволила да получи жилищен кредит при условия, от каквито според френското право се ползват само домакинства с ниски доходи. Поради това разследващите лица препоръчват образуването на дисциплинарно производство.

35 На 23 октомври 2009 г. жалбоподателката е изслушана от Омбудсмана в рамките на предварителното изслушване, предвидено в член 3 от приложение IX към Правилника.

36 На 20 ноември 2009 г. Омбудсманът решава да образува дисциплинарно производство. Все пак с оглед бременността на жалбоподателката и вследствие становището на медицинското лице на институцията, на 18 януари 2010 г. той решава да отложи действията, свързани с дисциплинарното производство, за по-късна дата, след като жалбоподателката роди.

37 На 19 май 2010 г. Омбудсманът сезира Дисциплинарния съвет, който изслушва жалбоподателката на 8 юли 2010 г.

38 На 9 юли 2010 г. Дисциплинарният съвет издава мотивирано становище, в което стига до заключението, че жалбоподателката е потвърдила и признала нарушенията, в които е уличена.

39 Що се отнася до предложеното наказание, Дисциплинарният съвет разяснява позицията си по следния начин:

„– деянията, в които е упрекната, уронват престижа на изпълняваната от [жалбоподателката] длъжност, особено в контекста на почтеността, свързана с институцията работодател, и сериозно нарушават член 12 от Правилника […],

– умисълът на деянията, в които е упрекната, и отговорността [на] длъжностното лице са безспорни,

– длъжностното лице изпълнява задачи, предполагащи високо ниво на отговорност,

– не е налице системност в деянията, в които е упрекната,

– длъжностното лице е получавало добри атестационни доклади през цялата си кариера“.

40 Предвид тези обстоятелства Дисциплинарният съвет предлага с мнозинство наказанието „класирането на заинтересованото лице в по-ниска функционална група с понижаване (AST 1, стъпка 1)“. По-малка част от членовете на Дисциплинарния съвет обаче са на мнение, че най-подходящото наказание е освобождаването от длъжност.

41 С решението си от 20 юли 2010 г., съобщено на жалбоподателката на 22 юли 2010 г., Омбудсманът решава да наложи наказанието освобождаване от длъжност без загуба на правото на пенсия, считано от 31 юли 2010 г. (наричано по-нататък „спорното решение“).

42 На 21 октомври 2010 г. жалбоподателката подава административна жалба на основание член 90, параграф 2 от Правилника срещу решението от 20 юли 2010 г.

43 С решение от 18 януари 2011 г., съобщено на заинтересованото лице на 24 януари 2011 г., Омбудсманът отхвърля административната жалба.

Искания на страните и производство

44 Жалбоподателката моли Съда на публичната служба:

— да отмени решението от 20 юли 2010 г.,

— да отмени, доколкото е необходимо, решението от 18 януари 2011 г., съобщено на 24 януари 2011 г., с което се отхвърля изрично подадената от нея административна жалба,

вследствие на това:

— като главно искане, да констатира, че отмяната на спорното решение има за последица възстановяването ѝ с обратно действие, към датата на влизане в сила на посоченото решение, на заеманата от нея длъжност администратор в степен AD 5, стъпка 2, както и изплащането на дължимите ѝ за целия период парични суми, ведно с лихвите за забава при лихвения процент на Европейската централна банка, увеличен с 2 пункта,

— при условията на евентуалност, Омбудсманът да бъде осъден да заплати сума, съответстваща на възнаграждението, което жалбоподателката би получавала от датата на ефективното ѝ освобождаване от длъжност до месеца, когато ще достигне пенсионна възраст, през юли 2040 г., и съответно да уреди пенсионните права на жалбоподателката,

— при всички случаи, Омбудсманът да бъде осъден да заплати сумата от 65 000 EUR за претърпени от жалбоподателката неимуществени вреди,

— да осъди Омбудсманът да заплати всички съдебни разноски.

45 Омбудсманът моли Съда на публичната служба:

— да отхвърли жалбата като неоснователна в нейната цялост,

— да осъди жалбоподателката да заплати съдебните разноски.

46 С подготвителния си доклад за съдебно заседание, изпратен с писмо от 15 декември 2011 г., Съдът на публичната служба приканва страните да се съобразят с процесуално-организационни действия, което те изпълняват в определения срок. Жалбоподателката обаче уведомява Съда на публичната служба, че не е в състояние да представи копие от информационния документ, приложен към искането на кооперативното дружество от 24 март 2009 г.

От правна страна

1. *По предмета на жалбата*

47 Освен отмяна на решението от 20 юли 2010 г. жалбоподателката иска, доколкото е необходимо, отмяна на решението от 18 януари 2011 г., с което органът по назначаването (наричан по-нататък „ОН“) отхвърля подадената от нея административна жалба.

48 Съгласно постоянната съдебна практика исканията за отмяна, които формално са насочени срещу решение за отхвърляне на административна жалба, в случаите, когато това решение няма самостоятелно съдържание, водят до сезирането на Съда на публичната служба с акта, срещу който е насочена административната жалба (вж. в този смисъл Решение на Съда от 17 януари 1989 г. по дело Vainker/Парламент, 293/87, точка 8). Тъй като в конкретния случай решението за отхвърляне на административната жалба, подадена срещу спорното решение, няма самостоятелно съдържание, трябва да се приеме, че жалбата е насочена само срещу спорното решение.

49 Освен това Съдът на публичната служба припомня, че не е негово задължение, в рамките на жалба, подадена на основание член 91 от Правилника, да дава задължителни указания на институциите на Съюза (вж. напр. Решение на Съда на публичната служба от 24 февруари 2010 г. по дело P/Парламент, F-89/08, точка 120 и Решение на Съда на публичната служба от 14 септември 2010 г. по дело Da Silva Pinto Branco/Съд, F-52/09, точка 31). Исканията Съдът на публичната служба да констатира, че отмяната на спорното решение има за последица възстановяването на жалбоподателката с обратно действие, към датата на влизане в сила на това решение, на заеманата от нея длъжност администратор в степен AD 5, стъпка 2, трябва следователно да се отхвърлят като недопустими.

2. *По исканията за отмяна*

50 В подкрепа на исканията си за отмяна на спорното решение жалбоподателката излага пет правни основания, изведени съответно от нарушение на дисциплинарното производство, предвидено в Правилника, от нарушение на задължението за мотивиране, от явна грешка в преценката, от нарушение на принципа на равното третиране на мъжете и жените и на правото на отпуск по майчинство, както и от нарушението на задължението за полагане на грижа и на принципа на добра администрация.

51 Освен това в изложението си жалбоподателката повдига въпрос, изведен от ролята на Омбудсмана в контекста на дисциплинарното производство с оглед на принципа на равните процесуални възможности на страните и на принципа на справедлив процес. Дори обаче да се предположи, че по този начин жалбоподателката възнамерява да изложи правно основание в подкрепа на исканията си за отмяна, се налага изводът, че подобно правно основание, тъй като не е подкрепено с никакви доводи, противно на правилото, предвидено в член 35, параграф 1, буква д) от Процедурния правилник, би следвало да се отхвърли като недопустимо.

По първото правно основание, изведено от нарушението на дисциплинарното производство, предвидено в Правилника

52 Правното основание, изведено от нарушението на дисциплинарното производство, предвидено в Правилника, се базира на три части, свързани съответно с нарушението на член 25 от приложение IX към Правилника, с нарушението на член 23 от приложение IX към Правилника и с нарушението на членове 5 и 6 от приложение IX към Правилника.

По първата част на първото правно основание, отнасяща се до наличието на наказателно производство за същите деяния

– Доводи на страните

53 Жалбоподателката твърди, че Омбудсманът е взел окончателно решение, без да изчака да приключи образуваното срещу нея наказателно производство, в нарушение на член 25 от приложение IX към Правилника.

54 Според Омбудсмана понятието „наказателно производство“, предвидено в член 25 от приложение IX към Правилника, трябва да се преценява в светлината на приложимото в конкретния случай национално право и следователно в светлината на френското право. В тази връзка Омбудсманът поддържа, че към момента на приемане на спорното решение не е съществувало „наказателно производство“ по смисъла на френското право, и иска Съдът на публичната служба да отхвърли тази част на първото правно основание.

55 В съдебното заседание жалбоподателката поддържа, че е било необходимо на член 25 от приложение IX към Правилника да се даде самостоятелно тълкуване и че позоваването на френското право от страна на Омбудсмана в писмената му защита било ирелевантно.

– Съображения на Съда на публичната служба

56 В самото начало се налага изводът, че твърдението за нарушение на член 25 от приложение IX към Правилника не е било посочено в рамките на досъдебната процедура.

57 Безспорно, Омбудсманът не е противопоставил на жалбоподателката възражение за недопустимост. Все пак съответствието между жалбата по административен ред и тази по съдебен ред, от което зависи допустимостта на последната, е абсолютна процесуална предпоставка, която съдът трябва да провери служебно (вж. Решение на Съда на публичната служба от 11 юли 2007 г. по дело B/Комисия, F-7/06, точка 26 и цитираната съдебна практика).

58 Това правило може да се приложи само в случай че жалбата пред съда променя предмета или основанието на жалбата по административен ред, като понятието „основание“ трябва да се разбира в широк смисъл. По-специално по отношение на исканията за отмяна под „основание на спора“ следва да се разбира оспорването на вътрешната законосъобразност на обжалвания акт от страна на жалбоподателя или — като алтернатива — оспорването на неговата външна законосъобразност, разграничение, което е признато в съдебната практика (вж. Решение на Съда на публичната служба от 1 юли 2010 г. по дело Časta/Комисия, F-40/09, точка 83 и цитираната съдебна практика).

59 В конкретния случай се налага изводът, че жалбоподателката е изтъкнала в етапа на обжалването по административен ред редица доводи, свързани както с външната, така и с вътрешната законосъобразност на спорното решение, а именно нередовността на процедурата за приемане на посоченото решение, неточното установяване на деянията, в които е упрекната, нарушението на задължението за мотивиране и нарушението на принципа на

пропорционалност. От това следва, че излагайки в жалбата си правното основание, изведено от нарушение на член 25 от приложение IX към Правилника, жалбоподателката не е нарушила правилото за съответствие и следователно настоящото правно основание е допустимо.

60 По същество причините да съществува предвиденото в член 25 от приложение IX към Правилника спиране на дисциплинарното производство в очакване да приключи наказателното производство, са две.

61 От една страна, целта му е да не се засяга положението на длъжностно лице, обвинено в рамките на наказателното производство, образувано срещу него във връзка с деяния, които освен това са предмет и на дисциплинарно производство в неговата институция (Решение на Първоинстанционния съд от 19 март 1998 г. по дело Tzoanos/Комисия, T-74/96, точка 34).

62 От друга страна, подобно спиране позволява в рамките на това дисциплинарно производство да се вземат предвид фактически констатации, направени от наказателния съд, когато решението на същия стане окончателно. Действително член 25 от приложение IX към Правилника установява принципа, че „дисциплинарното производство изчаква наказателното“, което се обосновава по-специално с обстоятелството, че националните наказателни юрисдикции разполагат с по-големи възможности за разследване от ОН. При това положение, в случай че едни и същи деяния могат да съставляват престъпление и нарушение на задълженията на длъжностно лице по Правилника, администрацията е обвързана от фактическите констатации на наказателния съд в рамките на наказателното производство. След като последната установи фактите по случая, администрацията може да пристъпи впоследствие към правната им квалификация с оглед на понятието „дисциплинарно нарушение“, като провери по-конкретно дали те представляват нарушения на задължения по Правилника (Решение на Първоинстанционния съд от 10 юни 2004 г. по дело François/Комисия, T-307/01, точка 75, Решение на Съда на публичната служба от 13 януари 2010 г. по дело A и G/Комисия, F-124/05 и F-96/06, точка 323).

63 Освен това от относимата съдебна практика следва, че съответното длъжностно лице трябва да представи на ОН информация, от която да се прецени дали деянията, в които то е обвинено в рамките на дисциплинарното производство, същевременно са обект на образувано срещу него наказателно производство. За да изпълни това задължение, длъжностното лице трябва по принцип да докаже, че докато е било обект на дисциплинарно производство, срещу него е образувано наказателно производство. Действително само ако се образува такова наказателно производство, деянията, за които то се отнася, могат да бъдат установени и сравнени с деянията, във връзка с които е започнато дисциплинарното производство, с цел установяване на евентуалната им идентичност (вж. Решение на Първоинстанционния съд от 30 май 2002 г. по дело Onidi/Комисия, T-197/00, точка 81).

64 Ето защо Съдът на публичната служба трябва преди всичко да реши дали при настоящите обстоятелства жалбоподателката е доказала, че към момента на приемане на спорното решение вече е било образувано „наказателно производство за същите деяния“.

65 Съдът на публичната служба припомня в самото начало, че съгласно постоянната съдебна практика разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно тълкуване, което трябва да бъде направено, като се отчитат контекстът на разпоредбата и целта на разглежданата правна уредба (Решение на Първоинстанционния съд от 5 октомври 2009 г. по дело Комисия/Roodhuijzen, T-58/08, точка 70 и Решение на Общия съд на Европейския съюз от 13 септември 2011 г. по дело Zangerl-Posselt/Комисия, T-62/10 P, точка 41 и цитираната съдебна практика). Едва ако не намира в правото на Съюза или в общите принципи на правото на Съюза елементите,

позволяващи му да уточни съдържанието и обхвата на дадена разпоредба чрез самостоятелно тълкуване, съдът на Съюза може дори когато липсва изрично препращане, да се позове на правото на държавите членки за прилагането на правото на Съюза.

66 От тази съдебна практика следва, че на първо място трябва да се разгледат релевантните разпоредби на Правилника (Решение по дело Комисия/Roodhuijzen, посочено по-горе, точка 71). Единствените позовавания на понятието „наказателно производство“ в Правилника обаче се съдържат в членове 24 и 25 от приложение IX — в контекста следователно на дисциплинарното производство, — които не дават никакви полезни указания за съдържанието на това понятие. Ето защо следва да се констатира, че Правилникът не уточнява съдържанието на понятието „наказателно производство“, за разлика например от понятието „постоянен небрачен партньор на длъжностно лице“ във връзка с предоставянето на надбавки за жилищни нужди по дело Комисия/Roodhuijzen — понятие, което е определено в член 1, параграф 2, буква в) от приложение VII към Правилника.

67 Що се отнася до правото на Съюза, следва да се отбележи, че законодателят е приел няколко акта, които препращат, изрично или мълчаливо, към националното право за дефиниция на понятието „наказателно производство“ или на по-специфичното понятие „наказателно преследване“. Така например в член 1, буква в) от Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета от 15 март 2001 година относно правното положение в наказателното производство на жертвите от престъпления терминът „наказателно производство“ се определя като „наказателноправно производство по смисъла на националното право“ (ОВ L 82, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 104). По същия начин член 2 от Директива 2012/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно правото на информация в наказателното производство предоставя права на „заподозрените лица и [на] обвиняемите“, без да се въвеждат самостоятелни определения на тези понятия (ОВ L 142, стр. 1).

68 От това Съдът на публичната служба стига до извода, че не може да намери в правото на Съюза елементите, позволяващи му да уточни съдържанието и обхвата на термина „наказателно производство“, използван в член 25 от приложение IX към Правилника, чрез самостоятелно тълкуване. При тези обстоятелства, за прилагането на тази разпоредба Съдът на публичната служба може единствено да се позове на правото на държавите членки — в конкретния случай това на Френската република, чиито наказателни органи считат себе си за компетентни по отношение на деянията, в които жалбоподателката е упрекната.

69 В това отношение от преписката по делото е видно, че към момента на приемане на спорното решение се води предварително разследване на деяния, квалифицирани като „фалшифициране на официални документи на Омбудсмана […] и използване спрямо трето лице с цел извличане на лична изгода“, но не е образувана и възложена на съдия следовател никаква съдебна проверка.

70 На второ място, Съдът на публичната служба отбелязва, че съгласно френското право понятието „наказателно производство“, тъй като предполага задействане на публичните органи за привеждане в изпълнение на наказанията, не включва съществуването на обикновено предварително разследване. Следователно с оглед на френското право в конкретния случай към момента на приемане на спорното решение не е било образувано наказателно производство.

71 Все пак дори при липса на наказателно производство по смисъла на националното право, ако срещу длъжностното лице е образувано — както в настоящия случай — разследване, което може да доведе до наказателно производство, следва да му се позволи да докаже конкретно и с оглед на двойното основание на член 25 от приложение IX към Правилника, от една страна, че дисциплинарното решение може да засегне положението му при евентуално последващо наказателно производство, до което би могло да доведе посоченото разследване (вж. Решение

по дело Tzoanos/Комисия, посочено по-горе, точка 38), а от друга страна, че в рамките на дисциплинарното производство администрацията е взела предвид деянията, оспорвани от жалбоподателя, преди наказателният съд да ги е установил окончателно.

72 Не такъв обаче е случаят в настоящото дело.

73 Действително, от една страна се налага изводът, че в жалбата си жалбоподателката само посочва, че не е било спазено предвиденото в член 25 от приложение IX към Правилника условие, без дори да се опита да докаже, че решение, с което окончателно се урежда нейното положение, може да засегне позицията ѝ при евентуално последващо наказателно производство, до което може да доведе текущото към момента на дисциплинарното производство разследване — производство, което се отнася за едни и същи деяния.

74 От друга страна, що се отнася до принципа, че „дисциплинарното производство изчаква наказателното“, Съдът на публичната служба отбелязва, че ако този принцип трябва да се приложи в рамките на обикновени разследвания още преди да бъде образувано наказателно производство, той трябва да се тълкува ограничително, за да не лиши дисциплинарните производства от всякакво полезно действие. По-специално подобен принцип не би попречил на администрацията да наложи дисциплинарно наказание, когато се основава на деяния, които към момента на приемане на решението ѝ не се оспорват от съответното длъжностно лице.

75 В настоящия случай от преписката по делото е видно, че всички деяния, които стоят в основата на спорното решение — промяната на четири фиша за заплата и на едно удостоверение за доход, представянето на тези променени документи на трети лица във връзка със заявка за получаване на банков заем при изгодни условия, — жалбоподателката признава и потвърждава многократно по време на производството, в което е постановено спорното решение. Освен това жалбоподателката не се опитва да докаже, че френският наказателен съд, който би бил сезиран в края на воденото срещу нея предварителното разследване, може да направи фактически констатации, поставящи под съмнение по какъвто и да било начин точното установяване на тези деяния.

76 В отговор на отправения в хода на съдебното заседание въпрос жалбоподателката само заявява, че евентуално наказателно разследване би могло да изясни някои „тъмни моменти“, като например условията, при които е направена промяната на удостоверението за доход за 2008 г., наличието на заинтересованост от нейна страна да промени фишовете за заплата и това удостоверение, както и на лична изгода, която жалбоподателката би извлякла от неправомерните действия, в които е упрекната.

77 Все пак от преписката по делото е видно, че въпросите, свързани, от една страна, с нейната евентуална заинтересованост да промени фишовете за заплата и удостоверението за доход, а от друга страна, с личната изгода, която е могла да извлече от подобна промяна, не са били от решаващо значене за решението на Омбудсмана, който като отегчаващо обстоятелство е взел предвид единствено целта на жалбоподателката да използва тези документи „във връзка със заявка за получаване на банков заем при изгодни условия, предназначен за семейства с ниски доходи“, което не се оспорва от жалбоподателката, и е не е взел предвид дадените от жалбоподателката допълнителни обяснения.

78 От всичко гореизложено следва, че макар към момента на приемане на спорното решение срещу жалбоподателката още да не е било образувано наказателно производство, тя не е привела конкретно доказателство, че ако текущото към момента на приемане на спорното решение разследване доведе до наказателно производство за същите деяния, съществува риск дисциплинарното решение да засегне положението ѝ при евентуално наказателно преследване, нито че администрацията е взела предвид деяния, различни от тези, които жалбоподателката е признала.

79 Ето защо първата част на първото правно основание трябва да се отхвърли като неоснователна.

По втората част на първото правно основание, отнасяща се до процесуално нарушение при приемането на решението за отстраняване от длъжност

– Доводи на страните

80 Жалбоподателката поддържа, че отстраняването ѝ от длъжност е постановено в нарушение на член 23 от приложение IX към Правилника, тъй като тя не е изслушана преди приемането на това решение.

81 Омбудсманът възразява, на първо място, че решението да се отстрани жалбоподателката от длъжност, е прието, без тя да е изслушана, но при спазване на разпоредбите на член 23 от приложение IX към Правилника, предвиждащ тази възможност, ако са налице изключителни обстоятелства. На второ място, Омбудсманът счита, че дори да е имало процесуално нарушение при приемане на решението за отстраняване от длъжност, то не е оказало никакво влияние на спорното решение.

– Съображения на Съда на публичната служба

82 Съгласно установената съдебна практика решението за отстраняване от длъжност на длъжностно лице съставлява увреждащ акт, срещу който може да се подаде жалба за отмяна при условията, предвидени в членове 90 и 91 от Правилника (Решение на Първоинстанционния съд от 19 май 1999 г. по дело Connolly/Комисия, T-203/95, точка 33).

83 Все пак подобно решение не е абсолютно необходим процесуален акт, подготвящ окончателното решение за налагане на наказанието, а самостоятелно решение, което ОН може да приеме и чието прилагане зависи от твърдението за тежко нарушение (вж. Решение по дело Connolly/Комисия, посочено по-горе, точка 36 и Решение на Първоинстанционния съд от 16 декември 2004 г. по дело De Nicola/ЕИБ, T-120/01 и T-300/01, точка 113). Следователно евентуалната незаконосъобразност на решението за отстраняване от длъжност не би оказало никакво влияние върху валидността на спорното решение.

84 Следователно втората част на първото правно основание е неотносима и ето защо трябва да се отхвърли.

По третата част на първото правно основание, отнасяща се до незаконосъобразния състав на дисциплинарната комисия

– Доводи на страните

85 Жалбоподателката поддържа, че дисциплинарен съвет, съставен само от членове извън институцията, като сезирания от Омбудсмана дисциплинарен съвет, е учреден в нарушение на членове 5 и 6 от приложение IX към Правилника.

86 Омбудсманът иска Съдът на публичната служба да отхвърли третата част на първото правно основание.

– Съображения на Съда на публичната служба

87 Налага се изводът, че като се ограничава да установи, че поне един от членовете на Дисциплинарния съвет трябва да бъде избран извън съответната институция, член 5, параграф 1 от приложение IX към Правилника по никакъв начин не забранява повечето или дори всички членове на Дисциплинарния съвет да могат да бъдат избрани извън институцията.

88 Едно тълкуване на тази разпоредба, което би довело до забрана да се създават дисциплинарни съвети, съставени само от членове извън съответната институция, не само няма да се основава на нито една разпоредба, а както Омбудсманът правилно посочва в писмената си защита, би довело до това, че в случай на институции или на организации, които не разполагат с достатъчен брой длъжностни лица, притежаващи изискванията в членове 5 и 6 от приложение IX към Правилника степен, за да бъдат членове на дисциплинарен съвет, би се оказало невъзможно да се създаде валидно такъв съвет.

89 Следователно третата част на първото правно основание трябва да се отхвърли като неоснователна.

90 От всички гореизложени съображения следва, че първото правно основание трябва да бъде отхвърлено изцяло.

По второто правно основание, изведено от нарушението на задължението за мотивиране

Доводи на страните

91 Жалбоподателката счита, че нито становището на Дисциплинарния съвет, нито решението за освобождаване от длъжност отговарят на изискването за мотивиране.

92 На първо място, жалбоподателката изтъква лаконичността на становището на Дисциплинарния съвет, което не обяснявало нито по какъв начин, нито поради каква причина деянията, в които тя е упрекната, уронват престижа на изпълняваната длъжност. Освен това жалбоподателката оспорва твърдението на Дисциплинарния съвет, че тя изпълнява задачи, предполагащи високо ниво на отговорност, като припомня, че е длъжностно лице с най-ниската степен от функционална група AD.

93 На второ място, жалбоподателката счита, че решението за освобождаване от длъжност не съответства на изискванията за мотивиране, когато дори се отклонява от становището на Дисциплинарния съвет.

94 Според жалбоподателката в спорното решение Омбудсманът не „проверяв[а] действителността на деянията, в които е упрекната“, ограничил се е да изготви списък на отегчаващите или смекчаващи обстоятелства, наподобяващ „стилистична фигура“, и по никакъв начин не е обяснил с какво наказанието освобождаване от длъжност би било по-подходящо от понижението, препоръчано от Дисциплинарния съвет.

95 Омбудсманът счита, че Дисциплинарният съвет и ОН са изпълнили задължението за мотивиране, посочвайки релевантните елементи, и моли за отхвърлянето на това правно основание.

Съображения на Съда на публичната служба

96 В съответствие с постоянната съдебна практика мотивирането на увреждащо решение трябва да даде възможност на съда да упражни контрол за законосъобразност на решението и да осигури на заинтересуваното лице необходимата информация, за да установи дали решението е обосновано (вж. Решение на Първоинстанционния съд от 19 май 1999 г. по дело Connolly/Комисия, T-34/96 и T-163/96, точка 93 и цитираната съдебна практика).

97 Въпросът дали мотивите на решението на ОН за налагане на наказание отговарят на тези изисквания, следва да се преценява с оглед не само на неговия текст, но и на неговия контекст, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя. В тази връзка, макар че Дисциплинарният съвет и ОН трябва да посочат фактическите и правните обстоятелства, от които зависи правната обосновка на техните решения, както и съображенията, които са наложили приемането им, все пак не се изисква те да обсъждат всички фактически и правни въпроси, повдигнати от заинтересованото лице в хода на производството (Решение на Първоинстанционния съд от 5 декември 2002 г. по дело Stevens/Комисия, T-277/01, точка 71 и цитираната съдебна практика).

98 Освен това, ако — както в конкретния случай — наложеното от ОН наказание е по-строго от наказанието, предложено от Дисциплинарния съвет, в решението трябва обстойно да се посочат мотивите, които са накарали ОН да се отклони от становището, изразено от Дисциплинарния съвет (вж. в този смисъл Решение на Съда от 29 януари 1985 г. по дело F./Комисия, 228/83, точка 35).

99 Именно в светлината на тези принципи трябва да се провери дали становището на Дисциплинарния съвет и спорното решение са надлежно обосновани.

100 Първо, по отношение на възражението, свързано с лаконичността на становището на Дисциплинарния съвет, Съдът на публичната служба отбелязва, че това становище несъмнено е твърде синтезирано. От една страна, обаче Дисциплинарният съвет констатира, че жалбоподателката е признала извършването на деянията, в които е уличена, а от друга страна, становището не пропуска да идентифицира различните отегчаващи и смекчаващи обстоятелства, които подкрепят предложението за понижение на жалбоподателката, така че то дава възможност на съда да упражни контрол и осигурява на заинтересованото лице необходимата информация, за да установи дали решението е обосновано. Следователно това възражение трябва да се отхвърли.

101 Що се отнася до оспорването от страна на жалбоподателката на преценката на Дисциплинарния съвет за високото ниво на отговорност на задачите, които тя изпълнява, това е въпрос, свързан с разглеждането по същество, а не с проверката дали мотивите са достатъчни или не. Така този въпрос ще бъде разгледан по-нататък в рамките на третото правно основание, отнасящо се до явна грешка в преценката.

102 Що се отнася до мотивите на спорното решение, първо, то изтъква професионалния статут на жалбоподателката, „фалшифицирането на четири фиша [за заплата]“ и на едно удостоверение, както и „използването на тези фалшифицирани документи спрямо трето лице“ във връзка със заявка за получаване на банков заем при изгодни условия. Второ, решението взема предвид обстоятелството, че жалбоподателката е признала извършването на тези деяния още при първото изслушване пред Дисциплинарния съвет и никога не ги е оспорила по време на цялото производство. Трето, Омбудсманът обяснява, че действията, в които жалбоподателката е упрекната, и нейното последващо поведение „правят невъзможно запазването или дори възстановяването на отношението на институционално, професионално и лично доверие между

Омбудсмана и [жалбоподателката]“ и че с оглед на тежестта на нейното поведение и действия запазването на служебното ѝ правоотношение сериозно би опетнило репутацията на публичната служба и би имало твърде отрицателен ефект върху моралния авторитет на Омбудсмана.

103 Подобно мотивиране, вместо да се ограничи до стандартна формулировка, уточнява конкретните деяния, в които е обвинена жалбоподателката, както и съображенията на ОН да наложи наказанието освобождаване от длъжност вместо понижение. Посочените мотиви могат да осигурят на заинтересованото лице необходимата информация, за да установи дали спорното решение е обосновано и да даде възможност на Съда на публичната служба да упражни контрол за законосъобразност.

104 С оглед на тези обстоятелства мотивите на становището на Дисциплинарния съвет и тези на спорното решение не биха могли да се считат за недостатъчни.

105 Следователно второто правно основание трябва да бъде отхвърлено като неоснователно.

По третото правно основание, изведено от явна грешка в преценката

106 Третото правно основание се състои от две части, отнасящи се съответно до неточното установяване на деянията, в които е обвинена жалбоподателката, и до явно нарушение на принципа на пропорционалност.

По първата част на третото правно основание, отнасяща се до неточното установяване на деянията, в които е обвинена жалбоподателката

– Доводи на страните

107 Жалбоподателката счита, че Омбудсманът е допуснал явна грешка в преценката, приемайки, че тя е възнамерявала да извлече от неправомерните си действия „лична изгода от социален характер“ съгласно текста на спорното решение. Освен това тя посочва, че съгласно френската съдебна практика по смисъла на член 441-1 от френския наказателен кодекс наказуем фалшификат е налице само ако подправеният или променен документ може да причини на други лица действителна или потенциална вреда, и поддържа, че в конкретния случай действията ѝ не са причинили никаква вреда.

108 Омбудсманът моли за отхвърляне на първата част на настоящото правно основание.

– Съображения на Съда на публичната служба

109 Съдът на публичната служба отбелязва, че решението да приложи наказанието освобождаване от длъжност, произтича от факта, който не се оспорва от жалбоподателката, че тя е променила няколко официални документа и ги е използвала спрямо трети лица. Следователно истинността на тези деяния не се поставя под съмнение от жалбоподателката.

110 Макар спорното решение да упреква жалбоподателката, че е използвала „фалшифицираните документи спрямо трето лице с цел извличане на лична изгода от социален характер“, това решение се основава на обстоятелството, че официални документи са били променени и използвани спрямо трето лице. Действително в спорното решение като отегчаващо обстоятелство се посочва намерението на жалбоподателката да използва тези документи „във връзка със заявка за получаване на банков заем при изгодни условия, предназначен за семейства с ниски доходи“. Това обстоятелство не се оспорва от жалбоподателката, която се ограничава да твърди, че не е извлякла изгода от социален характер от своите неправомерни

деяния, без обаче да изтъкне никакъв довод, който да докаже, че спорното решение се основава на тази последна цел. Освен това от съображения за изчерпателност се налага изводът, че спорното решение подробно разглежда изложените от жалбоподателката различни обяснения, като ги отхвърля, и че жалбоподателката не е представила никакво друго задоволително обяснение за действията си.

111 На второ място, правната квалификация на действията на жалбоподателката в светлината на френското наказателно право не е релевантна, тъй като оспорваните деяния са разгледани от Омбудсмана като дисциплинарно нарушение, а не като престъпление.

112 При тези условия Съдът на публичната служба констатира, че жалбоподателката не е представила нито един довод, годен да докаже, че спорното решение е било опорочено от грешка в преценката по отношение на действителността на деянията, в които тя е упрекната. Следователно първата част на третото правно основание трябва да се отхвърли.

По втората част на третото правно основание, отнасяща се до явното нарушение на принципа на пропорционалност

– Доводи на страните

113 Жалбоподателката счита, че окончателният и необратим характер на наложеното наказание е непропорционален с оглед на извършеното нарушение и на обстоятелствата по случая и че Омбудсманът е преценил неправилно отегчаващите и смекчаващите обстоятелства.

114 Омбудсманът иска Съдът на публичната служба да отхвърли тази част на третото правно основание.

– Съображения на Съда на публичната служба

115 Съгласно член 10 от приложение IX от Правилника тежестта на наложената дисциплинарна мярка трябва да съответства на тежестта на нарушението. В същия член се посочват също критерии, които ОН трябва да вземе по-специално предвид при избора на наказанието.

116 Определянето на наказанието се основава на цялостна оценка от ОН на всички конкретни факти и обстоятелства във всеки отделен случай, тъй като Правилникът не предвижда точно определено съотношение между посочените в него наказания и различните видове нарушения, допуснати от длъжностните лица, и не уточнява в каква степен наличието на отегчаващи или смекчаващи обстоятелства трябва да се използва при избора на наказание.

117 Освен това следва да се отбележи, че спазването на принципа на ефективна съдебна защита, който намира израз в член 47 от Хартата, не изключва възможността в административно производство наказанието да бъде наложено първо от административен орган. Този принцип обаче изисква решението на административен орган, който сам не отговаря на изискванията на този член — какъвто в конкретния случай е ОН, — да бъде подложено на последващ контрол от „съдебен орган, който разполага с неограничена компетентност“ (вж. в този смисъл и по аналогия ЕСПЧ, Решение от 10 февруари 1983 г. по дело Albert и Le Compte с/у Белгия, серия A, № 58, § 29, Решения от 23 октомври 1995 г. по дело Schmautzer, Umlauft, Gradinger, Pramstaller, Palaoro и Pfarrmeier с/у Австрия, серия A, № 328 A-C и 329 A-C, съответно § 34, 37, 42, 39, 41 и 38 и Решение от 24 септември 2009 г. по дело Mérigaud с/у Франция, № 32976/04, § 68). За да може да бъде квалифициран като „съдебен орган, който разполага с неограничена компетентност“, съдебният орган трябва по-специално да има компетентността да се произнесе по всички фактически и правни въпроси, които са от значение за спора, с който е сезиран (ЕСПЧ, Решение от 3 февруари 2003 г. по дело Chevrol с/у Франция, № 49636/99, § 77 и

цитираната съдебна практика и Решение от 4 март 2004 г. по дело Silvester's Horeca Service с/у Белгия, № 47650/99, § 27), което в случай на дисциплинарно наказание означава той да има по-специално правото да преценява пропорционалността между нарушението и наказанието, без да се ограничава до търсене на явни грешки в преценката или на злоупотреба с власт (Решение на Общия съд от 15 май 2012 г. по дело Nijs/Сметна палата, T-184/11 P, точки 85 и 86).

118 Именно в рамките на правната уредба, описана в точки 115—117 от настоящото Решение, Съдът на публичната служба следва да прецени представените от жалбоподателката доводи относно твърдяно нарушение на принципа на пропорционалност, като провери дали претеглянето на отегчаващите и смекчаващите обстоятелства от ОН е извършено пропорционално.

119 В настоящия случай няма данни, че спорното наказание е непропорционално, при положение че променяйки официални документи, жалбоподателката е уронила сериозно престижа на заеманата от нея длъжност и окончателно е преустановила отношението на доверие с Омбудсмана. Освен това нито едно доказателство, посочено от жалбоподателката, не позволява да се заключи, че наложеното наказание е непропорционално спрямо поведението, в което тя е упрекната.

120 По-специално жалбоподателката упреква Омбудсмана, на първо място, че неправилно е приел като отегчаващи обстоятелства важните служебни задължения, които тя изпълнява като администратор, отговорен за комуникацията, сериозната неправомерност на деянията, в които е упрекната, неспособността и отказа на жалбоподателката да признае деянията, съществото накърняване на репутацията на Омбудсмана и предумисъла.

121 Що се отнася до поетите от жалбоподателката отговорности, както основателно припомня Омбудсманът в своето изложение, жалбоподателката е била единственият администратор в рамките на отдел „Комуникация“. Освен това от приложените към жалбата атестационни доклади става ясно, че тя действително е била натоварена с важни служебни задължения в областта на обществените поръчки и управлението на публични средства. Опитът на жалбоподателката в службата на Омбудсмана и важните задачи, които са ѝ били възлагани, доказват доверието на Омбудсмана към жалбоподателката и обосновават това, че той е взел предвид тези елементи като отегчаващи обстоятелства (вж. в този смисъл Решение по дело Onidi/Комисия, посочено по-горе, точка 146).

122 Що се отнася до характеристиката на деянията и до тежестта на нарушението, жалбоподателката само твърди, че то не е от такъв характер, че да доведе до отричане на ролята ѝ на длъжностно лице, но не излага никакъв довод, който може да постави под въпрос преценката на Омбудсмана, съгласно която фактът, че е променила официални документи и ги е използвала спрямо трето лице, е много сериозно нарушение.

123 По твърдението за „неспособността и отказа [на жалбоподателката] да признае деянията“ и обстоятелството, че тя така и не поднася извинения за поведението си, Съдът на публичната служба отбелязва, че Омбудсманът никога не е оспорвал, че жалбоподателката е признала деянията и че всъщност в спорното решение той счита като отегчаващо обстоятелство „неспособността и отказа на [жалбоподателката] да признае тежестта на извършените деяния“. Освен това, въпреки че по време на разговора с разследващите лица жалбоподателката незабавно заявява, че „осъзнава тежестта на деянията“, от преписката по делото е видно, че тя многократно се опитва да я омаловажи. Така, по време на изслушването при Омбудсмана тя подчертава, че кооперативното дружество и прокуратурата не придават голямо значение на преписката по делото; също така в допълнителното становище от 3 ноември 2009 г. тя критикува „желанието за престараване“ на Омбудсмана, „така че в крайна сметка се нарушава принципът на пропорционалност“. Накрая, жалбоподателката само поднася извинения на разследващите лица „за този отвратителен и мъчителен момент, налож[ен] [им] от това

положение и [нейните] действия“, но в нито един момент не се извинява за действията си. Следователно Омбудсманът не може да бъде упрекнат, че като отегчаващи обстоятелства приема това, че жалбоподателката не е разбрала тежестта на деянията, в които е упрекната.

124 Жалбоподателката поддържа, че Омбудсманът неправилно е приел като отегчаващо обстоятелство вредата, която действията ѝ са нанесли на репутацията на Омбудсмана, тъй като преписката по делото е останала поверителна. Съдът на публичната служба отбелязва обаче, че самата жалбоподателка се оплаква от публичността, дадена на този случай, и че както припомня Омбудсманът, преписката по делото несъмнено е известна на кооперативното дружество и на френските държавни органи, на които съгласно член 4, параграф 2 от Решение 94/262/ЕОВС, ЕО, Евратом на Европейския парламент от 9 март 1994 година относно правилата и общите условия за изпълнението на функциите на Омбудсмана (ОВ L 113, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 132) Омбудсманът е докладвал за деянията, в които жалбоподателката е упрекната, така че това възражение не може да бъде прието.

125 Накрая, жалбоподателката отхвърля твърдението на Омбудсмана за предумисъл. Достатъчно е да се припомни обаче, че не се оспорва, че действията на жалбоподателката обхващат период от около два месеца, считано от началото на юли 2009 г. до 26 август 2009 г. — датата, на която жалбоподателката изпраща на кооперативното дружество удостоверението за доходи, което сама е изготвила. Освен това действията, които последната признава, че е извършила, очевидно предполагат ниво на подготовка, което изключва „необмислено действие“, за каквото жалбоподателката претендира. Следователно това възражение трябва да се отхвърли.

126 На второ място, що се отнася до преценката на смекчаващите обстоятелства, жалбоподателката упреква Омбудсмана, че не е взел предвид личните и семейните ѝ затруднения. Фактът обаче, че Омбудсманът е отхвърлил тези доводи, не доказва, че той не ги е взел под внимание.

127 Освен това жалбоподателката упреква Омбудсмана, че не се е съобразил с факта, че не е имало системност от нейна страна. Във връзка с това член 10, буква з) от приложение IX към Правилника посочва, че при определяне на тежестта на нарушението ОН взема предвид дали то се изразява в системни действия, или поведение, така че евентуална системност би могла да обоснове утежняване на наказанието. За сметка на това липсата на системност не би могла да представлява смекчаващо обстоятелство, при положение че по принцип длъжностното лице трябва да се въздържа от всяко действие или поведение, което би уронило престижа на заеманата от него длъжност (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 30 ноември 2011 г. по дело Quinn Barlo и др./Комисия, T-208/06, точки 255 и 264, според които в областта на конкуренцията липсата на системност не би могла да представлява смекчаващо обстоятелство; същото решение е обжалвано в рамките на висящо производство пред Съда, дело C-70/12 P).

128 Жалбоподателката упреква Омбудсмана, че той не прави разлика между действията ѝ като частноправен субект и професионалната ѝ дейност, тъй като извършеното нарушение е напълно независимо от нейните професионални задължения. Все пак подобно възражение трябва да се отхвърли, тъй като дължимото от длъжностното лице опазване на престижа на заеманата от него длъжност не се ограничава само до конкретния момент, в който то извършва една или друга конкретна задача, а е задължително за него при всички обстоятелства (Решение на Съда от 6 март 2001 г. по дело Connolly/Комисия, C-274/99 P, точки 79—93 и 130; Решение на Първоинстанционния съд от 7 март 1996 г. по дело Williams/Сметна палата, T-146/94, точка 68).

129 Накрая, жалбоподателката упреква Омбудсмана, че не е взел предвид като смекчаващи обстоятелства атестационните ѝ доклади, в които Омбудсманът счита, че тя постига отлична ефективност. Независимо от преценката, съдържаща се в атестационните доклади на жалбоподателката, и макар Омбудсманът да е приел в спорното решение, че ефикасността и компетентността на жалбоподателката са безспорни, ОН все пак е имал основание да приеме,

че с оглед на тежестта на деянията, в които е обвинена, на степента и на отговорностите на жалбоподателката, подобно обстоятелство не би могло да смекчи наказанието, което трябва да бъде наложено (вж. Решение по дело Connolly/Комисия, T-34/96 и T-163/96, посочено по-горе, точка 167).

130 Така от гореизложеното следва, че настоящото правно основание трябва да се отхвърли изцяло като неоснователно.

По четвъртото правно основание, изведено от равното третиране на мъжете и жените и от правото на отпуск по майчинство

Доводи на страните

131 Жалбоподателката счита, че тъй като спорното решение е влязло в сила, докато тя е в отпуск по майчинство, то нарушава член 2, параграф 3 от Директива 76/207 и член 10 от Директива 92/85.

132 Като приема, че Директива 92/85 може да се прилага по принцип, Омбудсманът същевременно възразява, че член 10 от нея забранява уволнението на бременна работничка само ако се установи, че уволнението е свързано с нейното положение, и моли за отхвърлянето на това правно основание.

Съображения на Съда на публичната служба

133 Що се отнася до твърдяното нарушение на равното третиране на мъжете и жените, още в самото начало се налага констатацията, че член 23 от Хартата изисква спазването на принципа на равенство между мъжете и жените във всички области, включително в областта на заетостта, и че принципът за недопускане на дискриминация на бременните работнички е предвиден в член 2, параграф 2, буква в) от Директива 2006/54 и в член 10 от Директива 92/85. Следователно изложението на жалбоподателката трябва да се разбира като отнасящо се до тези разпоредби.

134 Съдът на публичната служба припомня, че съдебната практика е признала необходимостта да се осигури равенство между работниците от мъжки и женски пол, наети в институциите на Съюза (Решение на Първоинстанционния съд от 28 януари 1992 г. по дело Speybrouck/Парламент, T-45/90, точка 48).

135 В конкретния случай жалбоподателката не е посочила никакви факти, позволяващи да се установи наличието на пряка или непряка дискриминация, като не може по презумпция да се приеме, че има подобна дискриминация само поради факта че Омбудсманът е знаел за бременността на жалбоподателката.

136 При липсата на всякакви факти, от които може да се заключи, че е налице посочената от жалбоподателката пряка или непряка дискриминация, не е задължение на Омбудсмана да доказва, че няма нарушение на принципа на равно третиране на мъжете и жените.

137 Що се отнася до твърдяното нарушение на член 10 от Директива 92/85, член 1д, параграф 2 от Правилника гласи, че на длъжностни лица на активна служба се осигуряват условия на труд, отговарящи на подходящи стандарти за здравословни и безопасни условия, които са най-малко равни на минималните изисквания, приложими съгласно мерките, приети в тези области по силата на Договорите.

138 Директива 92/85 обаче има за цел подобряване на работната среда чрез укрепване на защитата на здравето и безопасността на бременните работнички. Следователно тази директива обвързва институциите, доколкото в рамките на своята организационна самостоятелност и на Правилника те трябва гарантират на бременните работнички защита, равностойна на минималната защита, осигурена от Директивата (вж. Решение на Съда на публичната служба от 30 април 2009 г. по дело Aayhan и др./Парламент, F-65/07, точка 116).

139 Член 10 от Директива 92/85 обаче не може да се тълкува в смисъл, че забранява всяко уволнение на бременна работничка. Действително решение за освобождаване от длъжност, прието в периода от началото на бременността до края на отпуска по майчинство по причини, които не са свързани с бременността, не е в разрез с посочения член 10, при условие че работодателят писмено посочи основателни мотиви за уволнението и че уволнението на заинтересованото лице е допустимо според законодателството и/или според практиката в съответствие с разпоредбите на член 10, точки 1 и 2 от тази директива (вж. Решение на Съда от 11 ноември 2010 г. по дело Danosa, C-232/09, точка 63).

140 На първо място, обаче от преписката по делото ясно личи, че освобождаването от длъжност на жалбоподателката в никакъв случай не е свързано с бременността ѝ. Впрочем жалбоподателката никога не е твърдяла нито в изложението си, нито в представеното в съдебното заседание устно становище, че решението за освобождаване от длъжност се дължи на обстоятелството, че е бременна.

141 На второ място, в спорното решение Омбудсманът е посочил в писмен вид основателни мотиви за уволнението.

142 На трето място, макар в Правилника да не се предвижда конкретна разпоредба, с която изрично се установява изключение от предвидената в член 10 от Директивата забрана, той трябва да се тълкува в смисъл, че допуска подобно изключение в член 47, буква д), който предвижда възможността — само по изключение — за окончателно прекратяване на служебното правоотношение на длъжностно лице в случай на решение за освобождаване от длъжност, прието след дисциплинарно производство.

143 От гореизложеното следва, че настоящото правно основание трябва да се отхвърли като неоснователно.

По петото правно основание, изведено от нарушението на задължението за полагане на грижа и на принципа на добра администрация

Доводи на страните

144 Жалбоподателката упреква Омбудсмана, че той е решил да изчака 19 май 2010 г., за да образува дисциплинарно производство, докато тя, напротив, е поискала писмено и представяйки медицинско свидетелство от своя лекуващ лекар, процедурата да приключи във възможно най-кратък срок предвид свързания с това стрес върху бременността ѝ. Освен това жалбоподателката отбелязва, че производството е водено, докато тя е била бременна, а после млада майка, което свидетелствало за липса на загриженост от страна на Омбудсмана.

145 Омбудсманът моли за отхвърлянето на това правно основание.

Съображения на Съда на публичната служба

146 От преписката по делото следва, че на 25 ноември 2009 г. жалбоподателката се свързва с Омбудсмана, за да го информира за своето състояние на стрес, свързано с текущото производство, и за факта, че това състояние може да повлияе неблагоприятно върху протичането на бременността ѝ. С писмо от 27 ноември 2009 г. Омбудсманът уведомява жалбоподателката за намерението си да поиска от своето медицинско лице да се запознае със здравословното състояние на жалбоподателката, за да ѝ предложи евентуални мерки за свеждане до минимум въздействието на дисциплинарното производство върху нейното здраве и върху здравето на нероденото ѝ дете. Вследствие становището на медицинското лице на институцията, според което здравословното състояние на жалбоподателката е крехко и едно дисциплинарно производство би могло да има отрицателно въздействие върху него, Омбудсманът приема на 18 януари 2010 г. решение да отсрочи действията, свързани с дисциплинарното производство, за по-късна дата, след като жалбоподателката роди.

147 Налага се обаче изводът, че именно поради загриженост Омбудсманът е отложил образуването на дисциплинарното производство.

148 Следователно петото правно основание трябва да се отхвърли като неоснователно.

3. *По исканията за присъждане на обезщетение*

Доводи на страните

149 Жалбоподателката иска от Съда на публичната служба, като главно искане, да констатира, че отмяната на спорното решение има за последица изплащане на дължимите ѝ парични суми за периода от датата на ефективното освобождаване от длъжност до решението на Съда на публичната служба, с което се постановява тази отмяна, ведно с лихвите за забава, считано от датата на посоченото решение.

150 При условията на евентуалност, тя иска от Съда на публичната служба да осъди Омбудсмана да поправи имуществените вреди, както и неимуществените вреди, които твърди, че е претърпяла поради спорното решение.

151 При всички случаи тя иска Омбудсманът да бъде осъден да заплати сумата от 65 000 EUR за претърпени неимуществени вреди.

152 Омбудсманът моли за отхвърлянето на тези искания.

Съображения на Съда на публичната служба

153 Според постоянната съдебна практика в областта на публичната служба исканията за поправяне на вреда трябва да се отхвърлят, доколкото имат тясна връзка с исканията за отмяна, които сами по себе си са били отхвърлени като неоснователни (Решение на Съда на публичната служба от 8 ноември 2007 г. по дело Andreasen/Комисия, F-40/05, точка 277).

154 В конкретния случай съществува тясна връзка между всички искания за присъждане на обезщетение и исканията за отмяна, които са отхвърлени като неоснователни. Доколкото при разглеждането на исканията за отмяна не е открита никаква незаконосъобразност, която да ангажира отговорността на Омбудсмана, исканията за обезщетение следва да се отхвърлят.

155 От всичко гореизложено следва, че жалбата трябва да бъде отхвърлена изцяло.

По съдебните разноски

156 Съгласно член 87, параграф 1 от Процедурния правилник, без да се засяга действието на другите разпоредби на дял II, осма глава от посочения правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно параграф 2 от същия член, когато справедливостта изисква това, Съдът на публичната служба може да реши дадена страна, макар и загубила делото, да бъде осъдена да заплати само частично съдебните разноски и дори да не бъде осъдена за тях.

157 От изложените по-горе мотиви следва, че жалбоподателката е загубила делото. Освен това Омбудсманът изрично е поискал жалбоподателката да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. Тъй като обстоятелствата в конкретния случай не обосновават прилагането на разпоредбите на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник, жалбоподателката следва да понесе направените от нея съдебни разноски и се осъжда да понесе направените от Омбудсмана съдебни разноски.

По изложените съображения

СЪДЪТ НА ПУБЛИЧНАТА СЛУЖБА (втори състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата на BG.

2) BG понася направените от нея съдебни разноски и се осъжда да понесе направените от Европейския омбудсман съдебни разноски.

Rofes i Pujol Boruta Bradley

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 17 юли 2012 година.

Секретар
W. Hakenberg

Председател
H. Kreppel