

Станислав Костов

ПРОИЗВОДСТВО ЗА ОТМЯНА НА НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ АКТОВЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ (КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ)

Съгласно постоянната практика на Съда на Европейските общности (СЕО) по отношение на актовете на вторичното право, които се приемат от общностните институции в рамките на тяхната нормотворческа компетентност, действа презумпцията за законосъобразност¹. Тази презумпция може да бъде оборена само в изрично предвидените в общностното право случаи. Поради това Договорът за създаване на Европейската общност (ДЕО)² предвижда възможност СЕО, в рамките на своята правораздавателна компетентност, да осъществява контрол за законосъобразност на актовете на вторичното право. Представянето на тази възможност ще бъде предмет на настоящата статия.

1. Правна уредба

Правната уредба на производството за отмяна на незаконосъобразни актове на институциите се съдържа в чл. 230, 231 и 233 ДЕО. Процесуалните разпоредби се съдържат в Статута на Съда³ и в Процесуалните правилници на Съда на Европейските общности⁴ и Първоинстанционния съд (ПИС)⁵. В рамките на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси компетентността на СЕО за отмяна на актовете в третия стълб е уредена в чл. 35 от Договора за Европейски съюз (ДЕС)⁶.

2. Компетентен съд

Искът за отмяна попада в изключителната компетентност на съдилищата в Люксембург. Поради това националните юрисдикции нямат правомощия да се произнасят относно незаконосъобразността на актовете на вторичното право. Съгласно чл. 225 ДЕО ПИС е компетентен да разглежда делата по чл. 230, освен случаите, които Статутът на Съда изрично поставя под юрисдикцията на СЕО. По отношение на иска за отмяна чл. 51 от Статута разпределя правомощията между СЕО и ПИС. Това разпределение се осъществява в зависимост от статуса на ищеца, като в определени случаи критерий при определянето на компетентността може да бъде и съответна област от обхвата на договора.

СЕО разглежда искове за отмяна, когато те са предявени от:

- общностна институция или от Европейската централна банка (ЕЦБ) срещу акт на Европейския парламент (ЕП), на Съвета или Комисията, както и срещу актове, приети съгласно процедурата за съвместно вземане на решение от ЕП и Съвета;
- общностна институция срещу акт на ЕЦБ;

¹ *Commission / BASF e.a.*, решение от 15.06.1994 г., дело C-137/92 P, Rec .1994,p. I-2555.

² ОВ С 321Е, 29.12.2006 г. (консолидирана версия).

³ ОВ С 80, 10.3.2001 г., последни изменения ОВ L 157, 21.06.2005 г.

⁴ ОВ L 176, 4.7.1991 г., последни изменения ОВ L 386, 29.12.2006 г.

⁵ ОВ L 136, 30.5.1991 г., последни изменения ОВ L 298, 15.11.2005 г.

⁶ ОВ С 321Е, 29.12.2006 г. (консолидирана версия).

- държава членка срещу акт на Комисията, приет по силата на чл. 11а ДЕО (засилено сътрудничество)
- държава членка срещу акт на ЕП, Съвета, както и срещу акт, приет съвместно от ЕП и Съвета.

Единствено СЕО може да контролира законосъобразността на репенията и рамковите решения по чл. 34 ДЕС.

От своя страна, ПИС е компетентен да се произнася по искове в рамките на ДЕО, предявени от:

- частноправни субекти срещу актове на общностни институции или ЕЦБ;
- държава членка срещу:
 - решенията на Съвета, с които държавна помощ се обявява за съвместима с общия пазар (чл. 88, § 2, третата алинея ДЕО);
 - изпълнителните актове на Съвета, приети по силата на регламент на Съвета относно мерките за защита на търговията (анти-дъмпинг) по смисъла на чл. 133 ДЕО;
 - актовете на Съвета, чрез които той упражнява изпълнителни правомощия;
 - актовете на Комисията, освен тези в областта на засиленото сътрудничество;
 - актовете на ЕЦБ

По отношение на отмяната на актове във връзка с спорове между Общността и нейните служители компетентен да се произнесе като първа инстанция е Съдът на публичната служба.

При евентуален спор за подсъдност се прилага чл. 54 от Статута на Съда.

3. Условия за допустимост

3.1. Актове, които подлежат на отмяна

На отмяна подлежат само актовете на вторичното право. СЕО не е компетентен да се произнася относно актовете на първичното право и относно международните договори, сключвани от Европейската общност⁷. Не подлежат на отмяна и актовете на държавите членки, дори ако те са приети в рамките на Съвета⁸.

На отмяна подлежи всеки акт, приет от институциите по чл. 230 ДЕО (както и от органите на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) при ограниченията по чл. 237 ДЕО), който има за цел да породи правни последици, независимо от неговия характер или форма⁹. Без значение е дали съответният акт попада сред изброените в чл. 249 ДЕО източници на вторичното право. Всеки акт, който по естеството си засяга ищеца като изменя съществено неговото правно положение, поражда правни последици¹⁰. Изрично чл. 230 ДЕО изключва от приложното поле на иска за отмяна препоръките и становищата, приемани от институциите, които по дефиниция нямат правнообвързващ характер.

⁷ *France / Commission*, решение от 9.8.1994 г., дело C-327/91, Rec. 1994, p. I-3641; *Allemagne / Conseil*, решение от 10.03.1998, дело C-122/95, Rec. 1998, p. I-973.

⁸ *Parlement / Conseil et Commission*, решение от 30.6.1993 г., съединени дела C-181/91 и C-248/91, Rec. 1993, p. I-3685.

⁹ *Commission / Conseil*, решение от 31.3.1971 г., дело 22/70, Rec. 1971, p. 263.

¹⁰ *IBM/Commission*, решение от 11.11.1981 г., дело 60/81, Rec. 1981, p. 2693.

Не подлежат на отмяна подготвителните¹¹ и потвърждаващите¹² актове, доколкото не пораждат самостоятелно правно действие, вътрешните решения на институциите¹³, както и актовете, с които се сезира дадена юрисдикция¹⁴. В подобни случаи искът ще бъде недопустим. Недопустим ще бъде и иск за отмяна, предявен срещу акт, чрез който Комисията се произнася по искане за откриване на производството за установяване на нарушение от държава членка на задължение по ДЕО, тъй като откриването на това производство е част от неговата предварителна фаза и не представлява акт на Комисията с правно обвързващ характер¹⁵.

Съгласно чл. 35 ДЕС, на отмяна подлежат решенията и рамковите решения, които се приемат от Съвета в материята на Трети стълб.

3.2. Страни с активна легитимация

ДЕО урежда изчерпателно субектите, които могат да предявят иска за отмяна. В зависимост от акта, чиято отмяна се иска, ДЕО разграничава три основни групи страни с активна легитимация. Към тях следва да се добавят активно легитимирани по искове за отмяна на актовете в Третия стълб.

3.2.1. Първата група обхваща т.нар. привилегировани ищци. Това са държавите членки, ЕП, Съветът и Комисията. Те могат да предявят иск за отмяна винаги, независимо от вида на акта (нормативен или индивидуален), без да е необходимо да доказват правен интерес. Привилегированите ищци имат право да сезират СЕО, независимо от застъпваната от тях позиция в рамките на съответната процедура за вземане на решения. Без значение е позицията на държавата членка при гласуването в рамките на Съвета¹⁶.

За разлика от разширителното тълкуване, което СЕО възприема по отношение на понятието „държава членка” в рамките на производството за установяване на нарушения по чл. 226 ДЕО, възможността на държавите членки да предявят иск за отмяна се разглежда стриктно, като местните власти са изключени от групата на привилегированите ищци. За да сезират СЕО, те следва да изпълнят изискванията, предвидени по отношение на частноправните субекти¹⁷.

3.2.2. Втората група ищци включва Сметната палата и ЕЦБ, които могат да предявят иска само ако актът, чиято отмяна се иска, засяга техните правомощия.

3.2.3. Искът за отмяна може да бъде предявен и от частноправни субекти (физически или юридически лица), но само при ограниченията, предвидени в четвъртата алинея на чл. 230 ДЕО. СЕО тълкува посочената разпоредба изключително стриктно, като на практика отмяната може да обхване единствено индивидуалните актове.

¹¹ *IBM/Commission*, цитирано по-горе.

¹² *Maurissen et Union syndicale / Cour des comptes*, решение от 18.1.1990 г., съединени дела 193/87 и 194/87, Rec. 1990, р. I-95.

¹³ *Commission / BASF e.a.*, цитирано по-горе.

¹⁴ *Philip Morris International e.a.*, решение от 15.1.2003 г., съединени дела T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 и T-272/01, Rec. 2003, р. II-1.

¹⁵ *Lütticke / Commission CEE*, решение от 1.3.1966 г., дело 48/65, Rec. 1966, р. 27

¹⁶ *Italie/ Conseil*, решение от 12.7.1979 г., дело 166/78, Rec. 1979, р. 2575.

¹⁷ *Gibraltar/Conseil*, решение от 29.6.1993 г., дело C-298/89, Rec. 1993, р. I-3648.

Искът на частноправен субект ще бъде допустим, ако е предявен срещу решение (по смисъла на чл. 249, четвъртата алинея ДЕО), което е адресирано до ищеца, както и срещу решения, които:

- са приети под формата на регламент или
- са адресирани до трети лица,

като и в двата случая общностният акт трябва да засяга ищеца пряко и лично.

Очевидно частноправните субекти са длъжни да докажат непосредствен правен интерес при обжалването на общностни актове. СЕО в своята практика е определил кога ищецът ще бъде пряко и индивидуално засегнат от акта. Двете изисквания са кумулативни.

3.2.3.1. Пряко засягане

Общностният акт ще засяга пряко ищеца, ако съдържа изчерпателни правила, които сами по себе си са достатъчни и не изискват мерки по прилагането им¹⁸.

Ищецът ще бъде пряко засегнат, когато общностният акт поражда действие, без органът, натоварен да го приложи, да разполага с право на самостоятелна преценка¹⁹. Засягането на правната сфера на ищеца трябва да е извършено с общностния акт, а не с опосредстващи актове на институциите или на държавите членки по прилагането на общностния акт.

3.2.3.2. Лично засягане

Изискването за лично засягане представлява основното препятствие пред частноправните субекти при допускане за разглеждане по същество на искове за отмяна на общностни актове. СЕО се е произнесъл относно тълкуването на изискването за лично засягане още по делото *Plaumann*²⁰. Съгласно позицията на СЕО, многократно потвърдена в неговата последваща практика, лично засягане е налице, когато актът засяга правната сфера на своите адресати поради фактическа ситуация, която ги отличава от всички други лица и ги определя лично, по същия начин като лицата, до които актът е адресиран²¹.

Тази изключително рестриктивна позиция, която препятства възможността на частноправни субекти да искат отмяна на нормативни актове, в последно време беше потвърдена от СЕО в решението по дело *Unión de Pequeños Agricultores*²². В същото решение обаче СЕО приема, че ДЕО изгражда завършена система за правна защита, в рамките на която частноправните субекти могат да се позоват на възражението за незаконосъобразност по чл. 241 ДЕО или да поискат от националните съдилища отмяна на всеки национален нормативен акт, свързан с прилагането на общностното право.

3.2.4. Във връзка с отмяната на решенията и рамковите решения по чл. 35 ДЕС, активна легитимация имат само Комисията и държавите членки. ДЕС не предвижда ограничения при упражняването на правото на иск от тяхна страна.

3.3. Страни с пасивна легитимация

¹⁸ *Les Verts / Parlement*, решение от 23.4.1986 г., дело 294/83, Rec. 1986, p. 1339.

¹⁹ *NTN Toyo Bearing / Conseil*, решение от 29.3.1979 г., дело 113/77, Rec. 1979, p. 1185; *Piraiki-Patraiki / Commission*, решение от 17.01.1985 г., дело 11/82, Rec. 1985, p. 207.

²⁰ *Plaumann / Commission CEE*, решение от 15.7.1963 г., дело 25/62, Rec. 1963, p. 199.

²¹ *Deutz und Geldermann / Conseil*, решение от 24.2.1987 г., дело 26/86, Rec. 1987, p. 941.

²² *Unión de Pequeños Agricultores / Conseil*, решение от 25.7.2002 г., дело C-50/00 P, Rec. 2002, p. I-6677.

Както беше посочено, подлежат на отмяна само правнообвързващите актове на ЕП, Съвета, Комисията, ЕЦБ, както и на актовете, приети съвместно от ЕП и Съвета. В последния случай ответници по иска ще бъдат и двете институции. В хипотезите, посочени в чл. 237 ДЕО, ответник по иска ще бъде ЕИБ, която, за разлика от институциите, е отделно юридическо лице.

3.4. Срок за предявяване на иска

Искът се предявява в двумесечен срок, който започва да тече от датата на публикуването на акта в Официалния вестник на Европейския съюз. Това изискване засяга актовете, които подлежат на задължително публикуване съгласно чл. 254, § 1 и 2 ДЕО. За останалите общностни актове, които не подлежат на публикуване, срокът започва да тече от получаването от ищеца на съобщението за издаването на акта. Ако обаче ищецът не е бил уведомен за издаването на акта, който поражда правни последици в неговата правна сфера, срокът започва да тече от деня на узнаването за издаването на акта.

Установеният от ДЕО двумесечен срок за предявяването на иска е преклузивен. След изтичането му заинтересуваните лица могат да получат единствено косвена защита при позоваване на възражението за незаконосъобразност по чл. 241 ДЕО или в рамките на производството за преюдициални заключения по чл. 234 ДЕО.

4. Основания за отмяна

Основанията за отмяна на актовете на институциите са изрично посочени във втората алинея на ал. 230 ДЕО. В следващото изложение те ще бъдат разгледани накратко. Първите две от тях (некомпетентност и съществени процесуални нарушения) могат да се проверяват служебно, докато нарушението на договора или на разпоредба по неговото прилагане и злоупотребата с власт следва да бъдат посочени от страните²³.

4.1. Некомпетентност

В приложение на принципа за предоставената компетентност общностните институции могат да осъществяват правно регулиране единствено в областите, в които ДЕО изрично е предвидил това. Поради това липсата на компетентност се състои в липсата на правомощия за издаване на съответния акт. На практика извън хипотезата на делегиране на правомощия от общностните институции е изключително трудно да се установи липса на компетентност, поради което случите на отмяна на това основание са изключителни редки²⁴.

4.2. Съществено процесуално нарушение

Същественото процесуално нарушение като основание за отмяна се среща най-често в практиката на СЕО. То обхваща както нарушение на процесуалните изисквания при приемането на акта, така и изискванията, свързани с неговата форма.

Досега в своята практика СЕО определя като съществени процесуалните нарушения, свързани с мотивирането на акта, избора на правно основание²⁵,

²³ *Commission / Sytraval et Brink's France*, решение от 2.4.1998 г., дело C-367/95 P, Rec. 1998, p. I-1719.

²⁴ *Allemagne / Parlement et Conseil*, решение от 5.10.2000 г., дело C-376/98, Rec. 2000, p. I-8419.

²⁵ *Commission / Conseil*, решение от 26.3.1987 г., дело 45/86, Rec.1987, p. 1493; *Commission / Conseil*, решение от 11.6.1991 г., дело C-300/89, Rec. 1991, p. I-2867.

изискването *audi alteram partem*²⁶, задължението за изискване на консултативно становище при приемането на общностен акт²⁷, както и изискването акт на Съвета да се основава на предложение на Комисията²⁸ (т.е. нарушение на почти изключителния монопол на Комисията при упражняване на законодателна инициатива). Съществено ще бъде само нарушението, при липсата на което оспорваният акт би имал различно съдържание.

4.3. Нарушение на Договора или на норма по неговото прилагане

Освен нарушение на правна норма, която се съдържа в първичното право (Учредителните договори и договорите, които ги изменят), основание за отмяна ще бъде и нарушението на всяка друга норма по тяхното прилагане. Тази формула включва всички актове на вторичното право, в случай че са задължителни за автора на акта, чиято отмяна се иска, международните договори на Общността и общите принципи на общностното право. С това основание за отмяна се осигурява спазването на йерархията на източниците на общностното право, като по тази начин се осигурява и еднообразното и безпротиворечивото му прилагане.

4.4. Злоупотреба с власт

Според СЕО злоупотребата с власт се изразява в приемане на акт от общностна институция, когато изключителната или основна причина за приемането му е постигането на цел, различна от посочената или в избягването на процедура, изрично предвидена в Договора за определени обстоятелства²⁹. Следователно злоупотребата с власт представлява упражняване на правомощия за постигане на цел, различна от тази, за която това правомощие е предоставено³⁰.

За разлика от останалите основания за отмяна, злоупотребата с власт разкрива субективен елемент, което изключително затруднява нейното доказване. Поради това тя се установява рядко в практиката на СЕО. Най-често това основание се използва при трудовите спорове между служителите и Общността (например решение за преместване на служител от изследователския център в гр. Испра в Брюксел в интерес на службата се отменя поради злоупотреба с власт, тъй като СЕО е установил, че в действителност той е приет като дисциплинарно наказание³¹).

5. Действие на съдебното решение

Ако общностните юрисдикции уважат иска на някое от посочените основания, те обявяват съответния акт за недействителен. При действието на презумпцията за законосъобразност на актовете на вторичното право това означава, че недействителните актове на институциите са унищожяеми. Въпреки това решението за отмяна има обратно действие. По отношение на регламентите ретроактивното действие може да бъде ограничено, като в своето решение СЕО посочва кои от вече настъпилите

²⁶ *Transocean Marine Paint Association / Commission*, решение от 23.10.1974 г., дело 17/74, Rec. 1974, p. 1063.

²⁷ *Roquette / Conseil*, решение от 29.10.1980 г., дело 138/79, Rec. 1980, p. 3333; *Maizena / Conseil*, решение от 29.10.1980 г., дело 139/79, Rec. 1980, p. 3393.

²⁸ *Royaume-Uni / Conseil*, решение от 23.2.1988 г., дело 68/86, Rec. 1988, p. 855.

²⁹ *Parlement / Commission*, решение от 13.7.1995 г., дело C-156/93, Rec. 1995, p. I-2019.

³⁰ *Pays-Bas / Haute Autorité*, решение от 21.3.1955 г., дело 6/54, Rec. 1954, p. 201; *Compagnie des hauts fourneaux de Chasse / Haute Autorité*, решение от 12.06.1958 г., дело 15/57, Rec. 1958, p. 157.

³¹ *Gutmann / Commission CEEA*, решение от 15.03.1967 г., съединени дела 18/65 и 35/65, Rec. 1967, p. 75.

последници на обявения за недействителен регламент се считат за окончателни (втората алинея на чл. 231 ДЕО).

С оглед изложеното действието на съдебното решение за отмяна напомня за установеното в съдебната практика действие на решенията за прогласяване на недействителност на общностна норма на вторичното право в рамките на производството за преюдициални заключения. Всъщност става дума за две правни средства, които имат еднаква цел. Поради това ограниченията за непривилегированите ищци могат да бъдат преодоляни в рамките на производството по чл. 234 ДЕО, още повече, че отправянето на преюдициално запитване относно недействителност не е ограничено със срок.

Решението за отмяна има действие *erga omnes*. Ако СЕО е отхвърлил иска обаче, това не решава окончателно въпроса с действителността на съответния акт и не преклудира възможността да се предяви нов иск от друг субект, който е мотивиран на някое от другите основания за отмяна.

Съгласно чл. 233 ДЕО, институцията, чийто акт е бил обявен за недействителен, е длъжна да предприеме необходимите мерки за изпълнение на съдебното решение. Ако е необходимо приемането на нов акт, тази институция е длъжна да издаде такъв акт, като отчита установеното в съдебното решение относно недостатъците на предходния. Във всеки случай последващите действия на съответната институция пряко зависят от основанията, послужило за отмяна на акта.