

Станислав Костов

ПРОИЗВОДСТВО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОПРАВНО БЕЗДЕЙСТВИЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ (КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ)

Първичното общностно право предвижда завършена система за контрол върху противоправното поведение на общностните институции. Посредством предвидените в Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО)¹ производства Съдът на Европейските общности (СЕО) контролира както законосъобразността на нормативните и индивидуалните общностни актове, така и евентуално тяхно неправомерно бездействие. Тези две форми на контрол представляват израз на едно единно средство за правна защита². В тази статия са разгледани основните елементи на производството за установяване на противоправно бездействие на институциите.

1. Правна уредба

Производството за установяване на противоправно бездействие е уредено в чл. 232 ДЕО. Задължението на институциите да изпълнят съдебното решение, с което е установено съответното бездействие, се съдържа в чл. 233. Процесуалните разпоредби относно провеждането на производството са включени в Статута на Съда³ и в Процесуалните правилници на Съда на Европейските общности⁴ и Първоинстанционния съд (ПИС)⁵.

2. Компетентен съд

Също както при производството за отмяна на незаконосъобразни актове на институциите подсъдността на делата за установяване на бездействие на институциите е разпределена между СЕО и ПИС. В изпълнение на чл. 225 ДЕО, чл. 51 от Статута на Съда урежда компетентността на двете съдилища при разглеждането на тези спорове⁶.

4. Страни в производството

Страните по иска са изрично посочени в чл. 232 ДЕО. Кръгът на ответниците е ограничен, като искът може да бъде предявен срещу Европейския парламент, Съвета или Комисията, като и срещу Европейската централна банка (ЕЦБ) в областите от нейната компетентност. С оглед на кръга на бездействията, които подлежат на съдебен контрол считам, че ограничението по отношение на ЕЦБ е приложимо и по отношение

¹ ОВ С 321Е, 29.12.2006 г. (консолидирана версия).

² *Chevalley / Commission*, решение от 18.11.1970 г., дело 15/70, Rec. 1970, р. 975.

³ ОВ С 80, 10.3.2001 г., последни изменения ОВ L 157, 21.6.2005 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 Различните хипотези относно подсъдността при иска за отмяната на незаконосъобразни актове на общностните институции са разгледани в Костов, Станислав. „Производство за отмяна на незаконосъобразни актове на институциите. Кратко представяне”, Търговско и конкурентно право, бр. 6/2007, с. 44-45.

на останалите ответници. Във всеки случай, съгласно чл. 7 ДЕО, по отношение на всички институции е в сила принципът на предоставената компетентност.

На първо място, иск за установяване на противоправно бездействие може да бъде предявен винаги от държава членка или общностна институция, разбира се, освен съответната бездействаща институция. Това са Европейският парламент, Съветът, Комисията и Сметната палата. Въпреки широката формулировка на първата алинея на чл. 232 ДЕО („държавите членки и другите институции на Общността“) СЕО следва да бъде изключен от кръга на страните с активна легитимация. Служебното инициране на производството би отишло отвъд целите на ДЕО и ще бъде в противоречие с основни правни принципи, общи за държавите членки.

На следващо място, искът може да бъде предявен от ЕЦБ, но само в областите, които попадат в нейната компетентност (Паричният съюз).

На последно място, искът може да бъде предявен от всяко физическо или юридическо лице, но само в случаите, когато институция на Общността е пропуснала да адресира до него даден правнообвързващ акт. СЕО, воден от единната цел, която преследват исковите за отмяна и за установяване на бездействие, изравнява предпоставките за предявяване на двата иска от непривилегировани ищци. Поради това той приема, че искът за установяване на бездействие може да бъде предявен както от частноправен субект, който е формален адресат на акта, така и от физическо или юридическо лице, което е фактически негов адресат (т.е. актът, който е трябвало да бъде постановен, би засегнал лицето пряко и лично)⁷.

3. Бездействия, които подлежат на съдебен контрол

На контрол в рамките на производството по чл. 232 ДЕО подлежат единствено бездействията на посочените по-горе институции. Бездействие ще е налице винаги, когато съответната институция не е определила своята позиция. Изричният и ясен отказ за приемане или издаване на съответния акт подлежи на отмяна по реда на чл. 230 ДЕО⁸. Тази позиция на СЕО е допълнена и в известен смисъл нюансирана в решението по делото *Комитология*⁹. Европейският парламент прави опит да аргументира необходимостта да му се признае активна легитимация по чл. 230 ДЕО¹⁰. Според негово липсата на активна легитимация по чл. 230 засяга правото му да предяви иск за бездействие, тъй като това право би се обезсмислило при изричен отказ на съответната институция. За да отхвърли иска на Европейския парламент, СЕО постановява, че *„отказ за действие, колкото и категоричен да е той, може да бъде атакуван пред Съда по чл. 175 (нов чл. 232 – бел. моя – Ст.К.), доколкото не прекратява бездействието.“* Очевидно СЕО стига до подобно компромисно решение, воден от идеята, че в обратния случай ищецът ще бъде лишен от каквото и да било правно средство за защита на неговите права.

Поставя се въпросът винаги ли когато съответната институция не е издаде съответен акт, е налице бездействие по смисъла на чл. 232 ДЕО. Възможни са две разрешения. От една страна, противоправно би могло да бъде само бездействието да се

⁷ *ENU / Commission*, решение от 16.2.1993 г., дело C-107/91, Rec. 1993, p. I-599.

⁸ *De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg / Haute Autorité*, решение от 23.2.1961 г., дело 30/59, Rec. 1961, p. 3; *Buckl e.a. / Commission*, решение от 24.11.1992 г., съединени дела C-15/91 и C-108/91, Rec. 1992, p. I-6061.

⁹ *Parlement / Conseil*, решение от 27.9.1988 г., дело 302/87, Rec. 1988, p. 5615.

¹⁰ Едва с измененията на ДЕО с ДЕС активната легитимация на Европейския парламент беше нормативно закрепена. С Договора от Ница той беше приравнен изцяло със Съвета, Комисията и държавите членки.

издаде правнообвързващ акт. В подкрепа на това становище е връзката между производствата по чл. 230 ДЕО и чл. 232 ДЕО. На отмяна подлежат само правнообвързващите актове, поради което би следвало искът за установяване на противоправно бездействие да засяга само бездействията да се постанови такъв правнообвързващ акт.

От друга страна, буквалното тълкуване на чл. 232 ДЕО като че ли налага извода, че кръгът на подлежащите на контрол бездействия е по-широк от кръга на актовете, които подлежат на отмяна. Третата алинея на чл. 232 изрично изключва възможността частноправни субекти да искат установяване на бездействие при неиздаването на препоръка или становище. Подобно ограничение по отношение на препоръките и становищата в първата алинея на чл. 232 ДЕО не е предвидено, следователно от текста на ДЕО следва, че привилегированите ищци могат да искат установяване на бездействие и при неиздаване на акт, който няма правно действие. По този въпрос СЕО не се е произнасял изрично. В цитираното решение по делото *Комитология* той приема, че ще бъде допустим иск на Европейския парламент, ако Съветът не е приел проектобюджета, но предметът на делото разкрива прекалено много специфики, за да може да се изведе общо правило.

Ако акт на институция е издаден в нарушение на общностното право и е изтекъл срокът за неговото обжалване, заинтересуваното лице може да поиска от съответната институция да го отмени. Ако тя не определи своята позиция, това не е основание за предявяването на иск за установяване на бездействие¹¹. Обратното би означавало заобикаляне на ДЕО по отношение на срока за предявяване на иска за отмяна.

Във всеки случай иск за установяване няма да бъде допустим, когато общностната институция действа при оперативна самостоятелност. Такава ситуация ще бъде налице, когато ДЕО предвижда не задължение, а само възможност за предприемане на дадено действие¹².

5. Покана за действие

За разлика от иска за отмяна, който може да бъде предявен директно пред СЕО, предявяването на иска за установяване на противоправно бездействие е обвързано с едно специфично допълнително условие. За да бъде той допустим, съответната институция трябва да бъде поканена да действа. Отправянето на тази покана представлява задължителна предварителна досъдебна фаза на производството. Целта на формалната покана е да постави съответната институция в забава и да определи ясно границите на исканото действие.

Поканата трябва да посочва ясно действието, което следва да бъде предприето¹³ и изрично да поставя институцията в забава. Също както при иска за установяване на нарушения на договора от държавите членки, СЕО е обвързан от посоченото в поканата конкретно бездействие.

Поканената институция има двумесечен срок, в който трябва да определи своята позиция. Искът за установяване на бездействие ще бъде допустим, само ако в двумесечния срок такава позиция не е определена, т.е. институцията е продължила да бездейства. Както вече беше посочено, изричният отказ за предприемане на исканото

¹¹ *Eridania Zuccherifici e.a. / Commission*, решение от 10.12.1969 г., съединени дела 10/68 и 18/68, Rec. 1969, p. 459.

¹² *Star Fruit / Commission*, решение от 14.2.1989 г., дело 247/87, Rec. 1989, p. 291.

¹³ *Nuovo Campsider / Commission*, решение от 6.5.1986 г., дело 25/85, Rec. 1986, p. 1531.

действие подлежи на контрол по реда на чл. 230 ДЕО, а не чрез иск за установяване на бездействие. Искът може да бъде предявен едва след изтичането на двумесечния срок за произнасяне. Съгласно практиката на СЕО, определянето на позицията на съответната институция след изтичането на двумесечния срок и преди произнасянето на съдебното решение лишава делото от предмет и води до неговата недопустимост¹⁴. По това производството се различава от производството по чл. 226, където е трайно установено, че преустановяването на нарушението от страна на държавата след изтичането на срока в мотивираното заключение не влияе върху възможността да бъде постановено съдебно решение по същество.

Следващото изискване за допустимост на иска по чл. 232 ДЕО е свързано със срока, в който той може да бъде предявен. Става дума за нов двумесечен срок, който започва да тече от изтичането на двумесечния срок, в който институцията трябва да определи своята позиция.

Извън изрично закрепените в ДЕО изисквания за допустимост на иска трябва да бъде добавено и изискването за отправянето на поканата за действие в разумен срок. То е установено изрично от СЕО и цели съхраняването на принципа на правната сигурност¹⁵. СЕО установява връзка между срока за предявяване на иска за отмяна и срока за оправяне на поканата за действие в предварителната фаза на иска за противоправно бездействие. Считам такова изискване за неоправдано от гледна точка на текста на разпоредбата на чл. 232 ДЕО и от гледна точка на самия принцип за правната сигурност, най-малкото защото за ищеца остава неясно съдържанието на понятието „разумен срок”

6. Действие на съдебното решение

Със своето решение СЕО единствено установява наличието на противоправно бездействие. Съгласно чл. 233 ДЕО в случай на установено бездействие съответната институция следва да предприеме необходимите мерки по изпълнение на съдебното решение. Това означава, че тя е длъжна да извърши действието или да приеме акта, които са посочени в поканата за действие. Извън това институцията, чието бездействие е установено по съдебен ред, е свободна в преценката си относно начина, формата и средствата, с които следва да приведе своето поведение в съответствие с изискванията на общностното право. При неприемане на съответните мерки може да бъде ангажирана извъндоговорната отговорност на Общността¹⁶.

¹⁴ *Parlement / Conseil*, решение от 12.7.1988 г., дело 377/87, Rec. 1988, р. 4017; *Buckl e.a. / Commission*, цитирано по-горе.

¹⁵ *Pays-Bas / Commission*, решение от 6.7.1971 г., дело 59/70, Rec. 1971, р. 639.

¹⁶ Решението по дело 377/87, цитирано по-горе.