



## Сборник съдебна практика

Дело Т-561/14

**European Citizens' Initiative One of Us и др.  
срещу  
Европейска комисия**

„Институционално право — Европейска гражданска инициатива — Политика за научни изследвания — Обществено здраве — Сътрудничество за развитие — Финансиране от Съюза на дейности, които включват унищожаване на човешки ембриони — Съобщение на Комисията съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) № 211/2011 — Жалба за отмяна — Процесуална правоспособност — Обжалваем акт — Частична недопустимост — Съдебен контрол — Задължение за мотивиране — Явна грешка в преценката“

Резюме — Решение на Общия съд (втори разширен състав) от 23 април 2018 г.

1. *Съдебно производство — Липса на абсолютни процесуални предпоставки — Служебно разглеждане от съда*

*(член 129 от Процедурния правилник на Общия съд)*

2. *Жалба за отмяна — Физически или юридически лица — Процесуална легитимация — Жалба на образувание, наречено „европейска гражданска инициатива“ и което е лишено от правосубектност — Недопустимост*

*(член 263, четвърта алинея ДФЕС; Регламент № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета)*

3. *Жалба за отмяна — Актове, подлежащи на обжалване — Понятие — Актове, които произвеждат задължително правно действие — Съобщение на Комисията, което съдържа нейно решение да не се прави предложение за правен акт в отговор на европейска гражданска инициатива — Включване*

*(член 11, параграф 4 ДЕС; член 263 ДФЕС; член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета)*

4. *Жалба за отмяна — Актове, подлежащи на обжалване — Понятие — Актове, които произвеждат задължително правно действие — Отхвърляне — Включване — Условие*

*(член 263 ДФЕС)*

5. *Гражданство на Съюза — Права на гражданина — Представяне на гражданска инициатива — Регламент № 211/2011 — Задължение за Комисията да предприеме конкретното действие, посочено от европейска гражданска инициатива — Липса*  
*(член 11, параграф 4 ДЕС и член 17, параграфи 1—3 ДЕС; член 225 ДФЕС, член 241 ДФЕС и член 289 ДФЕС; съображение 1, член 4 и член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета)*
6. *Актове на институциите — Преамбюл — Задължителна правна сила — Липса*
7. *Гражданство на Съюза — Права на гражданина — Представяне на гражданска инициатива — Регламент № 211/2011 — Разглеждане от Комисията — Задължение да изложи поотделно правните и политическите заключения — Липса*  
*(съображение 20 и член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета)*
8. *Актове на институциите — Мотивиране — Задължение — Обхват — Преценка на задължението за мотивиране с оглед на обстоятелствата по случая*  
*(член 296, втора алинея ДФЕС)*
9. *Актове на институциите — Мотивиране — Задължение — Обхват — Съобщение на Комисията, което съдържа нейно решение да не се прави предложение за правен акт в отговор на европейска гражданска инициатива*  
*(член 296 ДФЕС; член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета)*
10. *Жалба за отмяна — Основания — Липса или непълнота на мотивите — Основание, отделно от това, което се отнася до законосъобразността по същество*  
*(членове 263 ДФЕС и 296 ДФЕС)*
11. *Гражданство на Съюза — Права на гражданина — Представяне на гражданска инициатива — Регламент № 211/2011 — Разглеждане от Комисията — Съобщение, което съдържа нейно решение, да не прави предложение за правен акт пред законодателя на Съюза — Съдебен контрол — Граници*  
*(член 17, параграф 1 ДФЕС; член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 на Европейския парламент и на Съвета)*

1. Вж. текста на решението.

(вж. т. 53)

2. От самия текст на член 263, четвърта алинея ДФЕС следва, че единствено физическите лица и образуванията, които имат правосубектност, могат да подават жалба за отмяна по силата на тази разпоредба. Същевременно в някои особени случаи образувание, което няма правосубектност съгласно правото на държава членка или на трета държава, все пак може да се счете за юридическо лице по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС и да бъде допуснато да подаде жалба за отмяна на основание на тази разпоредба. Такъв по-специално е случаят,

когато в актовете или действията си Съюзът и неговите институции разглеждат въпросното образуване като отделен субект, който може да притежава присъщи за него права или да бъде подчинен на задължения или ограничения.

Ето защо трябва да се обяви за недопустима жалба, подадена от образуването „европейска гражданска инициатива“, което няма правосубектност съгласно правото на държава членка или на трета държава и което не е разглеждано като отделен правен субект. Във връзка с това в Регламент № 211/2011 относно гражданската инициатива не се посочва, че той предоставя правоспособност на европейска гражданска инициатива, третирайки я като самостоятелен правен субект. Такова образуване не притежава правоспособност да бъде страна в производствата пред съда на Съюза.

(вж. т. 58—63)

3. Жалбата за отмяна по смисъла на член 263 ДФЕС е открита за всички актове, приети от институциите, независимо от тяхното естество или форма, които целят да произведат задължителни правни последици и които могат да засегнат интересите на жалбоподателя, като изменят по чувствителен начин неговото правно положение.

Такъв е случаят, когато се отнася до съобщение, прието съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 относно гражданската инициатива, посредством което Комисията е изразила окончателното становище да не представя предложение за правен акт в отговор на европейска гражданска инициатива. Всъщност това съобщение представя окончателната позиция на Комисията, която е решила да не представя предложение за правен акт в отговор на разглежданата европейска гражданска инициатива и по-общо, да не предприема никакво действие в отговор на нея. Нещо повече, това съобщение представлява завършекът на специфичната процедура, започната и проведена от организаторите на инициативата на основание на Регламент № 211/2011, и приемането му е задължение за Комисията. С оглед на тези обстоятелства съобщението произвежда задължително правно действие по такъв начин, че засяга интересите на организаторите, изменяйки в значителна степен правното им положение.

Освен това правото на гражданите, изведено от член 11, параграф 4 ДЕС, трябва да укрепва гражданството на Съюза и да засили демократичното функциониране на Съюза чрез участие на гражданите в демократичния живот, като крайната цел е да се насърчава участието на гражданите и да се прави Съюзът по-достъпен. Непредоставянето на отказа на Комисията да представи пред законодателя на Съюза предложение за правен акт, изложено в съобщението, предвидено в член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, на съдебен контрол би компрометирало осъществяването на тази цел, доколкото рискът от произвол от страна на Комисията би обезкуражил всяко прибягване до механизма на Европейска гражданска инициатива предвид също така стриктните процедури и условия, на които този механизъм е подчинен.

(вж. т. 68, 71, 77 и 93)

4. При определяне дали е налице акт, който може да бъде предмет на жалба за отмяна, когато съдържа отказ, актът на Комисията трябва да бъде преценяван според естеството на искането, в чийто отговор е издаден. В частност, отказът е акт, който може да бъде предмет на жалба за отмяна по смисъла на член 263 ДФЕС, стига актът, който институцията е отказала да приеме, да подлежи на обжалване съгласно тази разпоредба. Положението обаче е различно, когато решението на Комисията е прието в производство, точно описано в регламент на Съюза, в рамките на което Комисията е длъжна да се произнесе по искане, внесено от частноправен субект по силата на този регламент.

(вж. т. 85 и 86)

5. Комисията не е длъжна да предприеме конкретното действие, предложено от европейска гражданска инициатива. Всъщност правото на законодателна инициатива, признато на Комисията в член 17, параграф 2 ДЕС и член 289 ДФЕС, предполага, че Комисията е тази, която по принцип решава дали да представи или не дадено законодателно предложение и евентуално да определи предмета, целта и съдържанието му. Този почти пълен монопол върху правото на законодателна инициатива, предоставен от Договорите на Комисията, се обяснява с функцията ѝ, съгласно член 17, параграф 1 ДЕС, да насърчава общия интерес на Съюза, както и независимостта, с която тя се ползва съгласно член 17, параграф 3, трета алинея ДЕС при упражняването на отговорностите си.

Този почти пълен монопол не се засяга от правото на европейска гражданска инициатива, предвидено в член 11, параграф 4 ДЕС. Във връзка с това намерението на учредителната власт на Съюза да не предоставя право на законодателна инициатива на механизма на европейска гражданска инициатива, се потвърждава от съображение 1 от Регламент № 211/2011 относно гражданската инициатива, който приравнява по същество правото, предоставено на европейска гражданска инициатива, на това, предоставено на Парламента съгласно член 225 ДФЕС и на Съвета съгласно член 241 ДФЕС. Въпреки това искане, идващо от Парламента или от Съвета, не задължава Комисията да направи предложение за правен акт. Това намерение на учредителната власт се потвърждава и от текста на самия член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011. Този извод обаче не се оборва от наличието на процедура по регистрация на предложенията за европейска гражданска инициатива, предвидена в член 4 от посочения регламент.

Механизмът на Европейска гражданска инициатива има за цел да прикани Комисията да представи, в рамките на своите правомощия, предложение за приемане на акт, като фактът, че на Комисията е разрешено такова важно право на преценка при упражняването на правото ѝ на законодателна инициатива, не накърнява посочената цел.

(вж. т. 109—111, 113, 114, 116 и 124)

6. Вж. текста на решението.

(вж. т. 128)

7. Доколкото задължение за излагане поотделно на правните и политическите заключения на Комисията, посочено в съображение 20 от Регламент № 211/2011 относно гражданската инициатива, не е възпроизведено в текста на член 10, параграф 1, буква в) от посочения регламент, предимство трябва да има неговото съдържание. От това следва, че Комисията не носи такова задължение при изготвянето на съобщението, предвидено в тази разпоредба. При всички положения, дори да се приеме, че Комисията е правно обвързана от такова задължение, тъй като последното е чисто формално, нарушаването му не може да доведе до отмяна на съобщението, предвидено в член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011.

(вж. т. 130 и 131)

8. Вж. текста на решението.

(вж. т. 141, 142, 144 и 145)

9. Доколкото съобщението, прието на основание член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 относно гражданската инициатива, представлява акт, срещу който може да бъде подадена жалба, то е подчинено на задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС, и трябва следователно да позволи на организаторите на европейска гражданска инициатива да определят дали то е опорочено от недостатъци и на съда на Съюза — да упражни контрола си.

Комисията трябва по-конкретно да изложи правните, политическите и други съображения, поради които е решила да не предприема действия по предложенията за правни актове, направени с разглежданата европейска гражданска инициатива. Задължението на Комисията да изложи в съобщението, прието съгласно член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011, причините за решението дали да предприеме действия или не вследствие на дадена европейска гражданска инициатива, представлява специфичен израз на задължението за мотивиране съгласно тази разпоредба.

(вж. т. 143 и 147)

10. Вж. текста на решението.

(вж. т. 146)

11. Съобщение, прието на основание член 10, параграф 1, буква в) от Регламент № 211/2011 относно гражданската инициатива, което съдържа окончателното решение на Комисията да не прави предложение за правен акт пред законодателя на Съюза, трябва да бъде обект на ограничен контрол от страна на съда на Съюза, целящ да установи, освен дали мотивите са достатъчни, също и дали са налице явни грешки в преценката, опорочаващи това решение. Всъщност в рамките на упражняването на правото си на законодателна инициатива Комисията трябва да се ползва с широка свобода на преценка, доколкото по този начин тя е призвана, съгласно член 17, параграф 1 ДЕС, да насърчава общия интерес на Съюза, като извършва, когато е необходимо, труден арбитраж между противоречиви интереси. От това следва, че Комисията трябва да се ползва с широка свобода на преценка, за да реши дали да предприеме действие вследствие на дадена европейска гражданска инициатива или не.

(вж. т. 169 и 170)