

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пълен състав)

23 март 2004 година\*

„Жалба – недопустимост – Извъндоговорна отговорност – Начин на Европейския омбудсман да провери жалба относно вътрешната конкуренция за установяване”

По дело C-234/02 P

**Европейският омбудсман**, за когото се явява г-н J. Sant'Anna, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

с предмет иск срещу съдебно решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности (трети състав) от 10 април 2002 г. по дело T-209/00 Lamberts/омбудсман, Recueil, стр. II-2203, с която се търси частична отмяна на това съдебно решение,

другата страна по производството е:

**Frank Lamberts**, за когото се явява адв. E. Voigelot, адвокат, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец на първа инстанция и подател на насрещна жалба,

**СЪДЪТ** (пълен състав),

в състав: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н C. Gulmann (докладчик), г-н J. N. Cunha Rodrigues и г-н A. Rosas, председатели на състави, г-н J.-P. Puissochet г-н R. Schintgen, г-жа F. Macken, г-жа F. Macken и г-жа S. von Bahr, съдии,

генерален адвокат: г-н L. A. Geelhoed,

секретар: г-жа M. Múgica Arzamendi, главен администратор,

след като изслуша устните становища на страните на заседанието от 13 май 2003 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 3 юли 2003 г.,

постанови настоящото

**Решение**

---

\* Език на производството: френски.

1. С жалба, постъпила в секретариата на Съда на 24 юни 2002 г. Европейският омбудсман (наричан по-долу „омбудсмана“) предявява жалба съгласно член 49 от Статута на Съда на ЕО срещу съдебното решение на Първоинстанционният съд от 10 април 2002 г. по дело T-209/00 Lamberts/омбудсман, Recueil, стр. II-2203 („обжалваното съдебно решение), в което Първоинстанционният съд обявява за допустим искът за вреди, основан на твърдяното неправомерно поведение на омбудсмана при разглеждането на жалби.

### **Законодателна рамка**

2. Член 195, параграфи 1, 2 и 3 ЕО предвиждат:

„1. Европейският парламент назначава омбудсман, който е компетентен да получава жалби от всеки гражданин на Съюза или от всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище в някоя от държавите-членки, относно случаи на лошо администриране в действията на институциите или органите на Общността, с изключение на Съда и на Първоинстанционния съд при изпълнение на техните съдебни функции.

В съответствие със своите функции омбудсманът извършва разследвания, които счита за обосновани, или по собствена инициатива, или въз основа на жалби, които са му били отправени пряко или с посредничеството на член на Европейския парламент, освен в случаите, когато твърденията в жалбите са предмет или са били предмет на съдебно производство. В случаите, когато омбудсманът е установил случай на лошо администриране, той сезира въпросната институция, която разполага със срок от три месеца, за да представи своето становище. Омбудсманът впоследствие предава доклад до Европейския парламент и до заинтересованата институция.

Лицето, което е подало жалбата, се информира за резултата от тези разследвания. Омбудсманът представя ежегоден доклад до Европейския парламент относно резултатите от разследванията.

2. ...

Омбудсманът може да бъде освободен от длъжност от Съда, по искане на Европейския парламент, ако не отговаря на условията, необходими за изпълняването на неговите задължения или ако е извършил сериозно нарушение.

3. Омбудсманът изпълнява функциите си при пълна независимост. При изпълнение на своите задължения той не изисква, нито получава инструкции от друг орган. ...”

3. На 9 март 1994 г. Европейският парламент приема Решение 94/262/ЕОВС, ЕО и Евратом относно разпоредбите и общите условия, уреждащи изпълнението на задълженията на омбудсмана (ОВ L 113, стр. 15). Съгласно член 14 от това решение, омбудсманът приема разпоредби по прилагането му на 16 октомври 1997 г., които влизат в сила от 1 януари 1998 г. („разпоредби по прилагането”). Така

производството за разглеждане на жалбите от омбудсмана се урежда в член 195, параграф 1 ЕО, Решение 94/262 и разпоредбите по прилагането.

4. Основно, съгласно член 2, параграфи 4, 7 и 8 от Решение 94/262 и член 3 и член 4, параграфи 1 и 2 от разпоредбите по прилагането, когато омбудсманът получи молба за лоша администрация на дейностите на институции или органи на Общността, той трябва да предизвика проверка, освен ако поради една от причините, посочени в упоменатите по-горе разпоредби, жалбата трябва а бъде отхвърлена като недопустима, и по-специално когато омбудсманът не установи достатъчни основания за проверка.

5. Съгласно член 2, параграф 5 от Решение 94/262 „омбудсманът може да посъветва жалбоподателя да адресира жалбата си до друг орган”. По-специално в член 2, параграф 6 от Решение 94/262 предвижда, че подадената пред омбудсмана жалба не спира сроковете за обжалване при административни или съдебни производства.

6. В съответствие с член 195, параграф 1, алинея 2 ЕО и член 3 параграф 1 от Решение 94/262, омбудсмана по собствена инициатива или на основание подадена пред него жалба, извършва проверките, които счита за обосновани с оглед изясняване на предполагаемата лоша администрация.

7. Съгласно член 3, параграф 1 от Решение 94/262 омбудсманът уведомява за това институцията или органа на Общността, който е предмет на жалба или на проверка и които от своя страна може да му представят всички бележки, които счете за необходими.

8. След като разгледа становището на тази институция или орган и всички заключения, направени от жалбоподателя, омбудсманът може да реши или да прекрати делото с мотивирано решение или за продължи проверката. Съгласно член 4, параграф 5 от разпоредбите по прилагането той трябва да информира жалбоподателя и съответно заинтересуваните институция или орган.

9. Когато омбудсмана установи лоша администрация на дейностите на институция или орган на Общността, съгласно член 3, параграф 5 от Решение 94/262, „доколкото е възможно, омбудсманът се стреми .... решение съвместно с заинтересуваните институция или орган да преустановят случаите на лоша администрация и да удовлетворят жалбоподателя.”

10. В това отношение, член 6 от разпоредбите по прилагането, озаглавен „Приятелски решения”, предвижда в параграф 1, че „доколкото е възможно (омбудсманът) сътрудничи със заинтересуваната институция при търсенето на приятелско решение за преустановяване (лошата администрация) и удовлетворяване на гражданина.” Ако омбудсманът счете, че това сътрудничество е било успешно, той трябва да прекрати делото с мотивирано решение и да информира гражданина и заинтересуваната институция за съответното решение. Въпреки това, член 6.3 предвижда, че ако той „счете, че не е възможно приятелско решение или че

търсенето на приятелско решение и била неуспешно, той или прекратява делото с мотивирано решение, които може да съдържа и критични бележки или изпраща доклад д препоръки.”

11. Що се отнася до възможността да се направят „критични бележки” по смисъла на последно споменатата разпоредба, член 7.1 от разпоредбите по прилагането, предвижда, че омбудсманът трябва да направи критични бележки, ако счита, *inter alia*, че „вече не е възможно за заинтересуваните институция или орган да преустановят примерите на лоша администрация”, и че тези примери „нямат общо приложение”.

### **Фактите**

12. От точки 16 - 26 на обжалваното съдебно решение става ясно, че фактите, очертаващи спора са основно тези, посочени по-долу.

13. Г-н Lamberts участва в международно състезание, организирано от Комисията за установяването като длъжностни лица на временните служители от степен А. Той не е взел устния изпит и обяснява този неуспех с факта, че по време на теста, е бил под влияние на лекарства, които са можели да причинят умора и намаляване на неговата способност да се концентрира. Тези лекарства са му били предписани след злополука, която се е случила една седмица преди устния тест. Той набляга на това, че не е поискал отлагане на неговия устен изпит поради клауза в документа, с който са го поканили да участва в този тест. Съгласно тази клауза „организацията на тестовете не позволява никакви промени в съобщеното време...”.

14. След като неуспешно се опитва неговия случай да бъде преразгледан от службите на Комисията, той подава жалба до омбудсмана.

15. След разглеждане на жалбата, на 21 октомври 1999 г. омбудсманът изпраща на г-н Lamberts своето решение по нея. В това решение омбудсманът посочва, че според извършената от него проверка, Комисията на практика е била готова да вземе под внимание изключителните обстоятелства, които са попречили на кандидата да участва в устния тест на посочения в поканата ден. Той добавя, че в интерес на добрата администрация, Комисията е можела в това писмо покана за устния тест да включи, който да информира кандидата за тази възможност.

16. Въпреки това, що се отнася до отказа на Комисията в този случай да позволи на жалбоподателя да се яви отново на устния тест, омбудсманът отбелязва, по-специално в точки 2.2 и 2.3 от своето заключение, че „конкурсът е трябвало да бъде проведен в съответствие с принципа на равно отношение към кандидатите. Нарушението на този принцип може доведе до отмяна на конкурса. Кое то води след себе си до значителни финансови и административни разходи за администрацията. От становището на Комисията става ясно, че Комисията счита, че не може да предложи на кандидата възможност за втори устен тест. Омбудсманът отбелязва, че няма налични елементи, които да определят, че това решение на

Комисията да откаже на кандидата повторно явяване на устния тест е било взето в нарушение на всякакви правила или принципи, обвързващи Комисията.” Следователно омбудсманът счита, че по настоящето дело „няма случаи на лоша администрация”.

17. В заключение, омбудсманът отправя критични забележки относно основната административна практика на Комисията. В тези забележки той повтаря своето становище, че като въпрос на добра администрация, Комисията трябва като основно правило в бъдеще да включва клауза в поканата за устния тест, с която да информира кандидатите, че определената дата може да бъде променена при изключителни обстоятелства. Що се отнася до жалбата на г-н Lamberts, омбудсманът прави заключението, че „ при това положение, този аспект от случая се отнася до процедура при специфични минали случаи, не е целесъобразно да се търси приятелско решение на въпроса”. Следователно омбудсманът решава за прекрати делото.

#### Процедура пред Първоинстанционният съд и обжалваното съдебно решение

18. С искова молба, заведена в секретариата на Първоинстанционният съд на 9 август 2000 г. г-н Lamberts предявява иск срещу омбудсмана и Парламента за обезщетение за материални и нематериални вреди, за които се твърди, че са причинени в резултат от начина, по който омбудсманът е разгледал жалбата. Омбудсманът и Парламентът претендират издаването на определение, с което искът да се обяви за недопустим.

19. С Определение от 22 февруари 2001 г. Първоинстанционният съд отхвърля искът като недопустим доколкото е предявен срещу Парламента (дело T-209/00 Lamberts/омбудсман и Парламент, Recueil, стр. II-765). С определение от същата дата той обявява, че възражението за недопустимост, повдигнато от омбудсмана трябва да се разгледа заедно с иска по същество. Омбудсманът претендира като алтернатива отхвърлянето иска като неоснователен.

20. В обжалваното съдебно решение, Първоинстанционният съд на първо място разглежда допустимостта на иска срещу омбудсмана. В точки 48 - 52 от това решение, той се позовава на практиката на Съда, според която съгласно членове 235 ЕО и 288 ЕО може да се предяви иск срещу всеки орган на Общността за установяване на извън договорна отговорност на Общността и за получаване на обезщетение за вреди, причинени от този орган при упражняването на неговите компетенции. Той прави заключението, че е компетентен да се произнася в случаите на иск за вреди срещу омбудсмана.

21. В параграф 57 от оспорваното решение, Първоинстанционният съд освен това постановява, че:

„Решение 94/262 ... възлага на омбудсмана не само задължение да идентифицира и преустанови случаите на лоша администрация в името на публичните интереси, но също така да доколкото е възможно да търси решение, което е в съответствие със

специфичните интереси на заинтересуваните граждани. В действителност омбудсманът, както сам набляга на това, има много голяма свобода що се отнася до същността на жалбите и начина, по които той ги разглежда. Правейки това той няма задължение що се отнася до резултат по нея. Въпреки това, дори ако контролът на съдебните органи на Общността трябва в последствие да бъде ограничен, е възможно при много изключителни обстоятелства гражданинът да може да докаже, че омбудсманът е направил очевидна грешка при изпълнението на своите задължения, което вероятно може да причини вреди на заинтересувания гражданин.”

22. В точки 58 и 59 от това решение на Първоинстанционния съд се посочва, че:

„58. ... аргументите на омбудсмана, че всички мерки, които може да предприеме след приключване на проверката не са задължителни, също не могат да бъдат приети. Искът за вреди, предвиден съгласно Договора е бил въведен като самостоятелен иск, със специална цел да се осъществи в системата от правни средства за защита и подлежи на условия за използването му, диктувани от специфичната му цел... . Въпреки, че с исковете за отмяна и за незаконосъобразно бездействие се търси да се обяви, че легално обвързваща мярка е незаконосъобразно или че такава мярка не може да бъде предприета, с иска за вреди се търси обезщетение за вреди, причинени в резултат от мярка, независимо от това дали и обвързваща, или не или от поведение, присъщо на институцията или орган на Общността ... .

59. По настоящето дело, (г-н Lamberts) обвинява омбудсмана в неправомерно поведение при разглеждането на жалбата. Възможно е такова поведение да попречи на правата, които гражданите притежават съгласно Договора и Решение 94/262 да се обръщат към омбудсман за да търсят извънсъдебно решаване на лоша администрация, която ги засяга, и да им причини значителни вреди.”

23. Първоинстанционният съд отхвърля искът като необоснован, тъй като г-н Lamberts не доказва, че омбудсманът е извършил някакво нарушаване на неговите административни задължения по разглеждането на жалбата.

24. Що се отнася до съответното твърдение по настоящата жалба, от оспорваното решение възникват следните въпроси.

25. На първо място, г-н Lamberts обвинява омбудсмана за това, че не му е обърнал внимание на възможността от предявяване на иск пред Първоинстанционният съд за отмяна на решението на Комисията. Въпреки това, Първоинстанционният съд постановява, че се счита, че служителите на Общността знаят за процедурата по предявяване на иск пред Първоинстанционният съд. Омбудсманът може да посъветва всяко лице по този въпрос, но не е задължен да прави това от разпоредбите на законодателството на Общността.

26. На второ място, г-н Lamberts твърди, че омбудсманът не е показал безпристрастност и обективност при разглеждането на неговата жалба, в това, че омбудсманът е взел предвид становището на Комисията, въпреки че това становище,

написано на английски, на езика, на който г-н Lamberts е написал молбата, е било предоставено след посочения от омбудсмана срок. Той също така посочва, че тази версия на становището не отговаря на френската версия, която е била първоначално изпратена. Във тази връзка, Първоинстанционният съд отбелязва, че поставения от омбудсмана срок за институцията да представи своето становище не е абсолютен, и че тази езикова версия не се отличава по отношение на релевантните фактори в разсъжденията на омбудсмана по подадената пред него жалба.

27. На трето място, г-н Lamberts поддържа, че омбудсманът е бил длъжен да положи всички усилия за да уреди приятелско споразумение, приемливо за гражданина. Първоинстанционният съд посочва, че омбудсманът притежава широка свобода в това отношение. Впоследствие, извъндоговорната отговорност може да се търси от омбудсмана само, когато е извършил явно и очевидно нарушение на неговите задължения в този връзка. Той по принцип не може главно да предава становището на институцията на заинтересувания гражданин. В настоящия случай омбудсманът разглежда по същество гледната точка на Комисията и е можел без да бъде обвинен в неправомерно поведение да направи заключение в своето решение, че няма възможност за приятелско разрешаване, приемливо за г-н Lamberts.

#### **Форми на исканията, представени от страните на Съда**

28. В своята жалба омбудсманът иска Съдът да:

- Отмени оспорваното съдебно решение, в частта в която обявява иска за вреди за допустим;
- Обяви искът за недопустим.

29. Г-н Lamberts представя в секретариата на Съда отговор. Той твърди, че Съдът трябва да:

- Отхвърли жалбата;
- Отмени обжалваното съдебно решение що се отнася до същността на заведения иск в първа инстанция и съответно:
- По принцип:
  - да разпорежи на омбудсмана да му плати сумата от 2 468 787 EUR за нанесени материални и финансови вреди и сумата от 124 000 EUR за нанесени нематериални вреди, в едно с лихвите до пълното плащане, които ще бъдат определени от Съда;
  - да разпорежи на омбудсмана да заплати разноските по делото;
  - като алтернатива:

- за разпорежи на омбудсмана да му плати сумата от 1 234 394 EUR за нанесени материални и финансови вреди и сумата от 124 000 EUR за нанесени нематериални вреди, в едно с лихвите до пълното плащане, които ще бъдат определени от Съда,
- да разпорежи на омбудсмана да заплати разноските по делото.

30. Парламентът представя искане за встъпване в подкрепа на омбудсмана.

### **Основната жалба**

31. Член 56 от Статута на Съда предвижда, че пред Съда може да се подаде жалба, *inter alia*, срещу решение на Първоинстанционният съд, депозирана по процесуален въпрос относно възражение за липса на компетентност или недопустимост, и че такава жалба може да бъде подадена от всяка една от страните, които не са доказали своите твърдения изцяло или отчасти.

32. В обжалваното съдебно решение на Първоинстанционният съд на първо място се отхвърля възражението за недопустимост, повдигнато от омбудсмана срещу заведения от г-н Lamberts иск и се търси отхвърляне на последния иск като неоснователен.

33. Тъй като омбудсманът не успява да докаже отчасти своите твърдения, жалбата му срещу съдебното решение на Първоинстанционния съд доколкото с него се отхвърля неговото възражение за недопустимост, следователно е допустима (вж. в този смисъл Решения от 21 януари 1999 г., Франция/Comafica и други, C-73/97 P, Recueil стр. I-185, от 26 февруари 2002 г., Съвет/Boehringer, C-23/00 P, Recueil, стр. I-1873, точка 50).

34. На следващо място, омбудсманът не повдига въпроса относно констатацията на Първоинстанционния съд, че съгласно член 235 ЕО и член 288, алинея 2 ЕО за да е компетентен да разгледа исковете за вреди, предявени срещу него в качеството си орган на Общността.

35. Всъщност омбудсманът признава, че по принцип гражданите могат да предявят иск за вреди по отношение на щети, които омбудсманът им е причинил поради неправомерно поведение, което означава искове, различни от процедурите по разследване, които са били извършени в нарушение на задълженията, наложени на омбудсмана от Договора и от правилата, уреждащи неговия статут и нарушава индивидуалните права на гражданите, като правото за конфиденциалност на определена информация.

36. Обратно на това, той счита, че представлява нарушение на законодателството на Общността предявяването на иск срещу него при обстоятелства като тези по



настоящото дело, където с иска се търси проверка на законосъобразността на извършената от него проверка и на неговото решение за приключване на процедурата. В това отношение, Първоинстанционният съд превишава границите на съдебния контрол, чийто предмет са неговите действия.

37. В подкрепа на неговата жалба, омбудсманът подвигва едно възражение основано от една страна на нарушаването от Първоинстанционният съд на законодателството на Общността, и по-специално член 195 ЕО и Решение 94/262, и от друга страна, на неправилното тълкуване или невземаването под внимание на неговата съдебна практика и тази на Съда.

38. Това възражение е разделено на три части.

Първата част на възражението

Представяне и аргументи

39. В първата част от неговото възражение омбудсманът, подкрепян от Парламента, обвинява Първоинстанционния съд за това, че е осъществил съдебен контрол относно законосъобразността на проверката и решението за приключване на процедурата, тъй като съгласно разпоредбите, регулиращи изпълнението на задълженията на омбудсмана и неговата отговорност, правомощието за контрол е предоставено на Парламента.

40. В това отношение той се позовава на член 195 ЕО и член 3, параграфи 7 и 8 от Решение 94/262, съгласно които омбудсманът представя на Парламента специални доклади и годишен доклад за своята дейност. В общи линии той посочва, че тези доклади се анализират от Парламента и се разглеждат от него. Той набляга, че извършената по жалбата на г-н Lamberts проверка е била упомената в годишния доклад от 1999 г., който е бил представен на Парламента през април 2000 г. След като го анализира, Парламентът съставя собствен доклад, който приема през юли 2000 г. Като се съгласява да разгледа по същество случаят, в който г-н Lamberts оспорва начина, по който омбудсмана е разгледал неговата жалба и заключенията, които е направил след това, Първоинстанционният съд погрешно е извършил преглед за законосъобразност на извършената от омбудсмана проверка и на неговите заключения, които се повтарят с прегледа, възложен на Парламента съгласно Договора и която вече е била извършена.

41. Освен това, омбудсманът твърди, че член 195, параграф 2 ЕО и член 8 от Решение 94/262 предвиждат специфична процедура за случаите, когато омбудсманът е бил виновен за сериозно неправомерно поведение или няколко случая на неправомерно поведение, поставящо под съмнение неговата способност да изпълнява задълженията си. В тази ситуация, по искане на Парламента, омбудсманът може да бъде освободен от Съда. Ако г-н Lamberts е на мнение, че омбудсманът не е разгледал правилно жалбата му, той е можел да препрати въпроса до Парламента, а не до Първоинстанционния съд във връзка с иска за вреди.

42. Омбудсманът и Парламентът добавят, че тълкуването, на което се позовава Първоинстанционният съд при обявяването за допустим на иска за вреди по отношение на вредите, нанесени от омбудсмана, може вероятно да наруши институционалния баланс, създаден около него и да постави под съмнение неговата независимост съгласно член 195, параграф 3 ЕО.

#### Заклучение на Съда

43. Първоинстанционният съд не е направил грешка в закона като е счел, че съдебния контрол върху дейностите на омбудсмана не пречи на правомощията, които са на разположение на Парламента, по отношение на проверката на омбудсмана.

44. На първо място, задължението на омбудсмана да докладва на Парламента не може да се разглежда като контрол на Парламента относно надлежното изпълнение от страна на омбудсмана на неговите задължения при разглеждането на жалбите на гражданите.

45. На второ място, производството по освобождаване на омбудсмана е свързано с оценка на неговата цялостна дейност, а не на контрол от страна на Парламента върху изпълнението от страна на омбудсмана на неговите задължения, когато разгледа жалби на гражданите.

46. Във всички случаи, правомощията на Парламента що се отнася до омбудсмана, не са свързани със съдебния контрол.

47. В последствие, съдебният контрол върху дейността на омбудсмана не повтаря прегледа, извършен от Парламента.

48. Що се отнася до твърдения риск, че съдебният контрол върху дейността на омбудсмана може да постави под съмнение неговата независимост, една констатация за съществуваща отговорност поради вреди, нанесени от дейност на омбудсмана не засяга личната отговорност на омбудсмана, а отговорността на Общността. Не става ясно, че възможността, че при определени обстоятелства Общността може да понесе отговорност поради поведение от страна на омбудсмана при изпълнение на неговите задължения, което противоречи на законодателството на Общността, има свойството да постави под съмнение независимостта на омбудсмана.

49. Според установената съдебна практика отговорността на Общността за вреди, причинени на лица поради нарушаване на законодателството на Общността, дължащо се на институция или орган на Общността, правото на обезщетение се предоставя, когато са спазени следните три условия: нарушената законова разпоредба трябва да е насочена към създаване права на лицата; нарушението трябва да бъде достатъчно сериозно; и трябва да съществува пряка връзка между нарушаването на задължението, възложено на автора на действието и вредите,

понесени от засегнатите страни (вж. Решение от 10 юли 2003 г., Комисия/Fresh Marine, C-472/00 P, Recueil, стр. I-7541, точка 25, и цитираната съдебна практика). Що се отнася до второто условие, окончателната проверка на констатациите, че има нарушаване на законодателството на Общността е достатъчно сериозна, при обстоятелства като тези по настоящето дело, е дали заинтересуваните институция или орган на Общността явно и сериозно пренебрегват границите на тяхната свобода (Комисия/Fresh Marine, цитирано по-горе, точка 26).

50. За да се определи дали съществува достатъчно сериозно нарушаване на законодателството на Общността, водещо до извъндоговорна отговорност на Общността, която е отговорна поради поведението на омбудсмана, трябва да се има предвид, че омбудсманът има главно задължението да направи всичко по силите си, и че притежава широка свобода на действие.

51. По този начин, обратно на твърденията на омбудсмана и Парламента, извършената проверка от последния над първия не пречи на съдебния контрол, който трябва да се извърши с необходимото отношение към специфичния характер на функциите на омбудсмана.

52. В заключение, Първоинстанционният съд не е нарушил законодателството на Общността, регулиращо изпълнението на задълженията на омбудсмана като е обявил допустимост по принцип на иска за вреди, основан на извъндоговорната отговорност на Общността като резултат от твърдяното неправилно отношение на омбудсмана към жалбата. Следователно Първоинстанционният съд е имал правото в точка 57 от обжалваното съдебно решение да констатира, че омбудсманът не само се ползва с широка свобода що се отнася до разглеждането на жалбите и начина по който извършва това, и че при това той няма задължението да постигне определен резултат, но също така, дори ако контролът от страна на съдебните органи на Общността трябва последващо да бъде ограничен, е възможно, при изключителни обстоятелства, гражданинът да може да докаже, че омбудсманът е извършил сериозна нарушение на законодателството на Общността при изпълнението на неговите задължение, което вероятно може да причини вреди на заинтересувания гражданин.

53. Следователно първата част на възражението е неоснователна.

Втората част на възражението

Представяне и аргументи

54. Във втората част от възражението омбудсманът, подкрепян от Парламента, обвинява Първоинстанционния съд, че е направил грешка в правото като е обявил за допустим иск за вреди, които в действителност търси по стави под въпрос законосъобразността на проверката и въпроса за приключването на процедурата, въпреки че съгласно практиката на Първоинстанционния съд и на Съда, правните средства за защита, предвидени в този смисъл в Договора, не могат да бъдат използвани, когато става въпрос за омбудсмана.

55. Омбудсманът оспорва по-специално, че проверките, които е извършил и заключенията, до които е достигнал, дори и да са поставени под определението „решения”, нямат преки правни последици върху положението на гражданите и нямат задължително правно действие върху заинтересуваните институции. Впоследствие, той счита, че дори ако неговите проверки да са били недействителни поради формални дефекти, а неговите заключения поради грешка в правото, тези проверки и заключения във никакви случаи не могат да предизвикат загуби за жалбоподателя, които претърпява вреди поради лошата администрация, дължаща се на институцията на Общността, а не на омбудсмана.

56. По-нататък омбудсманът обвинява Първоинстанционния съд за това, че в точки 64 - 85 от обжалваното съдебно решение, е извършил подробен анализ на неговата проверка и заключения, както би направил при иск за отмяна и по този начин е извършил фактически преглед на законосъобразността на цялата проверка и неговите заключения.

57. Като е направил това, Първоинстанционният съд не е съобразил разликата между иск за вреди, от една страна и иск за отмяна и за неправомерно бездействие, от друга страна, и е пренебрегнал собствената си съдебна практика и тази на Съда от която става ясно, че проверките и решенията на омбудсмана не подлежат на съдебен контрол в контекста на последните две форми на иск.

58. Въпреки това, омбудсманът обвинява Първоинстанционния съд, че е допуснал такъв съдебен контрол на прикрит иск да вреди и по този начин е отворил начин да се заведат многобройни иски за отмяна или неправомерно бездействие срещу омбудсмана прикрити под мними иски за вреди. Първоинстанционният съд не взема предвид фактът, че в действителност искът за вреди срещу омбудсмана представлява злоупотреба от страна на г-н Lamberts с исковите за отмяна и исковите за неправомерно бездействие.

#### Заключения на Съда

59. Искът за установяване на отговорност е самостоятелна форма на иск, със специфична цел да влезе в системата на правните средства за защита и е предмет на условия за използването му, диктувани от неговата специфична цел (Решение от 28 април 1971, *Lütticke/Комисия*, 4/69, *Recueil*, стр. 325, точка 6, и Определение от 21 юни 1993 г. по дело *C-257/93 Van Parijs* и др./Съвет и Комисия, *Recueil*, стр. I-3335, точка 14). Въпреки, че с исковите за отмяна и за неправомерно бездействие се търси да се обяви, че законно обвързваща мярка е незаконосъобразна или че такава мярка не е била взета, с иска за установяване на отговорност се търси обезщетение за вреди, в резултат на мярка или от незаконосъобразно поведение на институция или орган на Общността (вж. в този смисъл дело 118/83 *СМС/Комисия*, *Recueil*, стр. 2325, точки 29 - 31; дело *C-308/87 Grifoni/Комисия*, *Recueil*, стр. I-1203, и дело *C-146/91 KYDEP/Съвет и Комисия*, *Recueil*, стр. I-4199).

60. Една от предпоставките на правото на обезщетение, както се припомня в точка 49 по-горе, е, че трябва да има достатъчно сериозно нарушение на законова разпоредба, с която се предоставят права на лицата. По този начин, що се отнася до извъндоговорната отговорност на Общността, е необходимо да се направи оценка на поведението, предизвикало вредите за да се установи отговорността на институцията или органа на Общността.

61. В действителност, ако съд на Общността не е могъл да направи оценка на законосъобразността на поведението на институцията или органа на Общността, производството, предвидено в член 235 ЕО би се оказало неефективно.

62. Впоследствие, във връзка с иска, основан на извъндоговорната отговорност на Общността и търсенето на обезщетение за загубите, за които се твърди, че са причинени от начина, по който омбудсманът е разгледал жалбата, е целесъобразно да се направи преценка на законосъобразността на поведението на омбудсмана при изпълнението на неговите задължения.

63. Следователно Първоинстанционният съд е имал право в точки 64 - 85 от обжалваното съдебно решение да определи дали омбудсманът е извършил достатъчно сериозно нарушение на законодателството на Общността срещу г-н Lamberts и да провери начина, по който омбудсманът е разгледал жалбата на последния за да определи дали трябва да поддържа предявения пред него иск.

64. В заключение Първоинстанционният съд не допуснал грешка в правото що се отнася до приложното поле на иска за вреди като е обявил допустимостта на иска, заведен от г-н Lamberts.

65. Съответно, втората част на възражението е неоснователна.

Третата част на възражението

Представяне и аргументи

66. В третата част на възражението омбудсманът, подкрепян от Парламента, основно твърди, че Първоинстанционният съд е нарушил законодателството на Общността като е обявил за допустим иска за вреди, заведен срещу него от г-н Lamberts, въпреки че с този иск се търси обезщетение за вреди, причинени от поведението на Комисията. В действителност г-н Lamberts, който не предявява в предписания от законовите разпоредби срок иска за отмяна на решенията на Комисията спрямо него, а търси, чрез прикрит иск за вреди срещу омбудсмана, да заобиколи задължителните срокове, регулиращи иска за отмяна за да оспори пред съдилищата на Общността законосъобразността на решенията на Комисията.

Заклучения на Съда

67. Омбудсманът при никакви случаи не може да бъде отговорен за поведението на Комисията. Иск, с който се търси обезщетение за вреди, причинени от поведението на институцията или орган на Общността, трябва да бъде насочен към тази институция или орган.

68. В подкрепа на иска, предявен пред първа инстанция, г-н Lamberts твърди, че е понесъл вреди, причинени от неправомерното поведение и небрежност на омбудсмана при извършването на проверката по неговата жалба. Следователно с неговия иск не се търси обезщетение на вреди, причинени от поведението на Комисията, причинило вреди.

69. Съответно, Първоинстанционният съд е имал право да постанови в точка 51 от обжалваното съдебно решение, че чрез иска, предявен пред него, г-н Lamberts е търсил да получи обезщетение за вреди, за които се твърди, че са причинени в резултат на небрежност от страна на омбудсмана при изпълнението на задълженията му, възложени му с Договора.

70. В заключение, третата част на възражението, на което се позовава омбудсманът, е необоснована.

71. При тези обстоятелства главната жалба трябва да бъде отхвърлена.

Насрещната жалба

72. В подкрепа на насрещната жалба г-н Lamberts се позовава на две възражения.

73. Омбудсманът и Парламентът твърдят, че насрещната жалба трябва да се отхвърли като недопустима.

Първото възражение

74. В първото възражение г-н Lamberts обвинява Първоинстанционния съд в нарушаване на Решение 94/262 за това, че не е потвърдил никое от твърденията за неправомерно поведение от страна на омбудсмана. По този начин Първоинстанционният съд е нарушил член 2, параграф 5 от това решение като не е санкционирал омбудсмана за това, че не е посъветвал г-н Lamberts за съответния срок за предявяване на иск пред съдилищата на Общността и член 3, параграф 5 от него като не го е санкционирам за това, че не е поискал да получи приятелско решение, удовлетворяващо жалбоподателя; поради това, че не е направил тези констатации омбудсманът не е изпълнил задачата, за която е поставен от Парламента.

Допустимост на възражението

75. Трябва да се има предвид, че когато жалбоподател оспорва тълкуването или прилагането на законодателството на Общността от страна на Първоинстанционния

съд, правният въпрос, който се разглежда в първа инстанция може да се обсъжда отново в хода на обжалването. Всъщност, ако жалбоподателят по този начин не може да обоснове жалбата си на възраженията и аргументите, на които вече се е позовал пред Първоинстанционния съд, жалбата би била лишена от част от своята цел (вж. Определение от 11 ноември 2003 г., *Martinez/Парламент*, С-488/01 Р, непубликувано в *Recueil*, точка 39 и цитираната съдебна практика).

76. Въпреки това, от член 225 ЕО, член 58, алинея 1 от Статута на Съда и член 112, параграф 1, алинея 1, буква, в) от неговия Процедурен правилник следва, че жалбата трябва точно да определя оспорваните елементи от съдебното решение, което жалбоподателят иска да бъде отменено и също така правните аргументи специално представени в подкрепа на жалбата (вж. Определение *Martinez/Парламент*, точка 40 и цитираната съдебна практика).

77. Когато жалбата главно повтаря възраженията и аргументите, представени преди това пред Първоинстанционния съд, без дори да се включи аргумент специално посочващ грешката в правото, за която се твърди, че обезсилва обжалваното съдебно решение, тя не отговаря на това изискване. В действителност, такава жалба е равнозначна на не повече от искане за повторна проверка на жалбата, представена на Първоинстанционния съд, което излиза извън компетентността на Съда (Решение от 4 юли 2000 г., *Bergaderm and Goupil/Комисия*, С-352/98 Р, *Recueil*, стр. I-5291, точка 35).

78. Въпреки това, в настоящия случай, в своето първо възражение, г-н *Lamberts* специално посочва грешката в правото, за която претендира, че е направена от Първоинстанционния съд и всъщност възразява на тълкуването на законодателството на Общността, на което се позовава. В действителност, това възражение търси да постави под съмнение позицията, приета от Първоинстанционния съд по отношение на правния въпрос, предоставен му на първа инстанция, а именно тълкуването на разпоредбите на законодателството на Общността, съгласно което омбудсманът може да посъветва жалбоподателят да се обърне към други органи и трябва доколкото е възможно да потърси приятелско решение.

79. Следователно първото възражение е допустимо.

Същност на възражението

80. Трябва да се отбележи, че разпоредбите, които регулират изпълнението на задачите на омбудсмана, и по-специално член 2, параграф 5 от Решението 94/262, не налага на омбудсмана никакво задължение да информира жалбоподателя що се отнася до правата на иск пред съдилищата. Нито, *a fortiori*, е длъжен да съветва жалбоподателя да следва определено правно средство за защита.

81. Доколкото може да бъде в интерес за правилното изпълнение на задачите, поставени му от Договора, ако е целесъобразно, омбудсманът информира заинтересувания гражданин за исконете, които може да предяви за да защити своите

интереси по най-добрия начин, член 2, параграф 5 от Решение 94/262 не може да се тълкува като създаващ право в полза на жалбоподателят, което да отнесе пред Първоинстанционния съд за да предяви пред него иска за отмяна срещу решение на институцията, което е предмет на жалбата.

82. Що се отнася до търсенето на приятелско решение на спора между лица, които са отнесли жалба до него и институция на Общността в съответствие с член 3, параграф 5 от Решение 94/262 относно разпоредбите и общите условия, уреждащи изпълнението на задълженията на омбудсмана, омбудсманът е длъжен само да сътрудничи със съответната институция за да се потърси решение за елиминиране на примери на лоша администрация и да се удовлетвори жалбоподателя. В това отношение той притежава много широка свобода. По-специално той трябва да прецени дали може да бъде постигнато търсенето на удовлетворяващо жалбоподателя решение, тъй като съществуват ситуации, при които търсенето на такова решение не е възможно, като е предвидено в член 6, параграф 2 от разпоредбите по прилагането на тези регламенти, в който случай омбудсманът е трябва да приключи делото с мотивирано решение. Във всички случаи, омбудсманът не може да бъде упрекуван в неправилно изпълнение на поверената му мисия единствено на основание, че е направил заключението, че не е възможно да се намери удовлетворяващо за жалбоподателя решение. Следователно Първоинстанционният съд не е допуснал грешка в правото нито при неговото тълкуване на разпоредбите на Общността, съгласно които омбудсманът трябва да търси, доколкото е възможно, приятелско решение, нито когато постановява в точка 85 от своето решение, че омбудсманът може, без да бъде обвинен в престъпно поведение, в решението, с което се прекратява специалната проверка, да направи заключение, че няма възможности за приятелско решение, приемливо за жалбоподателя.

83. Повдигнатото от г-н Lamberts възражение трябва да бъде отхвърлено като неоснователно.

#### Второто възражение

84. В своето второ възражение г-н Lamberts твърди, че Първоинстанционният съд е сгрешил в своята преценка в две съществени отношения.

85. На първо място, г-н Lamberts твърди, че има грешка в това отношение в точка 82 от обжалваното съдебно решение, доколкото в него се заявява, че „от становището на Комисията относно жалбата на жалбоподателя и от писмото от 15 декември 1999 г. на Комисаря, отговарящ по въпросите на служителите става ясно, че Комисията е отказала да позволи на кандидата да се яви повторно на устен изпит или да търси алтернативно решение”, въпреки, че г-н Lamberts никога не е искал да се явява втори път на устен тест.

86. В това отношение, трябва да се посочи, от една страна, че Първоинстанционният съд, в точка 81 от обжалваното съдебно решение, припомня, че всъщност са



съществували някои ситуации, при които търсенето от страна на омбудсмана на приятелско решение не е било възможно и е счел, в точка 82, че всъщност случаят е такъв, тъй като Комисията е отказала да позволи на г-н Lamberts да се яви втори път на устен тест или да търси алтернативно решение.

87. От друга страна възражението на г-н Lamberts от точка 82 от обжалваното съдебно решение не търси да докаже къде Първоинстанционният съд е направил грешка в правото когато е проверявал дали в настоящия случай приятелското решение е било възможно.

88. Следователно представеният принципно аргумент от г-н Lamberts, трябва да бъде отхвърлен като недопустим поради причините, посочени в точка 76 по-горе.

89. На второ място се твърди, че Първоинстанционният съд е допуснал грешка при неговата оценка в това, че се е позовал на очевидно погрешно мотиви, когато в точка 84 от обжалваното съдебно решение той твърди, че ищецът е дал примери за различни алтернативни решения, които той счита, че трябва и могат да бъдат предвидени”, въпреки, че от представените по делото доказателства, и по-специално приложение 26, където жалбоподателят препраща към концепцията за „специален съветник”, става ясно, че г-н Lamberts е упоменал това решение, когато неговата жалба е била разглеждана и преди омбудсманът да вземе решение, и че последният никога не го е имал предвид.

90. Доколкото се отнася до всички доказателства по делото, оспорването от точка 84 от обжалваното съдебно решение трябва да се разглежда като оспорване на оценката на доказателствата, разглеждани от Първоинстанционния съд, въпрос, които не подлежи на проверка от Съда, пред когото е подадена жалбата, който е ограничен от правния въпрос н съответствие с член 225 ЕО и член 58 от Статута на Съда.

91. Предполагайки, че препращането към приложение 26 от представеното от г-н Lamberts досие на Първоинстанционния съд, може да се анализира като възражение за твърдяно нарушение на смисъла на този документ, трябва да се заяви, че това приложение се състои от кореспонденцията между г-н Lamberts и секретаря на омбудсмана и по-специално писмо от 12 март 1999 г., в което се позовава на концепцията за „специалния съветник”. В това писмо, г-н Lamberts отбелязва практика на интеграция преди конкурса, обратно на правилата относно достъпа до службите на Общността, както е записано в Регламент за длъжностните лица на Европейските общности, за който се твърди, че се прилага във връзка с интеграцията на служителите от Шенгенския секретариат в генералния секретариат на Съвета и исканията за назначаване на органи в Комисията за да се покаже гъвкавост в това отношение.

92. В светлината на упоменатите по-горе документи, не става ясно, че на един поранен етап от производството пред Първоинстанционния съд, г-н Lamberts е направил конкретни предложения за решения, които могат да се предвидят като се предпочита нова покана за устен тест. Освен това, Първоинстанционният съд е имал

право да не взема предвид предложението, че на г-н Lamberts може да се покаже гъвкавост и се отнася до алтернативни решения, които могат да бъдат предвидени.

93. По този начин, без да се наруши смисъла на доказателството, представени пред него, в точка 84 от обжалваното съдебно решение, Първоинстанционният съд е приел становището, че г-н Lamberts не е предложил алтернативни решения на едни етап, предшестваш предявяването на иска, което е довело до това, че омбудсманът не е можел да приеме становище специално върху тези предложения преди този иск да бъде заведен.

94. В светлината на упоменатото по-горе, насрещната жалба трябва да бъде отхвърлена в нейната цялост.

### **По съдебните разноски**

95. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, Съдът разпорежда на страната, загубила делото, да заплати съдебните разходи, ако спечелилата делото страна е поиска това. Въпреки това, съгласно член 69, параграф 3 от него, когато всяка страна докаже някои и не докаже други от своите твърдения, Съдът въпреки това може да разпореди страните да поемат собствените си разноски. Тъй като страните отчасти не доказаха своите твърдения, е целесъобразно да се разпореди те да заплатят собствените си разноски. Освен това, съгласно член 69, параграф 4 от Процедурния правилник, Парламентът, който встъпва в производството, поема собствените си разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

- 1. Отхвърля жалбата и насрещната жалба.**
- 2. Постановява страните да платят собствените си разноски.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 23 март 2004 година.

Подписи