

ЗА ЦЕЛТА НА ВРЕМЕННИТЕ МЕРКИ, ПОСТАНОВЯВАНИ ОТ СЪДА НА  
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ*Илиян Боянов Байчев*REGARDING THE PURPOSE OF THE INTERIM MEASURES, ORDERED BY THE  
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION*Илиян Боянов Байчев*

**Abstract:** *The article analyses the purpose of interim measures ordered by the CJEU. On one hand, it presents the restrictions limiting the CJEU, which are determined by this purpose. On the other hand, it also illustrates the vast discretionary powers the purpose grants the court within the procedure for adjudication of interim measures.*

**Key words:** *Interim measures, European Union procedural law, Court of Justice of the European Union.*

**Въведение**

Времевият период от момента, в който спореца страна потърси съдебна защита на правата си, до момента, в който тази защита е дадена или отказана, е фаза на несигурност за страните в процеса. В този отрязък от време недобросъвестна страна би могла да предприеме такива фактически и/или правни промени, които да доведат до осуетяване на правните последици, в които се състои исковата защита. Тези действия на практика биха довели до невъзможност да се осъществи съдебно потвърдено право, или напротив – до възможност да се реализира съдебно отречено право. Механизмът за преодоляване на подобни рискове е обезпечителното производство, което гарантира, че за периода, в който правният спор не е окончателно решен по съдебен път, няма да настъпят такива промени, които да лишат от практически смисъл предоставената по исков път съдебна защита<sup>1</sup>.

Две скорошни определения на Съда на Европейския съюз (СЕС), свързани с обезпе-

чаване на искове пред него, предизвикаха сериозен медиен отзвук и привлякоха вниманието дори на неизкушените от правото на ЕС. С произнасянията си по казусите, свързани с Беловежката гора<sup>2</sup> и пенсионирането на съдии от Върховния съд на Полша<sup>3</sup>, СЕС демонстрира за пореден път значението на инструмента за налагане на обезпечителни мерки и ефективността му, когато същият е приложен своевременно.

**Правна уредба на временните мерки**

В действащата редакция на ДФЕС уредбата на временните мерки се съдържа в чл. 278 и чл. 279. С Договора от Лисабон думите „Съда на Европейските общности“ в тези разпоредби бяха заменени със „Съда на Европейския съюз“, което следва да се тълкува и в смисъл, че искане за налагане на временни мерки може да бъде направено пред всяка юрисдикция на СЕС – Съд, Общ съд и специализирани съдилища, при евентуално създаване на такива – положение, съществувало и преди Договора от Лисабон<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Вж. Сталев, Ж., Огн. Стамболиев, Ан. Мингова, В. Попова, Р. Иванова. Българско гражданско процесуално право, 9-то прераб. и доп. изд., С.: Сиела, 2012, 1204–1205.

<sup>2</sup> Спорът между Полша и ЕК е свързан с предприетата в Беловежката гора сеч в територия, обявена през 1979 г. за част от световното природно наследство от ЮНЕСКО, като ЕК счита, че Полша не е изпълнила задълженията си по редица директиви, свързани с опазване на флората и фауната в ЕС.

<sup>3</sup> Промяната във възрастта за пенсиониране на върховните съдии в Полша, която влезе в сила от началото на юли 2018 г., засегна 27 съдии, в това число председателя на Върховния съд, която отказа да напусне поста си, позовавайки се на конституцията, според която мандатът ѝ е шестгодишен – до 2020 г.

<sup>4</sup> За развитието на уредбата в УД, вж. Lenaerts, Koen, Maselis, Ignace, Gutman, Kathleen. EU Procedural Law, Oxford University Press, 2014, с. 564.

По силата на чл. 278 от ДФЕС СЕС е компетентен да спре изпълнението на акт на институциите на Съюза, оспорен пред него. В хипотези, при които спирането на изпълнението на оспорения акт не е в състояние да предотврати непоправими щети, които биха настъпили за молителя, чл. 279 от ДФЕС създава правомощие за СЕС да обезпечи иска с такива временни мерки, каквито счете за необходимо, без да конкретизира какви именно биха могли да бъдат те.

Цитираните по-горе текстове очертават сравнително оскъдната уредба, въз основа на която СЕС се произнася по молбите за налагане на временни мерки. Тя е дала възможност на Съда да „запълни“ празнините чрез практиката си и особено след създаването на Първоинстанционния съд (днес Общ съд) не просто да развие прецизна система от критерии за допустимост и основателност за отправените към него искания, а да формулира правната природа, основните характеристики и значението на временните мерки в правораздавателната система на ЕС<sup>5</sup>.

В чл. 39 от Статута на СЕС са уредени някои специфични правила, свързани с процедурата по налагане на временни мерки. На първо място, допуснато е в Процедурния правилник на СЕС да се създаде уредба, отклоняваща се от нормите на Статута по искове по чл. 278 и чл. 279 от ДФЕС. Също така е уредена възможност при отсъствие на Председателя на СЕС при условия, предвидени в процедурния правилник, друг съдия да постанови определението за налагане на временна мярка<sup>6</sup>.

Чл. 57 от Статута на СЕС е изрично уреден срокът за обжалване на определенията за налагане на временни мерки, постановени от Общия съд, който е два месеца от узнаването, в случай че съдебният акт е постановен от Общия съд, а чл. 60 изключва суспензивното действие на жалбата.

На временните мерки са посветени Глава десета „Спиране на изпълнението и други обезпечителни мерки“ от Дял IV „Преки производства“ на Процедурния правилник на Съда, включ-

ваща в себе си чл. 160-166, и Глава първа от Дял III на Процедурния правилник на Общия съд – чл. 104-110.

### Цел на производството по налагане на временни мерки

В заключението на генералния адвокат Capotorti по делата Комисията/Франция<sup>7</sup> са направени ключови съждения относно характеристиките на временните мерки в правото на Съюза – вторичност, временен характер и забрана за предрешаване на главния спор. Целта на искането за налагане на временна мярка е „да се предотврати ефективността на решението да бъде застрашена от ситуация, несъвместима с реализацията на правата на страна в спора“.

Още по-детайлен анализ на правната природа и значението на временните мерки е направен в заключението на генералния адвокат Tesauro по делото Factorame<sup>8</sup>. Той допуска, че към момента на сезиране на Съда с искане за защита претендираното право съществува и процесът просто отлага неговото установяване. Това отлагане може да доведе до лишаване на крайния съдебен акт от неговата ефективност, а целта на временната мярка е да осигури възможност изтеклото време до предоставяне на търсената защита да не доведе до изпразването ѝ от съдържание, отнемайки на страната възможност да упражни вече съдебно признатото право. В заключение генералният адвокат стига до извод, че защитата, предоставяна от временните мерки, е „**фундаментален и задължителен инструмент на всяка правна система, чиято цел е да избегне възможността времето, изтекло до предоставяне на съдебна защита да доведе до неефективност на съдебния акт**“.

Целта на обезпечителното производство е коментирана многократно и в практиката на СЕС, който в множество свои актове я определя като **гарантирането на пълната ефективност на бъдещото окончателно решение, за да се пре-**

<sup>5</sup> За еволюцията на подхода на СЕС по отношение на временните мерки. вж. **De la Torre, F. C.** Interim measures in Community courts: recent trends. // *Common market law review*, 44, 2007, с. 274.

<sup>6</sup> С Решение 2012/671/ЕС на Съда от 23.10.2012 г. относно правораздавателните функции на заместник-председателя на Съда, ОВ L300/47/30.10.2012 г. Заместник-председателят на Съда замества председателя при изпълнението на правораздавателните му функции по чл. 39, ал. 1 и чл. 57 от Статута на СЕС и в членове 160–166 от ПП на Съда, а ако е възпрепятстван, функциите му се изпълняват в низходяща градация от един от председателите на петчленни състави, един от председателите на тричленни състави или от някого от останалите съдии при съобразяване със старшинството, уредено в чл. 7 от ПП.

<sup>7</sup> Заключение от 25.03.1980 г., Комисия/Франция, Съединени дела 24/80 и 97/80 R, EU:C:1980:95.

<sup>8</sup> Заключение от 17.05.1990 г., *The Queen v Secretary of State for Transport*, C-213/89, EU:C:1990:216.

**дотвърти празнина в съдебната защита, осигурявана от Съда.** Тази цел на временните мерки е възприета като аксиоматична и СЕС я възпроизвежда в актовете си на практика дословно<sup>9</sup>.

При съпоставка на посочената цел с целите на спорните съдебните производства, водени пред СЕС, ясно се откроява обстоятелството, че процедурата по налагане на временни мерки преследва несравнимо по-ограничена цел от което и да е друго производство. Целта на тези производства може да бъде установяване, че държава не е изпълнила свое задължение, произтичащо от договорите (чл. 258 ДФЕС), че институция на ЕС е издала незаконосъобразен акт (чл. 263 ДФЕС), осъждане на орган на ЕС да заплати обезщетение при причинена на вреда (чл. 268 ДФЕС) и т.н. В случая с временните мерки единствената преследвана цел е привеждане на фактическото положение при започване на делото или по време на разглеждането му в такова състояние, че в неговия край влязлото в сила решение да има полезен ефект. Всяка друга намеса на съда следва да се разглежда като превишаване на правомощията му и отклонение от целта на производството, с други думи – **в производството по постановяване на временни мерки върху СЕС лежи общата забрана за предрешаване на делото, образувано по главния иск.**

В контекста на тази забрана могат да бъдат изведени и двете основни, присъщи характеристики на временните мерки – срочност и вторичност. Срочността на мерките е свързана с обстоятелството, че те могат да бъдат наложени в определен времеви интервал – от започване на спор пред Съда до приключването му с окончателен съдебен акт. Що се отнася до вторичността, както беше посочено, временните мерки целят защита от увреждане на страна в спора и са приложими единствено, ако обслужват основната си цел: по естеството си да са годни да предотвратят увреждане на интересите на страните в главния спор. Считаю, че тези характеристики всъщност представляват и главните ограничения на Съда, налагащ временната мярка, доколкото той не е свободен да наложи временна мярка извън определен период от време или такава, която не би могла да защити ефективно страна по спора от увреждане.

Въпреки обстоятелството, че постановяващата временните мерки юрисдикция е ограничена от целта на производството и характеристиките на временните мерки, докато не напуска очертаната от тях рамка, Съдът на ЕС разполага с изключителна процесуална свобода, нетипична за който и да било друг процес. В тази връзка следва да се посочи възможността Съдът да приеме, че отправената молба е от особена фактическа и правна сложност и да предостави произнасянето по нея на голям състав, дори и в напреднал етап на производството (чл. 161, пар. 1 от ПП на Съда); Съдът да се произнесе по молбата с т.нар. *ex-parte* определение, преди да е получил писмено становище от ответника (чл. 160, пар. 7 от ПП на Съда и чл. 105, пар. 2 от ПП на ОС), а впоследствие служебно да измени или отмени наложената временна мярка, включително и многократно; Съдът да отмени устната фаза на производството, дори при искания в обратен смисъл; да проведе предварително събиране на доказателства.

Тези правомощия позволяват на Съда да „оформи“ процеса по начин, най-близък до фактическите обстоятелства по конкретния казус и да съобрази как най-ефективно ще бъде постигната целта на производството. Заслужава да се отбележи, че очертаната широка дискреция на ОС е последователно и непротиворечиво защитавана от него при обжалване на определенията на ОС с аргументи за съществени процесуални нарушения.

Илюстрация за свободата на преценка на Съда в процедурата по временни мерки са хипотезите, при които постановена временна мярка надвишава защитата, предоставена с крайния акт по главния спор. Още в ранната си практика, по делото Комисия/Ирландия<sup>10</sup>, в рамките на процедура за установяване на нарушение на правото на ЕС от страна на Ирландия, като временна мярка Съдът задължава държавата да суспендира приложението на национални норми, за които Комисията счита, че противоречат на правото на ЕС. Този резултат не би могъл да бъде самостоятелно постигнат с произнасяне по главния, установителен иск. Скорошен пример в тази посока е вече посоченото дело за Беловежката гора<sup>11</sup>, при което целеният в крайна сметка от ЕК резултат,

<sup>9</sup> Напр. Определение от 21.01.2014 г., Франция/Комисия, С 574/13 P(R), EU:C:2014:36, т.19; Определение от 27.07.2017 г., Комисия/Полша, С-441/17, EU:C:2017:877, т. 43 и цитираните там определения.

<sup>10</sup> Определение от 13.07.1977 г., Комисия/Ирландия, 61/77 R, EU:C:1977:126.

<sup>11</sup> Вж. Определение от 27.07.2017 г. и Решение от 17.04.2018 г., Комисия/Полша, С-441/17, EU:C:2017:877, EU:C:2018:255.

а именно преустановяване на сечта в защитени територии, беше постигнат с налагането на временна мярка. Тази по-висока степен на защита не би била възможна без съществуването на ограниченията на СЕС по отношение срочността и вторичността на мерките. Обстоятелството, че предоставената от Съда защита по време на процеса може да надхвърля търсената по главния спор, е единствено доказателство, че тъй като срочността на мярката поставя времеви граници на съществуването ѝ, вторичността позволява на Съда да подбере такава мярка, която в рамките на тези граници би могла най-ефективно да защити от увреждане спорещите страни, стига да не предпоставя главния спор.

Доказателство за широките правомощия на Съда в рамките на процедурата по налагане на временни мерки откриваме и при преглед на неговата практика по отношение определяне на срок на временните мерки. Вече беше посочено, че една от основните характеристики на обезпечителните мерки изобщо, в това число и тези, налагани от СЕС, е обстоятелството, че същите се прилагат за ограничен период от време. Това е изрично уредено в чл. 39, пар. 3 от Статута на СЕС, както и в чл. 162, пар. 4 на ПП на Съда и чл. 104, апр. 4 от ПП на ОС.

На следващо място, чл. 162, пар. 3 от ПП на Съда и чл. 107, пар. 3 от ПП на ОС дават на Съда на ЕС възможност да определи краен срок за прилагане на мярката, а когато такъв не е определен – прилагането на мярката се преустановява с обявяване на окончателното решение по делото. В този смисъл определянето на краен срок е целесъобразно единствено, когато той е различен от момента на обявяване на окончателното решение.

Още в сравнително ранната си практика, Съдът се възползва от лаконичната уредба в Договорите и при постановяването на временни мерки определя сроковете по различен начин, като съобразява конкретиката на обстоятелствата по делото. Така временни мерки са постановявани:

– **до конкретно определена крайна дата**

В едно от най-ранните си определения по делото Gutmann/Комисия<sup>12</sup> Съдът налага временна мярка до 15.06.1965 г.;

– **до изпълнение на поставено от Съда условие**

По делото CCE de Vittel и др./Комисия<sup>13</sup> Съдът задължава Комисията да му предостави допълнителна информация и налага временна мярка до момента, в който се запознае с предоставена му информация и въз основа на нея се произнесе с ново определение;

– **до определена дата, под условие**

По делото Oryzomyli Kavallas/Комисия<sup>14</sup> временната мярка е наложена с посочване на конкретна дата под условие, че молителят предостави банкова гаранция;

– **с алтернативен срок на временната мярка**

По делото Обединено Кралство/Парламент<sup>15</sup> временната мярка е наложена до по-ранната от двете дати – 10.07.1986 г., или до постановяване на решение по главния спор.

Следва да се има предвид, че при определяне срока на временната мярка Съдът не е обвързан с искането в молбата за налагането ѝ, а се ръководи единствено от собствената си преценка за целесъобразност с оглед на конкретната фактическа обстановка по делото.

Ако липсва изрично определяне на срока, мярката спира да действа от момента на постановяване на решението по главния иск. Това всъщност е и крайният момент, до който може да действа дадена временна мярка. По делото Aer Lingus Group/Комисия<sup>16</sup> искането на молителя за налагане на временна мярка с алтернативен срок (до постановяване на решението по жалбата в главното производство или по дело T 342/07, в зависимост от това кое е постановено по-късно) е отхвърлено, доколкото Съдът приема, че такова искане означава молба за налагане на временни мерки с действие след постановяване на решението по жалбата в главното производство.

Член 163 от ПП на Съда и чл. 108 от ПП на ОС позволяват, по искане на някоя от страните в производството, определението за налагане на временни мерки да бъде изменено или отменено във всеки момент поради промяна на обстоятелствата. Що се отнася до самия Съд, на него не е предоставена принципна възможност за служебно произнасяне, свързано с отмяна или изменение

<sup>12</sup> Определение от 08.04.1965 г., Gutmann/Комисия, 18/65 R, EU:C:1965:41.

<sup>13</sup> Определение от 02.04.1993 г., CCE de Vittel и др./Комисия, T-12/93 R, EU:T:1993:35.

<sup>14</sup> Определение от 16.07.1984 г., Oryzomyli Kavallas/Комисия, 160/84 R, EU:C:1984:281.

<sup>15</sup> Определение от 17.03.1986 г., Обединено Кралство/Парламент, 23/86 R, EU:C:1986:125.

<sup>16</sup> Определение от 18.03.2008 г., Aer Lingus Group/Комисия, T-411/07 R, EU:T:2008:80, т. 45.

на вече постановени мерки. Въпреки това чл. 160, пар. 7 от ПП на Съда и чл. 105, пар. 2 от ПП на ОС допускат правомощие за служебно произнасяне в един изключителен случай – когато временната мярка е наложена, преди другата страна да предостави становище по искането (т.нар. *ex-parte* мерки). Тази възможност за служебно произнасяне се обосновава с обстоятелството, че при първоначалното си произнасяне Съдът е ограничен в обективното възприемане на фактите, доколкото разполага само с тези, предоставени му от молителя. Поради тази причина е логично да съществува възможност за служебно преразглеждане след запознаване с всички релевантни обстоятелства. Терминът „изменение“ на временна мярка следва да се тълкува като възможност както за удължаване срока на действие на вече постановена временна мярка, така и за промяната ѝ, т.е. за заменяне на вече наложена временна мярка с друга. Удължаването на мярката очевидно е инструмент, приложим, единствено ако Съдът се е възползвал от правомощието си за определяне на срок, различен от датата на постановяване на решение по главния иск. Съществува богата съдебна практика в тази посока<sup>17</sup>, като внимание заслужава Определението на Председателя на ОС по делото *United Phosphorus/Комисия*<sup>18</sup>, който преразглежда предишно свое становище, че удължаване на временните мерки след определената дата е недопустимо и в светлината на новите обстоятелства допуска такава удължаване.

### Заклучение

Изложението позволява да бъде формулиран изводът, че ограниченията на СЕС в производството на налагане на временни мерки могат да бъдат разгледани в две посоки. От една страна, целта на производството и произтичащата от нея забрана за предрешаване на главния спор ограничават СЕС изключително много по отношение на времевите предели на мярката и приложимостта ѝ по конкретен правен спор. От друга страна, лаконичната уредба в УД е позволила на СЕС, преследвайки постигането на целта на временните мерки, да изпълни „ограничителната рамка“ със съдържание. Развитието в практиката на редица критерии за допустимост и основателност на исканията на страните по чл. 278 и чл. 279 от ДФЕС, еволюцията и прецизирането на тези критерии и отстояването на широката дискреция в процедурата е превърнало временните мерки в ефективен и полезен инструмент на правото на ЕС.

### БИБЛИОГРАФИЯ

- Сталев, Ж., Огн. Стамболиев, Ан. Мингова, В. Попова, Р. Иванова. Българско гражданско процесуално право, 9-то прераб. и доп. изд., С.: Сиела, 2012. // *Stalev, Zh., Ogn. Stamboliev, An. Mingova, V. Popova, R. Ivanova.* *Balgarsko grazhdansko protsesualno parvo.* S.: Ciela, 2012.
- De la Torre, F. C. *Interim measures in Community courts: recent trends.* // *Common market law review*, 44, 2007.
- Lenaerts, Koen; Maselis, Ignace; Gutman, Kathleen. *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014.

<sup>17</sup> Вж. Определение от 02.10.2003 г., Комисия/Австрия, C-320/03 R, EU:C:2003:543; Определение от 29.09.1999 г., *Emesa Sugar/Комисия*, T-44/98 R II, EU:T:1999:240.

<sup>18</sup> Определение от 15.01.2010 г., *United Phosphorus/Комисия*, T-95/09 R II, непубликувано, EU:T:2010:14 и Определение от 25.11.2010 г., *United Phosphorus/Комисия*, T-95/09 R III, EU:T:2010:483 т. 19.