ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н P. MENGOZZI
представено на 15 септември 2009 година [1]

I — Въведение

1. С жалбата си Internationaler Hilfsfonds eV, неправителствена организация, действаща в областта на хуманитарната помощ, иска основно Съдът да отмени, от една страна, Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 5 юни 2008 г. [2] (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което Първоинстанционният съд отхвърля като недопустима нейната жалба срещу решение, за което се твърди, че се съдържа в писмо на Комисията от 14 февруари 2005 г., отказващо ѝ достъп до някои документи, и от друга страна, посоченото решение, като се произнесе окончателно по съществото на спора.

II — Правна уредба

А — *Общностна правна уредба относно публичния достъп до документите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията*

2. Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията [3] определя принципите, условията и ограниченията на правото на достъп до документите на тези институции, предвидено в член 255 ЕО. Този регламент се прилага от 3 декември 2001 г.

3. Съгласно член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001 достъпът до документ, съдържащ становища, предназначени за вътрешно ползване в рамките на предварителни обсъждания и консултация в рамките на съответната институция, се отказва дори след вземане на решението в случаите,

1 — Език на оригиналния текст: френски.
2 — Internationaler Hilfsfonds/Комисия (Т-141/05).
3 — ОВ L 145, стр. 43, Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76.

когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция, освен ако повисш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

4. Съгласно член 6, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 заявленията за достъп до документ се формулират в писмена форма, включително и с електронни средства, без заявителят да е длъжен да мотивира заявката си.

5. В това отношение Регламент № 1049/2001 прави разграничение между обработването на първоначални заявления и на потвърдителни заявления.

6. Що се отнася до обработването на първоначални заявления, член 7, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1049/2001 предвиждат:

„1. Заявление за достъп до документ се разглежда […] по най-бързия начин. Уведомление за получаване се изпраща на заявителя. В рамките на петнадесет работни дни от регистрацията на заявлението институцията или разрешава достъп до искания документ и го предоставя в същия срок […] в съответствие с член 10, или в писмен отговор съобщава на заявителя мотивите за пълния или частичния отказ, като го информира и за правото му да представи потвърждение на заявката в съответствие с параграф 2 от настоящия член.

2. В случай на пълен или частичен отказ заявителят може в срок от петнадесет работни дни след получаване на отговора на институцията да внесе потвърждение на заявлението с цел тя да преразгледа своята позиция по въпроса“.

7. Що се отнася до обработването на потвърдителни заявления, член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 гласи:

„Потвърдителните заявления се разглеждат по най-бързия начин. В рамките на петнадесет работни дни от регистрирането на такова заявление институцията разрешава достъп до искания документ и го предоставя в същия срок, в съответствие с член 10, или в писмен отговор излага мотивите за пълния или частичния отказ на достъп. В случай на пълен или частичен отказ на достъп до документа институцията инфор-

мира заявителя за способите за обжалване, на които има право, а именно обжалване пред съда и/или подаване на жалба до Омбудсмана, съгласно условията, установени в членове 230 [ЕО] и 195 [ЕО]“.

8. Освен това съгласно член 2, първа и втора алинея от приложението към Решение 2001/937/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията от 5 декември 2001 г. за изменение на нейния процедурен правилник [4] всяко заявление за достъп до определен документ се изпраща по поща, факс или електронна поща, адресирано до генералния секретариат на Комисията, до съответната генералната дирекция или компетентна служба. Освен това Комисията отговаря на заявленията за достъп, били те първоначални или потвърждения на заявленията, в срок от петнадесет работни дни от датата на регистрация на заявлението. В случай на комплексни или обемисти заявления този срок може да се удължи с петнадесет работни дни. Всяко удължаване на срока трябва да бъде обосновано и трябва да бъде съобщено предварително на заявителя.

9. Що се отнася до обработването на първоначални заявления, член 3 от приложението към Решение 2001/937 предвижда, че заявителят се информира за хода на своята заявка било от генералния директор или началника на компетентната служба, било от назначения за тази цел директор в генералния секретариат, или от служителя, назначен за тази цел. Освен това посочената разпоредба предвижда, че всеки отговор, дори и отчасти отрицателен, трябва да информира заявителя за правото му да представи в срок от петнадесет работни дни от датата на получаване на отговора потвърждение на заявлението пред генералния секретар на Комисията.

10. Що се отнася до обработването на потвърдителни заявления, член 4 от приложението към Решение 2001/937 гласи, че правомощието за вземане на решения относно потвърждения на заявленията се делегира на генералния секретар, подпомаган от генералната дирекция или компетентната служба. Посоченият член предвижда също, че решението се взема от генералния секретар след съгласието на правната служба. Решението се съобщава на заявителя в писмен вид, когато е уместно — чрез електронни средства, като и заявителят се информира за правото му на обжалване пред Първоинстанционния съд или на депозиране на жалба пред Европейския омбудсман.

Б — *Общностна правна уредба относно жалбите до Европейския омбудсман*

11. Член 195, параграф 1, втора алинея ЕО предвижда:

„В съответствие със своите функции омбудсманът извършва разследвания, които счита за обосновани, или по собствена инициатива, или въз основа на

4 — ОВ L 345, стр. 94; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 148.

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".

12. В съответствие с член 2, параграф 6 от Решение 94/262/ЕОВС, ЕО, Евратом на Европейския парламент от 9 март 1994 година относно правилата и общите условия за изпълнението на функциите на омбудсмана [5], изменено с Решение 2002/262/ЕО, ЕОВС, Евратом на Европейския парламент от 14 март 2002 година [6] (наричано по-нататък „Решение 94/262"), подадените до Европейския омбудсман жалби не спират сроковете за обжалване при административни или съдебни производства. Съгласно разпоредбите на параграф 7 от същия член, когато Омбудсманът, поради висящо или приключило съдебно производство, отнасящо се до представените пред него факти, трябва да обяви жалбата за недопустима или да прекрати разглеждането ѝ, резултатите от всички проведени преди това от него проверки се изпращат в архив.

5 — ОВ L 113, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 132.

6 — ОВ L 92, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 189.

13. Член 6 от Решение на Европейския омбудсман от 8 юли 2002 г. за приемане на разпоредби за прилагане на Решение 94/262, изменено на 5 април 2004 г., озаглавен „Приятелско решение", предвижда:

„6.1 Ако омбудсманът установи случай на лошо [администриране], той осъществява максимално сътрудничество със заинтересуваната институция при намирането на приятелско решение за преустановяване на [лошото администриране] и удовлетворяване на жалбоподателя.

6.2 Ако омбудсманът счита, че това сътрудничество е било успешно, той приключва случая с мотивирано решение. Омбудсманът уведомява жалбоподателя и заинтересуваната институция за взетото от него решение.

6.3 Ако омбудсманът счита, че е невъзможно да се постигне приятелско решение или че търсенето на такова решение е било неуспешно, той приключва случая с мотивирано решение, което може да включва критична бележка, или изготвя доклад, съдържащ проект на препоръки."

14. Член 8 от Решението на Европейския омбудсман от 8 юли 2002 г., изменено на 5 април 2004 г., озаглавен „Доклади и препоръки“, гласи:

„8.1 Омбудсманът изготвя доклад, съдържащ проекти на препоръки към заинтересуваната институция, ако счита, че:

а) заинтересуваната институция може да преустанови случая на лошо [администриране] или

б) случаят на [лошо администриране] има общозначими последици.

8.2 Омбудсманът изпраща екземпляр от доклада и проектите на препоръки до заинтересуваната институция и жалбоподателя.

8.3 Заинтересуваната институция изпраща до омбудсмана подробно становище в срок от три месеца. Становището може да се състои в приемане на решението на омбудсмана и да съдържа описание на предприетите мерки за изпълнение на проектите на препоръки.

8.4 Ако омбудсманът не счита подробното становище за удовлетворително, той може да изготви специален доклад до Европейския парламент във връзка със случая на лошо [администриране]. Докладът може да съдържа препоръки. Омбудсманът изпраща екземпляр от доклада до заинтересуваната институция и жалбоподателя.“

III — Обстоятелства, предхождащи спора, искания на страните и производство пред Съда

15. През 1998 г. жалбоподателят подписва с Комисията договор LIEN 97-2011 за съвместно финансиране на програма за медицинска помощ, която организира в Казахстан.

16. След едностранното прекратяване на договора LIEN 97-2011 от Комисията и нейното искане за възстановяването на изплатените по него суми, срещу които на 7 март 2002 г. жалбоподателят подава жалба до Европейския омбудсман, на 9 март 2002 г. той подава заявление до Комисията за получаване на достъп до документите относно посочения договор.

17. На 8 юли 2002 г. Комисията изпраща на жалбоподателя списък с документите, които се съдържат в четири досиета. Позовавайки се на член 4, параграф 3 от Регламент № 1049/2001, тя отхвърля заявлението на жалбоподателя, доколкото то се отнася до някои от документите, които се съдържат в първите три досиета, и до всички документи, които се съдържат в четвъртото досие.

18. С писмо от 11 юли 2002 г. жалбоподателят иска от председателя на Комисията да се получи пълен достъп до документите относно договор LIEN 97-2011.

19. С писмо от 26 юли 2002 г. Комисията отговаря на жалбоподателя, като препраща към писмото си от 8 юли 2002 г.

20. На 26 август 2002 г. жалбоподателят се запознава с досиетата, до които Комисията е приела да му предостави достъп.

21. През март 2003 г. Омбудсманът прекратява производството по жалбата на жалбоподателя, подадена на 7 март 2002 г. във връзка с едностранното прекратяване на споменатия договор от Комисията и поисканото от нея възстановяване на изплатените по него суми. Той по-специално стига до извода, че между Комисията и жалбоподателя, изглежда, е намерено приятелско решение.

22. В началото на октомври 2003 г. Комисията и жалбоподателят обаче установяват, че не са в състояние да постигнат такова приятелско решение.

23. На 6 октомври 2003 г. жалбоподателят сезира Омбудсмана с жалба, в която се оплаква от отказа на Комисията да му предостави пълен достъп до документите относно договор LIEN 97-2011.

24. На 15 юли 2004 г. Омбудсманът изпраща до Комисията проект на препоръка, в която установява, че последната не е обработила коректно представеното от жалбоподателя заявление за пълен достъп до документите относно договор LIEN 97-2011, като приканва тази институция да преразгледа заявлението. Освен това той препоръчва на Комисията да предостави достъп до посочените документи, освен ако може да докаже, че отказът за достъп до тях съответства на някое от предвидените с Регламент № 1049/2001 изключения.

25. На 12 октомври 2004 г. Комисията изпраща на Омбудсмана подробно становище, с което го информира, че приема неговия проект на препоръка и е преразг-

гледала представеното от жалбоподателя заявление за получаване на достъп до документите относно договор LIEN 97-2011. Въпреки това ново разглеждане тя все пак поддържа отказа си да предостави на жалбоподателя достъпа до документите, до които и по-рано му е отказала достъп, с изключение на пет от документите, преписи от които са добавени към становището.

26. На 14 декември 2004 г. Омбудсманът приема окончателно решение относно подадената от жалбоподателя на 6 октомври 2003 г. жалба. В заключение Омбудсманът прави критична бележка относно административната практика на Комисията в конкретния случай. По този повод той установява, че обстоятелството, че тя не е изложила валидни причини, които да могат да обосноват отказа ѝ да предостави достъп на жалбоподателя до няколко документа относно договор LIEN 97-2011, представлява случай на лошо администриране. Въпреки това, като счита, че Европейският парламент не може да вземе мерки, които да подкрепят становището му и това на жалбоподателя по тази преписка, Омбудсманът не смята за необходимо да изпрати специален доклад до Парламента и решава да прекрати процедурата във връзка с жалбата на жалбоподателя.

27. На 22 декември 2004 г., позовавайки се на изводите на Омбудсмана в решението му от 14 декември 2004 г., жалбоподателят изпраща заявление до Комисията за пълен достъп до документите относно договор LIEN 97-2011.

28. На 14 февруари 2005 г. в отговор на посоченото заявление директорът на дирекция „Подкрепа при операциите“ на Службата за сътрудничество EuropeAid изпраща на адвоката на жалбоподателя писмо, в което посочва, че след като приеме становище във връзка с решението на Омбудсмана от 14 декември 2004 г., Комисията възнамерява да не предостави достъп до документите, попадащи под действието на режима във връзка с изключенията, предвидени от Регламент № 1049/2001, с изключение на документите, предоставени на разположение на 26 август 2002 г., както и на петте документа, приложени към подробното становище от 12 октомври 2004 г., чието съдържание е препратено на жалбоподателя.

29. С жалба, подадена до Първоинстанционния съд на 11 април 2005 г., жалбоподателят иска отмяна на решението, за което се твърди, че се съдържа в писмото от 14 февруари 2005 г.

30. В обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд приема главно, че писмото от 14 февруари 2005 г. представлява акт, който напълно потвърждава решението от 26 юли 2002 г., което е станало окончателно по отношение на жалбоподателя, и че поради това жалбата срещу този акт трябва да се обяви за недопустима. В това отношение Първоинстанционният съд по-специално отхвърля твърдението на жалбоподателя, че заключенията на Омбудсмана в решението му от 14 декември 2004 г., както и ходът и резултатите от разследването, извършено от Омбудсмана при обработването на жалбата на жалбоподателя, представляват нови обстоятелства, даващи възможност

за възстановяване на сроковете за обжалване. Първоинстанционният съд също установява, че решението, за което се твърди, че се съдържа в писмото от 14 февруари 2005 г., не е предшествано от преразглеждане на положението на жалбоподателя.

31. По съображения за изчерпателност Първоинстанционният съд счита, че дори да се предположи, че писмото от 14 февруари 2005 г. не представлява напълно потвърдителен акт на решението от 26 юли 2002 г., жалбата, подадена от жалбоподателя срещу този акт, била предсрочна, доколкото същият представлявал само отговор на първоначално заявление по смисъла на член 7, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, в резултат на който жалбоподателят е трябвало да подаде потвърдително заявление по смисъла на член 7, параграф 2 от споменатия регламент.

32. Поради това Първоинстанционният съд обявява жалбата за недопустима и осъжда жалбоподателя да понесе направените във връзка с производството съдебни разноски.

33. На 7 август 2008 г. жалбоподателят подава жалба в секретариата на Съда срещу обжалваното съдебно решение. Като главно искане той моли Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да отмени решението, съдържащо се в писмото от 14 февруари 2005 г., и да се произнесе окончателно по същество, както и да осъди Комисията да заплати всички съдебни разноски. При условията на евентуалност жалбоподателят иска от Съда да върне делото за ново разглеждане на Първоинстанционния съд.

34. В писмения си отговор Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата като частично недопустима и частично неоснователна, както и да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски във връзка с производството през тази инстанция.

35. Жалбоподателят и Комисията са изслушани от Съда по време на заседанието от 30 юни 2009 г. За нуждите на съдебното заседание страните са приканени да се съсредоточат най-вече върху последиците от липсата на предвиденото в член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 посочване на способите за обжалване в решение, с което се отхвърля заявление за достъп до документи, и по-специално върху въпроса дали срещу такова решение започват да текат сроковете за обжалване, както и върху приложимостта в рамките на Регламент № 1049/2001 на съдебната практика относно допустимостта на жалба за отмяна, подадена срещу акт, с който напълно се потвърждава необжалван в срок предходен акт.

IV — Правен анализ

A — *Предварителни съображения*

36. В подкрепа на исканията си за отмяна на обжалваното съдебно решение жалбо-

подателят сочи три правни основания за обжалване, съответно изведени от неправилна правна квалификация на писмото от 26 юли 2002 г., съгласно която се приема, че то съдържа обжалваемо решение, от неправилна правна квалификация на писмото от 14 февруари 2005 г., съгласно която се приема, че то представлява чисто потвърдителен акт, и от неправилно тълкуване на член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

37. Важно е да се отбележи, че първите две правни основания, посочени от жалбоподателя, са насочени срещу главната преценка на Първоинстанционния съд, че обжалваният в първоинстанционното производство акт представлява акт, с който напълно се потвърждава решението, съдържащо се в писмото от 26 юли 2002 г.

38. За сметка на това третото правно основание се отнася до преценката, направена „по съображения за изчерпателност“ от Първоинстанционния съд, установяваща, че жалбата е предсрочна и основаваща се на диаметрално противоположна на главния анализ на Първоинстанционния съд предпоставка, а именно че обжалваният в първоинстанционното производство акт не представлява напълно потвърдителен акт.

39. В този смисъл посочената втора част от съображенията на Първоинстанционния съд е изготвена не толкова по съображения за изчерпателност, а по-скоро като алтернатива в хипотезата — както поддържа жалбоподателят — че обжалваният акт не може да се квалифицира като напълно потвърдителен акт.

40. Макар прилагането на подобна правораздавателна техника да не е напълно лишено от основание за критика, доколкото по-специално от него личи известно колебание на съда по съществото на спора относно правилната правна квалификация, която да се даде на общностния акт, само по себе си то не би могло да съставлява достатъчно основание за отмяна на обжалваното съдебно решение, особено когато втората част от съображенията на Първоинстанционния съд, както в случая, имат за цел да отговорят на доводите, изложени от жалбоподателя в подкрепа на допустимостта на първоинстанционната му жалба.

41. Що се отнася до настоящото производство, както основателно посочва Комисията в писмения си отговор на жалбата, дори да се допусне, че е необходимо да се отхвърли преценката на Първоинстанционния съд по главното искане, все пак, за да може жалбата да доведе до отмяна на обжалваното съдебно решение и до установяване на допустимостта на първоинстанционната жалба от Съда, съдът в производството по обжалване непременно би трябвало да уважи третото правно основание за обжалване.

42. Обратно, ако третото правно основание за обжалване бъде отхвърлено, независимо от съдбата на първите две правни основания за обжалване Съдът би могъл единствено да заключи, че обявената недопустимост на първоинстанционната жалба е основателна.

43. Поради това считам, че преди всичко следва да се разгледа третото правно основание за обжалване. Само ако това правно основание бъде уважено, Съдът ще трябва да проверява основателността най-малко на едно от останалите две правни основания за обжалване.

44. Още сега обаче ще отбележа, че според мен третото правно основание за обжалване би трябвало да се отхвърли, поради което би трябвало да се отхвърли и жалбата. Следователно ще разгледам първото и второто правно основание за обжалване единствено при условията на евентуалност.

Б — *Главно изложение по третото правно основание за обжалване, изведено от неправилно тълкуване на член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001*

1. Доводи на страните

45. Жалбоподателят най-напред отбелязва, че изложените в точки 105—108 от обжалваното съдебно решение съображения потвърждават застъпваната от него позиция в първоинстанционното производство, че подаденото на 22 декември 2004 г. заявление за достъп трябва да се счита за първоначално заявление по смисъла на член 7, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, което е напълно ново, а впрочем се третира и от Комисията по този начин. Все пак жалбоподателят не разбира как Първоинстанционният съд е могъл да заключи в точки 109 и 110 от обжалваното съдебно решение, че отговорът в обжалвания акт представлява първоначален отговор, срещу който жалбоподателят е трябвало да подаде потвърдително заявление по смисъла на член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001, а не направо жалба до Първоинстанционния съд по силата на член 230 ЕО. По мнение на жалбоподателя предвид ясния и окончателен отговор, съдържащ се в писмото от 14 февруари 2005 г., е безполезно той да бъде принуждаван да подаде ново потвърдително заявление в Комисията, което единствено би му загубило време и би довело до допълнителни разходи за адвокати. Освен това той поддържа, че член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 въвежда факултативно правило и предвид обстоятелствата по случая не е бил длъжен да подава ново потвърдително заявление. Все в този смисъл жалбоподателят упреква Първоинстанционния съд, че е допуснал процесуална грешка, като е отхвърлил молбата му за допълване на доклада за съдебното заседание от 1 февруари 2007 г. с довода, изведен от факултативния характер на разпоредбите на член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001.

46. Комисията предлага отхвърляне на това правно основание, като подчертава, от една страна, че жалбоподателят признава липсата на подадено потвърдително заявление по смисъла на Регламент № 1049/2001, и от друга страна, че първоначалният отговор по смисъла на член 7, параграф 1 от споменатия регламент не представлява обжалваем акт.

2. Съображения

47. В самото начало ще спомена, както вече заявих, че предпоставката относно съображенията на Първоинстанционния съд в точки 103—110 от обжалваното съдебно решение се основава на хипотезата, че обжалваният в първоинстанционното производство акт (писмото от 14 февруари 2005 г.) не представлява акт, с който напълно се потвърждава решението, съдържащо се в писмото от 26 юли 2002 г., както впрочем поддържа жалбоподателят. Последният всъщност твърди пред Първоинстанционния съд (и продължава да поддържа твърдението си пред Съда в рамките на настоящото производство по обжалване), че заявлението за достъп до документите относно договор LIEN 97-2011, което подава на 22 декември 2004 г. на Комисията, представлява първоначално (напълно ново) заявление по смисъла на член 7, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 [7].

48. Ще отбележа, че както в първоинстанционното производство, така и в рамките на настоящото производство по обжалване жалбоподателят изобщо не основава твърденията си чисто и просто на отхвърлянето *в контекста на Регламент № 1049/2001* на релевантността на практиката на Съда във връзка с недопустимостта на жалба, насочена срещу акт, с който напълно се потвърждава необжалван в установените срокове предходен акт. Напротив, той по-скоро приема приложимостта на тази съдебна практика в рамките на Регламент № 1049/2001, но същевременно твърди, че *с оглед на обстоятелствата по случая* обжалваният акт не би могъл да се квалифицира като акт, с който *напълно* се потвърждава решението, съдържащо се в писмото от 26 юли 2002 г.

49. В точки 103—110 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд не се произнася по конкретните съображения, с оглед на които жалбоподателят твърди, че обжалваният акт не представлява акт, с който напълно се потвърждава решението, съдържащо се в писмото от 26 юли 2002 г., а се ограничава само да допусне, че това е така, за да провери дали все пак обжалваният акт може да бъде предмет на съдебно обжалване, както твърди жалбоподателят. Според мен сам по себе си този подход не може да се отхвърли, тъй като съдът по съществото на спора е задължен да се произнесе не по всички обстоятелства на спора, а единствено по онези от тях, които имат основно за решаването му значение, като по-специално се имат предвид доводите на страните и доброто правораздаване [8].

50. С оглед на изложеното е важно да се напомни, че в преценката си, изложена

7 — Въпреки че в отговор на писмен въпрос, отправен до жалбоподателя по силата на член 54а от Процедурния правилник на Съда, той засвидетелства „готовност“ Съдът да приеме заявлението от 22 декември 2004 г. за потвърдително заявление, макар да не следва структурата и да влиза в противоречие с доводите му в подкрепа на третото правно основание по жалбата, този отговор е формулиран единствено в случай че това би било „полезно за правораздаването“ и „при условията на евентуалност“, като същият не е изтъкван отново по време на заседанието пред Съда. При тези условия се оказва трудно този отговор да се приеме дори за довод, изложен в подкрепа на настоящото правно основание по жалбата.

8 — В този смисъл Съдът приема на това основание, че Първоинстанционният съд може да се произнесе по съществото на спор, без дори да се произнася по възражение за недопустимост, стига да бъде постановено, че искът или жалбата при всички случаи са неоснователни (вж. Решение от 26 февруари 2002 г. по дело Съвет/Boehringer, C-23/00 P, Recueil, стр. I-1873, точка 52), като самият Съд също прилага тази практика (вж. Решение от 23 март 2004 г. по дело Франция/Комисия, C-233/02, Recueil, стр. I-2759, точка 26).

в точки 105—110 от обжалваното съдебно решение, Първоинстанционният съд по същество установява, че жалбата за отмяна на обжалвания акт е подадена предсрочно, доколкото този акт единствено подготвя предстоящия окончателен акт.

51. В това отношение от съдебната практика е видно, че при актове или решения, чието изготвяне се извършва на няколко етапа, по-специално след вътрешна процедура, подлежащи на оспорване актове по принцип са само мерките за окончателно определяне на становището на институцията в края на тази процедура, с изключение на временните мерки, чиято цел е да подготвят окончателното решение [9].

52. Обратно — формата, в която е взет даден акт или решение, по принцип е без значение за допустимостта на жалба за отмяна, а квалификацията на обжалваемия акт зависи от самата му същност, както и от намерението на неговите автори [10].

53. Що се отнася до административното производство за достъп до документи, уредено с Регламент № 1049/2001, същото протича в рамките на два последователни етапа в съответствие с членове 7 и 8 от посочения регламент [11].

54. Посоченият член 7 урежда обработването на първоначалните заявления. Отговорът на такова заявление, който съдържа пълен или частичен отказ да се предостави достъп до исканите документи (или липсата на отговор в изисквания от член 7 от Регламент № 1049/2001 срок), може да бъде предмет на потвърдително заявление, с което се иска институцията да *преразгледа позицията си*. В приложение на член 8 от Регламент № 1049/2001 пълният или частичен (изричен или мълчалив) отказ да се предостави достъп до документите, поискани с потвърдително заявление, дава право на заявителя да подаде жалба по съдебен ред срещу институцията съгласно условията, предвидени в член 230 ЕО.

55. Оттук следва, както Първоинстанционният съд правилно установява в точка 104 от обжалваното съдебно решение, че единствено отговорът на потвърдително заявление може да породи правни последици, годни да засегнат интересите на заявителя, и поради това да бъде предмет на жалба за отмяна по силата на член 230 ЕО.

56. Тази преценка не се обезсилва от твърдението на жалбоподателя, че член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 предвиждал само възможност за подаване

9 — Вж. по-специално Решение от 11 ноември 1981 г. по дело IBM/Комисия (60/81, Recueil, стр. 2639, точка 10), Решение от 22 юни 2000 г. по дело Нидерландия /Комисия (C-147/96, Recueil, стр. I-4723, точка 27) и Решение от 17 юли 2008 г. по дело Athinaïki Techniki/Комисия (C-521/06 P, Сборник, стр. I-5829, точка 42).

10 — Вж. в този смисъл Решение по дело Athinaïki Techniki/Комисия, посочено по-горе (точки 42 и 43).

11 — Вж. също съображение 13 от Регламент (ЕО) № 1049/2001.

на потвърдително заявление. Всъщност, макар да е правилно твърдението, че Регламент № 1049/2001 не е имал за цел да задължи всеки заявител да подава потвърдително заявление, оставяйки му в този смисъл избора дали да обжалва, или не в рамките на административното производство „позицията“, заета от институцията в отговора ѝ на първоначалното заявление, то посоченият регламент недвусмислено подчинява допустимостта на жалбата за отмяна, в съответствие с член 230 ЕО, на изчерпването на двата етапа на административното производство.

57. Освен това и въпреки че жалбоподателят не заявява това недвусмислено, от текста на обжалвания акт и от намеренията на неговия автор е видно, че в точка 109 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд всъщност правилно приема, че този акт е отговор на първоначално заявление по силата на член 7, параграф 1 от Регламент № 1049/2001. В допълнение, въпреки че в рамките на производството по обжалване Съдът не може да преценява отново фактите, ще отбележа, че в рамките на третото правно основание за обжалване жалбоподателят по никакъв начин не упреква Първоинстанционния съд, че е изопачил представените пред него факти.

58. Впрочем жалбоподателят не би могъл да твърди, без да опорочи доводите си с явно противоречие, че Първоинстанционният съд правилно приема (както по-рано е направила Комисията) представеното на 22 декември 2004 г. заявление за съвсем ново заявление за достъп до документите относно договор LIEN 97-2011 по силата на член 7, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 и същевременно, че има право да се освободи от процесуалните формалности, предвидени от същия регламент, с мотива, че те биха му причинили загуба на време и той би направил допълнителни разходи за адвокат. В допълнение, ако заявлението, представено на 22 декември 2004 г., трябва да се счита за съвсем ново заявление, както поддържа жалбоподателят, фактическите обстоятелства, които го предхождат, нямат особено значение при разглеждане на основателността на неговите доводи в подкрепа на настоящото правно основание за обжалване.

59. С оглед на изчерпателност следва да се отбележи, че заявлението от 22 декември 2004 г. е отправено до Комисията от юридическия съветник на жалбоподателя и че обжалваният в първоинстанционното производство акт му е бил пряко съобщен. Като лице, упражняващо правна професия, юридическият съветник е трябвало да прояви необходимата предпазливост, така че жалбоподателят да спази изискванията на административното производство, предпоставящи подаването на жалба за отмяна по силата на разпоредбите на Регламент № 1049/2001. Не би било оправдано да се твърди и на това основание, че процесуалните правила, предвидени с Регламент № 1049/2001, са неясни и тълкуването им е трудно, както намеква жалбоподателят по време на заседанието пред Съда.

60. Поради това считам, че в точка 110 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд съвсем правилно приема, че ако при допускане на възмож-

ността обжалваният акт да не съставлява напълно потвърдителен акт, то той съставлява отговор на първоначално заявление по смисъла на член 7, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, който не е годен предмет на жалба за отмяна по смисъла на член 230 ЕО.

61. Що се отнася до доводите на жалбоподателя, представени „за изчерпателност“, достатъчно е да се отбележи, че те не изясняват по какъв начин твърдяната процесуална грешка, допусната от Първоинстанционния съд, би могла да засегне диспозитива на обжалваното съдебно решение. Впрочем в точка 20 от своята жалба жалбоподателят изрично приема, че писмото му до Първоинстанционния съд, в което излага искането си да се вземат предвид доводите, изведени от факултативния характер на разпоредбите на член 7, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 в доклада за съдебното заседание, е приложено към материалите по делото в първоинстанционното производство. Поради това разглежданият довод действително е взет предвид от Първоинстанционния съд, както впрочем имплицитно свидетелства преценката в точка 109 от обжалваното съдебно решение, отнасящо се по същество до задължението за спазване на двуетапното административно производство, предвидено в членове 7 и 8 от Регламент № 1049/2001, преди подаването на жалба за отмяна по силата на член 230 ЕО.

62. Ето защо предлагам третото правно основание за обжалване да се отхвърли.

63. При тези условия, тъй като първата точка от диспозитива на обжалваното съдебно решение, с която първоинстанционната жалба се обявява за недопустима, според мен е основателна, не следва по-нататък да се разглеждат първото и второто правно основание за обжалване.

64. Ще разгледам тези две правни основания за обжалване единствено при условията на евентуалност, в случай че Съдът не възприеме така формулираното предложение.

В — *При условията на евентуалност по първото и второто основание за обжалване, съответно изведени от неправилна правна квалификация на писмото от 26 юли 2002 г., съгласно която се приема, че то съдържа обжалваемо решение, и от неправилна правна квалификация на писмото от 14 февруари 2005 г., съгласно която се приема, че то представлява чисто потвърдителен акт*

1. По първото правно основание за обжалване, изведено от неправилна правна квалификация на писмото от 26 юли 2002 г., съгласно която се приема, че то съдържа обжалваемо решение

а) Доводи на страните

65. Според жалбоподателя Първоинстанционният съд неправилно квалифицира писмото от 26 юли 2002 г. като отговор на

потвърдително заявление на основание член 8 от Регламент № 1049/2001, годно да бъде предмет на жалба за отмяна по силата на член 230 ЕО. Всъщност, ако Първоинстанционният съд бе отбелязал, че писмото от 26 юли 2002 г. е прието при съществени процесуални нарушения, той би трябвало да установи нищожността или несъществуването в правния мир на решението, съдържащо се в това писмо. В това отношение жалбоподателят отбелязва, че писмото от 26 юли 2002 г. не е прието от генералния секретариат на Комисията в противоречие с член 4 от приложението към Решение 2001/937, не съдържа никакви мотиви, нито указание относно наличните способи за обжалване в нарушение на член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001.

66. Комисията най-напред изразява съмнение относно допустимостта на първото правно основание за обжалване, доколкото жалбоподателят не уточнява критикуваните аспекти от съдебното решение, чиято отмяна се иска, и изглежда поне в някои отношения упреква Първоинстанционния съд в грешки при установяването или преценката на фактите, въпрос, който не попада в обхвата на контрола от страна на Съда в производството по обжалване.

67. По същество и доколкото правното основание за обжалване се ограничава до неправилната правна квалификация на писмото от 26 юли 2002 г., Комисията отхвърля доводите на жалбоподателя. На първо място, тя счита, че ако посочените от него недостатъци са съставлявали съществени процесуални нарушения, те не биха довели Първоинстанционния съд до необходимостта да установи несъществуването на решението от 26 юли 2002 г., а биха довели най-много до неговата незаконосъобразност, а оттам и до неговата обжалваемост. Именно за да изтъкне тази обжалваемост обаче, жалбоподателят имал възможност да подаде жалба срещу това решение, но той не се възползвал от нея. На второ място, Комисията счита, че дори да се допусне, че писмото от 26 юли 2002 г. не съществува в правния мир, в съответствие с член 8, параграф 3 от Регламент № 1049/2001 е щяло да бъде прието отрицателно решение с изтичането на петнадесетдневния срок, срещу което жалбоподателят би могъл да подаде жалба за отмяна. Поради това, дори и да се допусне, че Първоинстанционният съд неправилно е установил наличието на валидно изрично решение, писмото от 14 февруари 2005 г. все пак трябва да продължи да се счита за акт, с който напълно се потвърждава отрицателно (имплицитно) решение и който жалбоподателят е трябвало да обжалва в срок.

б) Съображения

68. Не се налага Съдът да отделя твърде много време на съмненията, изразени от Комисията относно допустимостта на настоящото правно основание за обжалване.

69. Всъщност, независимо от малко неясните по своя характер доводи, изложени от жалбоподателя в подкрепа на това правно основание за обжалване, според мен той идентифицира в достатъчна от правна

гледна точка степен преценките, съдържащи се в точки 79—81 от обжалваното съдебно решение, съобразно които решението от 26 юли 2002 г. съставлява увреждащ жалбоподателя акт, срещу който може да се подаде жалба за отмяна и който е станал окончателен, в такъв смисъл, че те са опорочени от грешки при прилагане на правото. Освен това, противно на твърденията на Комисията, предпоставка за критиките на жалбоподателя не е оспорването на направената от Първоинстанционния съд преценка на фактите, а непълното разглеждане на представените пред него фактически обстоятелства. Общностният съд обаче вече е приел за допустимо на етапа на обжалване правно основание, изведено от непълно разглеждане на фактите от съда по съществото на спора [12]. По аргумент за по-силното основание това трябва да се отнася и за довод в подкрепа на основание, свързано с правен въпрос.

70. Разрешението по същество на първото правно основание за обжалване би могло да се окаже по-деликатно, отколкото изглежда на пръв поглед.

71. Разбира се, твърденият пропуск от страна на Първоинстанционния съд да вземе предвид соченатa от жалбоподателя липса на мотиви в писмото от 26 юли 2002 г., без затруднения би трябвало да се обяви за неотносим. Всъщност е очевидна констатацията, че в точка 78 от обжалваното съдебно решение, която жалбоподателят не критикува, Първоинстанционният съд приема, че от самия текст на споменатото писмо, което изрично се позовава на писмото от 8 юли 2002 г., е видно, че Комисията е посочила ясно на жалбоподателя, че тя не желае да измени първоначалния си отговор. Следователно жалбоподателят не би могъл да твърди, че Първоинстанционният съд е пропуснал да вземе предвид твърдяната липса на мотиви в писмото от 26 юли 2002 г. Напротив, той разглежда внимателно дали отказът, съдържащ се в писмото от 26 юли 2002 г., е мотивиран, като изтъква именно че макар и в обобщен вид писмото посочва съображенията, накарали Комисията да откаже пълен достъп на жалбоподателя до досието относно договор LIEN 97-2011.

72. Обратно, що се отнася до другите два недостатъка, засягащи решението от 26 юли 2002 г., е безспорно, че, от една страна, то нито е прието от определения в член 4 от приложението към Решение 2001/937 компетентен орган, а именно от генералния секретар на Комисията, нито съдържа указание относно наличните способи за обжалване в противоречие със задължението на институцията по отношение на заявителя по силата на член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, и от друга страна, че Първоинстанционният съд е пропуснал да разгледа посочените недостатъци.

73. На този етап контролът от страна на Съда може да се ограничи до проверката на това дали, ако се допусне, че Първоин-

12 — Решение на Съда от 15 октомври 2002 г. по дело Limburgse Vinyl Maatschappij и др./Комисия (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P—C-252/99 P и C-254/99 P, Recueil, стр. I-8375, точки 392—406), както и Решение на Първоинстанционния съд от 19 септември 2008 г. по дело Chassagne/Комисия (T-253/06 P, точка 57).

станционният съд е разгледал двата недостатъка, засягащи решението от 26 юли 2002 г., той би стигнал до извода, че решението се оказва лишено „от правна ефикасност“, в смисъл че то трябва да се счита за нищожно или несъществуващо, както твърди жалбоподателят.

74. Според мен обаче се налага по-подробно разглеждане на правното основание за обжалване предвид отправения до Първоинстанционния съд упрек, че не е разгледал някои факти, за които обаче се твърди, че са били изложени пред него.

75. Поради това предлагам преди всичко да се провери дали Първоинстанционният съд е бил задължен да разгледа двата недостатъка, засягащи решението от 26 юли 2002 г., посочени от жалбоподателя в неговата жалба до Съда.

i) По задължението да се вземе предвид некомпетентността на органа, постановил решението от 26 юли 2002 г.

76. Безспорно във връзка с некомпетентността на органа, постановил решението от 26 юли 2002 г., е, че това оплакване не е повдигано пред Първоинстанционния съд.

77. При това положение се поставя въпросът дали Първоинстанционният съд е трябвало служебно да разгледа такава нередност.

78. Както вече имах възможност да посоча в точки 102—109 от моето заключение към Решение по дело Common Market Fertilizers/Комисия [13], правното основание, изведено от липсата на компетентност на органа, постановил акта, *по принцип* трябва да се изследва служебно от общностния съд [14], тъй като то съставлява правно основание от обществен ред. Според мен всъщност такова правно основание *по принцип* отговаря на двата основни критерия, установени от генералния адвокат Jacobs в точки 141 и 142 от неговото заключение към Решение по дело Salzgitter/Комисия [15], които позволяват да се прецени:

— „дали предназначението на нарушеното правило е да спомогне за постигането на основна цел на общностния правопорядък и дали играе значителна роля в осъществяването на тази цел“, и

— дали „нарушеното правило е установено в интерес на трети лица или на общността като цяло, а не само в интерес на пряко засегнатите лица“ [16].

13 — Решение от 13 септември 2007 г. (C-443/05 P, Сборник, стр. I-7209).

14 — Вж. в този смисъл Решение от 10 май 1960 г. по дело Германия/Върховен орган (19/58, Recueil, стр. 469, стр. 488), Решение от 30 септември 1982 г. по дело Amylum/Съвет (108/81, Recueil, стр. 3107, точка 28), както и Решение от 13 юли 2000 г. по дело Salzgitter/Комисия (C-210/98 P, Recueil, стр. I-5843, точки 56 и 57).

15 — Посочено по-горе.

16 — Както вече съм посочил в моето заключение, представено към Решение по дело Common Market Fertilizers/Комисия, посочено по-горе, за разлика от генералния адвокат Jacobs не мисля, че условието за явния характер на разглежданото нарушение на общностното право е свързано с квалификацията като правно основание от обществен ред. Това условие е по-скоро предпоставка за съществуването на задължение на общностния съд да го изследва служебно.

79. Със сигурност правилата относно компетентността целят да гарантират основна цел (или ценност) на общностния правопорядък, а именно институционалното равновесие, и обикновено се създават в интерес на общността като цяло.

80. Това не променя факта, че макар *по принцип* правното основание, изведено от липсата на компетентност на органа, постановил акта, да трябва да се разглежда служебно, най-правилният подход се изразява в казуистичната преценка — т.е. спрямо конкретното правило за компетентност, за което се предполага, че е нарушено — дали двата посочени по-горе критерия са изпълнени, включително дали вследствие на това е изпълнен критерият относно значителната роля на правилото за реализирането на съответната основна цел или ценност [17].

81. Именно в това отношение нарушеното в случая правило, по-конкретно член 4, параграф 1 от приложението към Решение 2001/937, по силата на който правомощието за отговор по потвърдителни заявления за достъп до документи е делегирано на генералния секретар, според мен няма особено значение за поддържането на институционалното равновесие. Това правило, като се има пред вид неговото правно основание, а именно член 14 от Процедурния правилник на Комисията в неговата редакция, приложима към момента на приемане на писмото от 26 юли 2002 г. [18], в по-голяма степен е част от вътрешните административно-управленски мерки на Комисията. Вследствие на това нарушаването на такова правило според мен не е сред въпросите, които Общностният съд *трябва* да разгледа служебно.

82. Оттук следва, че по мое мнение Първоинстанционният съд не допуска никаква грешка при прилагане на правото, като не разглежда служебно липсата на компетентност на органа, постановил решението от 26 юли 2002 г.

ii) По задължението да се вземе предвид липсата на указание относно способите за обжалване при приемане на решението от 26 юли 2002г.

83. Важно е да се напомни, че макар в определенията по дело Guérin automobiles/Комисия [19] Съдът да приема, че за общностните административни органи не

17 — Вж. по този въпрос Решение от 14 декември 1988 г. по дело Hecq/Комисия (280/87, Recueil, стр. 6433, точка 12), в което Съдът отказва да разгледа служебно компетентността на ръководителя на служба да приема управленски решения по отношение на длъжностно лице.

18 — Член 14 от Процедурния правилник на Комисията, влязъл в сила на 1 януари 2001 г. (ОВ L 308, 2000 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 216), гласи, че „Комисията може, при условие че е напълно спазен принципът за отговорността на колегиума, да делегира правата за приемане на управленски или административни мерки на генералните директори или ръководителите на служби от нейно име, на един или няколко от своите членове за предприемане на управленски или административни мерки, от нейно име и при условия, които тя определя“.

19 — Определение от 5 март 1999 г. (C-153/98 P, Recueil, стр. I-1441, точка 15 и C-154/98 P, Recueil, стр. I-1451, точка 15). Вж. също в този смисъл Определение от 7 декември 2004 г. по дело Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-521/03 P, точка 44).

съществува никакво общо задължение да информират страните в производствата относно способите за обжалване, на които те имат право, това твърдение все пак е в зависимост от условието за „липсата на изрична разпоредба на общностното право“.

84. Що се отнася до публичния достъп до документите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 изрично налага на съответната институция, която напълно или частично отказва достъп, да „информира заявителя за [способите за] обжалване, на които има право, а именно обжалване пред Съда и/или подаване на жалба до Омбудсмана, съгласно условията, установени в членове 230 [ЕО] и 195 [ЕО]“.

85. В случая, както вече бе посочено, Комисията следователно е трябвало да информира жалбоподателя относно способите за обжалване, на които той е имал право срещу решението от 26 юли 2002 г. при неговото приемане [20].

86. Видно от писмените изявления, представени на Първоинстанционния съд, и както Комисията приема в писмения си отговор на жалбата [21], при разглеждане на допустимостта на неговата жалба за отмяна, макар и в обобщен вид, жалбоподателят действително се основава на липсата на указание относно способите за обжалване, на които има право срещу решението от 26 юли 2002 г.

87. Вярно е, че съгласно съдебната практика Първоинстанционният съд не е задължен да отговаря в подробности на всеки изложен от някоя от страните довод, за да мотивира решението си в достатъчна от правна гледна точка степен [22].

88. Независимо от това, предвид изискването по член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, което Първоинстанционният съд не е могъл да не вземе под внимание, и на явния пропуск от страна на Комисията да посочи способите за обжалване при приемане на решението от 26 юли 2002 г., с позоваването на нередността, засягаща посоченото решение, жалбоподателят очевидно счита, че Първоинстанционният

20 — Въпросът дали това указание трябва да се съдържа в мотивите на самото решение, или в акта, с който се съобщава за решението, не е решаващ и при всички положения не се урежда от Регламент (ЕО) № 1049/2001. Обратно, от значение е информацията относно способите за обжалване да бъде съобщена в момента на пълен или частичен отказ на достъп до исканите документи.

21 — Вж. съответно точка 4 (стр. 4) от становището на жалбоподателя по възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията пред Първоинстанционния съд, и бележка под линия 2 (стр. 4) от писмения отговор на жалбата пред Съда.

22 — Вж. по-специално в този смисъл Решение от 6 март 2001 г. по дело Connolly/Комисия (C-274/99 P, Recueil, стр. I-1611, точка 121), Решение от 11 септември 2003 г. по дело Белгия/Комисия (C-197/99 P, Recueil, стр. I-8461, точка 81), както и Решение от 9 септември 2008 г. по дело FIAMM и др./Съвет и Комисия (C-120/06 P и C-121/06 P, Сборник, стр. I-6513, точка 91).

съд ще разгледа последиците, които този пропуск може да има за допустимостта на подадената пред него жалба, като ще напомня също, че тази допустимост освен това изрично се оспорва от Комисията.

89. Както обаче ще уточня по-нататък в настоящото заключение, разглеждането на тези въпроси би трябвало по-специално да накара Първоинстанционния съд да изследва евентуалната непротивопоставимост на сроковете за обжалване спрямо жалбоподателя.

90. При това положение, като не е разгледал липсата на указание относно възможните начини на обжалване на решението от 26 юли 2002 г., както от него е поискал жалбоподателят, и като поради това е пропуснал да изследва последиците, до които тази нередност може да доведе при приемането на решение, основаващо се на член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, според мен Първоинстанционният съд най-малко излага недостатъчни мотиви [23] във връзка с извода, до който достига в обжалваното съдебно решение, че решението от 26 юли 2002 г. представлява обжалваем акт, придобил окончателен характер към момента на подаване на жалбата срещу акта, приет на 14 февруари 2005 г.

91. Грешка при прилагане на правото с оглед на задължението за мотивиране, която току-що изтъкнах, според мен не може да бъде отстранена от Съда в рамките на производството по обжалване, тъй като контролът, който той извършва в случая, не се отнася изключително до чисто правни мотиви, а поне отчасти до преценката на факти, които Първоинстанционният съд не е разглеждал [24].

92. Оттук следва, че обжалваното съдебно решение би трябвало да се отмени частично, а именно доколкото, главно, с него се обявява за недопустима жалбата, подадена от жалбоподателя, поради това че е насочена срещу акт, с който напълно се потвърждава актът, приет на 26 юли 2002 г.

93. Ако Съдът сподели този подход, не би следвало по-нататък да се произнася по второто правно основание за обжалване, тъй като то не би могло да доведе до по-широка по обхват отмяна от току-що предложената [25].

23 — За всеки случай напомням вече направената от Съда констатация, че непълнотата на мотивите може, и дори трябва, да се изследва служебно от общностния съд (вж. по-специално Решение от 2 април 1998 г. по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, Recueil, стр. I-1719, точка 67, както и цитираната съдебна практика).

24 — Вж. в това отношение Решение от 9 септември 2003 г. по дело Kik/СХВП (C-361/01 P, Recueil, стр. I-8283, точка 101), Решение от 30 септември 2003 г. по дело Biret International/Съвет (C-93/02 P, Recueil, стр. I-10497, точка 60), както и по дело Biret и Cie/Съвет (C-94/02 P, Recueil, стр. I-10565, точка 63), Решение от 21 октомври 2004 г. по дело KWS Saat/СХВП (C-447/02 P, Recueil, стр. I-10107, точки 46—51) и Решение от 30 април 2009 г. по дело CAS Succhi di Frutta/Комисия (C-497/06 P, точки 57—67). Вж. също, във връзка с възможността за замяна на мотиви, точка 179 от Заключение на генералния адвокат Léger по Решение от 12 ноември 1996 г. по дело Ojha/Комисия (C-294/95 P, Recueil, стр. I-5863).

25 — Вж. по аналогия Решение от 3 юли 2003 г. по дело Chronopost и др./Ufex и др. (C-83/01 P, C-93/01 P и C-94/01 P, Recueil, стр. I-6993, точка 43).

94. При това положение би било достатъчно Съдът да се произнесе по основателността на третото правно основание за обжалване, насочено срещу преценката на Първоинстанционния съд, направена „по съображения за изчерпателност“, или поточно като алтернатива, съгласно която, ако се допусне по същество, че писмото от 14 февруари 2005 г. не представлява напълно потвърдителен акт, подадената от жалбоподателя жалба за отмяна така или иначе би се оказала преждевременна. Всъщност единствено уважаването на третото правно основание за обжалване би могло да доведе до пълната отмяна на обжалваното съдебно решение.

95. Както обаче посочих по-горе, според мен третото правно основание за обжалване трябва да се отхвърли.

96. Следователно, дори да се допусне, че Съдът разгледа първото правно основание и приеме, че решението на Първоинстанционния съд трябва да се отмени частично, изобщо не би било необходимо да се взема решение във връзка с второто правно основание за обжалване.

97. Освен това на този етап е важно да се уточни, че дори Съдът да реши да уважи първото и третото правно основание за обжалване и да счете, че може да се произнесе по допустимостта на жалбата за отмяна в първоинстанционното производство, според мен доводите на жалбоподателя, изведени от несъществуването или нищожността на писмото от 26 юли 2002 г., и дори от евентуалната непротивопоставимост на сроковете за съдебно обжалване спрямо него, не биха могли да обосноват такава допустимост.

98. Първо, що се отнася до твърдяното несъществуване на решението от 26 юли 2002 г., следва да се напомни, че съгласно утвърдената съдебна практика по принцип актовете на институциите се ползват с презумпция за законосъобразност и поради това, докато не бъдат отменени или оттеглени, те произвеждат правни последици, дори да са опорочени от нередности [26].

99. Само като изключение от този принцип актовете, опорочени от нередност, чиято тежест е толкова явна, че не може да бъде допусната от общностния правен ред, трябва да се считат за непораждащи дори и временни правни последици, т.е. те да се разглеждат като несъществуващи в правно отношение. Това изключение има за цел да запази равновесието между две основни, но понякога противоположни изисквания, на които трябва да отговаря даден правен ред, а именно стабилността на правоотношенията и спазването на законността [27].

26 — Решение от 26 февруари 1987 г. по дело Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Комисия (15/85, Recueil, стр. 1005, точка 10), Решение от 15 юни 1994 г. по дело Комисия/BASF и др. (C-137/92 P, Recueil, стр. I-2555, точка 48), Решение от 8 юли 1999 г. по дело Chemie Linz/Комисия (C-245/92 P, Recueil, стр. I-4643, точка 93), както и Решение от 5 октомври 2004 г. по дело Комисия/Гърция (C-475/01, Recueil, стр. I-8923, точка 18).

27 — Решение по дело Комисия/BASF и др., посочено по-горе (точка 49), Решение по дело Chemie Linz/Комисия, посочено по-горе (точка 94), както и Решение по дело Комисия/Гърция, посочено по-горе (точка 19).

100. Тежестта на последиците, които са свързани с констатирането на несъществуването на даден акт на институциите на Европейската общност, по съображения за правна сигурност изисква тази констатация да се прави само в съвсем крайни хипотези [28].

101. В този смисъл Съдът отказва да приеме за несъществуващи в правно отношение решения, засегнати от нередности, които се изразяват в липсата на удостоверяване на акта и/или на компетентност на органа, който го е постановил [29].

102. В случая, в светлината на току-що припомнената съдебна практика, нередността, засягаща писмото от 26 юли 2002 г., свързана с липсата на указание относно способите за обжалване, според мен не се отличава с толкова очевидна тежест, която не би могла да бъде понесена от общностния правов ред, че да доведе до несъществуването в правно отношение на посоченото писмо.

103. Обратно, и на второ място, както правилно поддържа Комисията, тази нередност би могла да се критикува в рамките на жалба за отмяна по силата на член 230 ЕО срещу решението, съдържащо се в писмото от 26 юли 2002 г., на основание нарушението на член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001.

104. Същевременно е безспорно, че жалбоподателят не се е възползвал от тази възможност срещу посоченото писмо, не поради това че не е бил запознат със способите за съдебно обжалване, които е трябвало да бъдат посочени при приемане на решението от 26 юли 2002 г. в съответствие с член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, а основно по съображения за целесъобразност, както жалбоподателят посочва за първи път в точка 10 от своята жалба [30].

105. Освен това, дори да се допусне, че твърдяният недостатък е могъл, без да излезе извън рамките на спора, сам по себе си да доведе до отмяна на решението от 26 юли 2002 г. [31], общностният съд все пак не би могъл да обяви за нищожно посоченото решение в рамките на жалба, изключително насочена срещу писмото от 14 февруари 2005 г.

28 — Решение по дело Комисия/BASF и др., посочено по-горе (точка 50), Решение по дело Chemie Linz/Комисия, посочено по-горе (точка 95), както и Решение по дело Комисия/Гърция, посочено по-горе (точка 20).

29 — Вж. в това отношение Решение по дело Комисия/BASF и др., посочено по-горе (точки 48—53), както и Решение от 30 януари 2002 г. по дело Италия/Комисия (C-107/99, Recueil, стр. I-1091, точка 45).

30 — Всъщност в тази точка жалбоподателят посочва, че „според [него] проведеното от омбудсмана разследване би дало по-добри резултати в по-кратък срок, отколкото производството пред Първоинстанционния съд в Люксембург, което, както сочи опитът, е продължително“.

31 — Само ще напомня, че по силата на член 231 ЕО, ако искът или жалбата са обосновани, Съдът обявява атакувания акт за недействителен.

106. Накрая, на трето място, не мисля, че в случая е възможно да се установи и друга последица от липсата на информация относно способите за обжалване при приемане на решението от 26 юли 2002 г., а именно непротивопоставимостта на сроковете за обжалване.

107. Действително националното право на определен брой държави членки санкционира пропуска да се посочат способите за обжалване от страна на администрацията не с незаконосъобразност на съответното решение, а с непротивопоставимост на сроковете за съдебно обжалване, които текат по отношение на спорния административен акт [32]. В този смисъл най-общо това разрешение позволява на националния съд да не приеме жалбата за преклудирана, ако администрацията не е изпълнила задължението си да предостави информация относно способите за обжалване на адресата на акта. Такава санкция по принцип е предвидена изрично със закон или в акт с общо приложение, но тя може да се изведе и по пътя на съдебното тълкуване.

108. Може да се възрази обаче, че в общностното право нито Договорът, нито Регламент № 1049/2001 предоставят на общностния съд изрична компетентност да санкционира липсата на информация относно способите за обжалване, които са на разположение срещу решение, с което се отказва достъп до документи, с непротивопоставимостта на сроковете за обжалване по отношение на адресата на това решение.

109. Същевременно според мен възлагането на подобна компетентност може да се изведе от системата от начини на обжалване, предвидена от Договора за ЕО, и по-специално от компетентността, възложена на Съда по силата на член 230 ЕО, и от изискването, записано в член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001. Всъщност да се приеме възможността общностният съд да установява непротивопоставимост на сроковете за обжалване, когато общностната администрация не е информирала адресата относно способите за обжалване, на които той има право срещу решение, с което се отказва достъп до документи, означава на частноправните субекти да се предостави възможност да искат контрол за законосъобразност на действията на общностните институции в тази област, като по този начин се гарантира правото на съд на тези субекти.

110. В този смисъл, в крайна сметка не става дума на общностния съд да се предостави допълнително основание за компетентност, а да му се даде възможност да упражнява пълен контрол за законосъобразност на актовете, приемани от общностните институции при прилагането на Регламент № 1049/2001.

111. В заседанието пред Съда Комисията също извежда довод срещу установяването на непротивопоставимостта на сроковете за обжалване, поради това че съгласно член 8, параграф 3 от Регламент

32 — Без да претендирам за изчерпателност, ще посоча, че непротивопоставимостта на сроковете за обжалване по съдебен ред е възприета в германското, белгийското, датското, испанското, естонското, финландското, френското, гръцкото, италианското, люксембургското, нидерландското, полското и португалското право.

№ 1049/2001 липсата на отговор на едно потвърдително заявление в предписания срок е равностойна на мълчалив отказ, по отношение на който тече срок за съдебно обжалване. Тъй като обаче мълчаливото отрицателно решение поради самото си естество не съдържа никакво указание относно способите за обжалване, не би било оправдано от това да се направи изводът, според Комисията, че сроковете за обжалване в никакъв случай не са противопоставими на адресата на подобно решение.

112. Макар да е вярно, че този довод се отличава с известна тежест и логика, аз все пак се съмнявам, че общата последица, която трябва да се изведе от него, както изтъква и Комисията в съдебното заседание, е, че указанието относно способите за обжалване, което администрацията трябва да даде съгласно член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, може да се разглежда единствено като обикновено напомняне с информативна цел на релевантните разпоредби на Договора за ЕО, без да е възможно липсата на предоставяне на това указание да се санкционира.

113. Всъщност в административното право на някои държави членки като Френската република и Италианската република, в които е налице правното решение, според което мълчанието на администрацията след изтичането на определен срок е равностойно на отхвърляне на искането, това положение не се превърна в непреодолима пречка за въвеждането на разпоредби, които налагат на администрацията да упоменава способите за съдебно обжалване при приемане на *изрично* индивидуално решение за отказ и които санкционират липсата на такова указание с непротивопоставимостта на сроковете за обжалване.

114. По настоящото дело обаче решението от 26 юли 2002 г. действително представлява изрично решение, с което на жалбоподателя се отказва оповестяване на всички документи относно договор LIEN 97-2011.

115. Макар и при това положение според мен да няма пречка липсата на указание относно способите за обжалване при приемане на решение, постановено по силата на член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, да може да се санкционира с непротивопоставимост на сроковете за обжалване, остава открит въпросът относно автоматичния или казуистичен характер на санкцията.

116. В това отношение според мен е оправдано да се приеме съществуването на презумпция, според която трябва да се предполага, че ако не е била дадена информация за способите за обжалване, каквато се изисква от член 8, параграф 1 от Регламент № 1049/2001, заявителят не е могъл да упражни правото си на обжалване в изискванията срок. Подобна презумпция според мен е в съответствие

с целите на Регламент № 1049/2001 и се изразява в осигуряването на възможно най-широко действие на правото на публичен достъп и в улесняване на неговото упражняване от гражданите на Европейския съюз [33].

117. Считам все пак, че тази презумпция не би трябвало да бъде абсолютна. Разглеждана от съда, непротивопоставимостта на сроковете за обжалване трябва да може да не бъде прилагана в зависимост от конкретните обстоятелства във всеки отделен случай. Според мен по-специално информираността на заявителя или недвусмислено заявеното му намерение да не сочи в своя полза правото на съдебно обжалване би трябвало да представляват релевантни обстоятелства, които да се вземат под внимание [34].

118. Както е посочено в точка 104 от това заключение, в резултат от приемането на решението от 26 юли 2002 г. по настоящото дело жалбоподателят решава по свой избор да подаде жалба до Омбудсмана, което е извънсъдебен способ за обжалване, чието упоменаване също е задължително във всяко решение, с което се отхвърля потвърдително заявление за достъп до документи, а не да подаде жалба за отмяна до Първоинстанционния съд по съображения за целесъобразност, както той посочва за пръв път в точка 10 от жалбата си [35]. Следователно той е бил напълно запознат с възможността да подаде жалба за отмяна срещу решението от 26 юли 2002 г., но не се е възползвал от тази възможност.

119. С оглед на всички тези съображения считам, че първоинстанционната жалба не би могла да се обяви за допустима, поради това че пропускът да се посочат способите за обжалване при приемане на решението от 26 юли 2002 г. би довел или до несъществуването, или до нищожността на това решение, или до непротивопоставимостта на сроковете за съдебно обжалване.

120. Предвид изложените по-горе съображения не би било необходимо произнасяне по основателността на второто правно основание за обжалване. За всеки

33 — Разбира се, подобна презумпция означава, че жалбоподателят изобщо не следва да доказва евентуална извинима грешка, позволяваща му да се отклони от правилата относно сроковете за обжалване. Тази презумпция освен това означава също, че по принцип решението, прието в нарушение на задължението да се посочат способите за обжалване, не е придобило окончателен характер по отношение на заявителя. При тези условия същият има право да обжалва или потвърденото решение, или т.нар. потвърдително решение, или и двете. Вж. Решение от 11 май 1989 г. по дело Maurissen и Union syndicale/Сметна палата (193/87 и 194/87, Recueil, стр. 1045, 1075, точка 26), както и Решение от 18 декември 2007 г. по дело Weißenfels/Парламент (C-135/06 P, Сборник, стр. I-12041, точка 54).

34 — До известна степен по подобие на отказа от страна на потребителя съдът да не прилага неправомерна договорна клауза (вж. в това отношение Решение от 4 юни 2009 г. по дело Pannon GSM, C-243/08, Сборник, стр. I-4713, точка 33).

35 — Въпросът дали при съобщаване на решението от 26 юли 2002 г. жалбоподателят е бил представляван от юридически съветник се оказва спорен. Въпреки че по време на заседанието пред Съда юридическият съветник на жалбоподателя оставя такова впечатление, подобно твърдение не се подкрепя от нито едно доказателство по делото, тъй като към съответния момент съобщенията са изпращани пряко до директора на жалбоподателя.

случай обаче ще разгледам това правно основание за обжалване.

2. По второто правно основание за обжалване, изведено от неправилна правна квалификация на писмото от 14 февруари 2005 г., съгласно която се приема, че то представлява чисто потвърдителен акт и окончателен отговор на това заявление. Следователно при тези условия писмото от 14 февруари 2005 г. не може да се квалифицира като акт, с който напълно се потвърждава решението от 26 юли 2002 г. В заседанието пред Съда жалбоподателят изтъква, че при всички положения в рамките на прилагане на разпоредбите на Регламент № 1049/2001 практиката на Съда относно недопустимостта на жалба, подадена срещу акт, с който напълно се потвърждава предходен акт, който не е обжалван в срок, е ирелевантна.

а) Доводи на страните

121. На първо място, жалбоподателят е на мнение, че в точки 87—92, както и в точка 101 от обжалваното съдебно решение, Първоинстанционният съд неправилно отказва да приеме, че заключенията и резултатите от разследването, проведено от Омбудсмана, представляват нови обстоятелства, позволяващи възобновяването на сроковете за обжалване. На второ място, той твърди, че с оглед на общото поведение на Комисията е неразбираемо постановеното от Първоинстанционния съд в точки 93—100 от обжалваното съдебно решение, а именно че писмото от 14 февруари 2005 г. не е предшествано от преразглеждане на положението на жалбоподателя. Според жалбоподателя обаче било съвсем ясно, че Комисията е разгледала писмото му от 22 декември 2004 г. като съвсем ново заявление за достъп до досието относно договор LIEN 97-2011 и че след като е анализирала положението, тази институция е пожелала да даде самостоятелен

122. Комисията отхвърля критиките срещу преценките, направени от Първоинстанционния съд. Според нея Първоинстанционният съд правилно постановява в точка 86 от обжалваното съдебно решение, че решението на Омбудсмана, с което се установява случай на лошо администриране, не може да постави под съмнение окончателния характер на решението, прието от Комисията на 26 юли 2002 г. Обратното разрешение би засегнало липсата на суспензивно действие на производството по жалбата пред Омбудсмана по отношение на сроковете за съдебно обжалване. Такова разрешение също не би било съобразено с несъдебния характер на започналото пред Омбудсмана производство и с неизпълняемостта на неговите становища. Що се отнася до критерия относно липсата на преразглеждане на положението на жалбоподателя, по същество и в отговор на писмен въпрос, отправен от Съда по силата на член 54а от неговия Процедурен правилник, Комисията счита, че не е налице условие, отделно от условието за наличието на ново обстоятелство, каквото в конкретния случай липсва.

3. Съображения

а) По приложимостта, в контекста на Регламент № 1049/2001, на съдебната практика относно недопустимостта на жалба, подадена срещу акт, с който напълно се потвърждава необжалван в срок предходен акт

123. Според постоянната съдебна практика сроковете за обжалване на основание член 230 ЕО имат императивен характер и отклонение от тях не се допуска нито в полза на страните, нито на съда, тъй като тези срокове са установени с цел да осигурят яснота и сигурност на правните положения [36].

124. Освен това съгласно съдебната практика жалба за отмяна, насочена срещу решение, с което *напълно* се потвърждава необжалвано в срок предходно решение, е недопустима [37].

125. В обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд прилага тази съдебна практика, като приема, че писмото от 14 февруари 2005 г., с което се отхвърля заявлението за пълен достъп до досието относно договор LIEN 97-2011, представлява акт, с който напълно се потвърждава решението от 26 юли 2002 г.

126. Първоинстанционният съд не изразява никакво съмнение (поне изрично) относно приложимостта на тази съдебна практика в контекста на публичния достъп до документи, предвиден от Регламент № 1049/2001.

127. Както изтъкнах в точка 48 от настоящото заключение, в жалбата си жалбоподателят критикува Първоинстанционния съд заради това, че неправилно прилага съдебната практика относно напълно потвърдителния акт, а не заради това, че я приема за релевантна в рамките на прилагането на разпоредбите на Регламент № 1049/2001.

128. Разбира се, жалбоподателят възразява срещу отказа на Първоинстанционния съд да приеме, че заявлението, отправено на 22 декември 2004 г., представлява съвсем ново заявление, макар същевременно Комисията да го счита за такова в отговора си от 14 февруари 2005 г. [38]

36 — Вж. в това отношение Решение от 23 януари 1997 г. по дело Coen (C-246/95, Recueil, стр. I-403, точка 21) и Определение от 8 декември 2005 г. по дело Campailla/Комисия (C-210/05 P, точка 28).

37 — Вж. по-специално Решение от 25 октомври 1977 г. по дело Metro SB-Großmärkte/Комисия (26/76, Recueil, стр. 1875, точка 4), Решение от 15 декември 1988 г. по дело Irish Cement/Комисия (166/86 и 220/86, Recueil, стр. 6473, точка 16), Решение от 11 януари 1996 г. по дело Zunis Holding и др./Комисия (C-480/93 P, Recueil, стр. I-1, точка 14), както и Решение от 9 декември 2004 г. по дело Комисия/Greencore (C-123/03 P, Recueil, стр. I-11647, точка 39).

38 — Както вече посочих, в алтернативно направената преценка, съдържаща се в точки 103—110 от обжалваното съдебно решение (която е обект на критика в рамките на третото правно основание по жалбата, разгледано по-горе), Първоинстанционният съд приема, че заявлението, представено на 22 декември 2004 г., представлява съвсем ново заявление.

129. Това твърдение обаче се доближава в по-голяма степен до ново искане за преценка на фактите, което със сигурност Съдът не може да разгледа в рамките на производство по обжалване [39], а дори и до упрек в изопачаване на доказателствата от страна на Първоинстанционния съд, а не толкова до искане, отправено до Съда, да провери дали има основания за приложимостта на съдебната практика относно чисто потвърдителния акт в контекста на приложение на Регламент № 1049/2001.

130. Освен това жалбоподателят се позовава на неприложимостта на съдебната практика относно чисто потвърдителния акт твърде късно, едва след като Съдът поставя въпроси с оглед на съдебното заседание.

131. От това би могло да се направи изводът, че по настоящото дело Съдът не е сезиран с грешка при прилагане на правото, за която се твърди, че е допусната от Първоинстанционния съд, когато този съд имплицитно, но недвусмислено установява, че съдебната практика във връзка с чисто потвърдителния акт е приложима в рамките на Регламент № 1049/2001.

132. Все пак има основания да се зададе въпрос, от една страна, дали когато Първоинстанционният съд трябва по-специално да разреши въпрос относно условията за допустимост на жалба за отмяна, който е възникнал в резултат от възражение за недопустимост или който е предмет на служебно изследване [40], той не трябва задължително да вземе предвид всички правни разпоредби, приложими към представените пред него факти, включително онези, които евентуално не биха позволили да се установи недопустимостта на посочената жалба, и от друга страна, дали Съдът не трябва да разгледа служебно това, че Първоинстанционният съд не е взел предвид правните разпоредби, с които задължително е трябвало да се съобрази, за да разреши въпроса относно допустимостта на жалбата за отмяна.

133. По мое мнение е ясно, че отговорът на първата част от това питане е положителен. При изпълнение на задачата си по juris dictio съдът трябва да е в състояние да прилага правните норми, релевантни за разрешаване на спора, към представените му от страните факти. След очертаване на правната уредба по спора от задачата на съда да съблюдава законността следва, че той трябва да приложи тази уредба в нейната цялост, освен ако не иска да основе решението си на неправилни юридически съображения. Подобно изискване способства също за безпристрастността на правосъдието и за доброто правораздаване, особено когато съдът по съществото на спора трябва да разгледа условията за допустимост на жалба за отмяна, които могат да се проверяват служебно, както вече бе посочено.

39 — Вж. по-специално Решение от 23 април 2009 г. по дело AEPI/Комисия (C-425/07 P, Сборник, стр. I-3205, точка 44 и цитираната съдебна практика).

40 — В това отношение според мен основателно Първоинстанционният съд приема, че въпросът за допустимостта на жалба, подадена срещу чисто потвърдителен акт, може да се повдигне служебно от съда по съществото на спора (вж. Решение на Първоинстанционния съд от 2 април 1998 г. по дело Apostolidis/Съд, T-86/97, Recueil FP, стр. I-A-167 и II-521, точки 18—25).

134. Във връзка с втория въпрос също считам, че Съдът не би трябвало да толерира изопачаване на правото относно условията за допустимост на жалба за отмяна, като според мен това правно основание отговаря на критериите, посочени в точка 78 от настоящото заключение. Да се приеме подобно изопачаване би довело до съгласие от страна на Съда да опорочи собственото си решение с грешките при прилагане на правото, допуснати в първоинстанционното производство, поради които Първоинстанционният съд е обявил недопустимостта на жалбата, докато *независимо от останалите преценки относно обжалваното съдебно решение* и предвид последващите събития, отчитането на всички приложими разпоредби е трябвало да доведе до установяване на допустимостта на жалбата за отмяна [41].

135. Всъщност отчитането на всички разпоредби от Регламент № 1049/2001 е трябвало да накара Първоинстанционния съд да отхвърли възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията, което тя основава на практиката на Съда във връзка с напълно потвърдителния акт.

136. По мое мнение Първоинстанционният съд би достигнал до подобен извод на основание член 4, параграф 7 във връзка с член 6, параграф 1 in fine от Регламент № 1049/2001.

137. В това отношение е важно да се напомни, че, от една страна, член 4, параграф 7 от Регламент № 1049/2001 предвижда, че изключенията от достъпа до документи на институциите се прилагат само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована, като максималният период по принцип е 30 години. От друга страна, съгласно член 6, параграф 1 in fine от посочения регламент, заявителят не е длъжен да мотивира заявлението си.

138. Систематичното тълкуване на тези разпоредби обаче показва, че заявление за достъп до определен документ може да се направи във всеки момент в рамките на максималния период от 30 години, за да се поиска проверка от съответната институция, дори след частично или пълно отхвърляне на първоначално заявление за достъп, дали условията за прилагане на някое от изключенията от публичния достъп до определен документ продължават да са налице по отношение на самото съдържание на документа, без заявителят да е задължен да мотивира своето заявление. В този смисъл посоченото тълкуване включва и случая, в който в изпълнение на Регламент № 1049/2001 е представено заявление след идентично предходно заявление, без в същия този случай да се налага заявителят да сочи възникването на ново обстоятелство между отхвърлянето на първоначалното потвърдително заявление и новото заявление, за да бъде допустимо евентуалното съдебно обжалване на последното отхвърлено заявление.

41 — Въпреки че може да се разбере невъзможността в производството по обжалване Съдът служебно да повдигне правното основание, изведено от изопачаване на фактите от страна на Първоинстанционния съд, тъй като изключителният характер на изследването на фактите, свързан с това действие от страна на Съда в производството по обжалване, цели да защити непосредствено засегнатите от разглежданите факти лица, обратно, контролът относно изопачаването на правото естествено попада в правомощията на Съда в производството по обжалване и цели да защити обществения интерес.

139. С други думи, предвид гореспоменатите разпоредби на Регламент № 1049/2001 обстоятелството, че решение, с което се отказва предоставянето на достъп до определен документ, прието в даден момент, е придобило окончателен характер по отношение не заявител, не би могло да му попречи да представи ново заявление за достъп със същия предмет. При това положение съответната институция е задължена да провери дали условията, обуславящи първоначалния отказ, все още са налице, независимо дали заявителят е поискал това или не. Новото решение за отказ, при положение че е прието в съответствие с двуетапното производство, предвидено в Регламент № 1049/2001, трябва да може да се обжалва пред общностния съд. Всъщност това решение със сигурност би било потвърдително, но не и *напълно* потвърдително, тъй като преценката на условията, обуславящи отказа, би била направена в различен момент от преценката, проведена при приемането на първоначалното решение.

140. След като този акт не е напълно потвърдителен, не съществува никакво изискване, свързано с правната сигурност, което да накара общностния съд да установи неспазването на сроковете за съдебно обжалване.

141. Обратно, да се счита, че съдебната практика във връзка с *напълно* потвърдителния характер на определен акт се прилага в рамките на Регламент № 1049/2001, в крайна сметка означава да се стабилизират основанията, залегнали в основата на отказа да се предостави достъп до даден документ, а оттам и непременно да се накърни временният характер на изключенията от принципа на възможно най-широк публичен достъп до документите, притежавани от институциите, предвиден в споменатия регламент.

142. Накрая следва да се отбележи, че току-що изложеният подход, разбира се, няма за цел да даде свобода на евентуални многократни заявления и жалби, представляващи злоупотреба с право. В това отношение е безспорно, че общностното право не толерира злоупотребата с неговите разпоредби. При всички положения в настоящия случай в материалите по делото няма никакви основания да се счита, че е налице дори и най-малка злоупотреба с разпоредбите на Регламент № 1049/2001.

143. Ето защо считам, че Първоинстанционният съд неправилно уважава възражението за недопустимост на Комисията, изведено от твърдения чисто потвърдителен характер на обжалвания акт, приемайки, че практиката на Съда относно чисто потвърдителните актове е релевантна в контекста на прилагане на разпоредбите на Регламент № 1049/2001.

144. При тези условия и ако Съдът разгледа второто правно основание за обжалване, според мен би следвало обжалваното съдебно решение да се отмени частично.

i) По прилагането към настоящия случай на съдебната практика относно недопустимостта на жалба, подадена срещу акт, с който напълно се потвърждава необжалван в срок предходен акт

145. Дори да се допусне, че Съдът няма да се съобрази с предложението в предходната точка от настоящото заключение, второто правно основание за обжалване според мен би трябвало все пак да се приеме, поради това че Първоинстанционният съд неправилно квалифицира решението на Омбудсмана, с което се установява наличието на случай на лошо администриране във връзка с обработването на разглежданото в случая заявление за достъп до документи, като приема, че то не представлява ново (съществено) доказателство (или обстоятелство) по смисъла на съдебната практика относно акта, с който напълно се потвърждава предходен акт, който не е обжалван в сроковете за съдебно обжалване [42].

146. В това отношение държа най-напред да напомня, че за да стигне до извода, главно, относно чисто потвърдителния, а следователно и необжалваем характер на писмото от 14 февруари 2005 г., Първоинстанционният съд установява, от една страна, че то не съдържа никакво ново обстоятелство спрямо решението от 26 юли 2002 г., и от друга страна, че то не се предшества от преразглеждане на положението на жалбоподателя, адресат на решението от 26 юли 2002 г.

147. Първоинстанционният съд се основава на този двоен критерий във връзка със собствената си практика, както и на точка 18 от Решение на Съда по дело Grasselli/Комисия [43].

148. Както обаче правилно поддържа Комисията в отговор на писмен въпрос, поставен от Съда, и обратно на приетото от Първоинстанционния съд в точки 69 и 82 от обжалваното съдебно решение, според мен от „ясно установената съдебна практика“ или „от постоянната практика“ на Съда изобщо не е видно, че липсата на преразглеждане на положението на адресата на предходния акт представлява самостоятелен критерий, позволяващ да се установи, че е налице акт, с който напълно се потвърждава предходно решение.

149. Разбира се, запознат съм, че наскоро в две определения Съдът потвърди съществуването на две кумулативни условия, отново припомнени в точки 69 и 82 от обжалваното съдебно решение, с които се

42 — Без съмнение този въпрос, който е част от контрола относно правната квалификация на фактите, упражнен от Първоинстанционния съд, е правен, и при това положение той може да бъде отнесен пред Съда в рамките на производството по обжалване. Вж. в това отношение Решение от 19 октомври 1995 г. по дело Rendo и др./Комисия (C-19/93 P, Recueil, стр. I-3319, точка 26), Решение от 29 юни 2000 г. по дело Politi/Европейска фондация за обучение (C-154/99 P, Recueil, стр. I-5019, точка 11), както и Решение от 29 април 2004 г. по дело Парламент/Ripa di Meana и др. (C-470/00 P, Recueil, стр. I-4167, точка 41).

43 — Решение от 10 декември 1980 г. (23/80, Recueil, стр. 3709).

установява чисто потвърдителният характер на даден акт [44].

150. Все пак от едно широко преобладаващо течение в практиката на Съда — отчасти цитирана в двете определения, които току-що споменах, — включително в точка 18 от посоченото по-горе Решение по дело Grasselli/Комисия, цитирано в точка 82 от обжалваното съдебно решение, е видно, че чисто потвърдителният характер на акта се корени единствено в липсата на ново обстоятелство, или по-точно на ново съществено обстоятелство, спрямо предходния акт, който се потвърждава с него [45].

151. За сметка на това липсата на преразглеждане на положението на адресата на предходния акт не позволява да се определи дали администрацията не го е провела, поради това че не е съществувало ново доказателство или ново обстоятелство, възникнали между предходното решение и обжалвания акт, или, напротив, тя не го е провела, макар и да е била длъжна да преразгледа едно предходно, придобило окончателен характер решение, именно поради наличието на ново (съществено) доказателство или на ново (съществено) обстоятелство.

152. Освен това единственото релевантно решение на Съда, а именно Решение по дело Herpels/Комисия [46] — на което се основават посочените по-горе определения, за да потвърдят практиката на Първоинстанционния съд, че липсата на преразглеждане на положението на адресата на акта представлява самостоятелен критерий, позволяващ да се установи напълно потвърдителният характер на акта, — въпреки известното двусмислие в неговия текст, се отнася до *обратната* хипотеза, а именно до окончателния изход от преразглеждане на положението на адресата след съществено изменение на първоначално взетото от администрацията решение, поради което обжалваният акт не е могъл да се счита за *обикновено и пълно потвърждение* на посоченото решение [47].

153. Според мен е рисковано единствено въз основа на това решение на Съда да се изведе общата последица, че липсата на преразглеждане на положението на адресата представлява релевантен критерий за установяване на наличието на напълно потвърдителен акт.

154. В крайна сметка единствено наличието на ново (съществено) доказателство или на ново (съществено) обстоятелство *обосновават* преразглеждането от страна

44 — Определение по дело Internationaler Hilsfonds/Комисия, посочено по-горе (точка 47), и Определение по дело Campailla/Комисия, посочено по-горе (точка 23).

45 — Вж. в това отношение Решение от 16 декември 1964 г. по дело Muller/Комисия (109/63 и 13/64, Recueil, стр. 1293, 1316), Решение от 14 април 1970 г. по дело Nebe/Комисия (24/69, Recueil, стр. 145, точка 8), Решение от 8 май 1973 г. по дело Gunnella/Комисия (33/72, Recueil, стр. 475, точки 10 и 11), както и Решение от 14 септември 2006 г. по дело Комисия/Fernández Gómez (C-417/05 P, Recueil, стр. I-8481, точка 46). Вж. също точка 1 от заключението на генералния адвокат Reischl, представено към Решение от 1 декември 1983 г. по дело Michael/Комисия (343/82, Recueil, стр. 4023).

46 — Решение от 9 март 1978 г. (54/77, Recueil, стр. 585).

47 — Решение по дело Herpels/Комисия, посочено по-горе (точки 11—14).

на администрацията на предходно решение, придобило окончателен характер [48]. В този случай е логично законосъобразността на приетото в резултат от преразглеждането решение да може при необходимост да се обжалва пред общностния съд, макар и то изцяло или отчасти да потвърждава предходното решение [49].

155. Също така липсата на ново доказателство или на ново обстоятелство обосновава липсата на преразглеждане на предходно решение, придобило окончателен характер. Същевременно в тази хипотеза несъществуването на ново доказателство или на ново обстоятелство е достатъчно, за да се установи недопустимостта на жалбата срещу акта, с който се потвърждава предходното решение.

156. Действително, ако администрацията извърши преразглеждане, без да е била длъжна да направи това поради липсата на ново доказателство или на ново обстоятелство, жалбата срещу акта, с който се потвърждава предходното решение, ще бъде недопустима [50], тъй като с този акт споменатото решение се потвърждава напълно.

157. Обратно, ако администрацията откаже да преразгледа предходно решение, придобило окончателен характер, при положение че искането за преразглеждане е основателно поради нови доказателства или нови обстоятелства, жалбата за отмяна на това решение за отказ ще бъде допустима [51].

158. Ето защо според мен в светлината на широко преобладаващото течение в токущо обобщената от мен практика на Съда липсата на преразглеждане от страна на администрацията на предходно решение, придобило окончателен характер, сама по себе си не позволява да се определи напълно потвърдителният характер на приетия впоследствие акт.

159. Поради това в случая състоятелността на критиките на жалбоподателя, насочени срещу преценките на Първоинстанционния съд относно липсата на преразглеждане на решението от 26 юли 2002 г., изцяло зависи от основателността на неговите упреци, визиращи констатацията на Първоинстанционния съд относно липсата на нови обстоятелства.

48 — Вж. Решение от 22 март 1961 г. по дело Snupat/Върховен орган (42/59 и 49/59, Recueil, стр. 101, 146), Решение от 17 юни 1965 г. по дело Müller/Съвети (43/64, Recueil, стр. 499, 515), Решение от 30 май 1984 г. по дело Aschermann и др./Комисия (326/82, Recueil, стр. 2253, точка 13), Решение от 15 май 1985 г. по дело Esly/Комисия (127/84, Recueil, стр. 1437, точка 10), Решение от 7 май 1986 г. по дело Barcella и др./Комисия (191/84, Recueil, стр. 1541, точка 13), Решение от 10 юли 1986 г. по дело Trenti/CES (153/85, Recueil, стр. 2427, точка 11), Решение от 13 ноември 1986 г. по дело Becker/Комисия (232/85, Recueil, стр. 3401, точка 8), Решение от 4 февруари 1987 г. по дело Pressler-Hoeft/Сметна палата (302/85, Recueil, стр. 513, точка 6), Решение от 8 март 1988 г. по дело Brown/Съд (125/87, Recueil, стр. 1619, точка 13), Решение от 11 януари 2001 г. по дело Martínez del Peral Cagigal/Комисия (C-459/98 P, Recueil, стр. I-135, точка 45), както и Определение от 26 март 2003 г. по дело Inpesca/Комисия (C-170/01 P, точка 72).

49 — Вж. по-специално в това отношение Решение на Първоинстанционния съд от 7 февруари 2001 г. по дело Inpesca/Комисия (T-186/98, Recueil, стр. II-557, точка 48).

50 — Вж. в този смисъл Решение на Съда по дело Trenti/CES, посочено по-горе (точки 13 и 14), както и Решение на Първоинстанционния съд по дело Inpesca/Комисия, посочено по-горе (точка 49).

51 — Вж. Решение по дело Muller/Комисия, посочено по-горе (стр. 1316), и Решение от 12 юли 1973 г. по дело Tontodonati/Комисия (28/72, Recueil, стр. 779, точки 3—5).

160. Както обаче вече споменах, по изложените по-долу съображения доводите, изтъкнати от жалбоподателя срещу констатацията на Първоинстанционния съд, че решението на Омбудсмана, установяващо случай на лошо администриране във връзка с достъпа до поисканите в случая документи, не е ново обстоятелство по смисъла на припомнената по-горе съдебна практика, според мен трябва да се приемат.

161. В това отношение ще припомня, че за да отхвърли тезата, застъпвана от жалбоподателя в първоинстанционното производство, Първоинстанционният съд приема, че определенията, постановени по дело Internationaler Hilfsfonds/Комисия [52], изключват подобна квалификация на решението на Омбудсмана въпреки фактическите различия между настоящото дело и делото, по което са постановени посочените по-горе определения (точки 84 и 85 от обжалваното съдебно решение). Той също приема в точка 86 от обжалваното съдебно решение, че с оглед на член 2, параграф 6 от Решение 94/262, съгласно който подадените до Омбудсмана жалби не спират сроковете за обжалване при административни или съдебни производства, и с оглед на определението на Съда, постановено по делото Internationaler Hilfsfonds/Комисия, посочено по-горе, по аргумент за противното тези различия не могат да означават, че при констатиран от Омбудсмана случай на лошо администриране тази констатация е ново обстоятелство, така че жалбоподател, който не е обжалвал по съдебен ред първоначалното решение, да успее да заобиколи посочените срокове.

162. Следва да се отбележи, че видно от съдебната практика, условието относно наличието на „ново“ обстоятелство или доказателство е изпълнено, ако въпросното обстоятелство или доказателство е налице след приемането на предходното решение, придобило окончателен характер [53].

163. В случая няма никакво съмнение, че това е така при решението на Омбудсмана, прието на 14 декември 2004 г.

164. Съмнявам се обаче, че основателността на отхвърлянето от Първоинстанционния съд на новото обстоятелство, представляващо посоченото решение, може да се оспори единствено въз основа на тази проста констатация. Ако това бе така, то грешката на Първоинстанционния съд би се тълкувала като явно изопачаване на доказателствата, както впрочем твърди жалбоподателят.

165. По-правилно е — макар и, признавам, с цената на известно тълкувателно усилие — да се приеме, че преценката на Първоинстанционния съд почива на имплицитното, но недвусмислено включване в понятието „нов“ на критерия за „съществения“ или „достатъчно съществения“ характер на съответното обстоятелство или доказателство, който обосно-

52 — Определение на Съда, посочено по-горе (точка 49), и Определение на Първоинстанционния съд от 15 октомври 2003 г. (T-372/02 Recueil, стр. II-4389, точка 40).

53 — Вж. по-специално Решение на Съда по дело Nebe/Комисия, посочено по-горе (точка 8), Решение на Съда по дело Esly/Комисия, посочено по-горе (точка 11), както и Решение на Първоинстанционния съд по дело Inpesca/Комисия, посочено по-горе (точка 50).

вава преразглеждането от страна на администрацията на предходното решение, придобило окончателен характер, както този критерий също е очертан в практиката на Съда [54].

166. В този смисъл, изглежда, на посочения критерий отговаря обстоятелство, което е годно да измени съществено положението на жалбоподателя, залегнало в основата на първоначалното заявление, във връзка с което е постановено предходното решение, придобило окончателен характер [55]. Според мен е правилно като „съществено“ или „достатъчно съществено“ да се квалифицира и обстоятелство, което е годно да измени съществено условията, довели до приемане на предходния акт, чието преразглеждане е поискано, например по-специално обстоятелството, пораждащо съмнения в основателността на възприетото в посочения акт разрешение [56].

167. Именно такъв обаче е случаят при решение на Омбудсмана като това от 14 декември 2004 г., с което се установява случай на лошо администриране във връзка с обработването на заявление за достъп до някои документи, поради това че администрацията не е предоставила валидни съображения, годни да обосноват отказа за оповестяване на документите в нарушение на Регламент № 1049/2001.

168. Разбира се, тази хипотеза се отличава от положението, при което по постъпила жалба Омбудсманът само потвърждава преценката на администрацията, което е в основата на посочените по-горе определения на Съда и на Първоинстанционния съд по делото Internationaler Hilfsfonds/Комисия.

169. Впрочем според мен квалификацията на решение на Омбудсмана като приетото на 14 декември 2004 г. като „ново съществено обстоятелство“ не е в стълкновение нито с член 2, параграф 6 от Решение 94/262, нито с член 195 ЕО, обратно на приетото от Първоинстанционния съд.

170. Всъщност, от една страна, приемането на подобна квалификация не поставя под съмнение липсата на суспензивен ефект на подаването на жалба до Омбудсмана по отношение на сроковете за съдебно обжалване на първоначалното решение, предвидена в член 2, параграф 6 от Решение 94/262. Тези срокове продължават да текат по отношение на първоначалното решение, като то може дори да придобие окончателен характер спрямо заявителя, било в случай че Омбудсманът не установи случай на лошо администриране, било при положение че установеният случай на лошо администриране, бидейки

54 — Вж. относно категорията решения, позоваващи се изрично на „съществено ново обстоятелство“, Решение по дело Aschermann и др./Комисия, посочено по-горе (точка 13), Решение по дело Trenti/CES, посочено по-горе (точка 11), и Решение по дело Becker/Комисия, посочено по-горе (точка 9), определение по дело Inpesca/Комисия посочено по-горе (точка 72), относно категорията решения, отнасящи се до „достатъчно (или в достатъчна степен) съществено ново обстоятелство“, Решение по дело Muller/Комисия, посочено по-горе (точка 17), и Решение по дело Esly/Комисия, посочено по-горе (точка 12).

55 — Вж. в този смисъл Решение по дело Becker/Комисия, посочено по-горе (точка 11); Определение по дело Inpesca/Комисия, посочено по-горе (точка 73), и Решение на Първоинстанционния съд по дело Inpesca/Комисия, посочено по-горе (точка 51). Вж. също Решение по дело Esly/Комисия, посочено по-горе (точки 11 и 12).

56 — Вж. Решение на Първоинстанционния съд от 15 септември 1998 г. по дело Hagleitner/Комисия (T-94/96, Recueil FP стр. I-A-489 и II-1467, точки 31 и 32), както и Решение на Първоинстанционния съд от 6 май 2009 г. по дело M/EMEA (T-12/08 P, точка 54).

от чисто процесуален порядък, не поражда по-специално никакви съмнения в основателността на възприетото в предходния акт разрешение, който не е бил обжалван в сроковете за съдебно обжалване.

171. Следователно възобновяването на сроковете за съдебно обжалване не би се дължало просто на сезирането на Омбудсмана, а на обстоятелството, че неговото решение, с което е установен случай на лошо администриране по същество при обработването на заявление за достъп до документи, би представлявало ново съществено обстоятелство по смисъла на практиката на Съда.

172. От друга страна, макар да е вярно, че член 195 ЕО не налага задължение на институции, *срещу които е подадена жалба* до Омбудсмана, да преразгледат позицията си, тази оценка не се отнася до хипотезата, в която след разследване Омбудсманът установи случай на лошо администриране, самият предмет на който е свързан с основателността на разрешението, до което достига съответната институция в акта, придобил окончателен характер и чието преразглеждане е поискано.

173. Впрочем безполезно би било в определен текст, бил той и Договорът за ЕО, да се търси източникът на задължението за преразглеждане на общностен акт, придобил окончателен характер поради настъпването на ново съществено обстоятелство, което задължение се основава на основен принцип на административното право, както правилно отбелязва Първоинстанционният съд в Решение по дело Inpesca/Комисия, посочено по-горе [57].

174. Подходът, който се състои в това едно решение на Омбудсмана, като приетото на 14 декември 2004 г., да се приеме за ново съществено обстоятелство, обуславящо преразглеждане от администрацията на предходното, придобило окончателен характер решение, според мен осигурява полезното действие на констатацията на Омбудсмана, че е налице случай на лошо администриране, като същевременно запазва свободата на преценка на институцията, до която е подадено заявлението. Всъщност, от една страна, и противно на твърденията на Комисията в писмения ѝ отговор на жалбата, смятам, че институциите с много повече усърдие биха спазвали изискването за добро администриране в контекста на достъпа до документи, ако осъзнават възможността заявителят да поиска преразглеждане на решение за отказ в резултат от констатация на Омбудсмана, че е налице случай на лошо администриране. От друга страна е ясно, че въпреки задължението за преразглеждане на основателността на предходното решение за отказ, институцията ще запази правото да не оповестява исканията документ на основание предвидените в член 4 от Регламент № 1049/2001 изключения [58].

175. Въз основа на изложените мотиви считам, че Първоинстанционният съд неправилно приема, че решението на Омбудсмана от 14 декември 2004 г. не

57 — Точка 54.

58 — За всеки случай следва да се напомни, че изводите на Омбудсмана сами по себе си не обвързват общностния съд, макар да могат да представляват указание за наличието на нарушение на принципа на добра администрация. Вж. Решение от 25 октомври 2007 г. по дело Komninou и др./Комисия (C-167/06 P, точка 44).

може да се квалифицира като ново доказателство в смисъла на ново съществено обстоятелство, което да обоснове преразглеждането на решението, съдържащо се писмото от 26 юли 2002 г., с което на жалбоподателя е отказан достъп до някои документи относно договор LIEN 97-2011.

176. Ето защо, като в точки 93—100 от обжалваното съдебно решение приема, че Комисията не е преразгледала положението на жалбоподателя, Първоинстанционният съд имплицитно, но недвусмислено, и отново неправилно, отрича задължението на Комисията да преразгледа посоченото положение въпреки настъпването на ново съществено обстоятелство между приемането на първоначалното решение и приемането на обжалвания в първоинстанционното производство акт, а именно решението на Омбудсмана от 14 декември 2004 г., с което е установен случай на лошо администриране във връзка с обработването при поискания от жалбоподателя достъп до документи.

177. Предвид всички изложени съображения предлагам второто правно основание за обжалване да се приеме и обжалваното съдебно решение да се отмени частично, доколкото с него е уважено възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията, и е установено, че първоинстанционната жалба е насочена срещу акт, с който напълно се потвърждава решението, съдържащо се в писмото от 26 юли 2002 г.

178. Частичната отмяна на обжалваното съдебно решение обаче ще доведе до допустимост на първоинстанционната жалба единствено ако третото правно основание за обжалване бъде уважено.

179. Както обаче бе посочено по-горе, според мен третото правно основание за обжалване би трябвало да се отхвърли.

180. Поради изложеното предлагам жалбата да бъде отхвърлена [59].

V — По съдебните разноски

181. Съгласно член 122, първа алинея от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 69, параграф 2 от този правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 118 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане жалбоподателят да бъде осъден да

59 — При тези условия, разбира се, вече няма основание за произнасяне по искането на жалбоподателя за отмяна на решението, за което се твърди, че се съдържа в писмото от 14 февруари 2005 г., нито — по аргумент за по-силното основание — по искането за произнасяне на Съда по същество. В това отношение дори Съдът да уважи жалбата, той не би могъл да уважи последното искане, понеже — както основателно сочи Комисията в писмения си отговор — самият Първоинстанционен съд не е имал възможност да се произнесе по съществото на спора. Поради това по смисъла на член 61, параграф 1 от Статута на Съда етапът на производството не позволява постановяването на окончателно решение по него.

заплати съдебните разноски във връзка с производството пред настоящата инстанция и тъй като предявените от него основания според мен не трябва да се приемат, би следвало той да бъде осъден да заплати съдебните разноски по жалбата.

VI — Заключение

182. Предвид изложените по-горе съображения предлагам на Съда да реши, както следва:

„1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Internationaler Hilfsfonds eV да заплати съдебните разноски“.