

EUROPOS SAJUNGOS INSTITUCIJŲ TEISĖTAS IR NETEISĖTAS NEVEIKIMAS

Arvydas Budnikas

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Tel. +370 648 04729

Elektroninis paštas: arvydas.budnikas@yahoo.com

Pateikta 2014 m. liepos 17 d., parengta spausdinti 2014 m. rugsėjo 18 d.

doi:10.13165/JUR-14-21-3-04

Įvadas

Galimybė pateikti ieškinius dėl Europos Sąjungos (toliau tekste vadinama ir ES) institucijų neveikimo yra įtvirtinta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau tekste vadinama ir SESV) 265 straipsnyje. Šis SESV straipsnis leidžia privatiems asmenims kreiptis į ES Bendrąjį Teismą, o ES institucijoms ir valstybėms narėms – į ES Teisingumo Teismą siekiant, kad būtų konstatuotas neteisėtas ES institucijų neveikimas¹. Teisinėje literatūroje nėra atskleista, koks ES institucijų neveikimas gali

1 SESV 265 straipsnyje įtvirtinta: „Jei Europos Parlamentas, Europos Vadovų Taryba, Taryba, Komisija arba Europos centrinis bankas, pažeisdami Sutartis, nesiima atitinkamų veiksmų, valstybės narės ir kitos Sąjungos institucijos gali kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą su ieškiniu dėl šio pažeidimo nustatymo. Šis straipsnis tokiomis pačiomis sąlygomis taikomas Sąjungos įstaigoms ir organams, nesiimantiems veiksmų. Ieškinyi priimamas tik tai atveju, jeigu ta institucija, įstaiga ar organas buvo pirmiau paragintas imtis atitinkamų veiksmų. Jei per du mėnesius po tokio paraginimo ta institucija, įstaiga ar organas neapibrėžia savo pozicijos, ieškinyi gali būti pateikiamas per kitus du mėnesius. Kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo pirmesnėse pastraipose išdėstytais sąlygomis gali paduoti Teismui skundą, kad Sąjungos

būti pripažįstamas neteisėtu. Ieškiniai dėl neveikimo lakoniškai ir nesistemiškai aptariami tik bendrojo pobūdžio ES teisės vadovėliuose ir ES teisės leidiniuose². Svarbu akcentuoti, kad ES Bendrasis Teismas³ ir ES Teisingumo Teismas (toliau tekste kartu vadinami ES teismais) laikosi nuoseklios praktikos, kad daugeliu atvejų ES institucijos turi laisvę pasirinkti veikti ar neveikti (diskreciją), todėl jų neveikimas laikomas teisėtu. Neveikimas pagal ES teismų praktiką neteisėtu pripažįstamas tik esant piktnaudžiavimui siaura diskrecija arba esant pareigai veikti. Pastebima, kad ieškovai ES institucijų neveikimo sąvoką dažnai interpretuoja įvairiai ir nežino, kokiais kriterijais vadovaujantis nustatoma, ar konkretus neveikimas yra teisėtas, ar neteisėtas. Pavyzdžiui, ES Komisija neturi pareigos pradėti procedūrą dėl pažeidimo prieš valstybę narę pagal SESV 258 straipsnį, tačiau ieškovai ir po nepalankių ES teismų sprendimų toliau nuolat kreipiasi į ES teismus, siekdami, kad ES teismai pripažintų ES Komisijos neveikimą pagal SESV 258 straipsnį neteisėtu⁴. Tokiu būdu, esant iš anksto aiškiai nepalankiam ieškovui bylos baigčiai, yra švaistomi tiek pačių ieškovų, tiek ir ES institucijų, kurios yra įtraukiamos į teisminių procesą kaip atsakovės ir turi ginti savo pagrįstas pozicijas neveikti, žmogiškieji ir finansiniai ištekliai.

Kai ieškovai nežino priežasčių, dėl kurių tam tikrais atvejais ES institucijų neveikimo neįmanoma pripažinti neteisėtu, ir vis tiek siekia kvestionuoti ES teismų praktiką, jų ieškiniai siekiant pripažinti ES institucijų pagrįstą neveikimą neteisėtu yra nesėkmingi. Todėl ieškovams gali kilti klausimų, ar yra galimybės ir kokios ap-

*institucija arba įstaiga ar organas to asmens atžvilgiu nepriėmė kokio nors akto, išskyrus rekomendaciją ar nuomonę.*⁴

- 2 Žr., pvz., Lenaerts, K.; Maselis, I.; Gutman, K. *EU procedural law*, Oxford University Press, 2014, p. 419–440; Craig, P.; de Búrca, G. *EU Law. Text, cases and materials*⁴, fifth edition, Oxford University press, 2011, p. 512–514; Schermers, G. H.; Waelbroeck, F. D. *Judicial Protection in the European Union*, 6th edition. Kluwer Law International, 2001, p. 463–484 ir kt.
- 3 ES Bendrasis Teismas iki 2009 m. įsigaliojusios Lisabonos sutarties buvo vadinamas Pirmosios instancijos teismu.
- 4 Nors ES teismai laikosi nuoseklios praktikos, įtvirtintos dar 1966 m. byloje *Alfons Lütticke GmbH prieš ES Komisiją*, kad neįmanoma įpareigoti ES Komisijos pradėti pažeidimo procedūrą prieš valstybę narę pagal SESV 258 straipsnį, kadangi ES Komisija turi diskreciją šioje srityje, tačiau ieškovai vis tiek nuolat kreipiasi į ES teismus su prašymu pripažinti ES Komisijos neveikimą pagal minėtą straipsnį neteisėtu. Žr., pvz., ES Teisingumo Teismo 2013 m. liepos 27 d. sprendimą byloje *Alexandru Octavian Concal prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-570/12P, Rink. nepaskelbta; 2013 m. liepos 27 d. sprendimą byloje *Emil Micsunescu prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-569/12 P, Rink. nepaskelbta; 2013 m. birželio 27 d. sprendimą byloje *Doru Cristian Ioanovici prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-568/12 P, Rink. nepaskelbta, Rink. p. II-01389; 1966 m. kovo 1 d. sprendimą byloje *Alfons Lütticke GmbH prieš ES Komisiją*, bylos Nr. 48/65, Rink. p. 00019; Bendrojo Teismo 2012 m. rugsėjo 25 d. sprendimą byloje *Alexandru Octavian Concal prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-320/12, Rink. nepaskelbta; 2012 m. rugsėjo 25 d. sprendimą byloje *Emil Micsunescu prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-314/12, Rink. nepaskelbta; 1994 m. gegužės 27 d. sprendimą byloje *J prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-5/94, Rink. p. II-00391, paras 15; 1994 m. liepos 4 d. sprendimą byloje *Century Oils Hellas AE prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-13/94, Rink. p. II-00431 ir kt.

skųsti atitinkamą ES institucijos neveikimą. Dėl anksčiau nurodytų priežasčių šio mokslinio straipsnio tikslas yra ne pati procedūros pagal SESV 265 straipsnį analizė, bet šiame moksliniame straipsnyje atskleidžiama, kokie požymiai lemia, kad ES institucijų neveikimas yra pripažįstamas teisėtu arba neteisėtu. Siekiant išvengti nepagrįstų ginčų ir siekiant taupyti ES institucijų resursus bei padėti ieškovams suprasti, kokią neveikimą galima ir verta skųsti, reikėtų atskleisti, koks ES institucijų neveikimas yra teisėtas ir koks ES institucijų neveikimas yra neteisėtas. Pažymėtina, kad tik neteisėto neveikimo atveju procesas pagal SESV 265 straipsnį prieš ES instituciją ieškovui gali būti sėkmingas.

Moksliniame straipsnyje taikomi loginis-analitinis, sisteminės analizės, lingvistinis, apibendrinimo ir išvadų metodai.

1. ES institucijų neveikimo samprata

SESV 265(1) straipsnyje yra įtvirtinta, kad „*Jei Europos Parlamentas, Europos Vadovų Taryba, Taryba, Komisija arba Europos centrinis bankas, pažeisdami Sutartis, nesiima atitinkamų veiksmų, valstybės narės ir kitos Sąjungos institucijos gali kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą su ieškiniu dėl šio pažeidimo nustatymo*“. Nei ES sutartyse, nei kituose ES teisės aktuose nėra nurodyta, ką reiškia „nesiėmimas atitinkamų veiksmų“, t. y. „neveikimas“. Atsižvelgiant į tai ši sąvoka yra plėtotą ES teismų praktikoje ir teisės doktrinoje.

Generalinis advokatas Capotorti *Gema* byloje yra nurodęs, kad ES teisėje sąvoka ES institucijų „veikimas“ (angl. *action*) reiškia teisės akto priėmimą, o sąvoka ES institucijų „neveikimas“ (angl. *inaction*) reiškia teisės akto nepriėmimą. Kai ES institucija tam tikru klausimu nepriima teisės akto (neveikia), tokį jos neveikimą galima skųsti pagal SESV 265 straipsnį⁵. Generalinis advokatas Duthellet nurodė, kad ieškinį dėl neveikimo pagal SESV 265 straipsnį galima pateikti tik tuo atveju, jeigu nėra tuo klausimu apskritai priimtas joks teisės aktas, o jeigu yra priimtas teisės aktas veiksmų nesiimti, ieškinyje dėl neveikimo pagal SESV 265 straipsnį negalimas, nes institucija veikė, t. y. priėmė teisės aktą veiksmų nesiimti.⁶ Toks požiūris vyrauja ir ES teismų praktikoje⁷.

5 Generalinio advokato Capotorti 1979 m. liepos 11 d. išvada byloje *GEMA prieš ES Komisiją*, bylos Nr. 125/78, Rink. p. 03173, para 5.

6 Generalinio advokato Duthellet 1971 m. rugsėjo 28 d. išvada byloje *Mackprang prieš ES Komisiją*, bylos Nr. 15/71, Rink. p. 00797, p. 808; taip pat žr., pvz., ES Teisingumo Teismo 1971 m. liepos 13 d. sprendimą byloje *Deutscher Komponistenverband prieš ES Komisiją*, bylos Nr. 8/71, Rink. nepaskelbta.

7 ES Teisingumo Teismo 2013 m. gegužės 16 d. sprendimas byloje *ES Komisija prieš Ryanair Ltd*, bylos Nr. C-615/11 P, Rink. nepaskelbta. para 39; 1993 m. vasario 16 d. sprendimas byloje *Empresa Nacional de Uránio SA prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-107/91, Rink. p. I-00599, para 10 p.; ES Teisingumo Teismo 1985 m. gegužės 22 d. sprendimas byloje *Europos Parlamentas prieš ES Tarybą*, bylos Nr. 13/83, Rink. p. 01513, p. 1567; ES Bendrojo Teismo 2013 m. rugsėjo

Kaip matyti, ES teismai ir kai kurie teisės mokslininkai⁸ ES institucijos neveikimą traktuoja tik kaip atsisakymą priimti teisės aktą, o veikimu laiko teisės akto priėmimą. Vadovaujantis tokiu požiūriu, nėra svarbu, kad ES institucija priima teisės aktą, kuriuo jokių veiksmų neatlieka, užtenka vien paties fakto, kad teisės aktas priimtas ir tai jau laikoma veikimu. Taigi, pagal tokią tradicinę neveikimo sampratą SESV 265 straipsnyje įtvirtintas „<...> nesiėmimas atitinkamų veiksmų <...>“ reiškia tik teisės akto atitinkamu klausimu nepriėmimą. Pažymėtina, kad aiškinant neveikimą tik kaip teisės akto nepriėmimą, praktiškai gali išnykti riba tarp veikimo ir neveikimo, jeigu bus žiūrima į rezultatą. Pavyzdžiui, ieškovas siekia, kad ES institucija atliktų konkrečius veiksmus. Jeigu ES institucija nepriima teisės akto tuos veiksmus atlikti, kaip minėta, tai yra laikoma neveikimu. Tačiau jeigu ES institucija priimtų teisės aktą tų veiksmų neatlikti, tai jau būtų laikoma veikimu. Nepaisant to, kad vienu atveju tai būtų laikoma neveikimu, o kitu atveju veikimu, tiek veikimo, tiek neveikimo rezultatas išlieka tas pats, kadangi aktyvūs veiksmai neatliekami. Dėl šios rezultato problematikos, teisės doktrinoje vystoma alternatyvi neveikimo samprata, kuri yra analizuojama toliau.

Taigi, galimas ir alternatyvus „neveikimo“ aiškinimas, atskiriant turinį ir formą, t. y. veiksmų nesiėmimą (neveikimą) ir veiksmų nesiėmimo įforminimą (teisės aktą). Kaip nurodo mokslininkas T. C. Hartley, negatyvus teisės aktas, kuriuo ES institucija atsisako imtis veiksmų, taip pat savo esme yra neveikimas, tik prieš tokį neveikimą ginamasi ne ieškiniu dėl neveikimo pagal SESV 265 straipsnį, bet ieškiniu dėl teisės akto panaikinimo pagal SESV 263 straipsnį. Kaip matyti, T. C. Hartley tokį požiūrį argumentuoja tuo, kad negatyviu sprendimu vis vien yra neveikiama, t. y. atsisakoma atlikti pozityvius veiksmus, nepaisant to, kad tokio atsisakymo forma yra negatyvus teisės aktas, o ne ES institucijos tyla, kaip kad SESV 265 straipsnio atveju⁹.

Galima įžvelgti, kad remiantis tokiu alternatyviu požiūriu, ES institucijos veikimas galėtų būti suprantamas kaip teisės akto priėmimas, kuriuo nusprendžiama imtis aktyvių veiksmų, pavyzdžiui, sprendimo priėmimas konstatuoti konkurencijos teisės pažeidimą. Tuomet neveikimas, priešingai, galėtų būti aiškinamas kaip (i) jokio sprendimo nepriėmimas ir toks neveikimas yra ginčijamas pagal SESV 265 straipsnį, arba (ii) negatyvaus sprendimo priėmimas, kuriuo atsisakoma atlikti aktyvius veiksmus ir toks neveikimas ginčijamas pagal SESV 263 straipsnį. Pavyzdžiui, neveikimo atvejis, kai ES Komisija raštišku sprendimu netirtų konkurencijos teisės pažeidimo, būtų ginčijamas pagal SESV 263 straipsnį.

26 d. sprendimas byloje *Pioneer Hi-Bred International prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-164/10, Rink. nepaskelbta, para 71; 2011 m. rugsėjo 29 d. sprendimas byloje *Ryanair prieš Komisiją*, bylos Nr. T-442/07. Rink. p. II-00333 para 78 ir kt.

8 Žr., pvz., Lenaerts, K.; Maselis, I.; Gutman, K. *EU procedural law*, Oxford University Press, 2014, p. 421, Steiner, J.; Woods, L.; Watson, P. *EU law*, 11th edition, Oxford University Press, 2012, p. 293 ir kt.

9 Hartley, T. *The foundations of European Union law*, 8th edition, Oxford University Press, 2014, p. 350, Hartley, T. *The foundations of the European Community law*, 6th edition, Oxford University Press, 2007, p. 372–373.

Gali kilti klausimas, ar pagal SESV 265 straipsnį leistina ginčyti priimtus aktus nesiimti veiksmy? Pažymėtina, kad ES teismų praktika klausimu, ar pagal SESV 265 straipsnį galima ginčyti teisės aktą nesiimti veiksmy, yra paini. Byloje *Europos Parlamentas prieš ES Tarybą*, ES Teisingumo Teismas pažymėjo, jog dėl to, kad ES Taryba nepateikė biudžeto projekto, Europos Parlamentas galėjo pareikšti ieškinį dėl neveikimo ir toliau nurodė, jog „<...> dėl atsisakymo imtis veiksmy, kad ir koks jis tiesioginis, galima kreiptis į Teisingumo Teismą remiantis SESV 265 straipsniu, jei neveikimas nenutraukiamas“¹⁰. Ar ES Teisingumo Teismas šiuo teiginiu norėjo konstatuoti, kad pagal SESV 265 straipsnį galima ginčyti tiesioginį atsisakymą veikti, t. y. atsisakymą veikti priimtu teisės aktu? Nepaisant tokios iš esmės revoliucinės minties, šis ES Teisingumo Teismo teiginys taip ir nebuvo paaikšintas bei detaliau išplėtotas, todėl teisės doktrinoje buvo pavadintas „paslaptinguoju“¹¹. Nepaisant šio mįšlingo teiginio, ES Teisingumo Teismas praktikoje paprastai laikosi pozicijos, kad ieškiny dėl neveikimo pagal SESV 265 straipsnį nepriimtinas, jeigu yra tuo klausimu priimtas negatyvus teisės aktas, kuriuo atsisakoma imtis veiksmy¹². Tačiau minėtas teiginys byloje *Europos Parlamentas prieš ES Tarybą* parodė, kad net ir ES Teisingumo Teismas savo praktikoje pripažino, kad „neveikimo“ sąvoką tapatinti tik su teisės akto nepriėmimu yra ne- visiškai tikslu ir pakankama.

Apibendrinant visą anksčiau nurodytą problematiką, galima padaryti atitinkamas išvadas. ES institucijų „neveikimas“ tradiciškai, t. y. išimtinai SESV 265 straipsnio prasme, turėtų būti suprantamas tik kaip visiškas neveikimas, kai ES institucija ne tik kad nesiima veiksmy, bet ir nepriima teisės akto, kuriuo įformintų savo atsisakymą veiksmy nesiimti. Tuo tarpu ES institucijų „neveikimas“ alternatyviu aspektu reiškia ES institucijų veiksmy nesiėmimą bet kokia forma, nesvarbu, ar veiksmai neatliekami tylėjimu (nepriimamas teisės aktas), ar veiksmai neatliekami ekspresyviai (priimamas negatyvus teisės aktas). Pastaruoju atveju ES institucijų neveikimas nėra siejamas išimtinai tik su ieškinių dėl neveikimo procedūra pagal SESV 265 straipsnį, kadangi SESV 265 straipsnis nesuteikia galių prašyti teismo panaikinti teisės aktą¹³. Teisės aktu įformintas veiksmy nesiėmimas yra ginčijamas ieškiniu dėl panaikinimo pagal SESV 263 straipsnį¹⁴.

10 ES Teisingumo Teismo 1988 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje *Europos Parlamentas prieš ES Tarybą*, bylos Nr. 302/87, Rink. p. 05615, para 17.

11 Simon, D. „Le système juridique communautaire“, 2nd edition, Presses Universitaires de France, Paris, 1998, Nr. 379, p. 402.

12 Žr., pvz., ES Teisingumo Teismo 2010 m. lapkričio 18 d. sprendimą byloje *NDSHT prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-322/09 P, Rink. p. I-11911, para 53–54.

13 Kaip minėta anksčiau, jeigu pagal SESV 265 straipsnį būtų galima panaikinti sprendimus, SESV 263 straipsnio procedūra netektų prasmės, nes būtų ji yra skirta ES intucijų sprendimų panaikinimui, o ne SESV 265 straipsnis.

14 Šiame straipsnyje pagrindinis dėmesys yra skiriamas tradicinės neveikimo sampratos analizei, o alternatyvi neveikimo samprata analizuojama tik tiek, kiek reikalinga visapusiškai ir detaliai atskleisti tradicinės neveikimo sampratos trūkumus asmens teisių gynybai.

Toliau yra analizuojama, koks ES institucijų neveikimas pagal SESV 265 straipsnį gali būti pripažintas teisėtu, t. y. nepaisant to, kad ES institucija nepriimtų teisės akto imtis aktyvių veiksmų, vis tiek būtų pripažinta, kad toks neveikimas yra teisėtas¹⁵.

2. Teisėtas neveikimas esant plačiai diskrecijai neveikti

Svarbu nustatyti, kokiais kriterijais vadovaujantis yra sprendžiama, kad ES institucijos neveikimas yra teisėtas. Dar neteismine tvarka nustatčius, kad neveikimas yra teisėtas, nebūtų pagrindo kvestionuoti ES institucijos neveikimo ir reikšti nepagrįstus reikalavimus, kuriais būtų siekiama pripažinti neveikimą neteisėtu. Ar ES institucijos neveikimas yra teisėtas, priklauso nuo ES institucijos turimos diskrecijos teisės, tačiau teisinėje literatūroje dažniausiai diskrecija siejama su ES institucijų veikimu.

Generalinis advokatas Léger bylos *Rica Foods* išvadoje nurodė, kad galima skirti dvi ES institucijų diskrecijos kategorijas, kai ES institucijos veikia¹⁶. Minėto generalinio advokato teigimu, „politinio“ pobūdžio diskrecija reiškia galimybę priimti politinio pobūdžio sprendimus, skirtus neapibrėžtai asmenų grupei¹⁷, o kita, „techninio“ pobūdžio diskrecija yra individualių sprendimų, visų pirma, konkurencijos teisės srityje, priėmimas¹⁸. Pripažinimas, kad pagal atitinkamą ES teisės normą ES institucija turi diskreciją, reiškia teisminės kontrolės ES institucijai apribojimą ir ES institucijos veikimo pasirinkimo laisvę. Pažymėtina, kad apskundus ES institucijos, turinčios diskreciją, veiksmus, teismas turi patikrinti tik tai, ar buvo laikomasi procedūrinių ir naudojimosi diskrecija motyvavimo taisyklių, ar faktai, kuriais grindžiamas atitinkamas sprendimas, atitinka tikrovę, ar nėra akivaizdžių vertinimo klaidų priimant vienokio ar kitokio pobūdžio teisės aktą¹⁹.

ES institucijų turimos diskrecijos reikšmė vertinant ES institucijų veikimo teisėtumą yra plačiai išanalizuota²⁰, tačiau teisinėje literatūroje beveik neaptariama, ko-

15 Šiame straipsnyje pagrindinis dėmesys yra skiriamas tradicinei neveikimo sampratai, t. y. neveikimą siejant išimtinai tik su SESV 265 straipsniu, o neveikimas su SESV 263 siejamas tik tiek, kiek SESV 265 straipsnis yra nepakankamas siekiant ginčyti priimti sprendimą nesiimti veiksmų.

16 Generalinio advokato Léger 2005 m. vasario 17 d. išvada byloje *Rica Foods (Free Zone) NV prieš ES Komisiją*, C-40-03, Rink. p. I-6811, para 45.

17 Šiame kontekste taip pat žr. ES Teisingumo Teismo 1990 m. vasario 21 d. sprendimą sujungtose bylose *Wuidart ir kt.*, bylų Nr. C-267/88 ir C-285/88, Rink. p. I-435, para 14; 1990 m. birželio 26 d. sprendimas byloje *Zardi*, bylos Nr. C-8/89, Rink. p. I-2515, para 11; Bendrojo teismo 1996 m. birželio 5 d. sprendimas *NMB Prancūzija ir kt. prieš Komisiją*, bylos Nr. T-162/94, Rink. p. II-427, para 70.

18 Generalinio advokato Léger 2005 m. vasario 17 d. išvada byloje *Rica Foods (Free Zone) NV prieš ES Komisiją*, C-40-03, Rink. p. I-6811, paras 46–47.

19 *Ibid.*, para 47.

20 Žr., pvz., Fritzsche, A. Discretion, scope of judicial review and institutional balance in European Union. *Common Market Law Review*. 2010, Vol. 47, Iss. 2: 361–403; Galligan, D. J. *Discretionary powers, a legal study of official discretion*. Oxford: Clarendon Press, 1986 ir kt.

kią reikšmę diskrecija turi ES institucijų neveikimui ir jo teisėtumo vertinimui. Anot profesoriaus E. Biberio, svarbiausia neveikimo atveju yra nustatyti, ar ES institucija tinkamai pasielgė nuspręsdama neveikti, kitaip tariant, ar ES institucija tinkamai įgyvendino savo diskrecijos teisę neveikti, užuot pasirinkusi veikimą²¹. Kaip matyti iš ES teismų praktikos, ES institucijų neveikimo kontekste plati diskrecija ES institucijai suteikia teisę nepriimti sprendimo arba priimti sprendimą, kuriuo ES institucija konstatuos, kad atitinkamu klausimu neveiks²². Jeigu ES institucija neveiks ir, kilus dėl to ginčui, teismo bus pripažinta, kad ji turėjo plačią diskrecijos teisę, tokiu atveju ES institucijos neveikimas bus pripažintas teisėtu. Svarbu nustatyti kriterijus, pagal kuriuos būtų galima vertinti, ar ES institucija turi plačią diskrecijos teisę neveikti, ar jos neturi. Kaip minėta, toks įvertinimas reikalingas tam, kad ieškovai, dar prieš kreipdamiesi į teismą, galėtų preliminariai žinoti, ar yra perspektyvos pripažinti ES institucijos neveikimą neteisėtu ir nepagrįstai nekaltintų ES institucijų neveikimu.

ES Bendrasis Teismas byloje *Rendo* konstatavo, kad lingvistinis nuostatų išaiškinimas paprastai identifikuoja ES institucijos plačią diskreciją veikti ar neveikti²³. Kaip matyti iš ES Teisingumo Teismo sprendimo byloje *Dow*, plati diskrecijos teisė konkrečioje ES teisės normoje dažniausiai apibūdinama žodžiu „gali“ (angl. *may*) ir tokioje teisės normoje nėra numatyta sąlygų, kada ES institucija turėtų diskreciją realizuoti, t. y. veikti²⁴. Jeigu ES institucija pagal ES teisės normą „gali“ imtis veiksmų, o ne „privalo“ jų imtis bei nėra numatyta sąlygų, kurioms esant ES institucija veiksmus atlikti privalo, tai reiškia, kad ji turi plačią diskreciją tų veiksmų nesiimti. Taigi, ES institucijų plačiai diskrecijos teisei nustatyti paprastai yra taikomas lingvistinis teisės normos aiškinimo metodas. Tokią išvadą patvirtina ir nusistovėjusi ES Teisingumo Teismo praktika, kuri teigia, kad vertinant ir interpretuojant ES teisės normą, reikia atsižvelgti į jos formuluotę, vartojamus žodžius, kontekstą ir tikslus²⁵. Papildomai pa-

21 Biber, E. Two Sides of the Same Coin: Judicial Review of Administrative Agency Action and Inaction. *Virginia Environmental Law Journal*. 2008. Vol. 26, No. 3: 461–463.

22 Žr., pvz., ES Bendrojo Teismo 2011 m. rugsėjo 6 d. sprendimą byloje *Muhamad Mugraby prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-292/09, paras 39-44, 60; Rink. nepaskelbta, 1997 m. liepos 10 d. sprendimą byloje Nr. T-81/96 *Christos Apostolidis ir kt. prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-81/96, Rink. p. FP-II-00607, paras 10-12.

23 ES Bendrojo Teismo 1992 m. lapkričio 11 d. sprendimas byloje *Rendo NV, Centraal Overijsselse Nutsbedrijven NV and Regionaal Energiebedrijf Salland NV prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-16/91, Rink. p. II-02417, paras 96 – 101.

24 ES Teisingumo Teismo 2013 m. liepos 18 d. sprendimas *Dow*, bylos Nr. C-499/11 P, Rink. nepaskelbta, paras 43–44.

25 Žr., pvz., ES Teisingumo Teismo 1984 m. vasario 21 d. sprendimą byloje *St. Nikolaus Brenneri und Likörfabrik, Gustav Kniepf-Melde GmbH prieš Hauptzollamt Krefeld*, bylos Nr. 337/82, Rink. p. 01051, para 10; 1996 m. liepos 30 d. sprendimą byloje *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS prieš Minister for Transport, Energy and Communications ir kt.*, bylos Nr. C-84/95, Rink. p. I-03953, para 11, ES Teisingumo Teismo 1999 m. lapkričio 18 d. sprendimą *Pharos SA prieš Europos Bendrijų Komisiją*, bylos Nr. C-151/98 P, Rink. p. I-08157 para 19 ir kt.

žymėtina, kad ES Bendrasis Teismas byloje *Yusef* konstatavo, kad ES institucija plačią diskrecijos teisę veikti ar neveikti turi ir tuo atveju, jeigu apskritai nėra teisės normos, kuri ES instituciją įpareigotų tuo klausimu veikti²⁶. Toliau yra analizuojami aktualūs atvejai, kai ieškovai siekia pripažinti ES institucijos neveikimą neteisėtu, nepaisant to, kad neveikimas visuomet laikomas teisėtu ir ieškovo reikalavimai yra netenkinami.

Pavyzdžiui, SESV 258 straipsnyje yra įtvirtinta, kad „*Jei Komisija mano, kad kuri nors valstybė narė neįvykdė kokios nors pareigos pagal Sutartis, ji šiuo reikalu pareiškia pagrįstą savo nuomonę, pirma suteikusi atitinkamai valstybei narei galimybę išdėstyti savo pastabas. Jei atitinkama valstybė narė per Komisijos nustatytą laiką neatsižvelgia į tą nuomonę, Komisija gali perduoti šį reikalą svarstyti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui*“²⁷. Pažymėtina, kad pagal minėto SESV 258 straipsnio normas ES Komisija turi plačią diskreciją pradėti pažeidimo procedūrą prieš valstybę narę. Nagrinėdamas klausimą dėl ES Komisijos įpareigojimo tirti valstybių narių pažeidimus, ES Teisingumo Teismas garsiojoje *Star Fruit* byloje nurodė, kad ES Komisija pagal SESV 258 straipsnį turi plačią diskreciją pasirinkti: tirti ar netirti pažeidimų, kuriuos galimai padaro valstybės narės. ES Teisingumo Teismas konstatavo, kad ši plati diskrecija yra akivaizdi skaitant pačios SESV 258 straipsnį, kuris suteikia tik kompetenciją, tačiau neįpareigoja veikti, kadangi SESV 258 straipsnyje kalbama apie ES Komisijos galėjamą pradėti pažeidimo procedūrą, bet ne apie pareigą²⁷. ES Teisingumo Teismas kitoje byloje *Dumez* nurodė, kad ES Komisija nėra įpareigojama veikti pagal SESV 258 straipsnį net ir tais atvejais, kai keliamas rimtas galimo ES teisės pažeidimo klausimas, arba jeigu net nėra nacionalinių veiksmingų teisinės apsaugos priemonių konstatuoti pažeidimą ir jį pašalinti²⁸. Kitos ES Bendrojo Teismo nagrinėtos bylos: *Concilia, Tiber, MAG* yra svarbios tuo, kad ieškovai šiose bylose teigė, kad ES Taryba turi bendro pobūdžio pareigą skatinti ES Komisiją pradėti pažeidimo procedūrą prieš valstybę narę. ES Bendrasis Teismas minėtose bylose konstatavo, kad SESV 258 straipsnis ES Tarybai apskritai nesuteikia jokių įgaliojimų skatinti ES Komisiją pradėti pažeidimo procedūrą prieš valstybę narę, todėl ES Taryba neturi minėtos pareigos, jeigu ES Komisija atsisako pradėti pažeidimo procedūrą²⁹. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad net

26 ES Bendrojo Teismo 2014 m. kovo 21 d. sprendimas byloje *Hani El Sayyed Elsebai Yusef prieš ES Komisiją*, bylos T-306/10, Rink. nepaskelbta, para 107.

27 ES Teisingumo Teismo 1989 m. vasario 14 d. sprendimas byloje *Star Fruit Company SA prieš ES Komisiją*, bylos Nr. 247/87, Rink. p. 00291, para 11.

28 ES Teisingumo Teismo 1995 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje *Dumez prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-126/95, Rink. p. II-02863, para 38.

29 Žr. ES Bendrojo Teismo 2013 m. gruodžio 5 d. nutartį byloje *MeD Concilia Srl prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-574/13, Rink. nepaskelbta, para 8; 2013 m. gruodžio 5 d. nutartį byloje *Adr Tiber Srl prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-573/13, Rink. nepaskelbta, para 8; 2013 m. gruodžio 5 d. nutartį byloje *MAG Dispute Resolution Srl prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-572/13, Rink. nepaskelbta, para 8; taip pat žr. 2013 m. lapkričio 28 d. sprendimą byloje *ADR Conciliando e ADR C&M Consulting Srl prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-475/13, Rink. nepaskelbta.; 2013 m. lapkričio 28 d. sprendimas byloje *ADUGI Onlus prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-474/13, Rink. nepaskelbta.

tada, kai ES Komisija pagal pateiktą skundą ir nusprendžia tirti galimą pažeidimą, ES Komisija neturi pareigos informuoti apie tai ieškovą ir jį išklausti³⁰. Apibendrinant galima teigti, kad jeigu ES Komisija nesiima veiksmų pagal SESV 258 straipsnį, tai ieškovui neverta inicijuoti procedūrą dėl ES Komisijos neveikimo, kadangi, bet kuriuo atveju ES Komisijos neveikimas būtų pripažintas teisėtu dėl egzistuojančios plačios diskrecijos teisės šioje srityje. Dėl egzistuojančios plačios diskrecijos teisės ES Komisija nebus įpareigota realizuoti diskreciją pagal SESV 258 straipsnį ir priimti sprendimą, kuriuo konstatuotų, kad valstybė narė pažeidžia ES teisės reikalavimus.

Kaip matyti iš ES Bendrojo Teismo sprendimo *Apostolidis* byloje, jeigu ES Komisija neinicijuoja proceso dėl kitos ES institucijos neveikimo pagal SESV 265 straipsnį, toks ES Komisijos neveikimas yra teisėtas. Šis neveikimas pripažįstamas pateisinamu būtent dėl egzistuojančios plačios diskrecijos teisės nesiimti veiksmų, nes SESV 265 straipsnis nenumato sąlygų, kurioms esant ES Komisija privalėtų pareikšti ieškinį dėl kitos ES institucijos neveikimo³¹. ES Teisingumo Teismas, apeliacine tvarka išnagrinėjęs bylą *Apostolidis*, padarė išvadą, kad ES Bendrojo Teismo sprendimas yra pagrįstas³². Analizuojant SESV 265 straipsnį matyti, kad ES institucijos šioje srityje turi plačią diskrecijos teisę. SESV 265 straipsnis įtvirtina, kad „*Jei Europos Parlamentas, Europos Vadovų Taryba, Taryba, Komisija arba Europos Centrinis Bankas, pažeisdami Sutartis, nesiima atitinkamų veiksmų, valstybės narės ir kitos Sąjungos institucijos gali kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą su ieškiniu dėl šio pažeidimo nustatymo <...>*“. Lingvistiškai aiškinant SESV 265 straipsnį matoma, kad ES institucija negali būti įpareigota pateikti ieškinį dėl neveikimo, jeigu ji to padaryti neketina, kadangi ji „gali“ kreiptis į teismą dėl kitos ES institucijos neveikimo, tačiau taip pasielgti „neprivalo“. Be to, ši teisės norma nepateikia jokių sąlygų, kurioms esant ES Komisija privalėtų veikti. Apibendrinant galima padaryti išvadą, kad jeigu ieškovas pageidautų, kad ES institucija inicijuotų bylą dėl neveikimo pagal SESV 265 straipsnį prieš kitą ES instituciją, tačiau ES institucija tokio prašymo nevykdytų, tai ieškovui nevertėtų inicijuoti proceso dėl neveikimo prieš ieškovo prašymo nevykdančią ES instituciją. Tokia išvada gaunama dėl to, kad neveikimas, dėl egzistuojančios plačios diskrecijos teisės, negalėtų būti pripažintas neteisėtu ir ieškovas negalėtų siekti, kad ES institucija būtų įpareigota pareikšti ieškinį dėl neveikimo.

Be kitų įgaliojimų, ES Komisija turi plačią diskreciją nustatyti draudžiamų susitarimų ir piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi pažeidimus. Įgaliojimą ES Komisijai veikti ir nustatyti pažeidimus pagal SESV 101 ir 102 straipsnių normas

30 ES Bendrojo Teismo 1997 m. rugsėjo 29 d. sprendimas byloje *Société Anonyme de Traverses en Béton Armé (Sateba)*, bylos Nr. T-83/97, Rink. p. II-01523, para 32.

31 ES Bendrojo Teismo 1997 m. liepos 10 d. sprendimas byloje Nr. T-81/96 *Christos Apostolidis ir kt. prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-81/96, Rink. p. FP-II-00607, paras 10–12.

32 ES Teisingumo Teismo 1999 m. spalio 5 d. sprendimas *Christos Apostolidis ir kt. prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-327/97 P, Rink. p. I-06709, paras 9–27.

numato 2002 m. gruodžio 16 d. ES Tarybos reglamentas Nr. 1/2003. Šio reglamento 7 straipsnyje įtvirtinta, kad „Kai Komisija, veikdama skundo pagrindu ar savo iniciatyva, nustato Sutarties 101 straipsnio ar 102 straipsnio pažeidimą, ji gali priimti sprendimą, reikalaujantį, kad įmonės ar įmonių asociacijos nutrauktų pažeidimą <...>“³³. ES Teisingumo Teismas byloje *GEMA* konstatavo, kad pagal 2002 m. gruodžio 16 d. ES Tarybos reglamento Nr. 1/2003 7 straipsnio nuostatas yra akivaizdu, kad ES Komisija neturi pareigos, o turi tik plačią diskrecijos teisę priimti sprendimą įpareigoti įmones nutraukti pažeidimą. Tai simbolizuoja frazė: „<...> ji (ES Komisija – aut. pastaba) gali priimti sprendimą <...>“. Kitoje byloje *Automec* ES Bendrasis Teismas konstatavo, kad ES Komisijos negalima įpareigoti atlikti antikonkurencinio elgesio rinkoje tyrimą ir negalima pripažinti ES Komisijos neveikimo neteisėtu, nes įpareigojimas būtų beprasmis: net ir atlikusi tyrimą, ES Komisija vis tiek gali nesiimti tolesnių veiksmų pažeidimui konstatuoti bei jį nutraukti dėl to, kad ES Komisija turi plačią diskreciją šioje srityje veikti, bet neturi pareigos veikti³⁴. Taigi, galime daryti išvadą, kad tuo atveju, jeigu ES Komisija netiria galimo konkurencijos teisės pažeidimo pagal SESV 101 ir 102 straipsnius bei nepriima galutinio teisės akto, kuriuo tokius pažeidimus konstatuotų, ieškovas negalėtų pripažinti tokį ES neveikimą pagal SESV 265 straipsnį neteisėtu, kadangi ES Komisija turi plačią diskreciją tokius pažeidimus tirti ir konstatuoti.

ES Komisija turi ir plačią diskreciją valstybės pagalbos srityje. Valstybės pagalba reiškia bet kokią nacionalinių valdžios institucijų teikiamą paramą ūkio subjektams, kuri suteikia jiems konkurencinį pranašumą prieš kitus konkurentus ir neteisėta pripažįstama tuomet, kai iškraipo ar gali iškraipyti konkurenciją rinkoje³⁵. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad ES Komisija, net jeigu ji nustato neteisėtai teikiamos valstybės pagalbos faktą ir priima dėl to sprendimą, kuriuo pagalbą uždraudžia, neprivalo kreiptis į ES Teisingumo Teismą pagal SESV 108(2) straipsnį, kad užtikrintų tokio sprendimo vykdymą. Byloje *Aitec* ES Komisija priėmė sprendimą Graikijai, kuriuo konstatavo, kad Graikija neteisėtai teikia valstybės pagalbą ir sprendimu nurodė Graikijai pažeidimą pašalinti. ES Komisija nesiėmė jokių veiksmų užtikrinti savo sprendimo įvykdymą ir nesikreipė į ES Teisingumo Teismą bei laukė, kol pati Graikija sprendimą įgyvendins, t. y. pašalins pažeidimą. Graikija pažeidimo nepašalino, todėl ieškovas prašė ES Komisijos kreiptis į teismą ir užtikrinti sprendimo įvykdymą. ES Komisija ir toliau į ES Teisingumo Teismą nesikreipė, todėl ieškovas siekė tokį ES

33 Pagal SESV 101 straipsnį draudžiama sudaryti verslo subjektams susitarimus, kurie iškreiptų ES vidaus rinkos veikimą, o SESV 102 straipsnis draudžia verslo subjektui piktnaudžiauti dominuojančia padėtimi.

34 *Ibid.*, paras 52, 54, 72

35 Valstybės pagalbos sąvoka yra išaiškinta SESV 107(1) straipsnyje, pagal kurį „Valstybės narės arba iš jos valstybinių išteklių bet kokia forma suteikta pagalba, kuri, palaikydama tam tikras įmones arba tam tikrų prekių gamybą, iškraipo konkurenciją arba gali ją iškraipyti, yra nesuderinama su vidaus rinka, kai ji daro įtaką valstybių narių tarpusavio prekybai“.

Komisijos neveikimą pripažinti neteisėtu. ES Bendrasis Teismas *Aitec* byloje konstatavo, kad ES Komisija naudojasi plačia diskrecijos teise pagal SESV 108(2) straipsnį sprendama kreiptis ar nesikreipti į ES Teisingumo Teismą tuo atveju, jeigu valstybė narė nesilaiko ES Komisijos sprendime numatytų įpareigojimų dėl valstybės pagalbos draudžiamumo. Kaip nurodė ES Bendrasis Teismas, ši ES Komisijos teisė yra akivaizdi iš SESV 108(2) straipsnio turinio ir frazės „<...> (ES Komisija – *aut. pasta-ba*) gali šį klausimą perduoti tiesiogiai Europos Sąjungos Teisingumo Teismui“, tačiau „neprivalo“ kreiptis į ES Teisingumo Teismą³⁶. Manytina, kad ES Komisijai priėmus sprendimą uždrausti teikti pagalbą ir valstybei narei jo nevykdant, ES Komisija privalėtų imtis visų atitinkamų priemonių sprendimo laikymosi užtikrinimui. Priešingu atveju, neteisėtai teikiamos valstybės pagalbos konstatavimas neturėtų jokios prasmės ir valstybei pažeidėjai nesukeltų jokių pasekmių, kadangi konkurencijos teisės pažeidimas būtų ir toliau leidžiamas. Manytina, kad negali būti toleruojama situacija, kai valstybei narei leidžiama nevykdyti ES institucijų priimtų sprendimų, tačiau ieškovai negalėtų pripažinti ES Komisijos neveikimo neteisėtu, jeigu ES Komisija nesimintų veiksmų užtikrinti sprendimo, priimto valstybės pagalbos srityje, įgyvendinimą.

Pažymėtina, kad anksčiau yra aptarti tik esminiai ES institucijų teisėto neveikimo atvejai, kuriuos ieškovai nesėkmingai siekia kvestionuoti. Savaime suprantama, kad ir pagal kitus ES teisės aktus ES institucijos gali teisėtai neveikti, jeigu tie straipsniai suteikia plačią diskreciją, o ne įpareigoja veikti. Anksčiau aptarti ES teismų praktikos pavyzdžiai parodo, kad tuo atveju, kai ES teisės norma yra dispozityvi ir nenumato sąlygų, kurioms esant ES institucija turi veikti, ES institucija toje srityje turi plačią diskrecijos teisę ir toks jos neveikimas laikomas teisėtu ir pagrįstu. Dėl šios priežasties preliminariai nustačius, kad ES institucijos neveikimo nebus galima pripažinti neteisėtu, manytina, kad ieškovai neturėtų kelti ir nepagrįstų reikalavimų ES institucijoms. Dėl šios priežasties dar prieš pareiškiant reikalavimus reikia įvertinti, ar ES institucija pagal atitinkamą normą turi plačią diskrecijos teisę.

3. Neteisėtas neveikimas piktnaudžiaujant siaura diskrecijos teise

Kyla klausimas, ar ES institucijos neveikimas gali būti pripažintas neteisėtu, net jeigu ES institucija turi diskrecijos teisę ir neveikia? Profesorius Y. A. Takahashi, tyrinėjęs diskrecijos ypatumus Vokietijos teisėje, nurodė, kad pasitaiko atvejų, kai Vokietijos administracinės institucijos neteisėtai neveikia ir tuo atveju, kai minėtos institucijos nerealizuoja diskrecijos, nors privalo diskreciją realizuoti pagal teisės aktų reikalavimus. Tokia situacija yra laikoma piktnaudžiavimu diskrecija³⁷. Teisinėje

36 ES Bendrojo Teismo 1996 m. gegužės 22 d. sprendimas byloje *AITEC prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-277/94, Rink. p. II-00351, paras 25, 27, 28, 66.

37 Takahashi, Y. A. *Discretion in German Administrative Law: Doctrinal Discourse Revisited*, European Public Law, Volume 6, Issue 1, 2000, p. 69–80.

literatūroje nėra atskleista, ar ES institucijų neveikimo atveju yra įmanomas piktnaudžiavimas diskrecijos teise. Ar piktnaudžiavimas diskrecijos teise neveikimo atveju įmanomas, nėra *expressis verbis* konstatuota ir ES teismų praktikoje. Nepaisant to, ES institucijų neveikimo atveju piktnaudžiavimas diskrecijos teise yra neabejotinai įmanomas reiškinys. Ši situacija nagrinėjama toliau.

Kaip matyti iš ES teismų praktikos, siekiant pripažinti ES institucijos neveikimą neteisėtu, kiekvienu atveju yra būtina nagrinėti, ar ES institucija pagal tam tikrą normą turi diskreciją. Jeigu nustatoma, kad diskrecija egzistuoja, tuomet reikia nustatyti diskrecijos apimtį, t. y. reikia identifikuoti plačią diskreciją (angl. *broad discretion*) ar siaurą diskreciją (angl. *narrow discretion*). Jeigu byloje bus nustatyta, kad ES institucija disponuoja plačia diskrecijos teise, neapribota veikimo sąlygomis, tuomet jos neveikimas bus pateisinamas. Tačiau jeigu bus nustatyta, kad ES institucija turi siaurą diskreciją, kuri veikimo sąlygomis yra apribota, jos neveikimas galės būti pripažintas neteisėtu, kai ji tos diskrecijos nerealizuos³⁸.

Vadovaujantis generalinės advokatės Stix-Hackl išvada bei ES teismų praktika *Camar* byloje, galima atpažinti siauros diskrecijos sąvoką ir reikšmę ES institucijų neveikimo kontekste. Kaip matyti iš šios išvados ir ES teismų praktikos, ES institucijų neveikimo kontekste siaura diskrecija būna numatoma sąlyginėje ES teisės normoje³⁹. Tai teisės norma, kuri suteikia ES institucijai diskreciją veikti, tačiau kartu nurodo ir sąlygas, kurioms įvykus, ES institucija privalo realizuoti diskrecijos teisę ir imtis veiksmų. Taigi, atsiradus tokioms sąlygoms, ES institucija negali atsisakyti veikti, ji privalo įgyvendinti diskreciją, t. y. veikti⁴⁰. Jeigu ES institucija įvykus sąlygoms neveikia, ji piktnaudžiauja diskrecijos teise ir toks jos neveikimas gali būti pripažintas neteisėtu.

Siauros diskrecijos pavyzdys yra anksčiau galiojusio 1993 m. vasario 13 d. ES Tarybos reglamento (EEB) Nr. 404/93⁴¹ dėl bendro bananų rinkos organizavimo 30 straipsnyje, kuriame įtvirtinta ES Komisijai diskrecijos teisė imtis konkrečių veiksmų. Minėtas straipsnis nustatė ir tai, kad esant atitinkamoms sąlygoms, ES Komisija tam tikrų veiksmų imtis privalo. Šis reglamentas pakeitė ankstesnius nacionalinius teisės aktus, kurie reguliavo bananų prekybą su trečiosiomis šalimis bei nustatė bananų importo tarifines kvotas iš trečiųjų šalių importuojamiems bananams. Šio reglamento 30 straipsnyje buvo įtvirtinta, kad jeigu reikės konkrečių priemonių palengvinti perėjimą nuo anksčiau galiojusių priemonių prie šiame reglamente nustatytų priemonių,

38 ES Teisingumo Teismo 2005 m. liepos 12 d. sprendimas byloje *ES Komisija prieš CEVA Santé Animale SA ir Pfizer Enterprises Sàrl*, bylos Nr. C-198/03 P, Rink. p. I-06357, paras 64-71.

39 ES Bendrojo Teismo 2000 m. birželio 8 d. sprendimas *Camar srl and Tico srl prieš ES Komisiją*, sujungtų bylų Nr. T-79/96, T-260/97 ir T-117/98, Rink. nepaskelbta, para 153.

40 Generalinės advokatės Stix-Hackl išvada byloje *ES Komisija prieš Camar Srl ir Tico Srl*, bylos Nr. C-312/00 P, Rink. p. I-11355, paras 138-142.

41 Šiuo metu tekste minimas reglamentas Nr. 404/93 yra pakeistas 2006 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 2013/2006 dėl bananų sektoriaus, OJ L 384.

ES Komisija savo nuožiūra imasi bet kokių laikino pobūdžio priemonių. Ieškovas importuodavo bananus iš Somalio į Italiją. Prasidėjęs Somalio pilietinis karas bei vėliau potvynis apsunkino bananų importą ir ieškovo importuojamas bananų kiekis iš Somalio ėmė mažėti. Ieškovas prašė ES Komisijos, kad ji, vadovaudamasi reglamento Nr. 404/93 30 straipsniu, perskirstytų Somalio tarifinę kvotą kitoms šalims, iš kurių būtų galima importuoti bananus⁴². ES Komisija jokių veiksmų nesiėmė, todėl ieškovas kreipėsi į ES Bendrąjį Teismą prašydamas tokį ES Komisijos neveikimą pripažinti neteisėtu. Ieškovas teigė, kad nepaisant to, kad reglamento 30 straipsnis suteikia diskreciją ES Komisijai veikti, ES Komisija piktnaudžiauja diskrecijos teise, nes atsirado būtinybė ją pasinaudoti⁴³. ES Bendrasis Teismas byloje *Camar* nusprendė, kad ES Komisijos neveikimas buvo neteisėtas⁴⁴. Minėtoje byloje ES Bendrasis Teismas konstatavo, kad ES Komisija pagal reglamento Nr. 404/93 30 straipsnį netinkamai naudojosi diskrecijos teise sprendama dėl papildomų priemonių priėmimo, kurios užtikrintų bananų rinkos veikimą. ES Bendrasis Teismas išanalizavo ir atkreipė dėmesį į tai, kad šio reglamento 30 straipsnis esant poreikiui⁴⁵ ne tik suteikia teisę, bet ir įpareigoja ES Komisiją imtis atitinkamų veiksmų, todėl diskrecijos teisė šiuo atveju siaurinama iki pareigos veikti. ES Bendrasis Teismas šioje byloje išaiškino, kad ES institucijos privalo veikti tuo atveju, kai perėjimas prie bendros bananų rinkos įvedant tarifines kvotas gali pažeisti pagrindines prekyautojų bananais teises, tokias, kaip teisė vykdyti profesinę veiklą. Teismas nustatė ES Komisijos neteisėtą neveikimą dėl to, kad esant būtinybei pagal minėto reglamento 30 straipsnį, ji nepadidino ieškovui bananų kvotos iš kitų šalių nei Somalio, ir nesuteikė atitinkamų licencijų, t. y. ES Bendrasis Teismas iš esmės konstatavo, kad būtent dėl piktnaudžiavimo siaura diskrecija, kurios ES Komisija nerealizavo pagal minėto reglamento 30 straipsnį, ES Komisijos neveikimas yra neteisėtas⁴⁶. ES Teisingumo Teismas sprendime byloje *Camar* patvirtino, kad ES Bendrojo Teismo išvados byloje *Camar* dėl tokio piktnaudžiavimo diskrecijos teise buvo pagrįstos⁴⁷.

Atsižvelgdami į anksčiau išdėstytus argumentus, galime teigti, kad sąlyginę teisės normą su siaura diskrecija galime atpažinti pagal formulę „*Jeigu – x, tai – y*“. Tai reišk-

42 ES Bendrojo Teismo 2000 m. birželio 8 d. sprendimas sujungtose bylose *Camar srl and Tico srl* prieš ES Komisiją, bylų Nr. T-79/96, T-260/97 ir T-117/98, Rink. nepaskelbta, paras 20, 23–27.

43 Šio reglamento 30 straipsnio frazė „<...> savo nuožiūra<...>“ parodo ES Komisijos turimą diskrecijos teisę imtis veiksmų.

44 ES Bendrojo Teismo 2000 m. birželio 8 d. sprendimas sujungtose bylose *Camar srl and Tico srl* prieš ES Komisiją, bylų Nr. T-79/96, T-260/97 ir T-117/98, para 153, Rink. nepaskelbta.

45 Reglamente Nr. 404/93 vartojama įpareigojanti frazė „*Jeigu po 1993 m. liepos mėnesio reikės konkrečių priemonių palengvinti perėjimą nuo anksčiau galiojusių priemonių <...>*“.

46 ES Bendrojo Teismo 2000 m. birželio 8 d. sprendimas sujungtose bylose *Camar srl and Tico srl* prieš ES Komisiją, bylų Nr. T-79/96, T-260/97 ir T-117/98, para 153.

47 ES Teisingumo Teismo 2002 m. gruodžio 10 d. sprendimas byloje *ES Komisiją prieš Camar Srl and Tico*, bylos Nr. C-312/00 P, Rink. p. I-11355, para 50.

čia, kad įvykus „x“ sąlygai, ES institucija turi realizuoti diskreciją atlikti veiksmus „y“. Todėl siauros diskrecijos įtvirtinimo ar reguliavimo pavyzdys yra ir SESV 66 straipsnis, kuriame įtvirtinta, kad „*Tais atvejais, kai susidarius išimtinėms aplinkybėms dėl kapitalo judėjimo į trečiąsias šalis ar iš jų Ekonominės ir pinigų sąjungos veikimui kyla arba gali kilti didelių sunkumų, Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavusi su Europos centriniu banku, gali trečiųjų šalių atžvilgiu imtis ne ilgiau kaip šešis mėnesius taikomų apsaugos priemonių, jei jos būtinais reikalingos*“. Kaip matyti, ES institucijos pagal SESV 66 straipsnį turi diskreciją veikti, tačiau ši siaura jų diskrecija galėtų virsti pareiga, ką parodo SESV 66 straipsnio formuluotė: „*jei jos (priemonės – aut. pastaba) taptų būtinais reikalingos*“. Vadinasi, jeigu esant būtinybei (tam tikroms aplinkybėms), ES institucija diskrecijos nerealizuos kaip pareigos, ji piktnaudžiaus diskrecijos teise. ES Teisingumo Teismas byloje *Europos Komisija prieš Europos Parlamentą ir ES Tarybą* išaiškino, kad ES teisės normoje vartojamas žodis „prireikus“ parodo ES institucijos įpareigojimą diskrecijos teisę realizuoti kaip pareigą⁴⁸.

Apibendrinant daroma išvada, kad tuo atveju, kai teisės norma nustato ES institucijos kompetenciją, bet kartu nurodo ir sąlygas, kada ta kompetencija privalo būti realizuota, ES institucija, toms sąlygoms atsiradus, negali atsisakyti veikti. Vadinasi, kai ES institucija nerealizuoja siauros diskrecijos ir nesiima veiksmų įvykus atitinkamoms sąlygoms, gali būti konstatuojamas ES institucijos piktnaudžiavimas siaura diskrecijos teise. Atsižvelgiant į tai daroma išvada, kad ieškovo ieškinys dėl neveikimo būtų perspektyvus ir neteisėtą neveikimą būtų galima konstatuoti tuo atveju, kai ES institucija piktnaudžiautų siaura diskrecija jos nerealizuodama, nors įvyktų sąlygos diskrecijos realizavimui.

4. ES institucijų neteisėtas neveikimas esant pareigai veikti

Pareiga veikti ES teisėje reiškia tai, kad ES institucija turi atlikti konkrečius veiksmus pagal ES teisės aktus ir neturi diskrecijos pasirinkti veikti ar neveikti. Pagal ES teismų praktiką, norint nustatyti, ar kaltinimai ES institucijai dėl jos neteisėto neveikimo yra pagrįsti, reikia patikrinti, ar ES institucija turi pareigą imtis veiksmų (angl. *obligation to act, duty to act*), ar ES institucija turi tik diskreciją⁴⁹. Jeigu ES institucija turi pareigą veikti (imtis veiksmų), tokiu atveju jos neveikimas gali būti pripažįsta-

48 ES Teisingumo Teismo 2014 m. kovo 18 d. sprendimas byloje *ES Komisija prieš Europos Parlamentą ir ES Tarybą*, bylos Nr. C-427/12, Rink. nepaskelbta, para 51.

49 Žr., pvz., ES Teisingumo Teismo 2014 m. kovo 18 d. sprendimas byloje *ES Komisija prieš Europos Parlamentą ir ES Tarybą*, bylos Nr. C-427/12, Rink. nepaskelbta, para 76, Bendrojo Teismo 2011 m. rugsėjo 20 d. sprendimas sujungtose bylose *Arch Chemicals ir Arch Timber Protection prieš Komisiją*, bylų Nr. T-400/04, T-402/04 ir T-404/04, Rink. nepaskelbta, para 57, 84; Bendrojo Teismo 2011 m. rugsėjo 29 d. sprendimas byloje *Ryanair prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-442/07. Rink. p. II-00333, paras 27–28.

mas neteisėtu. Pagal mokslininkės M. Forowicz tyrimą, pareigos koncepcija ES teisėje yra artima Prancūzijos administracinės teisės *compétence liée* doktrinai. Pagal *compétence liée* doktriną, Prancūzijos administracinė institucija privalo veikti ir neturi dėl to pasirinkimo laisvės⁵⁰. Prancūzijos administracinėje teisėje ir teismų praktikoje pripažįstama, kad Prancūzijos valdžios institucija pažeidė pareigą veikti, jeigu ji neturėjo diskrecijos teisės pasirinkti veikti ar neveikti, kitaip tariant, turėjo griežtą pareigą veikti⁵¹. ES Teismai taip pat savo praktikoje yra įtvirtinę, kad ES institucijos veikimas per protinę terminą yra bendrasis ES teisės principas, galiojantis visose srityse, kuriose ES institucijos turi pareigą veikti. Šis principas yra sudėtinė ES gero administravimo (angl. *sound administration*) dalis. Ar šis principas nepažeidinėjamas ir ar ES institucija per ilgai neįgyvendina savo pareigos veikti, reikia nustatinėti individualiai kiekvienoje byloje⁵².

Kaip matyti iš ES teismų praktikos, teisės normos imperatyvumas arba dispozityvumas paprastai parodo, ar ES institucija turi pareigą, ar turi diskreciją veikti⁵³. Jei-gu teisės norma yra imperatyvi ir joje aiškiai formuojama pareiga veikti, ES institucija negali atsisakyti veikti, nes priešingu atveju jos neveikimas galėtų būti pripažintas neteisėtu. Pavyzdžiui, ES Bendrasis Teismas, nagrinėdamas bylą *Pioneer Hi-Bred* konstatavo, kad ES Tarybos sprendimo Nr. 1999/468/EB 5(4) straipsnis⁵⁴ formuojamas imperatyviai ir nepalieka ES Komisijai diskrecijos teisės pasirinkti neveikti, todėl ES Komisijos neveikimas buvo pripažintas neteisėtu⁵⁵. Pavyzdžiui, SESV 310 straipsnyje yra imperatyviai numatyta, kad „Sąjungos metinį biudžetą nustato Europos Parlamentas ir Taryba pagal 314 straipsnį“. SESV 314(3) straipsnyje taip pat imperatyviai numatyta, kad „Taryba priima savo poziciją dėl biudžeto projekto ir ją perduoda Europos Parlamentui ne vėliau kaip iki tų metų, po kurių tas biudžetas bus vykdomas,

50 Forowicz, M. State discretion as a paradox of EU evolution, 2011 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-07-11]. <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18835/MWP_Forowicz_2011_27.pdf?sequence=1>, p. 6.

51 Schwarze, J. European administrative law, revised 1st edition, Sweet&Maxwell, 2010, p. 264.

52 Žr., pvz., *Ibid.*, para 56, ES Teisingumo Teismo 1973 m. gruodžio 11 d. sprendimas byloje *Gebrüder Lorenz GmbH prieš Vokietijos Federacinę Respubliką ir Land Rheinland-Pfalz*, bylos Nr. 120/73, Rink. p. 01471, para 4, 1987 m. lapkričio 24 d. sprendimas byloje *Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV prieš ES Komisiją*, bylos Nr. 223/85, Rink. p. 04617, paras 12–17.

53 ES Bendrojo Teismo 1992 m. lapkričio 18 d. sprendimas byloje *Rendo NV, Centraal Overijsselse Nutsbedrijven NV and Regionaal Energiebedrijf Salland NV prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-16/91, Rink. p. II-02417, paras 96–101.

54 Tarybos 1999 m. birželio 28 d. sprendimo Nr. 1999/468/EB 5(4) straipsnyje numatyta, kad „Kai numatytos priemonės neatitinka komiteto nuomonės arba nuomonė nepareiškama, Komisija nedelsdama pateikia Tarybai pasiūlymą dėl priemonių, kurių turi būti imtasi, ir informuoja Europos Parlamentą“.

55 ES Bendrojo Teismo 2013 m. rugsėjo 26 d. sprendimas byloje *Pioneer Hi-Bred International prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-164/10, Rink. nepaskelbta, paras 31, 39, 41, 58, 81.

spalio 1 d. Taryba išsamiai informuoja Europos Parlamentą apie motyvus, paskatinius ją priimti savo poziciją⁵⁶. Europos Parlamentas byloje *Europos Parlamentas prieš ES Tarybą* prašė pripažinti ES Tarybos neteisėtą neveikimą turint pareigą pagal SESV 314 straipsnį veikti dėl to, kad ES Taryba nepateikė Europos Parlamentui biudžeto projekto, nors privalėjo tai padaryti⁵⁶. ES Teisingumo Teismas šioje byloje konstatavo, kad ES Taryba turėjo pareigą veikti pagal minėtas imperatyvias normas⁵⁷. Generalinis advokatas Mischo taip pat pažymėjo, kad dėl šios normos imperatyvaus pobūdžio nebuvo jokių abejonių, todėl, nesiėmusi veiksmų, ES Taryba neteisėtai neveikė⁵⁸.

Svarbu atkreipti dėmesį, kad ES teismai savo praktikoje nustatė taisyklę, kad ES institucija turi pareigą veikti ir tuo atveju, jeigu tik konkreti atitinkama ES institucija tam tikroje srityje turi kompetenciją veikti. Vienas iš anksčiau minėtų taisyklę suponuojančių teisinio reguliavimo pavyzdžių yra SESV 101(3) straipsnis, pagal kurį tik ES Komisija turi kompetenciją spręsti, ar suteikti išimtį ir leisti įmonių susitarimus, įmonių asociacijų sprendimus ir suderintus veiksmus, kurie gali paveikti konkurenciją vidaus rinkoje, tačiau kurie „<...> padeda tobulinti prekių gamybą ar paskirstymą arba skatinti technikos ar ekonomikos pažangą, kartu sudarydami sąlygas vartotojams sąžiningai dalytis gaunama nauda <...>“. Savaiame suprantama, įtvirtinta pareiga pagal SESV 101(3) straipsnį nereiškia, kad ES Komisija yra įpareigota suteikti išimtį, tačiau ji reiškia, kad ES Komisija turi pareigą priimti galutinį sprendimą suteikti ar nesuteikti išimtį, kurį ieškovas galėtų ginčyti ES Teisingumo Teisme. Paprastai pagal ES teismų praktiką ES institucijos turi pareigą išnagrinėti ieškovų prašymus ir skundus, tačiau neturi pareigos inicijuoti specialius procesus, tokius kaip, pavyzdžiui, tirti konkurencijos teisės pažeidimus ir nustatyti pažeidimą⁵⁹. Tokia pati situacija egzistuoja ir valstybės pagalbos srityje. ES Bendrasis Teismas byloje *Gestevision* nurodė, kad SESV 108(3) straipsnis reglamentuoja specialią procedūrą, pagal kurią tik ES Komisija valstybės narės prašymu gali leisti teikti valstybės pagalbą arba pakeisti jos pobūdį, todėl ši sritis yra ES Komisijos išimtinė kompetencija. Byloje *Gestevision* buvo nagrinėjama situacija, kai Prancūzija neinformavo ES Komisijos apie savo teikiamą pagalbą ir todėl ieškovai kreipėsi į ES Komisiją, kad ji uždraustų tokią pagalbą teikti. ES Komisija jokių veiksmų nesiėmė ir į ieškovų skundus nereagavo, todėl ieškovai siekė pripažinti tokį neveikimą neteisėtu⁶⁰. ES Bendrasis Teismas šioje

56 ES Teisingumo Teismo 1988 m. liepos 12 d. sprendimas byloje *Europos Parlamentas prieš ES Tarybą*, bylos Nr. 377/87, Rink. p. 04017, para 1.

57 *Ibid.*, paras 8–11.

58 Generalinio advokato Mischo 1988 m. gegužės 26 d. išvada sujungtose bylose *Europos Parlamentas prieš ES Tarybą*, bylų Nr. 377/87 ir 383/87, Rink. p. 04017, para 14.

59 Žr., pvz., ES Bendrojo Teismo 1995 m. sausio 24 d. sprendimas byloje *Bureau européen des médias de l'industrie musicale prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-114/92, Rink. p. II-00147, para 62.

60 ES Bendrojo Teismo 1998 m. rugsėjo 15 d. sprendimas byloje *Gestevision Telecinco SA prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-95/96, Rink. p. II-03407, paras 49–52.

Gestelevision byloje konstatavo, kad ES Komisija, kaip vienintelė pagal SESV 108(3) straipsnį kompetentinga institucija imtis veiksmų, privalėjo kruopščiai bei nešališkai išnagrinėti ieškovų skundus, be to, privalėjo nagrinėti visas reikšmingas aplinkybes, net jeigu skunde nebuvo prašoma jas išnagrinėti⁶¹.

ES Teisingumo Teismas savo praktikoje taip pat konstatavo, kad ES institucijos turi pareigą atsižvelgti į teismų praktikoje nustatytas taisykles. Pavyzdžiui, ES Teisingumo Teismas byloje *Yusef* nusprendė, kad ES Komisija, užšaldydama ieškovo lėšas, remdamasi tik nemotyvuotu Jungtinių Tautų Sankcijų komiteto pranešimu spaudai, nesupažindinusi ieškovo su įrodymais ir nereaguodama į ieškovo prašymus panaikinti sankcijas, pažeidė pareigą vadovautis ES Teisingumo Teismo byloje *Kadi I*⁶² ir *Kadi II*⁶³ suformuotomis taisyklėmis, nustatančiomis, kad užšaldyti lėšas galima tik turint patikimus įrodymus ir su jais supažindinus asmenį⁶⁴ ES teismų praktikoje buvo konstatuota ir tai, kad ES institucijos privalo vykdyti ES teismų sprendimus. Tokio konstatavimo pagrindas – SESV 266 straipsnis, kuriame įtvirtinta, kad „*Institucija, įstaiga ar organas, kurio aktas buvo paskelbtas negaliojančiu arba kurio neveikimas pripažintas prieštaraujančiu šiai Sutarčiai, privalo imtis būtinų priemonių Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimui įvykdyti*“. Detalizuojant minimą situaciją pažymėtina, kad ES Bendrasis Teismas byloje *Alfaster prieš ES Tarybą I* priėmė sprendimą, kuriuo panaikino 2008 m. gruodžio 1 d. ES Tarybos nutarimą atmesti ieškovo pasiūlymą viešojo pirkimo konkurse⁶⁵. ES Taryba nesiėmė jokių veiksmų teismo sprendimui įvykdyti, todėl ieškovas inicijavo naują bylą teisme ir prašė teismo pripažinti, kad ES Taryba pažeidė pareigą veikti pagal SESV 266 straipsnį įvykdyti teismo sprendimą. Pagal naują ieškinį dėl neveikimo Bendrasis Teismas byloje *Alfaster prieš ES Tarybą II* pripažino, kad SESV 266 straipsnis yra imperatyvaus pobūdžio ir įpareigoja bet kurią ES instituciją, kurios atžvilgiu yra priimtas sprendimas, to sprendimo laikytis ir užtikrinti jo įgyvendinimą⁶⁶. Atkreipiamas dėmesys į tai, kad

61 *Ibid.*, para 53; taip pat žr. ES Teisingumo Teismo 1998 m. balandžio 2 d. sprendimą byloje *ES Komisija prieš Chambre Syndicale Nationale des Entreprises de Transport de Fonds et Valeurs (Sytraval) ir Brink's France SARL*, bylos Nr. C-367/95 P, Rink. p. I-01719, para 62.

62 ES Teisingumo Teismo 2008 m. rugsėjo 3 d. sprendimas sujungtose bylose *Yassin Abdullah Kadi ir kt. prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, sujungtų bylų Nr. C-402/05 P ir C-415/05, Rink. p. I-06351, paras 349–349.

63 ES Teisingumo Teismo 2013 m. liepos 18 d. sprendimas byloje *ES Komisija ir kt. prieš Yassin Abdullah Kadi*, sujungtų bylų Nr. C-584/10 P, C-593/10 P ir C-595/10 P, Rink. nepaskelbta, paras 114–116.

64 ES Bendrojo Teismo 2014 m. kovo 21 d. sprendimas byloje *Hani El Sayyed Elsebai Yusef prieš ES Komisiją*, bylos T-306/10, Rink. nepaskelbta, paras 94–102.

65 ES Bendrojo Teismo 2011 m. spalio 20 d. sprendimas byloje *Alfaster Benelux SA prieš ES Tarybą*, bylos Nr. T57/09, Rink. p. II-00368, para 43.

66 ES Bendrojo Teismo 2013 m. sausio 7 d. sprendimas byloje *Alfaster Benelux SA prieš ES Tarybą*, Rink. nepaskelbta, bylos Nr. T-274/12, Rink. nepaskelbta, paras 16–18.

ES Taryba šioje byloje apskritai neginčijo aplinkybės, kad ji turi pareigą veikti pagal SESV 266 straipsnio normas. Savaiame suprantama, kad protingumo, teisingumo, sąžiningumo principai reikalauja laikytis teismų sprendimuose nurodytų įpareigojimų. Šis faktas toks akivaizdus, kad ES Taryba nelaukė aiškiai jai nepalankios bylos baigties ir teismo sprendimą įvykdė. Kita vertus, situacija, kai teismų sprendimai nevykdomi, netoleruotina teisiniu aspektu, todėl ES institucija pareigą pagal SESV 266 straipsnį privalėtų įgyvendinti nedelsdama po to, kai tik jos atžvilgiu yra priimamas nepalankus sprendimas.

Apibendrinant galima teigti, kad ES teisės normos imperatyvumas suponuoja ES institucijos pareigą veikti, o ES institucijos neveikimas, esant imperatyviai pareigai veikti, galėtų būti pripažįstamas neteisėtu. Turėdama pareigą, bet neturinti diskrecijos teisės neveikti, ES institucija negali atsisakyti veikti. Dėl šios priežasties ieškiniai dėl ES institucijų neveikimo, kai ES institucija neveikia turėdama pareigą veikti, yra perspektyvūs, be to, tokio neveikimo ginčijimas užtikrintų, kad ES institucijos tinkamai vykdytų savo pareigas ir nepažeistų iš ES teisės joms kylančių įpareigojimų.

Išvados

ES teisėje sąvoka „neveikimas“ tradiciniu požiūriu turėtų būti suprantama kaip teisės akto nepriėmimas imtis veiksmų ir toks neveikimas turėtų būti ginčijamas pagal SESV 265 straipsnį. Remiantis alternatyviu požiūriu, „neveikimas“ turėtų būti suprantamas ir kaip negatyvaus teisės akto priėmimas, kuriuo atsisakoma atlikti veiksmus. Toks negatyvus teisės aktas turėtų būti ginčijamas pagal SESV 263 straipsnį.

ES teismų praktikoje pripažįstama, kad ES institucija teisėtai neveikia tada, kai ji turi plačią diskrecijos teisę veiksmų nesiimti. Tokia plati diskrecijos teisė identifiukuojama ES teisės akto normose ir ji ES institucijai suteikia tik kompetenciją veikti, tačiau nenurodo sąlygų, kurioms esant ES institucija privalo diskreciją realizuoti.

Siaura diskrecija nustatoma sąlyginėje ES teisės normoje, kai ta norma ne tik suteikia diskreciją, bet ir numato sąlygas, kurioms esant ES institucija privalo veikti, t. y. realizuoti diskreciją. Piktnaudžiavimo siaura diskrecija atveju ES institucijos neveikimas gali būti pripažįstamas neteisėtu.

Imperatyvaus pobūdžio ES teisės normose nustatoma ES institucijos pareiga veikti, nepaliekant ES institucijai diskrecijos teisės nesiimti veiksmų, t. y. neveikti. Kai ES institucija nevykdo pareigų pagal imperatyvias ES teisės normas, paprastai konstatuojamas ES institucijų neteisėtas neveikimas.

Ginčijant ES institucijų neveikimą, palankaus ieškoviui sprendimo galima tikėtis tik tuo atveju, kai kreipiamasi dėl neteisėto ES institucijos neveikimo, t. y. kai kreipiamasi dėl neveikimo piktnaudžiaujant siaura diskrecijos teise ar neveikimo turint pareigą veikti. Dėl šios priežasties, dar prieš pareiškiant ieškinį dėl neveikimo, rekomenduotina pačiam ieškoviui preliminariai įvertinti ES institucijos neveikimo teisėtumą.

Literatūra

- Biber, E. Two Sides of the Same Coin: Judicial Review of Administrative Agency Action and Inaction. *Virginia Environmental Law Journal*. 2008. Vol. 26, No.: 461–503.
- Craig, P.; de Búrca, G. EU Law. Text, cases and materials“, fifth edition, Oxford University press, 2011.
- ES Tarybos 2006 m. gruodžio 19 d. reglamentas (EB) Nr. 2013/2006 dėl bananų sektoriaus, OL L 384.
- ES Tarybos 2002 m. gruodžio 16 d. reglamentas (EB) Nr. 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų Sutarties 81 ir 82 straipsniuose, OL L 1.
- ES Tarybos 1993 m. vasario 13 d. reglamentas (EEB) Nr. 404/93 dėl bendro bananų rinkos organizavimo, OL L 047.
- ES Teisingumo Teismo 2014 m. kovo 18 d. sprendimas byloje *Europos Komisija prieš Europos Parlamentą ir ES Tarybą*, bylos Nr. C-427/12, Rink. nepaskelbta.
- ES Teisingumo Teismo 2013 m. lapkričio 19 d. sprendimas byloje *ES Komisija prieš ES Tarybą*, bylos Nr. C-63/12, Rink. nepaskelbta.
- ES Teisingumo Teismo 2013 m. liepos 27 d. sprendimas byloje *Alexandru Octavian Concal prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-570/12 P, Rink. nepaskelbta.
- ES Teisingumo Teismo 2013 m. liepos 27 d. sprendimas byloje *Emil Micsunescu prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-569/12 P, Rink. nepaskelbta.
- ES Teisingumo Teismo 2013 m. liepos 18 d. sprendimas byloje *ES Komisija ir kt. prieš Yassin Abdullah Kadi*, sujungtų bylų Nr. C-584/10 P, C-593/10 P ir C-595/10 P, Rink. nepaskelbta.
- ES Teisingumo Teismo 2013 m. liepos 18 d. sprendimas byloje *Dow*, bylos Nr. C-499/11 P, Rink. nepaskelbta.
- ES Teisingumo Teismo 2013 m. birželio 27 d. sprendimas byloje *Doru Cristian Ioanovici prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-568/12 P, Rink. nepaskelbta.
- ES Teisingumo Teismo 2013 m. gegužės 16 d. sprendimas byloje *ES Komisija prieš Ryanair Ltd*, bylos Nr. C-615/11 P, Rink. nepaskelbta.
- ES Teisingumo Teismo 2010 m. lapkričio 18 d. sprendimas byloje *NDSHT prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-322/09 P, Rink. p. I-11911.
- ES Teisingumo Teismo 2008 m. rugsėjo 3 d. sprendimas sujungtose bylose *Yassin Abdullah Kadi ir kt. prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, sujungtų bylų Nr. C-402/05 P ir C-415/05, Rink. p. I-06351.
- ES Teisingumo Teismo 2005 m. liepos 12 d. sprendimas byloje *ES Komisija prieš CEVA Santé Animale SA ir Pfizer Enterprises Sàrl*, bylos Nr. C-198/03 P, Rink. p. I-06357.
- ES Teisingumo Teismo 2003 m. sausio 9 d. sprendimas byloje *Petrotub SA ir Republica SA prieš Europos Sąjungos Tarybą*, bylos Nr. C-76/00 P., Rink. p. I-00079.
- ES Teisingumo Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. sprendimas byloje *Comité des industries du coton et des fibres connexes de l'Union européenne (Eurocoton) ir kt. prieš Europos Sąjungos Tarybą*, bylos Nr. C-76/01P, Rink. p. I-10091.
- ES Teisingumo Teismo 2002 m. gruodžio 10 d. sprendimas byloje *ES Ko-*

- misija prieš Camar Srl and Tico*, bylos Nr. C-312/00 P, Rink. p. I-11355.
- ES Teisingumo Teismo 1999 m. lapkričio 18 d. sprendimas *Pharos SA prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-151/98 P, Rink. p. I-08157.
- ES Teisingumo Teismo 1999 m. spalio 5 d. sprendimas byloje *Christos Apostolidis ir kt. prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-327/97 P, Rink. p. I-06709.
- ES Teisingumo Teismo 1996 m. liepos 30 d. sprendimas byloje *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS prieš Minister for Transport, Energy and Communications ir kt.*, bylos Nr. C-84/95, Rink. p. I-03953.
- ES Teisingumo Teismo 1995 m. lapkričio 13 d. sprendimas byloje *Dumez prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-126/95, Rink. p. II-02863.
- ES Teisingumo Teismo 1993 m. gruodžio 14 d. sprendimas *Antonio Calvo Alonso-Cortès prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-29/93, Rink. p. II-01389.
- ES Teisingumo Teismo 1993 m. vasario 16 d. sprendimas byloje *Empresa Nacional de Urânio SA prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-107/91, Rink. p. I-00599.
- ES Teisingumo Teismo 1991 m. lapkričio 21 d. sprendimas byloje *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ir Syndicat prieš Prancūzijos Respubliką*, bylos Nr. C-354/90, Rink. p. I-05505.
- ES Teisingumo Teismo 1990 m. birželio 26 d. sprendimas byloje *Zardi*, bylos Nr. C-8/89, Rink. p. I-2515.
- ES Teisingumo Teismo 1990 m. vasario 21 d. sprendimas sujungtose bylose *Wuidart ir kt.*, bylų Nr. C-267/88 ir C-285/88, Rink. p. I-435.
- ES Teisingumo Teismo 1990 m. vasario 14 d. sprendimas byloje *Prancūzija prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-301/87, Rink. p. I-00307.
- ES Teisingumo Teismo 1988 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje *Europos Parlamentas prieš ES Tarybą*, bylos Nr. 302/87, Rink. p. 05615.
- ES Teisingumo Teismo 1988 m. liepos 12 d. sprendimas byloje *Europos Parlamentas prieš ES Tarybą*, bylos Nr. 377/87, Rink. p. 04017.
- ES Teisingumo Teismo 1987 m. lapkričio 24 d. sprendimas byloje *Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV prieš ES Komisiją*, bylos Nr. 223/85, Rink. p. 04617.
- ES Teisingumo Teismo 1985 m. gegužės 22 d. sprendimas byloje Europos Parlamentas prieš ES Tarybą, bylos Nr. 13/83, Rink. p. 01513.
- ES Teisingumo Teismo 1984 m. vasario 21 d. sprendimas byloje *St. Nikolaus Brenneri und Likörfabrik, Gustav Kniepf-Melde GmbH prieš Hauptzollamt Krefeld*, bylos Nr. 337/82, Rink. p. 01051.
- ES Teisingumo Teismo 1977 m. kovo 22 d. sprendimas byloje *Steinike & Weinlig prieš Vokietijos Federacinę Respubliką*, bylos Nr. C-78/76, Rink. p. 00595.
- ES Teisingumo Teismo 1973 m. gruodžio 11 d. sprendimas byloje *Gebrüder Lorenz GmbH prieš Vokietijos Federacinę Respubliką ir Land Rheinland-Pfalz*, bylos Nr. 120/73, Rink. p. 01471.
- ES Teisingumo Teismo 1971 m. liepos 13 d. sprendimas byloje *Deutscher Komponistenverband prieš ES Komisiją*, bylos Nr. 8/71, Rink. nepaskelbta.
- ES Teisingumo Teismo 1966 m. kovo 1 d. sprendimas byloje *Alfons Lütticke GmbH prieš ES Komisiją*, bylos Nr. 48/65, Rink. p. 00019.

- ES Bendrojo Teismo 2014 m. kovo 21 d. sprendimas byloje *Hani El Sayyed Elsebai Yusef prieš ES Komisiją*, bylos T-306/10, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 2013 m. gruodžio 5 d. nutartis byloje *MeD Concilia Srl prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-574/13, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 2013 m. gruodžio 5 d. nutartis byloje *Adr Tiber Srl prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-573/13, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 2013 m. gruodžio 5 d. nutartis byloje *MAG Dispute Resolution Srl prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-572/13, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 2013 m. lapkričio 28 d. sprendimas byloje *ADR Conciliando e ADR C&M Consulting Srl prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-475/13, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 2013 m. lapkričio 28 d. sprendimas byloje *ADUGI Onlus prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-474/13, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 2013 m. rugsėjo 26 d. sprendimas byloje *Pioneer Hi-Bred International prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-164/10, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 2013 m. sausio 7 d. sprendimas byloje *Alfastar Benelux SA prieš ES Tarybą*, bylos Nr. T-274/12, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 2012 m. rugsėjo 25 d. sprendimas byloje *Alexandru Octavian Concal prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-320/12, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 2012 m. rugsėjo 25 d. sprendimas byloje *Emil Micusnescu prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-314/12, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 2011 m. spalio 20 d. sprendimas byloje *Alfastar Benelux SA prieš ES Tarybą*, bylos Nr. T-57/09, Rink. p. II-00368.
- ES Bendrojo Teismo 2011 m. rugsėjo 29 d. sprendimas byloje *Ryanair prieš Komisiją*, bylos Nr. T-442/07. Rink. p. II-00333.
- ES Bendrojo Teismo 2011 m. rugsėjo 20 d. sprendimas sujungtose bylose *Arch Chemicals ir Arch Timber Protection prieš ES Komisiją*, bylų Nr. T-400/04, T-402/04 ir T-404/04, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo teismo 2011 m. rugsėjo 6 d. sprendimas byloje *Muhamad Mugraby prieš ES Tarybą ir ES Komisiją*, bylos Nr. T-292/09, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 2000 m. gruodžio 13 d. sprendimas byloje *Services pour le groupement d'acquisitions SARL prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-39/00 P, Rink. p. I-11201.
- ES Bendrojo teismo 2000 m. birželio 8 d. sprendimas *Camar srl and Tico srl prieš ES Komisiją*, sujungtų bylų Nr. T-79/96, T-260/97 ir T-117/98, Rink. nepaskelbta.
- ES Bendrojo Teismo 1998 m. rugsėjo 15 d. sprendimas byloje *Gestelevision Telecinco SA prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-95/96, Rink. p. II-03407.
- ES Teisingumo Teismo 1998 m. balandžio 2 d. sprendimą byloje *ES Komisija prieš Chambre Syndicale Nationale des Entreprises de Transport de Fonds et Valeurs (Sytraval) ir Brink's France SARL*, bylos Nr. C-367/95 P, Rink. p. I-01719.
- ES Bendrojo Teismo 1997 m. rugsėjo 29 d. sprendimas byloje *Société Anonyme de Traverses en Béton Armé (Sateba)*, bylos Nr. T-83/97, Rink. p. II-01523.

- ES Bendrojo Teismo 1997 m. liepos 10 d. sprendimas byloje Nr. T-81/96 *Christos Apostolidis ir kt. prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-81/96, Rink. p. FP-II-00607.
- ES Bendrojo teismo 1996 m. birželio 5 d. sprendimas *NMB Prancūzija ir kt. prieš Komisiją*, bylos Nr. T-162/94, Rink. p. II-427.
- ES Bendrojo teismo 1996 m. gegužės 22 d. sprendimas byloje *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (AITEC) prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-277/94, Rink. p. II-00351.
- ES Bendrojo Teismo 1995 m. sausio 24 d. sprendimas byloje *Bureau européen des médias de l'industrie musicale prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-114/92, Rink. p. II-00147.
- ES Bendrojo teismo 1995 m. sausio 23 d. sprendimas byloje *Bundesverband der Bilanzbuchhalter e.V. ES Komisiją*, bylos Nr. T-84/94, Rink. p. II-00101.
- ES Bendrojo teismo sprendimas 1994 m. spalio 27 d. sprendimas byloje *Ladbroke Racing Ltd ES Komisiją*, bylos Nr. T-32/93, Rink. p. II-01015.
- ES Bendrojo Teismo 1994 m. liepos 4 d. sprendimas byloje *Century Oils Hellas AE prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-13/94, Rink. p. II-00431 ir kt.
- ES Bendrojo Teismo 1994 m. gegužės 27 d. sprendimas byloje *J prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-5/94, Rink. p. II-00391.
- ES Bendrojo teismo 1992 m. lapkričio 18 d. sprendimas byloje *Rendo NV, Centraal Overijsselse Nutsbedrijven NV and Regionaal Energiebedrijf Salland NV prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-16/91, Rink. p. II-02417.
- ES Bendrojo teismo 1992 m. lapkričio 11 d. sprendimas byloje *Rendo NV, Centraal Overijsselse Nutsbedrijven NV and Regionaal Energiebedrijf Salland NV prieš ES Komisiją*, bylos Nr. T-16/91, Rink. p. II-02417.
- ES Teisingumo Teismo 1989 m. vasario 14 d. sprendimas byloje *Star Fruit Company SA prieš ES Komisiją*, bylos Nr. 247/87, Rink. p. 00291.
- Forowicz, M. State discretion as a paradox of EU evolution, 2011 [interaktyvus]. [žiūrėta 2014-07-11]. <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18835/MWP_Forowicz_2011_27.pdf?sequence=1>.
- Fritzsche, A. Discretion, scope of judicial review and institutional balance in European Union. *Common Market Law Review*. 2010. Vol. 47, Iss. 2.
- Galligan, D. J. Discretionary powers, a legal study of official discretion. Oxford: Clarendon Press, 1986.
- Generalinio advokato Léger 2005 m. vasario 17 d. išvada byloje *Rica Foods (Free Zone) NV prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-40-03, Rink. p. I-6811.
- Generalinės advokatės Stix-Hackl 2002 m. balanžio 16 d. išvada byloje *ES Komisija prieš Camar Srl ir Tico Srl*, bylos Nr. C-312/00 P, Rink. p. I-11355.
- Generalinio advokato Jacobs 1989 m. spalio 4 d. išvada byloje *Prancūzija prieš ES Komisiją*, bylos Nr. C-301/87, Rink. p. I-00307.
- Generalinio advokato Mischo 1988 m. gegužės 26 d. išvada sujungtose bylose *Europos Parlamentas prieš ES Tarybą*, bylų Nr. 377/87 ir 383/87, Rink. p. 04017, para 14.
- Generalinio advokato Capotorti 1979 m. liepos 11 d. išvada byloje *GEMA prieš ES Komisiją*, bylos Nr. 125/78, Rink. p. 03173.

- Hartley, T. *The foundations of European Union law*, 8th edition. Oxford University Press, 2014.
- Hartley, T. *the foundations of the European Community law*, 6th edition, Oxford University Press, 2007.
- Lenaerts, K.; Maselis, I.; Gutman, K. *EU procedural law*. Oxford University Press, 2014.
- Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, 2008 m. gegužės 9 d. OL C 115/47.
- Schermers, G. H.; Waelbroeck, F. D. *Judicial Protection in the European Union*, 6th edition. *Kluwer Law International*, 2001.
- Schwarze, J. *European administrative law, revised 1st edition*. Sweet&Maxwell, 2010.
- Simon, D. *Le système juridique communautaire*. 2nd edition. Paris: Presses Universitaires de France, 1998, Nr. 379.
- Steiner, J.; Woods L.; Watson, P. *EU law*, 11th edition, Oxford University Press, 2012.
- Takahashi, Y. A. *Discretion in German Administrative Law: Doctrinal Discourse Revisited*, *European Public Law*. 2000. Volume 6, Issue 1.

Anotacija. *Analizuojant ES Teisingumo Teismo ir ES Bendrojo Teismo praktiką pastebima, kad ieškovai, teikdami ieškinius dėl ES institucijų neveikimo pagal SESV 265 straipsnio nuostatas, neretai siekia kvestionuoti ir toki ES institucijų neveikimą, kuris paprastai laikomas pagrįstu ir teisėtu. Šiame straipsnyje atskleidžiama, kokiais kriterijais vadovaujantis yra sprendžiama, ar ES institucijos neveikimas yra teisėtas, ar neteisėtas, pateikiant teisminės praktikos šioje srityje analizę.*

Reikšminiai žodžiai: *ES institucijos, ieškiniai dėl neveikimo, SESV 265 straipsnis, neveikimas, diskrecija, pareiga.*

LEGAL AND ILLEGAL INACTION OF EUROPEAN UNION INSTITUTIONS

Arvydas Budnikas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *Actions for failure to act against European Union (hereinafter also referred to as EU) institutions are governed by Article 265 of the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter referred to as TFEU). These actions can be successfully brought before the EU courts only in cases where there is illegal inaction on the part of EU institutions. In legal doctrine and EU courts case law, the nature and scope of illegal inaction is not revealed comprehensively. This legal gap causes some serious difficulties for complainants and defending institutions. As it is apparent from the EU courts case law, complainants try to declare reasonable inaction as illegal*

before the EU courts. In some circumstances, there is no possibility to declare inaction as illegal, notwithstanding complainants are trying to do so and supersede the case law of the EU courts. In such cases, defending EU institutions also incur unnecessary expenses and time losses. The aim of this article is to disclose necessary criteria to assess whether inaction is illegal and provide a significant case law in this area. The article is composed of four constituent parts. Firstly, the concept of inaction is defined. Secondly, it is analyzed what inaction is legal and therefore cannot be declared as illegal before the EU courts. Thirdly, in the third and fourth parts, illegal inaction is being identified.

Inaction occurs when EU institution fails to adopt a decision or decides not to take action. However, not every inactivity is considered unlawful. EU case law confirms that discretion and obligation are two concepts which help to distinguish legal and illegal inaction. Inaction is lawful if the EU institution has wide discretion to choose whether to act and such discretion is not limited to acting conditions. The scope of discretion is identified from the EU law. Dispositive EU law without certain conditions to act shows that the EU institution has a wide discretion to choose whether to act or not. Discretion is usually identified from the word “may”. However, when the EU institution has a narrow discretion which can be identified from conditional EU law, it is obliged to use that discretion and such failure to act can be considered as unlawful. Illegal inaction is usually declared when EU institutions have no discretion but are obliged by imperative EU law to act. Conclusions can be drawn that when the EU institution has a wide discretion to choose whether to act or not, its inaction cannot be declared illegal. However, if the EU institution has a narrow discretion or obligation to act, its failure to act can be declared as unlawful.

Keywords: EU institutions, actions for failure to act, TFEU Article 265, inaction, discretion, obligation.

Arvydas Budnikas, Mykolo Romerio universiteto Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės instituto socialinių mokslų (teisės) doktorantas. Mokslinių tyrimų kryptis: Europos Sąjungos teisė.

Arvydas Budnikas, Mykolas Romeris University, International and European Union Law Institute, PhD student of Social Sciences (Law). Research interest: European Union Law.