

ДЕСЕТ ГОДИНИ ПРЕЮДИЦИАЛНИ ЗАПИТВАНИЯ – КРИТИЧЕН ПРЕГЛЕД И РАВНОСМЕТКА

Александър Корнезов¹

Десет години са достатъчен период от време за равносметка от прилагането на преюдициалното запитване в България и по-конкретно за ефектите на това производство върху правораздаването в България.

Както е известно, чл. 267 ДФЕС дава възможност, а в някои случаи задължава, националните съдилища да отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС в рамките на висящо пред тях дело, в което се поставя въпрос за тълкуването или валидността на разпоредба или принцип от правото на ЕС, който е от значение за решаване на делото.

Статистическите данни са изключително ласкави за българските съдилища, доколкото показват сравнително голям брой преюдициални запитвания със сравнително добро качество за десетгодишния период от присъединяването на България към ЕС. Зад статистиката обаче се разкриват други явления, които подсказват, че преюдициалното производство в България се прилага частично и само в някои съдилища.

Най-важният извод обаче се състои в това, че преюдициалното запитване промени по безпрецедентен начин българския правопорядък като се превърна в мощно средство както за предизвикване на законодателни промени, така и за преразглеждане на практиката на върховните съдилища.

Статистиката е особено ласкава за българските съдилища

Според статистическите данни, българските съдилища са сред най-активните юрисдикции от Централна и Източна Европа по брой преюдициални запитвания. В периода от 1 януари 2007 до 30 септември 2017 година те са отправили **113 преюдициални запитвания**, което ги нарежда сред първите четири държави членки от Централна и Източна Европа (за сравнение, унгарските съдилища са отправили 145 преюдициални запитвания за същия период от време, румънските – 135, полските – 119, латвийските – 58, чешките – 52 и т.н.). Нещо повече, през разглеждания период България изпреварва по брой отправени запитвания и редица от „старите“ държави членки, които са донякъде съпоставими с България по население и брой съдилища, например Гърция, Швеция, Португалия, Дания, Финландия.

Доколкото горната статистика не отчита разликите в населението и броя на съдилищата, което очевидно влияе на общия брой преюдициални запитвания от дадена държава членка, е възможно да се направи съпоставка съобразно населението на съответната държава-членка. В това отношение България се нарежда на трето място в Централна и Източна Европа, далеч преди Полша, Чехия, Румъния, Унгария и Словакия.

Що се отнася до „**качеството**“ на български преюдициални запитвания, очевидно е, че то не може да бъде измерено статистически. При все това, съществуват обективни критерии, които дават обща представа в това отношение. Първо, броят на определенията, постановени от Съда на ЕС в отговор на български преюдициални запитвания говори в повечето случаи за недобро или ненужно преюдициално запитване, тъй като Съдът на ЕС отговаря с определение, ако запитването е недопустимо, ако вече е даден отговор на поставения въпрос или ако отговорът на поставения въпрос не буди никакво съмнение. В разглеждания период Съдът на ЕС отговаря с определение на около 19% от българските преюдициални запитвания. По този показател България се нарежда по средата спрямо държавите-членки от Централна и Източна Европа.

Друг обективен критерий е броят на запитванията, по които Съдът на ЕС се произнася в голям състав и/или със заключение на генерален адвокат, доколкото те са показателни за важността и/или трудността на поставените въпроси. В това отношение, Съдът на ЕС се

¹ Мненията, изразени в статията, са лични на автора и не обвързват Съда на ЕС.

произнася в голям състав по едва 6% от българските преюдициални запитвания (общо по 5 преюдициални запитвания), докато по 29% от тях са постановени заключения на генерален адвокат.

Общото впечатление от цитираната статистика е за голям брой преюдициални запитвания, повечето от които са компетентно написани, макар и те сравнително рядко да повдигат въпроси от значение за развитието на правото на ЕС.

Проблеми зад статистическия успех

Един по-задълбочен анализ на българските преюдициални запитвания обаче разкрива една по-различна картина.

Първо, особено впечатление прави обстоятелство, че **89 % от всички преюдициални запитвания са отправени от първоинстанционни съдилища**. Тези стойности са далеч по – високи от средните в повечето държави членки (за повече данни виж вж. годишния доклад на Съда за 2016 година, стр. 111-113). С други думи, **българските върховни съдилища сравнително рядко отправят преюдициални запитвания, докато апелативните съдилища до този момент не са приложили член 267 ДФЕС нито веднъж**. Това е особен повод за притеснение, тъй като върховните съдилища по принцип са **длъжни** да отправят преюдициално запитване за тълкуване на правото на ЕС, което е относимо за решаване на делото. Освен това, практиката на върховните съдилища показва, че последните често отхвърлят исканията на страните за отправяне на преюдициално запитване шаблонно, а понякога и почти без мотиви, което само по себе си е нарушение както на правото на ЕС, така и на чл. 6 ЕКПЧ. За сравнение, в Румъния в периода от присъединяването ѝ края на септември 2017 г., 62 % от всички запитвания са отправени от върховните и апелативни инстанции, в Португалия този процент е 44 %, в Латвия – 38 %. **Българският конституционен съд също така остава встрани от преюдициалния диалог**, за разлика от конституционните съдилища в много други държави членки, като например Белгия, Австрия, Италия, Германия, Испания, Словения, Франция, Литва, Люксембург, Полша.

Второ, **българските административни съдилища са отправили около 80 % от всички преюдициални запитвания**. Така преюдициалните запитвания, отправени в областта на гражданското, търговското и наказателното право, остават рядкост. В съдийските среди битува мнението, че това е нормално, тъй като правото на ЕС имало отношение най-вече към административното право. Това разбиране за правото на ЕС обаче е доста остаряло. Достатъчно е да се споменат само няколко от многобройните инструменти на европейското международно частно право, трудово, семейно право, право на интелектуалната собственост, наказателно право и т.н. Данните от годишните доклади на Съда на ЕС относно предмета на отправените преюдициални запитвания от другите държави членки ясно показват, че средно около половината от тях се отнасят до гражданското, търговското или наказателното право. Наказателните съдии също така често оправдаваха неотправянето на преюдициални запитвания с това, че до 1 декември 2014 г. България не беше приела юрисдикцията на Съда на ЕС в областта на наказателното право. Това оправдание обаче беше само частично вярно, тъй като и преди тази дата наказателните съдилища можеха да отправят преюдициални запитвания относно всички останали разпоредби от правото на ЕС, които намират приложение в наказателното производство. Така или иначе, в последните две години, българските наказателни юрисдикции като че ли най-сетне започнаха да прилагат преюдициалното запитване, като отправиха 6 преюдициални запитвания (2 от тях висящи към момента), като някои от тях поставиха особено важни въпроси за развитието на българското и европейското право, за което свидетелства обстоятелството, че 3 бяха разпределени на голям състав, а именно делата Огнянов, С-554/14 и С-614/14, както и все още висящото дело Колев, С-612/15. Въпреки това обаче, тази тенденция не е представителна, тъй като повечето от тези запитвания са отправени от един и същ съдия-докладчик.

Трето, **голяма част от отправените преюдициални запитвания са дело само на няколко съдии от няколко съдилища**. Огромната част от преюдициалните запитвания

идват от съдилищата в София и Варна, като само около 7% от всички преюдициални запитвания са отправени от съдилища от други градове. Освен това, преобладаващата част от преюдициалните запитвания от България се отправят **от едни и същи съдии**. Въпреки че няма официална статистика по въпроса, може да бъде заключено на базата на наличните в правноинформационните системи данни, че **успехът на преюдициалното запитване у нас всъщност се дължи в голяма степен на десетина магистрати, които са отправили около половината от всички запитвания**. Те заслужават адмирации, доколкото благодарение на тях преюдициалното производство намери приложение в България и редица национални разпоредби и практики бяха коригирани вследствие на отправени преюдициални запитвания. Едновременно с това обаче, цитираното обстоятелство говори за това, че преюдициалното производство в България не е проникнало системно и повсеместно в българското правораздаване.

Мощно средство за предизвикване на законодателни промени и за преразглеждане на практиката на върховните съдилища

Макар и от горното изложение да става ясно, че преюдициалното производство в България се прилага неравномерно в различните съдилища, следва да се подчертае, че то **промени по безпрецедентен начин българския правопорядък**.

На първо място, **преюдициалното запитване даде възможност на долните инстанции да не прилагат практиката на върховните съдилища, ако тя противоречи на правото на ЕС**. Няколко решения на Съда на ЕС в това отношение се превърнаха в емблематични за българското правораздаване. В *Елчинов* (решение от 5 октомври 2010, С-173/09), Съдът на ЕС постанови, че **първоинстанционните съдилища не са длъжни да спазват „задължителните указания“, дадени им от върховен съд при отмяна на решението им и връщането му за ново разглеждане, ако тези указания противоречат на правото на ЕС**. Тази практика беше потвърдена в решенията/определенията по делата *Кремиковци* (решение от 29 ноември 2012, С-262/11), *Съни Трейд* (определение от 21 март 2013, С-153/12); *Милев* (решение от 27 октомври 2016, С-439/16 PPU). В *Канон* Съдът на ЕС заключи, че **съдилищата следва да не прилагат тълкувателно решение или постановление на върховен съд, ако последното противоречи на правото на ЕС**. Съдът на ЕС потвърди това заключение в *Огнянов* (решение от 8 ноември 2016, С-554/14). Тази последица от преюдициалното производство е истински трансформираща за българската съдебна система.

Практиката вече изобилства и от много други примери, в които първоинстанционни съдилища поставиха под въпрос съответствието с правото на ЕС на решения на върховните съдилища. Така например в делото *Клуб* (решение от 22 март 2012, С-153/11), административен съд - Варна разкри наличието на противоречива практика във ВАС по поставения въпрос, твърдейки че част от нея противоречи на правото на ЕС. Съдът на ЕС се съгласи с това твърдение. В делото *Строй транс* (определение от 31 януари 2013, С-642/11) АС Варна се оплака от непоследователната практика на ВАС и потърси, чрез преюдициално запитване, съдействието на Съда на ЕС по отношение на тълкуването на директивата за ДДС. В *Белов* (решение от 31 януари 2013, С-394/11) Комисията за защита от дискриминация (КЗД) открито се противопостави на практиката на ВАС. Въпреки че Съдът на ЕС не отговори на поставените въпроси, тъй като прие, че КЗД не е юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС, 3 години по – късно подобни въпроси отново бяха повдигнати, този път от АССГ, в делото *ЧЕЗ Разпределение България* (решение от 16 юли 2015, С-83/14).

Някои виждат в това явление структурен риск за системата на правораздаване в България. По мое мнение обаче горечитираната практика не бива да ни притеснява. Напротив, тя е по-скоро добра новина за съдебната система. **Преюдициалното производство дава възможност и на долните съдебни инстанции да участват в развитието на съдебната практика, поне що се отнася до прилагането на правото на ЕС, като предизвикат преразглеждане на практиката на върховните съдилища, вкл. тълкувателната им такава**. В крайна сметка, върховните съдилища трябва да убеждават

със силата на мотивите си, а не чрез йерархичното налагане на квази-нормативната им дейност.

Второ, **българските съдилища нееднократно предизвикаха законодателни промени посредством отправянето на преюдициално запитване.** В действителност, често предмет на запитването е несъответствието на разпоредба от българското право с правото на ЕС. Ако Съдът на ЕС заключи, че е налице такова несъответствие, българският законодател трябва да отстрани несъответствието. Примерите от практиката в това отношение са многобройни – например с ДВ, бр. 101 от 2013 г. са внесени изменения в чл.6 ЗДДС, съгласно решение по дело *ЕОН Асет Мениджмънт* (решение от 16 февруари 2012 г., С-118/11), изменен също така е чл. 26, ал.7 ЗДДС вследствие на решението по дело *Орфей България* (решение от 19 декември 2012 г., С-549/11), като чл.27 ЗДДС, съгласно решение по дело *Маринов* (решение от 8 май 2013г., С-142/12). Чрез преюдициално запитване АССГ постави под съмнение и правилата за определяне на местна подсъдност на административните съдилища, в частност правилото, според което делото следва да бъде разгледано от съда, където е седалището на административния орган, чийто акт се обжалва (делото *Агроконсултинг*, С-93/12). Решението на Съда на ЕС беше сред факторите, довели до изменението на чл. 133 АПК (ДВ,бр.104 от 2013г., в сила от 4.1.2014г.).

Изводи

Изводите от прилагането на преюдициалното производство у нас през десетгодишния период след присъединяването ни към ЕС не са еднозначни. От една страна, българските юрисдикции много активно и ефективно използват механизма за преюдициално запитване, отправяйки внушителен брой запитвания със задоволително качество до Съда на ЕС. От друга страна обаче, по – задълбоченият анализ показва, че преюдициалното производство у нас се прилага в ограничен брой съдилища от ограничен брой магистрати. Въпреки това, последиците от прилагането на преюдициалното производство у нас са огромни. Преюдициалното запитване се утвърди в тези 10 години по безпрецедентен начин както като средство за преразглеждане на практиката на върховните съдилища, така и като средство за предизвикване на промяна в законодателството.