



НАЦИОНАЛЕН  
ИНСТИТУТ НА  
ПРАВОСЪДИЕТО



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

# НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА И ПРАВОТО НА ЕС

## ЧАСТ I

София, 2018

*Тематичното помагало е изготвено и се издава в рамките на Проект № BG05SFOP001-3.002-0001 „Качествено професионално обучение за повишаване ефективността на правосъдието“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, Договор № BG05SFOP001-3.002-0001-C01/11.11.2016 г.*

*Цялата отговорност за съдържанието на това издание е на Националния институт на правосъдието и не ангажира по никакъв начин Оперативна програма „Добро управление“ и Европейския съюз.*

*Никаква част от настоящата публикация не може да бъде възпроизвеждана, съхранявана в система за възпроизвеждане или прехвърляна в каквато и да било форма или чрез каквито и да било способности – електронни, механични, фотокопирни, записващи или други – без предварителното разрешение на Националния институт на правосъдието.*

- © Александър Арабаджиев – част първа, 2018
- © доц. д-р Станислав Костов – част втора, 2018
- © доц. д-р Александър Корнезов – част трета и четвърта, 2018
- © проф. д-р Жасмин Попова – част пета, раздел I, II, III, IV, V, VI, VII, 2018
- © проф. д-р Евгени Танчев – част пета, раздел VIII, 2018

ISBN 978-954-9419-24-5



НАЦИОНАЛЕН  
ИНСТИТУТ НА  
ПРАВОСЪДИЕТО



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

# НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА И ПРАВОТО НА ЕС

ЧАСТ I

под общата редакция на  
проф. д-р Жасмин Попова

София, 2018

*Уважаеми колега,*

*Пред теб е първата част от специализирана четирилогия за прилагане правото на Европейския съюз. Целта на тази поредица е да дадем възможност на всички мотивирани юристи да повишават знанията и уменията си.*

*През тази и следващата година по проекти на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз, Националният институт на правосъдието ще публикува още 11 помагала с практическа насоченост и всички любознателни колеги ще имат достъп до тях, като се регистрират в Портала за електронно обучение на НИП, раздел „Виртуална читалня“ на адрес: <http://e-learning.nij.bg>.*

*Високо оценявам екипа от автори и благодаря на съдия Александър Арабаджиев от Съда на Европейския съюз, на генералния адвокат в Съда на Европейския съюз проф. Евгени Танчев, на доц. д-р Александър Корнезов, съдия от Общия съд на Европейския съюз, на проф. д-р Жасмин Попова и на доц. д-р Станислав Костов за съпричастността и професионализма им при разработването на това издание.*

*С признателност благодаря на съдия Галина Захарова и г-н Петър Рашков, с които заедно определихме темите и авторите на помагалото.*

*До следващата ни среща!*

*P.S. Ако имате предложения и коментари, не се колебайте да ги споделите с нас на електронен адрес: [nij@nij.bg](mailto:nij@nij.bg).*

*Миглена Тачева*

# СЪДЪРЖАНИЕ

## Част първа ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ПРИНЦИПИ НА ПРАВОТО НА ЕС

*Александър Арабаджиев*

Вместо увод.....	17
<b>I. Източници на правото на Европейския съюз.....</b>	<b>20</b>
1. Първично право .....	21
2. Вторично (производно) право .....	25
<b>II. Основни характеристики на правото на Европейския съюз.....</b>	<b>31</b>
1. Характерни белези и действие на правото на ЕС.....	31
1.1. Автономен характер .....	31
1.2. Предимство по отношение на вътрешното право на държавите членки .....	33
1.3. Директният ефект .....	45
2. Задължението за съответстващо („хармонично“; „конформно“) тълкуване. („Индиректен ефект“).....	65
2.1. Същност .....	65
2.2. Обхват и граници .....	69
2.3. Резултат от задължението за съответстващо тълкуване и от позоваването на неприложена директива (отделни хипотези).....	71
2.4. Инцидентен хоризонтален ефект .....	72
2.5. Взаимодействие на директивите с общите принципи на правото като средство за „компенсиране“ на липсата на директен ефект на директивите .....	75
3. Рамковите решения .....	75
4. Последници от предимството и директния ефект на правото на Съюза .....	78
<b>III. Национални правни средства за приложение на правото на ЕС в държавите членки .....</b>	<b>80</b>
1. Въздействие на правото на ЕС върху вътрешното право на държавите членки .....	80
1.1. Процесуална автономия на държавите членки и предели на нейното упражняване (принципи на равностойност и ефективност).....	80

1.2. Задължение на националните съдилища да осигурят пълната ефективност на правото на ЕС.....	82
2. Изисквания към държавите членки при прилагане на ПЕС.	
Принцип на равностойност. Принцип на ефективност .....	87
2.1. Принцип на равностойност .....	88
2.2. Принцип на ефективност.....	92
2.3. Съотношение между принципа на националната процесуална автономия и принципите на равностойност и ефективност, от една страна, и член 47 от Хартата – право на ефективни правни средства за защита .....	107
3. Правна сигурност и <i>res judicata</i> .....	112
<b>IV. Приложения .....</b>	<b>134</b>
Приложение I: Тематичен преглед на практиката на Съда на Европейския съюз относно хоризонталния директен ефект на общите принципи на правото на ЕС и на Хартата на основните права на ЕС .....	134
Приложение II: Тематичен преглед на практиката на Съда на ЕС в материята на защита на потребителя .....	149

**Част втора**  
**ПРЕКИ ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД СЪДА**  
**НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**  
*доц. д-р Станислав Костов*

<b>1. Компетентност на Съда на ЕС и основни процесуални правила в преките производства .....</b>	<b>160</b>
1.1. Компетентност на Съда на ЕС .....	160
1.1.1. Обща характеристика на компетентността на Съда на ЕС .....	160
1.1.2. Разпределение на компетентността между Съда и Общия съд .....	161
1.1.3. Спорове за подсъдност .....	163
1.2. Общи процесуални правила в преките производства .....	163
1.2.1. Фази на съдебното производство .....	164
1.2.2. Процесуално представителство .....	164
1.2.3. Езиков режим .....	166
1.2.4. Разноски .....	166
1.2.5. Встъпване .....	167
<b>2. Производство за установяване на нарушение на държава членка .....</b>	<b>167</b>
2.1. Правна уредба и същност .....	167

---

2.2. Понятие за нарушение .....	169
2.3. Страни .....	170
2.4. Досъдебна фаза .....	172
2.5. Съдебна фаза .....	177
2.6. Действие на съдебното решение .....	182
<b>3. Производство за налагане на санкции на държавите членки при неизпълнение на съдебно решение .....</b>	<b>183</b>
3.1. Същност и правна уредба .....	183
3.2. Предмет на иска .....	184
3.3. Страни в производството .....	184
3.4. Досъдебна фаза .....	184
3.5. Съдебна фаза .....	185
3.6. Действие на съдебното решение .....	186
<b>4. Производство за отмяна на незаконосъобразен акт на институциите на ЕС .....</b>	<b>186</b>
4.1. Същност и правна уредба .....	186
4.2. Процесуални предпоставки .....	187
4.2.1. <i>Актове, които подлежат на отмяна</i> .....	187
4.2.2. <i>Правен интерес</i> .....	189
4.2.3. <i>Активно легитимирани страни</i> .....	190
4.2.3.1. <i>Привилегировани жалбоподатели</i> .....	190
4.2.3.2. <i>Други институции и органи на ЕС</i> .....	191
4.2.3.3. <i>Непривилегировани жалбоподатели</i> .....	191
4.2.3.3.1. <i>Актове, адресирани до жалбоподателя</i> .....	192
4.2.3.3.2. <i>Актове, които не са адресирани до жалбоподателя, но го засягат пряко и лично</i> .....	193
4.2.3.3.3. <i>Подзаконов акт, който засяга жалбоподателя пряко и не включва мерки за изпълнение</i> .....	195
4.2.4. <i>Пасивно легитимирани страни</i> .....	197
4.2.5. <i>Срок за предявяване на жалбата</i> .....	198
4.3. <i>Основания за отмяна</i> .....	199
4.3.1. <i>Некомпетентност</i> .....	199
4.3.2. <i>Съществено процесуално нарушение</i> .....	201
4.3.3. <i>Нарушение на Договорите или на нормите по тяхното изпълнение</i> .....	202
4.3.4. <i>Злоупотреба с власт</i> .....	202
4.4. Действие на съдебното решение .....	203
4.5. Задължение за изпълнение на съдебното решение за отмяна .....	204

<b>5. Производство за установяване на противоправно бездействие .....</b>	<b>206</b>
5.1. Същност и правна уредба .....	206
5.2. Бездействия, които подлежат на съдебен контрол .....	207
5.3. Страни .....	208
5.4. Досъдебна фаза .....	209
5.5. Съдебна фаза .....	210
5.6. Действие на съдебното решение .....	210
<b>6. Производство за обезщетяване на вреди, причинени от ЕС .....</b>	<b>211</b>
6.1. Правна уредба и обхват на извъндоговорната отговорност на ЕС .....	211
6.2. Процесуални предпоставки .....	212
6.2.1. Компетентен съд .....	213
6.2.1.1. <i>Определяне на компетентния съд при граничните хипотези на договорна и извъндоговорна отговорност .....</i>	<i>213</i>
6.2.1.2. <i>Определяне на компетентния съд в случаите на паралелна отговорност на ЕС и на държавите членки .....</i>	<i>216</i>
6.2.1.2.1. <i>Изчерпване на вътрешноправните средства за поправяне на претърпените вреди .....</i>	<i>217</i>
6.2.1.2.2. <i>Определяне на компетентния съд в случаите, когато размерът на вредата съвпада с размера на незаконосъобразно събрана сума .....</i>	<i>218</i>
6.2.1.2.3. <i>Изпълнение на незаконосъобразен акт на ЕС от страна на държавите членки .....</i>	<i>219</i>
6.2.1.2.4. <i>Неосъществяване на контрол от институциите на ЕС върху незаконосъобразно поведение на държавите членки .....</i>	<i>220</i>
6.2.2. <i>Правен интерес .....</i>	<i>220</i>
6.2.3. <i>Страни .....</i>	<i>221</i>
6.2.4. <i>Самостоятелен характер на иска .....</i>	<i>222</i>
6.2.5. <i>Изисквания към исковата молба .....</i>	<i>223</i>
6.3. Материални предпоставки .....	225
6.3.1. <i>Нарушена правна норма, която има за цел да предостави права на частноправни субекти .....</i>	<i>226</i>
6.3.2. <i>Достатъчно съществено нарушение .....</i>	<i>229</i>
6.3.3. <i>Вреда .....</i>	<i>231</i>
6.3.4. <i>Причинно-следствена връзка .....</i>	<i>237</i>

6.4. Погасителна давност .....	240
6.4.1. Начало и продължителност на давностния срок .....	241
6.4.2. Спиране и прекъсване на давността .....	242
6.4.3. Възражение за изтекла давност .....	244
6.5. Действие на съдебното решение .....	244
<b>7. Производство за ангажиране на договорната отговорност на ЕС по силата на клауза за подсъдност .....</b>	<b>244</b>
7.1. Същност и правна уредба .....	244
7.2. Клаузата за подсъдност .....	245
7.3. Договор на частното или на публичното право .....	246
7.4. Страни .....	246
7.5. Приложимо право .....	246
7.6. Действие на съдебното решение .....	247
<b>8. Производство за предоставяне на становище за съвместимостта на проект на международно споразумение с Договорите .....</b>	<b>247</b>
8.1. Същност и правна уредба .....	247
8.2. Предмет на становището .....	248
8.3. Предвидено споразумение .....	248
8.4. Участници в производството .....	248
8.5. Срок за отправяне на искането .....	249
8.6. Действие на становището .....	249
<b>9. Производство по обжалване на актовете на Общия съд .....</b>	<b>250</b>
9.1. Същност и правна уредба .....	250
9.2. Съдебни актове, които подлежат на обжалване .....	251
9.3. Предмет на жалбата .....	251
9.4. Страни в производството .....	251
9.5. Основания за обжалване .....	251
9.6. Срок .....	252
9.7. Решението на Съда .....	252

**Част трета**  
**ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ**  
*доц. д-р Александър Корнезов*

<b>1. Същност и правна рамка .....</b>	<b>253</b>
<b>2. Процесуални предпоставки за допустимост на преюдициалното запитване .....</b>	<b>255</b>
2.1. Орган, компетентен да отправи преюдициално запитване .....	255

2.1.1. Съдът като орган, компетентен да отправя преюдициални запитвания .....	261
2.1.1.1. Преюдициални запитвания, отправени в рамките на производство за налагане на обезпечителни и привременни мерки или мерки за процесуална принуда .....	262
2.1.1.2. Преюдициални запитвания, отправени в рамките на охранително производство .....	263
2.1.2. „Юрисдикция“ ли са ВКС и ВАС в рамките на тълкувателно производство .....	265
2.1.3. „Юрисдикция“ ли е Конституционният съд .....	267
2.2. Връзка на преюдициалното запитване с предмета на главното дело .....	268
2.3. Въпроси от общ или хипотетичен характер .....	270
2.4. Формални предпоставки за допустимост .....	271
2.4.1. Излагане на фактическата и правната обстановка по главното дело .....	272
2.4.2. Излагане на мотивите за отправяне на преюдициално запитване .....	273
2.5. Приложимост на правото на ЕС .....	274
2.5.1. Приложимост на правото на ЕС <i>ratione materiae</i> .....	274
2.5.1.1. Приложимост на правото на ЕС в чисто вътрешна ситуация .....	278
2.5.2. Приложимост на Хартата на основните свободи на ЕС .....	285
2.5.3. Приложимост на правото на ЕС <i>ratione temporis</i> .....	286
2.6. Фиктивен спор .....	288
2.7. Висящност на производството .....	290
2.8. Производства, в рамките на които може да бъде отправено преюдициално запитване .....	290
2.9. Заобикаляне на член 263 ДФЕС .....	291
2.10. Последици от евентуална недопустимост на преюдициалното запитване .....	293
<b>3. Принцип на служебното начало в производството по отправяне на преюдициално запитване .....</b>	<b>294</b>
<b>4. Задължение за отправяне на преюдициално запитване .....</b>	<b>297</b>
4.1. Задължение за отправяне на преюдициално запитване относно валидността на норма от правото на ЕС .....	297
4.2. Задължение за отправяне на преюдициално тълкувателно запитване .....	299
4.2.1. Изключения от задължението .....	305
4.2.1.1. <i>Acte éclairé</i> , или отговорът произтича недвусмислено от съдебната практика .....	305

---

4.2.1.2. <i>Acte clair</i> , или доктрина за ясната правна норма .....	306
4.2.2. Задължение за подробно мотивиране на отказа за отправяне на преюдициално запитване .....	309
4.3. Последници от неизпълнение на задължението за отправяне на преюдициално запитване .....	311
4.3.1. Образуване на производство за неизпълнение на задължението по членове 258–260 ДФЕС .....	311
4.3.2. Нарушение на член 6 ЕКПЧ .....	312
4.3.3. Отговорност на държавата за вреди .....	313
<b>5. Отправяне на преюдициално запитване .....</b>	<b>314</b>
5.1. Стадий на производството .....	314
5.2. Форма, съдържание и приложения .....	316
5.3. Анонимност и поверителност .....	319
5.4. Спиране на производството .....	319
5.5. Налагане на обезпечителни и привременни мерки .....	320
5.5.1. Привременни мерки срещу национална мярка, чиято съвместимост с правото на ЕС се подлага под съмнение .....	322
5.5.2. Привременни мерки срещу акт на ЕС, чиято валидност се оспорва .....	322
5.6. Обжалване на определението за отправяне на преюдициално запитване .....	324
5.7. Спиране на производството на основание отправено по друго дело преюдициално запитване .....	324
5.8. Искане за разглеждане на преюдициалното запитване по реда на бързото или спешното производство .....	327
<b>6. Развитие на производството пред Съда на ЕС .....</b>	<b>328</b>
6.1. Завеждане на преюдициалното запитване в регистъра на Съда на ЕС и уведомявания .....	328
6.2. Езиков режим .....	330
6.3. Процесуално представителство .....	330
6.4. Съдебни разноски и правна помощ .....	331
6.5. Писмена фаза на производството .....	331
6.6. Устна фаза на производството .....	332
6.7. Искане за допълнителни разяснения .....	334
6.8. Преформулиране на преюдициалните въпроси от Съда на ЕС .....	336
6.8.1. Преформулиране във връзка с приложимото право на ЕС .....	338
6.8.2. Преформулиране във връзка с националното право .....	339

6.8.3. Преформулиране на преюдициално тълкувателно запитване в преюдициално запитване относно валидността на акт на ЕС и обратно .....	340
6.9. Спиране и прекратяване на производството .....	341
6.10. Бързо преюдициално производство .....	342
6.11. Спешно преюдициално производство .....	345
6.12. Задължение за информиране на Съда на ЕС при промяна в развитието на главното производство .....	346
6.13. Допълване, изменение или оттегляне на запитването .....	347
6.14. Заключение на генерален адвокат .....	349
6.15. Постановяване на решението .....	350
6.16. Произнасяне с мотивирано определение .....	350
6.17. Тълкуване, допълване и поправка на явни фактически грешки в преюдициалното заключение .....	351
<b>7. Правна сила на преюдициалното заключение за тълкуване на норма от правото на ЕС .....</b>	<b>351</b>
7.1. Спрямо лицата .....	353
7.2. Във времето .....	353
<b>8. Правна сила на преюдициалното заключение относно валидността на норма от правото на ЕС .....</b>	<b>355</b>
8.1. Спрямо лицата .....	355
8.2. Във времето .....	356
<b>9. Примерно преюдициално заключение .....</b>	<b>358</b>

**Част четвърта**  
**ОТГОВОРНОСТ НА ДЪРЖАВАТА ЗА ВРЕДИ,**  
**ПРИЧИНЕНИ ОТ НАРУШАВАНЕ**  
**НА ПРАВОТО НА ЕС**  
*доц. д-р Александър Корнезов*

<b>1. Правно основание и същност .....</b>	<b>362</b>
1.1. Правно основание .....	362
1.2. Същност .....	364
<b>2. Субект на нарушението .....</b>	<b>366</b>
2.1. Отговорност на държавата за действия и бездействия на изпълнителната власт .....	367
2.2. Отговорност на държавата за действия и бездействия на органите на местното самоуправление .....	369

2.3. Отговорност на държавата за действия и бездействия на законодателната власт .....	371
2.4. Отговорност на държавата за действия и бездействия на съдебната власт .....	374
2.4.1. <i>Отговорността на държавата се ангажира само от съдебен акт, постановен на последна инстанция</i> .....	378
2.4.2. <i>Отговорността на държавата не засяга силата на пресъдено нещо</i> .....	379
2.5. Отговорност на държавата за действия и бездействия на субекти, натоварени с властнически правомощия .....	380
<b>3. Материалноправни условия за ангажиране на отговорността на държавата .....</b>	<b>380</b>
3.1. Нарушената норма от правото на ЕС да предоставя права на частноправните субекти .....	382
3.2. „Достатъчно съществено“ нарушение на правото на ЕС .....	383
3.2.1. <i>Критерии</i> .....	383
3.2.1.1. <i>Свобода на преценка, която нарушената норма от правото на ЕС предоставя на държавата членка</i> .....	384
3.2.1.2. <i>Яснота и прецизност на нарушената разпоредба от правото на ЕС</i> .....	392
3.2.1.3. <i>Наличие на вина при неизпълнение на задължението</i> .....	395
3.2.1.4. <i>Извинимият или неизвинимият характер на евентуална грешка при прилагане на правото</i> .....	397
3.2.1.5. <i>Обстоятелството, че поведението на институция на ЕС може да е допринесло за извършеното нарушение</i> .....	397
3.2.2. <i>Хипотези на достатъчно съществено нарушение</i> .....	397
3.2.2.1. <i>Неотправяне на преюдициално запитване</i> .....	398
3.2.2.2. <i>Нетранспониране на директива в срок</i> .....	398
3.2.2.3. <i>Противоречие с решение на Съда на ЕС или с негова трайно установена практика</i> .....	399
3.2.3. <i>Връзка с производствата по членове 258–260 и 267 ДФЕС</i> .....	402
3.3. <i>Пряка причинно-следствена връзка</i> .....	406
<b>4. Процесуален ред за ангажиране на отговорността на държавата .....</b>	<b>409</b>
4.1. <i>Принцип на процесуалната автономия</i> .....	409
4.2. <i>Принцип на равностойност</i> .....	412

4.3. Принцип на ефективност. Хартата на основните права на ЕС .....	416
4.4. Примери от съдебната практика .....	417
4.4.1. Изискване за предварително упражняване на правно средство за защита .....	417
4.4.1.1. Изискване за предварителна отмяна на вредоносния акт .....	417
4.4.1.2. Изискване за отмяна на влязъл в сила съдебен акт .....	421
4.4.1.3. При наличие на обстоятелства, които правят прекомерно трудно или невъзможно упражняването на съответното право .....	423
4.4.2. Процесуални правила относно определянето на подсъдността .....	427
4.4.3. Давностни срокове .....	430
4.5. Определяне на размера на обезщетението .....	435
<b>5. Приложимо право в България и съответствието му с правото на ЕС .....</b>	<b>436</b>

**Част пета**  
**ХАРТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА**  
**НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

<b>1. Обща характеристика – проф. д-р Жасмин Попова .....</b>	<b>439</b>
1.1. Създаване .....	439
1.2. Съдържание .....	441
<b>2. Роля на Хартата – проф. д-р Жасмин Попова .....</b>	<b>443</b>
2.1. По отношение на Съда на ЕС .....	443
2.1.1. Критерий за тълкуване на правните актове на ЕС и на националните разпоредби по прилагането им в съответствие с нейните разпоредби. ....	443
2.1.2. Пряко и незабавно средство за преценка на законосъобразността (валидността) на правна норма .....	445
2.1.3. Средство за предоставяне на индивидуални права на частноправните субекти .....	445
2.2. По отношение на националните съдилища .....	445
2.2.1. Правен стандарт за тълкуване на националното право в контекста на прилагане на правото на ЕС .....	445
2.2.2. Правен стандарт за конституционно-съобразността на вътрешното право .....	446

---

2.2.3. Средство за предоставяне на индивидуални права на частноправните субекти .....	448
2.2.4. Средство за предоставяне на по-широка закрила от тази по националното право .....	448
<b>3. Приложно поле – проф. д-р Жасмин Попова .....</b>	<b>449</b>
3.1. Предпоставки за приложимост .....	449
3.2. Прилагане от националните юрисдикции на държавите членки .....	458
3.2.1. При отправено преюдициално запитване.....	458
3.2.2. При решение без преюдициално запитване.....	465
3.2.2.1. Без обсъждане на приложното поле на Хартата .....	465
3.2.2.2. С обсъждане на приложното поле на Хартата .....	465
3.3. Прилагане от българските съдилища .....	466
3.3.1. При отправено преюдициално запитване.....	466
3.3.2. При решение без преюдициално запитване.....	470
3.3.2.1. Без обсъждане на приложното поле на Хартата .....	470
3.3.2.2. С обсъждане на приложното поле на Хартата.....	470
<b>4. Права и принципи – проф. д-р Жасмин Попова .....</b>	<b>472</b>
<b>5. Ограничаване на правата, защитени от Хартата – проф. д-р Жасмин Попова .....</b>	<b>477</b>
<b>6. Конфликт/баланс между защитени права и/или свободи – проф. д-р Жасмин Попова.....</b>	<b>483</b>
<b>7. Хоризонтален директен ефект на разпоредбите на Хартата – проф. д-р Жасмин Попова.....</b>	<b>488</b>
<b>8. Степен на закрила – проф. д-р Евгени Танчев .....</b>	<b>491</b>
8.1. Генезис на понятието „степен(и) на закрила“ .....	491
8.2. Основополагащи разпоредби и дефиниции.....	498
8.2.1. Понятието „степен(и) на закрила“ .....	498
8.2.2. Рамкови разпоредби .....	502



## Част първа ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ПРИНЦИПИ НА ПРАВОТО НА ЕС

*Александър Арабаджиев*

### **Вместо увод**

Нека започнем с един предварителен въпрос. Той може да бъде формулиран така:

*Защо е важно (и полезно) познаването и прилагането на правото на Европейския съюз?*

Очевидният – и донякъде саморазбиращ се – отговор на този въпрос може да бъде предаден с думите: защото това е действащо и приложимо право. И това е и верен отговор. Договорите, на които се основава Съюзът, и законодателните актове, които институциите му приемат в сферите, в които той е компетентен, имат правно обвързващо действие, което, както ще видим по-нататък, се проявява не само по отношение на държавата ни в качеството ѝ на държава членка, но и по отношение на правните субекти – физически и юридически лица. По силата на член 4, параграф 3, втора алинея от Договора за Европейския съюз (ДЕС) държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза. В следващите редове това задължение, което във възприетите от Съда на Европейския съюз формулировки звучи почти ритуално, ще бъде преповтаряно десетки пъти, особено що се отнася до неговия основен адресат – националните съдилища.

Със същата номерация – член 4, алинея 3, е и нашият конституционен текст, според който „Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз“. За националния съдия това означава да прилага правото на Европейския съюз по начин, който осигурява пълната му ефективност и защитава правата, които правните субекти черпят от това право.

Но има и нещо друго. То се състои в предизвикателство, което надхвърля „формалното“ задължение за съдилищата да прилагат действащо право, което, разбира се, нито е формално, нито е факултативно (т.е. по избор), защото става дума за правопорядък, който се „импрегнира“ в този на държавите членки, има непосредствено действие и се ползва с предимство пред вътрешното право. Прилагането на националното право в перспективата на правото на Европейския съюз е едно допълнително интелектуално усилие, но усилие, което си струва. То разширява инструментариума, който е на разположение на един съдия, и дава възможност за по-пълноценна реализация на ролята на съдията да „изговаря правото“, да осигурява спазването му. А това в крайна сметка води и до интелектуално, и до морално удовлетворение.

Поставяйки националния съдия в една друга координатна система, прилагането на правото на Европейския съюз го поставя и в непосредствен контакт със ценностите, върху които е изграден Съюзът. Както и в контакт и – в зависимост от професионалния му кураж и въображение – в диалог със Съда на Европейския съюз и с неговата практика.

Важно е да се отбележи, че редица фундаментални решения на Съда на ЕС, в които се поставят въпроси, с които се сблъсква Европейският съюз и които са предизвикателство пред процеса на европейска интеграция въобще, са постановени по преюдициални запитвания, отправени от национални съдилища. Струва си в това отношение да бъдат споменати някои от тези решения.

**Решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238**, образувани съответно по преюдициални запитвания на High Court (Ирландия) и Verfassungsgerichtshof (Австрия). С това решение Съдът обявява за невалидна Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи. Това е директивата, от която произтичаше – най-общо – задължението за доставчиците на интернет и за операторите на мобилна или стационарна телефония да запазват за определен срок данни за трафика на съобщенията на своите клиенти и да предоставят при поискване тези данни на определени органи. Съдът приема, че като е приел тази директива, законодателят на Съюза е надхвърлил границите, които налага зачитането на принципа на пропорционалност с оглед на член 7 (защитане на личния и семейния живот) и член 8 (защита на личните данни) от Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата).

**Решение от 6 октомври 2015 г., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650**, с което Съдът се произнася по преюдициално запитване също на ирландския High Court. В случая става дума за потребител на социалната мрежа Facebook, който като такъв при регистрацията си е бил длъжен да сключи договор с Facebook Ireland, дъщерно дружество на Facebook Inc., чието седалище е в Съединените щати. А личните данни на пребиваващите на територията на Съюза потребители на Facebook Ireland се прехвърлят изцяло или частично към разположени на територията на Съединените щати сървъри на Facebook Inc., където се обработват. В основата на спора, довел до преюдициалното запитване, е жалба на г-н Schrems, австрийски гражданин, до комисаря за защита на личните данни в Ирландия, с която по същество той иска от него да упражни законоустановените си правомощия и да забрани на Facebook Ireland да прехвърля личните му данни към Съединените щати. Жалбата е основана на твърдението, че действащите в момента право и практики в тази страна не гарантират достатъчна защита на съхраняваните на територията ѝ лични данни срещу извършваните в страната действия по наблюдение от публични органи. В това отношение жалбоподателят се е позовал и на направените от г-н Едуард Сноудън разкрития относно дейността на разузнавателните служби на Съединените щати, и по-специално дейността на National Security Agency. В отговор на тази жалба комисарят е счел, че не е длъжен да провежда разследване по обстоятелствата, изложени в жалбата, като е приел, че няма доказателства, от които да е видно, че Националната служба (Агенция) за сигурност на Съединените щати е имала достъп до личните данни на жалбоподателя. Освен това комисарят е приел, че всеки въпрос относно достатъчния характер на защитата на личните дан-

ни в Съединените щати следва да се решава в съответствие с Решение 2000/520, прието от Комисията на основание член 25, параграф 6 от Директива 95/46 на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни<sup>1</sup>. А в това решение Комисията е приела, че САЩ гарантират достатъчна степен на защита.

В рамките на съдебния контрол на този отказ е поставен преюдициалният въпрос доколко това длъжностно лице е обвързано от констатацията на Съюза, съдържаща се в Решение 2000/520, като се имат предвид членове 7, 8 и 47 от Хартата. Отговорът, даден от съда, гласи в основни линии така:

„Член 25, параграф 6 от Директива 95/45, разглеждан във връзка с членове 7, 8 и 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че прието въз основа на тази разпоредба решение – като Решение 2000/520 на Комисията от 26 юли 2000 г., с което Европейската комисия констатира, че трета страна гарантира достатъчна степен на защита – не е пречка надзорен орган на държава членка по смисъла на член 28 от посочената директива да разгледа жалба на лице, отнасяща се до защита на неговите права и свободи при обработването на засягащи го лични данни, които са били прехвърлени от държава членка към тази трета страна, ако то твърди, че действащите в момента право и практики в третата страна не гарантират достатъчна степен на защита“.

**Решение от 26 юли 2017 г., Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586**, постановено в отговор на преюдициално запитване на Verwaltungsgerichtshof (Австрия), и **решение от 26 юли 2017 г., A. S., C-490/16, EU:C:2017:585**, по което преюдициалното запитване е на словенския Върховен съд. По тези две дела предмет на тълкуване са разпоредби от Регламент № 604/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждане на молба за международна закрила (т.нар. Регламент „Дъблин“) в условията на бежански натиск, упражняван върху Западните Балкани през 2015 г. Съдът потвърждава основните концепции на Регламента „Дъблин“, независимо че органите на държави членки не се противопоставят на бежанския поток, а изправени пред приток на изключително голям брой граждани от трети държави, желаещи да преминат транзитно през дадената държава членка, за да подадат молба за международна закрила в друга държава членка, допускат влизането на територията на такива граждани, които не отговарят на приложимите в първата държава условия за влизане.

Именно в перспективата на практиката на Съда предстои да бъдат представени основните характеристики на правото на Съюза, неговото предимство и директният му ефект, националните правни средства за неговото прилагане. Предстои да стане ясно, че прилагането на правото на ЕС понякога изисква от националния съдия да не се съобразява със задължителни указания на горната инстанция и дори с тълкувателни решения на върховните съдилища. Ето защо е уместно отново да подчертаем, че неприлагането на правото на Европейския съюз не е просто неприлагане на действащо право, т.е. „неправилно прилагане на закона“ в широк смисъл. При това не е непременно най-важното това, че последица от такова

<sup>1</sup> Съгласно член 25, параграф 6 от директивата Комисията може да констатира, че трета страна гарантира достатъчна степен на защита.

неприлагане може да бъде отговорността на държавата за неизпълнение на задължения, които произтичат от Договорите, реализирана по реда на член 258 ДФЕС. Не е непременно също така най-важна от гледна точка на държавата и крайната последица от такова неизпълнение – отговорност на държавата за вреди, причинени на правните субекти вследствие на неприлагане или неправилно прилагане на правото на ЕС. По-важно е да се има предвид, че дотам се стига, тъй като правните субекти са лишени от възможност да реализират права, които те могат да черпят от това право. А това е отрицание на ролята на съдията, каквато тя трябва да бъде разбираема и изпълнявана, за да бъде в съответствие с основополагащия принцип на върховенството на правото – принцип, който се откроява сред ценностите, върху които е изграден Европейският съюз и който е неотклонно отстояван в практиката на Съда на Европейския съюз.

## **I. Източници на правото на Европейския съюз**

Преди да навлезем в основната тема на тази част от помагалото, която включва природата (основните характеристики) и действието на правото на ЕС, взаимоотношението му с националното право на държавите членки и приложението му от националните съдилища, редно е най-напред да уточним какво разбираме под понятието „право на Европейския съюз“, какво включва то, какви са източниците му и в каква евентуално йерархична зависимост и последователност се намират те.

В това отношение често чуваме да се споменава Лисабонският договор или позовавания на европейска директива или регламент.

За какво става дума?

И какво е значението на понятия като „европейско право“ или „общностно право“?

С влизането в сила на Договора от Лисабон Европейската общност престава да съществува. Като слага край на този своеобразен „дуализъм“, т.е. на едновременното съществуване и на Общността, и на Съюза, Лисабонският договор премахва и съществуващата до този момент „тристълбова“ структура, първият „стълб“ на която се наричаше „общностен“, а останалите два – съответно „външна политика и политика на сигурност и отбрана“ (ii) и „правосъдие и вътрешни работи“ (iii). Оттам и понятието „общностно право“, т.е. право на Общността. Изоставянето на това понятие има последици, които далеч надхвърлят целите на настоящото изложение. Затова тук можем да се ограничим със заявлението, че понятието „общностно“ не се използва вече в различните му конотации, включително и за да обозначи правото на ЕС (т.е. като общностно право). И да добавим, че не е уместно да наричаме правото на Европейския съюз „съюзно“ право. Но, разбира се, може да казваме „право на Съюза“, когато от контекста е ясно, че става дума за Европейския съюз. Редно е да се посочи, че тази бележка – без претенция за езикова прецизност в това отношение, е по-скоро продиктувана от чувството, че определението „съюзно“ дразни на български език. Редно е също така да се признае, че в текстове

на английски език, включително и в решенията на Съда на Европейския съюз, е нормално да се срещне изразът *Union law*<sup>2</sup>.

А може ли да го наричаме просто „европейско право“?

Без тук да се впускаме в пространни анализи и разграничения на обхвата на понятията „право на ЕС“, от една страна, и „европейско право“, от друга, и като се отчита, че в редица случаи и в зависимост от контекста под „европейско право“ се разбира именно „право на ЕС“, именно и само това последно понятие предстои да бъде използвано занаяпред.

Един важен за националния съдия въпрос се отнася до материалния обхват на правото на ЕС.

## 1. Първично право

Дори и един най-кратък анализ на природата на правото на Съюза не може да не започне с посочване на основните негови източници, на взаимоотношението между тях и на особеностите, характеризиращи действието на някои от тях. В това отношение, наред с всеизвестното деление на първично и производно (вторично) право, е важно да се има предвид, на първо място, че първичното право не включва само и единствено т.нар. основополагащи, т.е. учредителни договори, протоколите към тях, международните споразумения, сключени от Съюза, а обхваща вече и Хартата на основните права на Европейския съюз, както и един своеобразен източник, плод на „нормотворческата“ дейност на Съда, каквито са общите принципи на правото на ЕС.

Разбира се, едно изброяване във всички случаи започва с **основополагащите (конститутивните) договори**, или договорите, на които Европейският съюз се основава, които стоят най-отгоре в йерархията<sup>3</sup>. В резултат от Договора от Лисабон, подписан от представителите на държавите членки на 13 декември 2007 г. в Лисабон и влязъл в сила на 1 декември 2009 г., понастоящем това са Договорът за Европейския съюз (ДЕС) и Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Полезно е да се знае, че сам по себе си Договорът от Лисабон представлява всъщност договор за изменение на дотогавашния Договор за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност. Консолидираните текстове на ДЕС и ДФЕС са резултат на тези изменения.

<sup>2</sup> В редица решения на Съда на ЕС, цитирани по-нататък, постановени преди влизането в сила на Договора от Лисабон, се съдържат позовавания към Общността и към общностното право. При буквалните цитирания това позоваване е запазено, а когато е сметено за възможно, те са заменени с позовавания към Европейския съюз, респ. ЕС или просто Съюза, както и към правото на Европейския съюз (ЕС) или на Съюза. Това се отнася и за разпоредбите от Договорите, като в повечето случаи се посочват съответните текстове от действащите ДЕС и ДФЕС.

<sup>3</sup> В едно свое решение от 1986 г. по делото *Les Vertes* Съдът нарича действащия тогава Договор за създаване на Европейска икономическа общност „Конституционна харта на Общността“, вж. решение от 23 април 1986 г., *Les Verts*/Парламент, 294/83, EU:C:1986:166.

Тези два договора имат еднаква юридическа сила и биват наричани в позовавания към тях общо „Договорите“. Впрочем това следва изрично от член 1, алинея 3 ДЕС, където е посочено, че „Съюзът се основава на настоящия договор и на Договора за функционирането на Европейския съюз (наричани по-нататък „Договорите“)“.

За нуждите на настоящото изложение не се налага да се възпроизвежда подробно историята на европейската интеграция чрез излагане на последователните изменения в Договорите. Редно е обаче да се припомни, че през 2017 г. отбелязахме 60-ата годишнина на Договора от Рим (Римския договор – март 1957 г.), създаде Европейската икономическа общност. Както и да се изтъкне, че свързваме периода, предшестваш приемането на Договора от Лисабон, с неуспешния, за съжаление, опит да бъде приет договор за създаване на конституция за Европа. Този договор бе резултат от дейността на Конвента за бъдещето на Европа, който функционира в периода 2002–2003 г. Съставът му включва представители на правителствата и на националните парламенти на държавите членки и на страните кандидатки (включително и на България), на Европейския парламент и Европейската комисия. Този модел за съставяне и/или изменение на Договорите до голяма степен е интегриран сега в процедурата за тяхното ревизиране, уредена в член 48 ДЕС.

Полезно е също така да се повтори, че сегашните Договори изоставят паралелното съществуване, респ. разграничението, между Европейска общност и Европейски съюз и че понастоящем съществува един-единствен правен субект – Европейски съюз, който заменя Европейската общност и е неин правопреемник – член 1, алинея 3 ДЕС.

На равнището на Договорите се намира **Хартата на основните права на Европейския съюз**. Самата Харта е изработена също от съставен за целта и за първи път Конвент. Хартата е тържествено прокламирана от Европейската комисия, Парламента и Съвета през декември 2000 г. Независимо че получава и политическото одобрение на държавите членки, Хартата остава с неизяснен правен статут до приемането на Договора от Лисабон. Сега съгласно член 6, параграф 1 ДЕС Хартата има същата юридическа сила като Договорите<sup>4</sup>.

### **Общите принципи на правото**

Както се посочи, първичното право не включва само и единствено основополагащите Договори (и Хартата). То обхваща също и общите принципи на правото на Съюза. Изпълнението на прокламираната сега в член 19, параграф 1 ДЕС функция да „осигурява спазването на правото“, схващана като „спазване на принципа на върховенството на правото“, е дало възможност и накарало Съда на ЕС да прибегне до концепцията за общите принципи при тълкуването и прилагането на правото на Съюза.

<sup>4</sup> В споменатия злополучен Конституционен договор Хартата е инкорпорирана в самия договор като негов дял II.

Съдът прилага принципи, които той открива ако не изрично, то поне имплицитно на първо място в правните традиции на държавите членки. По този начин не само правопорядъкът на Съюза влияе на националните правни системи, но и той черпи от тях идеи, концепции и източници на вдъхновение.

В някои случаи разпоредби от Договорите се позовават на „основните принципи на правото, които са общи за държавите членки“, както е в случая на член 340, втора алинея ДФЕС, установяващ принципа за извъндоговорната отговорност на Съюза. В Договорите са прогласени и редица конституционни принципи, каквито са например принципът за сътрудничество (член 4, параграф 3 ДЕС), принципът за предоставяне на компетентности (член 5, параграф 2), принципът за субсидиарност (член 5, параграф 3 ДЕС), принципът за пропорционалност (член 5, параграф 4 ДЕС).

Към общите принципи на правото на ЕС принадлежат и основните права. Освен от конституционните традиции на държавите членки, Съдът ги извлича от международноправни инструменти, към които държавите членки са се присъединили. Най-очевидният пример в това отношение е Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ). Тази връзка се подчертава обикновено по следния начин (в случая – по повод на принципа за законоустановеност на престъплението и наказанието): принципът за законоустановеност на престъплението и наказанието (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), който е част от общите принципи на правото, залегнали в основата на общите конституционни традиции на държавите членки, е провъзгласен и в различни международни договори, и по-конкретно в член 7, параграф 1 от ЕКПЧ<sup>5</sup>.

Известни индикации за този процес откриваме в решение на Съда от 6 октомври 2016 г., Paoletti, C-218/15, EU:C:2016:748, което също се отнася до тълкуването на член 49 от Хартата и член 7 ЕКПЧ. Член 49 от Хартата закрепва принципите на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието, а член 7 ЕКПЧ е озаглавен „неналагане на наказание без закон“. В рамките на отговора на въпрос относно прилагането на принципа за обратното действие на по-благоприятния закон в посоченото решение между другото четем: „[...] посоченият принцип, който е установен в член 49, параграф 1 от Хартата, е част от първичното право на Съюза. Дори преди влизането в сила на Договора от Лисабон, съгласно който на Хартата се предостави същата юридическа сила като Договорите, Съдът е приел, че посоченият принцип произтича от общите за държавите членки конституционни традиции и поради това следва да се счита за част от основните принципи на правото на Съюза, които националният съд е длъжен да спазва, когато прилага националното право“<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Вж. в този смисъл решение от 3 май 2007 г., *Advocaten voor de Wereld VZW*, C-303/05, EU:C:2007:261, точка 49.

<sup>6</sup> Точка 25.

Сега член 6, параграф 3 ДЕС отразява (консолидира) целия този процес и в двата му компонента, като утвърждава, че „основните права, както са гарантирани от ЕКПЧ и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи“.

Общите принципи образуват част от правния ред на Съюза, така че тяхното нарушаване е равнозначно на нарушаването на която и да норма от правото на Съюза. С оглед на тях се тълкуват нормите от правото на Съюза и може да се определя „законосъобразността“ както на актове на институциите, така и на държавите членки.

Само като примери, без изброяването да е изчерпателно, може да бъдат посочени следните общи принципи: защитата на основните права, принципът на равенство, принципът на пропорционалност, принципът за правна сигурност, защитата на оправданите правни очаквания и правото на защита. Всички те принадлежат към категорията, която може да бъде извлечена от принципа на върховенството на правото.

Най-често общите принципи биват класифицирани като принципи на добрата администрация и „принципи, които олицетворяват процедурни права“. В контекста на цялото това непълно изброяване някак си извън скоби трябва да бъде поставен принципът на ефективни правни средства на защита пред съд, въплътен сега в член 47 от Хартата.

**За пълнота**, но и заради все по-нарастващото им значение като източник на правото на Съюза трябва да посочим и **международните споразумения**, сключени от Съюза. Съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС те „обвързват институциите на Съюза и държавите членки“. Разпоредбите на такива споразумения стават изцяло част от правния ред на ЕС. Това е един своеобразен „монистичен“ подход, съгласно който сключените от Съюза споразумения стават част от правния му ред, без да е необходимо да бъдат транспонирани в норми от правото на Съюза. Нещо повече, тези норми имат по-висок ранг в сравнение с актовете на институциите. Според Съда „[...] институциите на [Съюза] са обвързани от сключените от него споразумения и следователно тези споразумения се ползват с предимство пред актовете на вторичното право на [Съюза]“<sup>7</sup>. Разпоредбите на такива споразумения може да се изтъкват в подкрепа на жалба за отмяна на акт от вторичното право на Съюза или в подкрепа на възражение за незаконосъобразност на такъв акт<sup>8</sup>.

От друга страна, след като споразуменията, сключени от Съюза, обвързват и държавите членки, разпоредбите на тези споразумения имат предимство пред нормите на националното право.

<sup>7</sup> Решение от 3 юни 2008 г., Intertanko, C-308/06, EU:C:2008:312, точка 42.

<sup>8</sup> Като и по отношение на тези разпоредби важи изискването да са безусловни и достатъчно точни, решение от 13 януари 2015 г., Vereniging Milieudefensie и др., C-401/12P, EU:C:2015:4.

В светлината на сключеното наскоро Всеобхватно икономическо и търговско споразумение между Канада, от една страна, и Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, важни въпроси се поставят във връзка с природата и действието на т.нар. смесени споразумения. Става дума за споразумения, които частично (в една част) попадат в изключителната компетентност на Съюза, а в друга част – в компетентността на държавите членки. Действието на тези споразумения в националните правни системи ще бъде обсъдено в рамките на анализа на действието на отделните източници на правото на ЕС.

## 2. Вторично (производно) право

### *Правни инструменти на Съюза*

Съгласно член 288, алинея първа ДФЕС с оглед упражняването на областите на компетентност на Съюза институциите приемат регламенти, директиви, решения, препоръки и становища. За разлика от Договорите, които – както се отбелязва по-горе – е прието да бъдат наричани „първично право“, актовете, приети от институциите, биват наричани „вторично“ или „производно“ право.

На този етап е полезно да се изброят и опишат накратко тези актове, като оставим за по-нататък въпросите, свързани с тяхното действие. Преди да пристъпим към това обаче, е необходимо да се обърне внимание на съдържащия се в текста на първата алинея на член 288 ДФЕС израз „с оглед на упражняването на областите на компетентност на Съюза“. Става дума за конкретно отражение на установения в член 5, параграф 1 ДЕС принцип на предоставената компетентност, който определя границите на компетентност на Съюза. Във втория параграф на член 5 ДЕС е постановено, че по силата на принципа на предоставената компетентност Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите членки му предоставят (с Договорите). Това положение има значение в контекста на повдигнатия вече въпрос за обхвата и приложното поле на правото на ЕС. На него трябва и ще бъде обърнато внимание специално, тъй като за един национален съдия е важно да знае кога и как действа това право и в кои материи (случаи) съществува уредба, създадена от страна на законодателя на ЕС.

Основните правни инструменти на Съюза са регламентите, директивите и решенията<sup>9</sup>.

Ето накратко основните характеристики на отделните видове правни инструменти на Съюза:

---

<sup>9</sup> Интересно е да се спомене, че в името на опростяването, на по-голямата достъпност и на демократичната легитимност създателите на Конституцията на Европа бяха предложили да се изостави „брюкселската“ терминология и бяха предвидили в член I-33 на конституционния договор вместо регламенти и директиви законодателните актове на Съюза да се наричат „европейски закони“ (с характеристиките на сегашните регламенти) и „европейски рамкови закони“ (с характеристиките на директивите).

ДФЕС определя в своя член 288, алинея втора *регламента* като акт с общо приложение, който е задължителен в своята цялост и *се прилага пряко* във всички държави членки.

Обстоятелството, че един регламент е „с общо приложение“, означава, че той е приложим към обективно определени ситуации и че последиците му се отнасят до категории правни субекти, определени по общ и абстрактен начин. Другият елемент – „задължителен в своята цялост“ – означава, че за разлика от директивите регламентите са предназначени да подчинят една ситуация на всеобхватна уредба.

На трето място и както ще имаме възможност да направим това разграничение по-нататък, изразът „и се прилагат пряко“ не е равнозначен на това, което наричаме „директен ефект“ на правото на Съюза въобще. При регламентите указанието, че те *се прилагат пряко* във всички държави членки, е предназначено да определи начина, по които съдържанието им се инкорпорира в националните правни системи на държавите членки. Казано по друг начин, фразата „и се прилагат пряко“ означава, че регламентите стават част от националната правна система, без да е необходима тяхната трансформация (транспониране) в тази система или приемането на национални правни мерки, за да се постигне този ефект. Това, разбира се, не изключва случаи, в които е необходимо националният закон да бъде адаптиран, за да може регламентът да действа пълноценно. Но и в случай на такива промени или на мерки по „транспониране“ въобще не се променя принципното положение, съгласно което регламентът сам по себе си има правно действие в държавите членки независимо от каквито и да е национални правни мерки.

Ако вземем за пример Регламент № 1215/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2012 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела, който отменя предходния регламент със същия предмет (№ 44/2001) и се прилага от 10 януари 2015 г., неговото приложение не е в зависимост от това дали в държавите членки са приети съответни законодателни мерки с тази цел. Както е известно обаче, българският ГПК съдържа отделна част седма, озаглавена „Особени правила относно производството по граждански дела при действието на правото на Европейския съюз“, която включва глава петдесет и седма – „Признаване и допускане изпълнението на съдебни решения и актове при действието на правото на Европейския съюз“, както и отделен раздел, който специално е изменян, за да вземе предвид Регламент № 1215/2012 г.<sup>10</sup>

Като оставим настрана целесъобразността на подобна законодателна практика, която освен всичко друго означава, че изменението на съответния регламент изисква изменение на националния закон, трябва по прин-

<sup>10</sup> Вж. втората алинея на член 622 и новите член 622а и член 622б ГПК. Последните две разпоредби са озаглавени съответно „Пряко изпълнение по реда на Регламент № 1215/2012“ и „Отказ от изпълнение по Регламент № 1215/2012“.

цип да се отбележи, че евентуалните вътрешноправни мерки може да улеснят приложението на регламента, но е недопустимо да променят съдържанието му или да пречат директния му ефект. Освен че не следва да създават пречки за непосредствената му приложимост, евентуалните вътрешноправни мерки за приложение на един регламент не трябва да прикриват неговия характер на правен инструмент на Съюза.

На следващо място, съгласно третата алинея на член 288 ДФЕС *директивата* е акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до които е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат. Както пряко следва от този текст, адресати на директивата са държавите членки; те са задължени да *въведат* (да транспонират) съдържанието на директивата във вътрешното си право съобразно съответните националноправни способности, както и да осигурят изпълнението (прилагането) на законодателното им съдържание.

*Ето един пример:*

Съгласно допълнителната разпоредба на § 76 от българския Закон за убежището и бежанците „този закон въвежда изискванията на Директива 2011/95 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила и изискванията на Директива 2011/33 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за определяне на стандарти относно приемането на кандидати за международна закрила“<sup>11</sup>.

Подобна разпоредба откриваме и в Закона за кредитните институции, където е посочено (§ 34), че този закон въвежда разпоредбите на Директива 2007/44 на Европейския парламент и на Съвета от 5 септември 2007 г. за изменение на Директива 92/49 на Съвета и директиви 2002/83, 2004/39, 2005/68 и 2006/48 по отношение на процедурните правила и критериите за оценяване за предварителна оценка на придобиванията и увеличението на участия във финансовия сектор.

Примерите в това отношение може да бъдат още много, без да е възможно – а не е и необходимо, да бъдат идентифицирани и изброени тук. Полезно е обаче да се обърнем и към една друга сфера – тази, уредена от Търговския закон, където транспониранията актове (директиви) са десетки<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Една друга допълнителна разпоредба (§ 36) указва, че „този закон въвежда изискванията на Директива 2013/32 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно общите процедури за предоставяне и отнемане на международна закрила“.

<sup>12</sup> Вж. например § 12 от допълнителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Търговския закон от 2013 г. (ДВ, бр. 20 от 2013 г.), според която този закон въвежда изискванията на Директива 2011/7 на Европейския парламент и на

Тези примери илюстрират схващането, че директивите са използвани главно като инструмент за хармонизиране на националните законодателства в определена област. От това произтича правото на преценка, което се предоставя на държавите членки относно способите, чрез които една директива подлежи на прилагане (транспониране) в съответната национална правна система. Но от това не произтича, че директивите са поначало общи и неопределено формулирани. Както предстои да видим, една голяма част от нашето внимание ще бъде посветено именно на директивите, и то от гледна точка именно на непосредственото им действие (директния ефект).

На трето място идват **решенията**, които са също задължителни в своята цялост, а когато решението указва своите адресати, то е задължително само за тях (член 288, алинея трета ДФЕС). От това определение е видна двойната природа на решенията, респ. двата вида решения, които институциите могат да приемат. В единия случай сме изправени пред решения, чието задължително действие се проявява по отношение на конкретни адресати. Такава форма и съдържание имат актовете, до които се прибегва главно в сферите (материите) на конкуренцията и на държавните помощи. В другия случай става дума за актове с общо действие.

По отношение на решенията също може да се постави въпросът за техния директен ефект и за възможността – при наличието на такъв ефект – правните субекти да черпят права от тях<sup>13</sup>.

Това не се отнася за **препоръките и становищата**, които нямат задължителен характер, както указва последната (пета) алинея на член 288.

Споменаването на препоръките и становищата е по-скоро повод да се обърне внимание на понятието *soft law*. В практиката на институциите на Съюза и особено на Комисията е прието да се използват такива форми, които съставляват указания за политиката, която ще бъде следвана в дадена област. Особено в областта на държавните помощи чрез т.нар. съобщения Комисията обявява как и в какви форми/границы ще упражнява правото си на преценка<sup>14</sup>.

Споменатата липса на задължителен характер е пречка такива актове да имат директен ефект. Това обаче не ги поставя изцяло извън сферата на съдебния процес. За националните съдилища е напълно възможно да отпратят преюдициално запитване за тълкуването и валидността на такава мярка<sup>15</sup>.

---

Съвета от 16 февруари 2011 г. относно борбата със забавяне на плащането по търговски сделки.

<sup>13</sup> Такъв е случаят например по дело C-588/16, *Trinseo Deutschland*, където се поставя въпросът за възможността за позоваване на решение 20/278 на Комисията от 27 април 2011 г. за определяне на валидни за целия ЕС преходни правила за хармонизираното взаимно разпределяне на квоти за емисии.

<sup>14</sup> Вж. напр. Съобщение на Комисията относно връщане на жизнеспособността и оценка на мерките за реструктуриране във финансовия сектор според правилата за държавна помощ в настоящата криза (ОВ С 195 от 8.09.2009).

<sup>15</sup> Вж. напр. решението на Съда на ЕС от 30 септември 2016 г., *Kotnik* и др, C-526/14,

Между основните правни инструменти – регламенти, директиви и решения – не съществува формална йерархия. Следователно един регламент не стои по-високо от една директива или обратно.

От гледна точка на йерархията на нормите обаче разграничаваме **законодателни актове, делегирани актове и актове за изпълнение**.

Законодателни са онези правни актове, които са приети съгласно законодателна процедура, обикновена или специална, предвидена съответно в член 289, параграфи 1 и 2 ДФЕС. Всеки правен акт във формата на регламент, директива или решение съставлява законодателен акт, ако е приет при условията на такава законодателна процедура. И в двата случая законодателни органи са Европейският парламент и Съветът. Те действат по предложение на Комисията, която по принцип притежава законодателна инициатива.

### *Делегирани актове*

Съгласно член 290, параграф 1 ДФЕС един законодателен акт може да делегира на Комисията правомощието да приема незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт.

Независимо че според тази разпоредба делегираните актове са определени като „незаконодателни актове от общ характер“<sup>16</sup>, те са такива само във формален смисъл, доколкото не са приети съгласно обикновената или специалната законодателна процедура. Обстоятелството, че са от „общ характер“ или че „допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт“, им придава по същество нормативен характер, т.е. характер на „вторично“ или „делегирано“ законодателство. Казано на български език – на подзаконови актове. Законодателният акт обаче е този, който определя целите, съдържанието и обхвата на делегирания акт. Разпоредбата изрично подчертава, че съществените елементи от една област се запазват за законодателния акт и не може да бъдат предмет на делегиране (член 290, параграф 2, второ изречение ДФЕС).

### *Актове за изпълнение*

В член 291 ДФЕС са определени актовете, които се приемат, „когато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза“. По принцип изпълнителните правомощия се предоставят от правно обвързващите актове на Комисията. Те може да бъдат приети „в изпълнение“ както на законодателни, така и на делегирани актове.

---

EU:C:2016:767, което, между другото, се отнася и до валидността и тълкуването на точки 40–46 от Съобщението на Комисията относно прилагането от 1 август 2013 г. на правилата за държавните помощи към мерките за подкрепа на банки в контекста на финансовата криза („Съобщение относно банковия сектор“, ОВ С 216, 2013 г.).

<sup>16</sup> Вместо от „общ характер“ може би повече ни казва английската версия – *of general application*.

Както се посочи по-горе, регламентите, директивите и решенията сами по себе си не са актове от различна степен и не се намират в йерархична зависимост помежду си. Те обаче може да бъдат както законодателни, така и делегирани актове или актове на приложение. Като такива те не променят характеристиката си (природата си), но тяхното място в йерархията на нормите зависи от това дали става дума за законодателен, делегиран или акт на изпълнение. Понятието „регламент“ например, което фигурира в член 288, втора алинея ДФЕС и както е дефинирано в тази разпоредба, представлява едно общо определение на характеристиките на този правен инструмент. Договорът обаче разграничава „законодателните“ регламенти, приети съгласно обикновената или специалната законодателна процедура, предвидени съответно в член 289, параграфи 1 и 2, „делегираните“ регламенти, приети от Комисията с цел да допълнят или изменят някои несъществени елементи от законодателния акт, предвидени в член 290 ДФЕС, и накрая регламентите за „изпълнение“, предвидени в член 291 ДФЕС.

Все пак не бива да забравяме, че на върха на тази йерархия от норми се намират основополагащите договори – ДЕС и ДФЕС. Същият статут, както вече се отбеляза, има по силата на член 6, параграф 1 ДЕС Хартата на основните права на Европейския съюз. Самите разпоредби от Договорите са често интерпретирани в светлината на Хартата. От друга страна, законодателните актове трябва винаги да имат правно основание в разпоредба от Договора.

Отделно трябва да обърнем внимание на един правен инструмент на Съюза, какъвто е **рамковото решение на Съвета**, който вече не съществува като такъв, но редица рамкови решения са все още в сила, така че тяхното действие също трябва да бъде познавано. До влизането в сила на Договора от Лисабон това е инструментът, използван в рамките на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателни дела<sup>17</sup>. Чрез рамково решение например е въведена европейската заповед за арест – Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки.

Тълкуването на разпоредби от рамково решение има за предмет преюдициалното запитване, по което е образувано дело С-554/14, Огнянов (Рамково решение 2008/909/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 г. за прилагане на принципа за взаимно признаване към съдебни решения по наказателни дела, с които се налагат наказания лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, за целите на тяхното изпълнение в Европейския съюз). Докато не бъдат заместени от съответен законодателен акт (директива), те запазват действието си<sup>18</sup>. Запазват и природата си,

<sup>17</sup> Член 34, параграф 1, букви а) и б) и член 34, параграф 2, буква б) от Договора за ЕС в редакцията му, предшестваща Договора от Лисабон.

<sup>18</sup> Впрочем това следва и от точка 57 на посоченото решение Огнянов, за което ще

която, от една страна, ги доближава много до директивите, доколкото в почти идентични с член 288, алинея трета ДФЕС понятия тя е определена с оглед на обвързващото им действие по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки.

## II. Основни характеристики на правото на Европейския съюз

Прието е задълженията на националния съдия, произтичащи от правото на ЕС, да се разглеждат в контекста на същностните (характерните белези) на това право и на взаимоотношението между него, от една страна, и съответното национално право, от друга. Както ще видим по-нататък, приложението и действието на това право, постигането на неговия, както е прието да се казва, полезен ефект са невъзможни без активното отношение на националния съдия.

Ето защо без разбиране на това как правото на Съюза действа във и въздейства на националния правопорядък на държавите членки не е възможно неговото ефективно приложение като действащо право.

### 1. Характерни белези и действие на правото на ЕС

Обикновено ги изразяваме с понятията „автономен характер“, „предимство по отношение на вътрешното право на държавите членки“ и „директен ефект на правото на ЕС“.

#### 1.1. Автономен характер

Автономният характер на правопорядъка на ЕС се признава от Съда в един сравнително доста ранен стадий от развитието на процеса на европейска интеграция. В две ключови решения – от 5 февруари 1963 г., *Van Gend en Loos*, 26/62, EU:C:1963:1, и от 15 юли 1964 г., *Costa/E.N.E.L.*, 6/64, EU:C:1964:66, Съдът заявява съответно следното:

„Общността представлява нов правов ред на международното право, в полза на който държавите са ограничили суверенните си права [...]“, както и че „[...] Договорът за ЕИО е създал собствен правен ред, който е интегриран в правните системи на държавите членки [...]“.

Всъщност ето какво по-конкретно и по-разгърнато казва Съдът в решението *Costa/E.N.E.L.*:

„[...] за разлика от обичайните международни договори, Договорът за ЕИО създава свой собствен правен ред, интегриран в правната система на държавите членки при влизането му в сила и който националните юрисдикции са длъжни да прилагат [...]“.

---

стане дума и допълнително по-нататък, където Съдът е припомнил, че „[...] [с]ъгласно член 9 от Протокол № 36 относно преходните разпоредби, приложен към Договорите, правните последици от актовете на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, приети въз основа на ДЕС преди влизане в сила на Договора от Лисабон, се запазват дотогава, докато тези актове не бъдат отменени, обявени за нищожни или изменени в приложение на Договорите“.

Като са създали за неограничен период от време Общността, която има собствени институции, собствена юридическа личност, собствена правосубектност и дееспособност на международната сцена, и по-специално с реални правомощия, произтичащи от ограничаването на суверенитета или прехвърлянето на правомощия от държавите върху Общността, държавите членки ограничават, макар и в определени области, суверенните си права и по този начин са създали корпус от правни норми, приложими както по отношение на тях самите, така и на техните граждани<sup>19</sup>.

Интегрирането на автономната правна система на ЕС в тази на държавите членки и взаимоотношението между двата правопорядъка – този на ЕС и този на дадена държава членка – се реализират чрез установена йерархия и оригинална взаимовръзка между тях. Тя се определя от два основни принципа, характеризиращи правната система на ЕС: предимство на правото на ЕС и директния му ефект.

Следва да се отбележи, че тези два принципа не са уредени изрично в договорите, а са формулирани и провъзгласени от Съда. Разпоредба за **предимство (върховенство)** на Конституцията и на правото, създадено от институциите на Съюза над правото на държавите членки, е включена в Конституционния договор – член I-6. Към Лисабонския договор е включена декларация за предимството на правото на Съюза. Става дума за Декларация 17, приложена към заключителния акт на междуправителствената конференция, приела Договора от Лисабон. Конференцията припомня, че съгласно установената практика на Съда на ЕС Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат предимство пред правото на държавите членки при условията, определени от същата съдебна практика.

Освен това конференцията е приложила към заключителния акт становище на правната служба на Съвета, според което „от практиката на Съда следва, че предимството на правото на ЕС е основен принцип на това право. Според Съда този принцип е присъщ на специфичното естество на ЕС. По време на първото решение от тази установена съдебна практика (Решение от 15 юли 1964 г., *Costa/E.N.E.L.*, 6/64, EU:C:1964:66) в Договора не се споменава за предимството на правото. Това положение остава непроменено. Фактът, че принципът на предимството на правото няма да бъде включен в бъдещия договор, по никакъв начин не променя съществуването на този принцип, нито на установената практика на Съда“.

Следва да се цитира и следният абзац от посоченото решение:

„Следва, че поради своя особен и оригинален характер произтичащото от Договора право като независим законов източник не може да бъде лишено от юридическо действие от национални правни разпоредби, както и да бъдат оформени те, без да бъде лишено от характера си на общностно

---

<sup>19</sup> Тази последна част от израза, както ще видим по-късно, е много важна, тъй като тя отразява същностната за правото на ЕС концепция, отнасяща се до неговия директен ефект.

право и без да бъде поставена под съмнение самата правна основа на Общността“.

### ***1.2. Предимство по отношение на вътрешното право на държавите членки*<sup>20</sup>**

За да гарантира спецификата, единството и целостта на ЕС и на неговия правния ред, Съдът въвежда и развива принципа за предимството на правото на Съюза, базирайки се на основните цели, принципи и духа на учредителния договор.

Както вече се отбеляза по-горе, в споменатото вече решение *Costa/E.N.E.L.* Съдът за първи път „изговаря“ този принцип. Решението продължава така:

„Включването в правото на всяка държава членка на разпоредби, произтичащи от Общността, и по-общо текстът и духът на Договора създават невъзможност за държавите да дадат предимство на едностранна и последваща мярка над правната система, приета от тях на основата на реципрочността. Изпълнителната сила на правото на Общността не може да варира в отделните държави членки в зависимост от последващи вътрешни закони, без да застраши постигането на целите на Договора, предвидени в член 5, параграф 2, и забраната на дискриминацията, предвидена в член 7.

Това интегриране в правото на всяка държава членка на разпоредби, произтичащи от общностен източник, и по-общо текстът и духът на Договора водят като естествен резултат до невъзможност за държавите да налагат с предимство пред правен ред, приет от тях на основа на взаимност, последваща едностранно приета мярка, която следователно не може да бъде противопоставена на този правен ред.

Задълженията, поети с Договора за създаване на Общността, биха били не безусловни, а само евентуални, ако можеха да бъдат поставяни под въпрос от последващи законодателни актове на страните по Договора.

Предимството на общностното право се потвърждава от член 189, по думите на който регламентите имат „задължителна“ сила и „се прилагат пряко във всички държави членки“.

От всички тези съображения следва, че тъй като има автономен източник, на произтичащото от Договора право поради неговия специфичен и оригинален характер не би могло да се противопостави в съдебно производство каквато и да е вътрешноправна разпоредба, без то да бъде лишено от общностния си характер и без да се постави под съмнение правната основа на самата Общност.

Поради това извършено от държавите прехвърляне от техния вътрешен правен ред към общностния правопорядък на правата и задълженията, съответстващи на разпоредбите на Договора, води до окончателно ограничаване на техните суверенни права, което не може да бъде преодоляно чрез последващ едностранен акт, несъвместим с понятието за Общност“.

<sup>20</sup> Тук се налага да се отбележи, че и в правната литература, и в някои преводи на решения на Съда освен чрез термина „предимство“ разглежданият принцип е обозначаван и като принцип на „върховенството“ или на „примат“ на правото на ЕС. Като се има предвид начинът, по който функционира принципът, следва да се приеме, че става дума именно за предимство.

В извода, до който Съдът стига, може още на тази фаза да откروим отделни елементи, които в своята съвкупност обхващат проблематиката на природата и действието на правото на ЕС:

а) автономен източник и характер („[...] поради своя специфичен и оригинален характер правото, произтичащо от Договора, не би могло да бъде отменено от вътрешноправни разпоредби, без да бъде лишено от характера си на право на Общността и без да се постави под въпрос самата правна основа на Общността [...]“);

б) предимство на пряко приложимите разпоредби на Договорите и на актовете на институциите („По силата на принципа за предимството на общностното право пряко приложимите разпоредби на Договора и на актовете на институциите в отношенията им с вътрешното право на държавите членки водят автоматично до неприложимост на всяка разпоредба от националното законодателство, която им противоречи, със самия факт на влизането им в сила“).

Неотдавна в Становище 1/09 от 8 март 2011 г., EU:C:2011:123, Съдът в пленарен състав преповтаря някои от аргументите, с които си служи, за да обоснове и концептуализира принципа за предимство на правото на Съюза, като изтъква, че

„[...] за разлика от обичайните международни договори Учредителните договори на Съюза са създали нов правен ред, който има свои собствени институции, в чиято полза са ограничили във все по-широки области своите суверенни права и на който субекти са не само държавите членки, но и техните граждани. Основните характеристики на така установения правен ред на Съюза по-специално са неговото предимство по отношение на правните системи на държавите членки, както и непосредственото действие на редица разпоредби, приложими спрямо техните граждани“<sup>21</sup>.

Междувременно практиката на Съда доразвива някои компоненти на принципа на предимството, като се произнася по въпроси, отнасящи се до обхвата на действие на принципа и до неговите адресати.

Във връзка с обхвата на принципа следва да се изтъкне най-напред, че с предимство се ползва правото на Съюза въобще – както първичното, така и производното. Независимо че решението *Costa/E.N.E.L.* се отнася до предимството на редица разпоредби на първичното право, впоследствие Съдът утвърждава този принцип и по отношение на вторичното.

Освен това следва да се обърне внимание, че още в това решение Съдът подчертава, че „на произтичащото от Договора право [...] не би могло да се противопостави [...] каквато и да е вътрешноправна разпоредба“. Следователно правото на Съюза има предимство спрямо която и да е разпоредба на вътрешното право, която ѝ противоречи. Правният статус на противоречащата вътрешноправна норма не е от значение за действието на принципа за предимството на нормата от правото на ЕС. На то-

<sup>21</sup> Точка 65 от становището с позоваване на решенията *Van Gend en Loos* и *Costa/E.N.E.L.*

зи принцип не може да бъдат противопоставени дори и фундаментални конституционни норми на съответната държава членка. С други думи, правото на Съюза има предимство спрямо която и да е разпоредба на вътрешното право, която ѝ противоречи, включително „принципи на националната конституционна структура“. Това положение е прогласено за първи път в решението от 17 декември 1970 г., *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114 (точка 3). В това решение, постановено по искане относно валидността на актове (регламенти) на Съвета и на Комисията, Съдът приема, че прибягването до правни норми и концепции на националното право, за да се прецени валидността на мерки, приети от институциите на Съюза, би имало неблагоприятен ефект върху единството и ефективността на правото на Съюза. Валидността на такива мерки може да бъде преценявана единствено в светлината на правото на Съюза.

Принципът на предимството подлежи на приложение в случаите, в които е налице пряко приложима норма от правото на ЕС, независимо дали приложението е по отношение на фундаментална конституционна норма, или на обикновен административен акт. Ето защо говорим за *приложимост на принципа за предимство по отношение на цялото национално право, т.е. спрямо която и да е норма на националното право*.

Съдът извлича – както вече стана дума – предимството на правото на ЕС от специфичната природа на този правен ред, позовавайки се на опасността, че ако действието на правото на Съюза трябва да държи сметка за правото на отделните държави членки, то ще се различава в различните държави членки.

Предимството на правото на Съюза означава, че националните правни норми трябва да отстъпят пред нормите на Съюза, с които се намират в противоречие. За да се определи дали такъв конфликт, такова противоречие съществува, трябва да се оценят съдържанието, целта и предназначението на нормата от правото на ЕС. Вътрешноправната разпоредба продължава да действа по отношение на онези аспекти, които са останали „незасегнати“ от правото на Съюза. В този контекст може да възникне въпросът доколко актът от правото на Съюза позволява на държавите членки да приемат мерки по отношение на частични аспекти, с които този акт не се е занимал, т.е. които не са предмет на действието му. В такъв случай от целите и предназначението на този акт трябва да бъде направен извод дали той регулира въпросната сфера изчерпателно, или оставя някакво поле за действие на държавите членки.

- *Приложение/приложимост на принципа по отношение на националноправни разпоредби, независимо дали те предхождат, или са последващи разпоредби от правото на ЕС*

Това положение представлява доразвитие на разбирането за предимството на правото на Съюза. То е артикулирано в решението от 9 март 1978 г., *Simmenthal II*, 106/77, EU:C:1978:49. По това дело става дума за

съответствието с правото на ЕС на санитарни такси за внос на говеждо и телешко месо. Според запитващата юрисдикция поставеният пред нея въпрос се отнася до противоречие на определени норми от правото на ЕС и последващо вътрешно право. Същата юрисдикция е отбелязала, че за да разреши такъв въпрос, съгласно практиката на италианския Конституционен съд въпросът за противоконституционността на съответния закон трябва да бъде отнесен към самия Конституционен съд. При тези обстоятелства запитването се свежда до възможността вътрешното право да бъде „пренебрегнато“, без да се изчаква „отмяната“ му от компетентните национални органи.

На поставените в този контекст въпроси Съдът на Европейския съюз дава отговор на основата на следните разсъждения:

„17. [...] в съответствие с принципа на предимство на общностното право действието на разпоредбите на Договора и на директно приложимите актове на институциите в отношението им с вътрешното право на държавите членки е такова, че със самото си влизане в сила тези разпоредби и актове не само правят неприложима по право всяка противоречаща им разпоредба на съществуващото вътрешно право, но доколкото са интегрална част от вътрешния правен ред, приложим на територията на всяка от държавите членки, и имат предимство пред него, те също така възпират валидното приемане на нови законодателни актове, доколкото последните биха били несъвместими с общностните разпоредби.

18. Признаването на каквото и да е правно действие на национални законодателни актове, които навлизат в сферата, в която Общността упражнява законодателната си власт, или които по друг начин са несъвместими с разпоредбите на общностното право, би означавало отричане на действието на задълженията, поети безусловно и неотменимо от държавите членки съгласно Договора, което би застрашило самите основи на Общността.

[...]

21. От гореизложеното следва, че в рамките на своята компетентност всеки национален съд има задължението да приложи общностното право в неговата цялост и да защити правата, които то дава на частноправните субекти, като остави без приложение евентуалните разпоредби от вътрешното право, които му противоречат, без оглед на това дали те предлагат, или следват общностната правна норма“.

Тези разсъждения са препотвърдени в решението от 8 септември 2010 г., *Winner Wetten GmbH*, C-409/06, EU:C:2010:503. По това дело националната юрисдикция е запитала дали разпоредбите на членове 49 (свобода на установяване) и 56 (свобода на предоставяне на услуги) ДФЕС може да се тълкуват в смисъл, че националната правна уредба относно държавния монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортни състезания, която съдържа ограничения на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги, гарантирани от посочените две разпоредби от Договора, по изключение може да продължи да се прилага за преходен период въпреки предимството по принцип на пряко приложимото право на ЕС. Специфичният контекст, в който е направено преюдициалното запитване, произтича от решение на Федералния конституционен съд на Германия, в което този съд приема – във връзка с правната уредба в друга федерална провинция, че монопол като разглеждания в

главното производство нарушава Основния закон, но я оставя в сила за определен преходен период, през който законодателят е длъжен да измени правните норми, обявени за несъответстващи на Основния закон, така че да осигури съответствие с него.

Според Съда на ЕС „не може да се приеме норми на националното право, макар и да са конституционни, да накърняват единството и ефикасността на правото на Съюза (точка 61 с позоваване на точка 3 от решението от 17 декември 1970 г., *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114). Обстоятелството, че Федералният конституционен съд е решил да остави в сила вътрешната правна уредба относно посочения монопол, не може да попречи на националната, т.е. на запитващата в случая юрисдикция да реши съгласно принципа на предимство на правото на Съюза да не прилага тази правна уредба в рамките на спора, с който е сезирана, ако установи, че тя нарушава правото на Съюза с непосредствено действие като членове 49 и 56 ДФЕС.

Именно по този повод Съдът е припомнил, че в съответствие с принципа на предимство на правото на Съюза действието на разпоредбите на Договора и на пряко приложимите актове на институциите в отношението им с вътрешното право на държавите членки е такова, че със самото си влизане в сила правят неприложима по право всяка противоречаща им разпоредба на вътрешното право (точка 53 с позоваване на точка 17 от решението *Simmenthal*).

„Пряко приложимите норми на правото на Съюза – подчертава Съдът, които са пряк източник на права и задължения за всички, за които се отнасят, независимо дали това са държави членки, или частноправни субекти, които са страни по правоотношения, регулирани от правото на Съюза, трябва да имат пълно и еднакво действие във всички държави членки от момента на влизането им в сила и за целия срок на тяхното действие“ (точка 54 с позоваване на точки 14 и 15 от решението *Simmenthal*).

От това следва, „че всеки национален съд като орган на държава членка, сезиран в рамките на своята компетентност, има задължението съгласно предвидения в член 4, параграф 3 ДФЕС принцип на сътрудничество да приложи пряко приложимото право на Съюза в неговата цялост и да защити правата, които то дава на частноправните субекти, като остави без приложение всяка разпоредба на вътрешното право, която евентуално му противоречи, независимо дали предхожда, или следва по време нормата на правото на Съюза“ (член 55 с позоваване на точки 16 и 21 от решението *Simmenthal*).

Тази често повтаряна формула съдържа и отговора на въпроса относно *органите на държавите членки, които са задължени да прилагат принципа за предимство.*

Всъщност става дума за преутвърждаване на едно принципно положение, установено още с решението *Simmenthal*<sup>22</sup>. Неговото значение е важ-

<sup>22</sup> Вж. цитираната по-горе точка 21 от това решение.

но както на практическа, така и на концептуална плоскост. Става дума за това, че предимството на правото на ЕС прониква вътре в цялата система на националното право и подлежи на зачитане и прилагане от всеки съд в рамките на неговата компетентност.

Аналогична ситуация е разрешена и в решение от 19 ноември 2009 г., *Filipiak*, C-314/08, EU:C:2009:719. В случая Съдът е трябвало да се произнесе по въпроса дали принципът на предимство на правото на ЕС налага на националния съд да приложи правото на Съюза и да остави без приложение спорните национални разпоредби, независимо от решението на националната конституционна юрисдикция да отложи момента, в който същите разпоредби, обявени за противоконституционни, загубват задължителната си сила. Отговорът на този въпрос можем да извлечем и сами на основата на това, което обикновено наричаме „постоянна съдебна практика“. На нея се позовава и Съдът, за да заяви за пореден път, че „националният съд, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на разпоредбите на общностното право, е длъжен да гарантира пълното действие на тези норми, като при необходимост по собствена инициатива остави без приложение разпоредбите на националното законодателство, които им противоречат, дори те да са приети впоследствие, без да е необходимо да иска или да изчаква тяхната предварителна отмяна по законодателен път или по какъвто и да било друг конституционен способ“ (точка 81 с позоваване на точка 24 от решението *Simmenthal*).

Решението *Filipiak* е полезно да бъде изтъкнато и във връзка с един друг аспект на действието на принципа за предимство на правото на ЕС. По силата на този принцип националната юрисдикция разрешава колизията между разпоредба на националния закон и пряко приложима разпоредба на Договора или на правото на ЕС въобще, оставяйки при необходимост – по собствена инициатива – без приложение противоречащата на последното национална разпоредба, включително и когато разпоредбите на националното законодателство са приети впоследствие, т.е. след нормите от правото на ЕС, на които противоречат. Колизията не се разрешава чрез установяване на недействителност на националната разпоредба. Както изрично е подчертано, не е необходимо националният съд да иска или да изчаква предварителната отмяна на тези норми по законодателен път или какъвто и да е друг конституционен способ (например от Конституционен съд). Това, естествено, се отнася и за правните субекти, които черпят право от нормите на правото на ЕС и които не са длъжни да търсят и предприемат вътрешноправни способности, за да се стигне до „отмяна“ на противоречащата на правото на ЕС национална правна норма. От друга страна, несъвместимостта с правото на ЕС на нормата от националното право не я прави несъществуваща<sup>23</sup>.

В приложение и в продължение на разглеждания принцип и на тази съдебна практика е и едно положение, утвърдено от Съда на ЕС в решението

<sup>23</sup> Вж. точки 82 и 83 на решението *Filipiak*.

му от 5 октомври 2010 г., Елчинов, С-173/09, EU:C:2010:581, което е уместно да бъде разгледано по-подробно. Тук не ни интересува същинският предмет на решението, който се отнася до тълкуването на член 56 ДФЕС (свобода на предоставяне на услуги) и на член 22 от Регламент № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 г. за прилагане на схеми за социална сигурност на заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността. Става дума по-скоро за скрития между въпросите относно това тълкуване проблем, свързан със задължението на нисшестоящия съд да се съобрази със задължителните указания, дадени от по-горната съдебна инстанция при отмяна на решение и връщане на делото за ново разглеждане.

Ето само с няколко думи фактите, както Съдът ги е възпроизвел в точки 12–18 на решението:

„Българският гражданин г-н Елчинов, здравноосигурено лице към НЗОК, страда от тежко заболяване, по повод на което подава молба на 9 март 2007 г. до НЗОК за издаване на формуляр Е 112 за високотехнологично лечение в специализирана клиника в Берлин, тъй като това лечение не се прилага в България. Предвид здравословното си състояние той постъпва в клиниката в Германия и се подлага на лечението, преди да е получил отговор от НЗОК. С решение от 18 април 2007 г. касата отказва да издаде исканото разрешение и това решение е обжалвано пред АС – София-град. Той отменя въпросния отказ, тъй като приема, че в случая са налице условията за издаване на разрешението съгласно член 22, параграф 2 от посочения регламент. НЗОК е обжалвала това решение пред ВАС, който с решение от 4 април 2008 г. го отменя и връща делото за ново разглеждане, намирайки за неправилно становището, че полученото от г-н Елчинов лечение попада в обхвата на съответните клинични пътеки“.

Именно в хода на новото разглеждане на делото е отправено преюдициалното запитване, в което фигурира и следният въпрос:

„Като се има предвид принципът на процесуалната автономия, следва ли националният съд да се съобрази със задължителните указания, дадени му от горната съдебна инстанция при отмяна на негово решение и връщането му за ново разглеждане, при положение че има основание да се смята, че тези указания противоречат на правото на ЕС?“<sup>24</sup>.

Отговорът, който Съдът на ЕС дава на този въпрос, е ясен и категоричен. Той гласи:

„Правото на Съюза не допуска националният съд, който трябва да се произнесе по дело, върнато от висшестоящ съд след касация, да бъде обвързан съгласно националното процесуално право от направените от висшестоящия съд правни изводи, когато въз основа на тълкуването, което е поискал от Съда, намира, че тези изводи не са в съответствие с правото на Съюза“<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Съгласно член 224 АПК „[у]казанията на Върховния административен съд по тълкуването и прилагането на закона са задължителни при по-нататъшното разглеждане на делото“. С аналогично съдържание е и разпоредбата на член 294, алинея 1, изречение второ ГПК.

<sup>25</sup> Точка 32.

Както е видно, този отговор е даден в хипотеза, в която националният съд реално е отправил преюдициално запитване, за да разсея съмненията си във връзка с правилното тълкуване на правото на Съюза. Но Съдът е отбелязал, че отправеният до него въпрос от страна на запитващата юрисдикция не изключва хипотеза, в която националният съд възнамерява да се произнесе, без да отправи преюдициално запитване, в отклонение от правните изводи на горната съдебна инстанция, които според него не са в съответствие с правото на Съюза. Именно тази хипотеза ни е нужна тук, за да откроем едно положение, което е отразено в решението Елчинов и което съставлява основното внушение на сега разглежданата тема, а именно – задължението на националния съдия, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на разпоредбите на правото на Съюза, да гарантира пълното действие на тези разпоредби. За да постигне това, националният съдия може при необходимост сам да вземе решение да не приложи национална разпоредба, която им противоречи, без да е необходимо да иска или да изчаква премахването на националната разпоредба по законодателен или по друг конституционен ред (например, както се каза по-горе по повод на решението Filipiak – чрез производство пред съответния национален конституционен съд).

В случая това е процесуалната разпоредба на член 224 от българския АПК, но същите съображения може да бъдат изложени и с оглед на материалноправната разпоредба, която е приложима за разрешаване на висящия пред националната юрисдикция спор. Такъв е случаят с гражданскоправния спор, който е в основата на запитването по дело C-555/07, Küçükdeveci (решение от 19 януари 2010 г., EU:C:2010:21) Значимостта на това решение е на плоскостта на директния ефект на общите принципи на правото на ЕС, както и на директивите, които „конкретизират“ такъв принцип, така че към това решение ни предстои да се връщаме, но Съдът се е произнесъл и по приложимостта на принципа на предимство на правото на Съюза спрямо националното. Запитващата юрисдикция е поддържала, че по силата на националното право тя не може да не приложи действаща разпоредба от националното законодателство, без преди това тази разпоредба да е обявена за противоконституционна от Федералния конституционен съд. В това отношение Съдът е подчертал, че необходимостта да се гарантира пълното действие на конкретизирания в Директива 2000/78 принцип за недопускане на дискриминация – в случая, основана на възраст – предполага, че националният съд трябва да не приложи национална разпоредба, влизаща в приложното поле на правото на Съюза, която той счита за несъвместима с посочения принцип и за която се оказва, че не е възможно да бъде тълкувана в съответствие с този принцип. При това националният съд не е нито обвързан, нито възпрепятстван да сезира предварително Съда с преюдициално запитване. Всъщност национална правна уредба, която влиза в приложното поле на правото на Съюза и която е в противоречие с принципа за недопускане на дискрими-

нация, трябва да не се прилага по силата на принципа на предимство на правото на Съюза, от който този принцип също се ползва.

След решението Елчинов, към което също ни предстои да се връщаме, е редно във формата на обобщение да се спрем на някои други аспекти на въздействието на принципа на предимството на правото на ЕС върху националното право.

• *Предимство спрямо националната съдебна практика, включително постоянна съдебна практика на върховните съдилища*

Пример за това ни дава **решението от 9 декември 2003 г., Комисия/Италия, C-129/00, EU:C:2003:656.**

То е постановено в производство по член 258 ДФЕС. Задължението, чието изпълнение е основание за предявяване на иска от страна на Комисията, се състои в непремахването, т.е. в оставянето ѝ в сила или в непромянето на разпоредба от закон, така както е тълкувана и прилагана от администрацията и – важно е да се отбележи – от една значителна част от съдилищата, включително и от Касационния съд. Става дума за разпоредба, която постановява възстановяването на мита и данъци, платени на основание противоречащи на правото на Съюза национални разпоредби, освен ако данъчната тежест не е прехвърлена на друг данъчно задължен субект. И от изложението на Комисията, и от анализа на Съда е видно, че упрекът е насочен не към законовата разпоредба като такава, а към нейното тълкуване и прилагане от страна на администрацията и съдилищата. В центъра на тези съображения е практиката на италианския Касационен съд, която се свежда до това да въведе една презумпция за прехвърляне на данъчното задължение по веригата от продажби в тежест на данъчно задълженото лице, което претендира възстановяването, както и на задължението – също в негова тежест – да докаже отрицателния факт, че прехвърлянето не е осъществено. Във връзка с това Съдът на ЕС отбелязва, че изпълнение на задължение, произтичащо от Договорите, по смисъла на член 258 ДФЕС, може да бъде констатирано независимо от характера на органа, чието действие или бездействие е в основата на неизпълнението (нарушението). Включително и когато става дума за институция, която е конституционно независима, каквато е съдебната система, респ. Касационният съд, който стои на върха на една такава система. Ето защо Съдът е констатирал неизпълнението по начина, формулиран в иска на Комисията. С други думи, неизпълнението произтича не от съответната законова разпоредба като такава, а от начина, по който тя е тълкувана и прилагана от администрацията и от съдилищата, включително от Касационния съд, правещ възстановяването на неправилно платените данъци и мита прекалено трудно за данъчно задължените лица.

Един друг въпрос, който на тази фаза само ще бъде повдигнат, защото той има място в по-широкия контекст на въздействието на правото на ЕС върху националните правни системи, се отнася до евентуалното *задължение да не се зачете или да се отмени влязло в сила решение, което е*

постановено в нарушение на правото на Съюза. Тук този въпрос ни интересува единствено в контекста на задължението да се осигури предимство на правото на ЕС и на възможността това задължение да бъде „заобиколено“ чрез позоваване на силата на пресъдено нещо на влязло в сила решение.

По дело C-234/04, *Karferer* (решение от 16 март 2006 г., EU:C:2006:178), се поставя въпросът дали принципът на сътрудничество, произтичащ от член 4, параграф 3 ДФЕС, задължава една национална юрисдикция да преразгледа съдебно решение, придобило сила на пресъдено нещо, и да го отмени, ако то противоречи на правото на Съюза. В случая става дума за решение, с което национален съд се е признал за компетентен да разгледа повдигнат пред него спор на основание членове 15 и 16 от Регламент № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела. По въпроса за компетентността това решение не е било обжалвано, тъй като страната, която е повдигнала този въпрос, е била удовлетворена по съществуващото на спора. Второинстанционният съд обаче е преценил, че Регламент № 44/2001 е неправилно приложен, и затова е повдигнал посочения въпрос. Съдът на ЕС е изтъкнал значението на принципа на силата на пресъдено нещо в правния ред на Съюза и в този на държавите членки и е приел, че правото на ЕС не изисква от националния съд да откаже да приложи процесуалните правила, които придават окончателност на едно влязло в сила решение, дори ако това се налага, за да бъде изправено нарушение на правото на ЕС, допуснато с това решение.

Съдът обаче е ограничил възможностите да се заобиколи предимството чрез позоваване на силата на пресъдено нещо на влязлото в сила решение. В решението от 18 юли 2007 г., *Lucchini*, C-119/05, EU:C:2007:434, Съдът приема, че правото на ЕС е пречка за прилагането на национална правна норма, която установява сила на пресъдено нещо на решение, с което се препятства възстановяването на държавна помощ, предоставена в нарушение на това право.

Впоследствие решението *Lucchini* е квалифицирано като съответстващо на специфичния фактически и правен контекст, в който е постановено, за да се провъзгласи по-скоро правилото, че ефективността на правото на Съюза би била накърнена, ако принципът на силата на пресъдено нещо лишава националните съдилища от възможността да преразгледат окончателно решение, прието в нарушение на това право<sup>26</sup>.

- *Действие във времето*

Макар че това положение вече бе отбелязано заради систематичността

---

<sup>26</sup> Решение от 3 септември 2009 г., *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, EU:C:2009:506. За по-подробно разглеждане на тази проблематика вж. раздела, посветен на правото на ЕС и принципа *res judicata*.

на изложението, ето още веднъж един аспект от принципа, наречен Simmenthal:

„Освен това в съответствие с принципа на предимство на общностното право действието на разпоредбите на Договора и на директно приложимите актове на институциите в отношението им с вътрешното право [...] доколкото са интегрална част от вътрешния правов ред, приложим на територията на всяка от държавите членки и имат предимство пред него, те също така възпират валидното приемане на нови законодателни актове, доколкото последните биха били несъвместими с общностните разпоредби“ (точка 17 от решението Simmenthal).

След като в общи линии бяха очертани съдържанието и действието на принципа на предимство на правото на ЕС спрямо националното право на държавите членки, както те произтичат от практиката на Съда на ЕС, уместно е да се обърне внимание и на възприемането на този принцип от страна на държавите членки.

В това отношение в редица коментари е изказано мнение, че приемането на Декларация 17 относно предимството на правото на ЕС се равнява на всеобщо признаване на този принцип.

Независимо от това и без по никакъв начин да се поставят под съмнение валидността и значимостта на принципа на предимството на правото на ЕС, особено от гледна точка на практикуващия правник, редно е да се знае, че от гледната точка на държавите членки и особено на техните върховни и конституционни юрисдикции нещата не изглеждат така еднозначно. Въпросът за предимството на правото на ЕС обикновено се разглежда през призмата на националните конституционни системи. С други думи, поддържа се, че предимството (върховенството) произтича от националните конституции и се търсят собствени/съответни конституционни основания, които да обосноват това положение.

До голяма степен така е и у нас.

Така в решение № 3 от 5 юли 2004 г. по к. д. № 3/2004 г., постановено в перспективата на тогава предстоящото присъединяване на България към Европейския съюз, според българския Конституционен съд актовете на първичното право представляват международни договори по смисъла на член 5, алинея 4 от Конституцията и при спазването на определени условия – ратифициране, обнародване и влизане в сила – те стават част от вътрешното право на страната.

По отношение на актовете на вторичното право е отбелязана като тяхна основна характеристика обстоятелството, че те не са международни договори по смисъла на член 5, алинея 4 от Конституцията и не подлежат на ратификация от националните парламенти след приемането им.

„Те имат – продължава Конституционният съд – пряко действие и не се нуждаят от изрично въвеждане в националното законодателство. Това е така, защото институциите на европейските общности действат в рамките на техните компетенции с пряко обвързващ правен ефект спрямо институциите и гражданите в държавите членки. Същевременно обаче след-

ва да се има предвид, че начините и механизмите на приемането на актовете на вторичното право, както и неговият обхват се определят от първичното право, което, съставляващо международни договори, подлежи задължително на ратификация“.

Тези разсъждения са развити в рамките на тълкуване на разпоредбите на член 153 и член 158, точка 3 от Конституцията и в отговор на въпроса относно необходимостта от „приемане на конституционна разпоредба, която предвижда органите на Европейския съюз да могат да приемат решения и да създават юридически актове с наднационално, пряко и универсално действие по отношение на Република България“. На този въпрос е отговорено в смисъл, че евентуални изменения на Конституцията относно приемането от органите на Европейския съюз на такива актове не представлява промяна във формата на държавно устройство и държавно управление по смисъла на член 158, точка 3 от Конституцията.

Същевременно използваните понятия – „актове с наднационално, пряко и универсално действие“ – очевидно визират предимството и директния ефект на правото на ЕС и по-специално на актовете на институциите. В този смисъл може да се приеме, че решението на Конституционния съд всъщност приема и утвърждава това действие (този ефект) на тези актове. От друга страна, предвид съображенията, в резултат на които е достигнато до този правилен по принцип резултат, са допустими редица уговорки. Такива може да бъдат направени и по повод и на други решения на Конституционния съд – например решение № 3 от 21 март 2012 г. по к. д. № 12/2011 г. за установяване на противоконституционност и несъответствие с международните договори, по които България е страна, на разпоредби от Закона за управление на отпадъците. Във връзка с частта от искането, която се отнася до установяване на несъответствие с разпоредби от ДФЕС и с „европейски директиви и регламенти в областта на управлението на отпадъците“ в мотивите на решението се съдържат и следните съображения:

„Щом международният договор е ратифициран по конституционен ред, обнародван е и е влязъл в сила, той има предимство. Предимството е безусловно. Съгласно член 5, ал. 4, изр. второ на Конституцията международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Това се отнася и за всички актове на общностното право, а не само за регламентите (член 249, § 2 ДЕО и член 288, § 2 ДФЕС). Предимството действа автоматично и не е необходим какъвто и да било специален механизъм за установяване или обявяване“.

Като оставим настрана споменатите възможни уговорки/забележки относно някои от съображенията, които обуславят крайното разрешение, това, което е необходимо да се подчертае тук, е, че българската конституционна юрисдикция признава предимството на правото на ЕС в неговата цялост.

Следва да се посочи обаче – на плоскостта на въпроса за предимството на правото на ЕС – и една интересна „интервенция“ на българския законодател, която откриваме в разпоредбата на член 15, алинея 2 от Закона за нормативните актове. Тази разпоредба е ситуирана поначало в контекста на йерархията на нормативните актове и на изискването един нормативен акт да съответства освен на Конституцията, и на другите нормативни актове от по-висока степен. Самата алинея гласи така: „Ако нормативен акт противоречи на регламент на Европейския съюз, прилага се регламентът“. Като оставим настрана евентуалния коментар на тази разпоредба, от гледна точка на застъпването в хода на цялото изложение разбира се следва да се подчертае, че визирият в член 15, алинея 2 ЗНА ефект има въобще правото на ЕС, а не само регламентът, независимо от липсата на уточнение дали се има предвид регламентът като вид правен инструмент на Съюза въобще, или като законодателен акт. И че това действие се проявява по отношение на всички актове на вътрешното право, включително спрямо Конституцията.

### *1.3. Директният ефект*

С директен ефект е тази правна норма, която незабавно и непосредствено (и в този смисъл „директно“) предоставя на физическите и юридическите лица субективни права, които трябва да бъдат признати и защитени от националните съдилища. Директният ефект следва да се разграничава от „пряката приложимост“ като легална характеристика на регламента според член 288, втора алинея ДФЕС, която гарантира незабавното прилагане на съответната правна норма във вътрешния правов ред на държавите членки. Пряката приложимост се отнася до начина, по който правото на ЕС се интегрира във вътрешния правов ред, докато директният ефект се отнася до защитата на създадени от правната норма субективни права на индивида пред националния съд.

Доктрината на директният ефект води началото си от решението по делото *Van Gend en Loos*<sup>27</sup>. Всякият пред запитващата юрисдикция спор се е отнасял до връщането на неправомерно събрано по-високо вносно мито. Става дума за внос на химикали от Германия в Холандия, върху който е наложено вносно мито. Поддържано е от жалбоподателя, че митническите власти са приложили тарифна ставка, която е увеличена след влизането в сила на Договора за ЕИО, и по този начин са нарушили забраната да увеличават действащите мита, произтичаща от член 12 от Договора в тогавашната му версия<sup>28</sup>. Основният въпрос, който се е поставял пред Съда,

<sup>27</sup> Решение от 5 февруари 1963 г., *Van Gend en Loos*, 26/62, EU:C:1963:1.

<sup>28</sup> „Държавите членки се въздържат да въвеждат помежду си нови вносни или износни мита или други мерки с еквивалентен ефект, както и да увеличават вече прилаганите такива в търговията помежду си“.

Съгласно сегашния член 30 ДФЕС „[з]абраняват се митата по вноса и износа и такива с равностоен ефект между държавите членки“.

се отнася до това дали физическо лице може да се позове на разпоредба от Договора, който има за адресат държавите членки, и да черпи права от тази разпоредба.

Въпросът е формулиран по следния начин:

„Дали член 12 от Договора за ЕИО има вътрешно действие, или с други думи, дали частноправните субекти може да се позовават на основание този член на индивидуалните права, които съдът е длъжен да защитава?“.

Интересно е да се отбележи, че в това производство правителствата на Белгия, Холандия и Германия са поддържали, че искането не се отнася до тълкуването на Договора, а до това дали съответната държава членка го спазва. С оглед на това те са твърдели, че Съдът може да обяви, че националното законодателство противоречи на Договора единствено в процедура по член 258 ДФЕС.

Ето как Съдът на ЕС стига до отговора на посочения въпрос:

На първо място Съдът посочва, че за да се определи дали разпоредбите на един международен договор имат такъв обхват (т.е. дали имат непосредствено действие, в смисъл че гражданите на държави членки може да се позовават на основание на тези разпоредби на права, които националният съд трябва да защитава), „е необходимо да се разгледат духът, общата структура и формулировката на тези разпоредби“.

Следвайки тази подход, Съдът изтъква:

„Целта на Договора за ЕИО – да се създаде общ пазар, чието функциониране пряко засяга заинтересованите страни в Общността, предполага, че този Договор е повече от едно споразумение, пораждащо единствено взаимни задължения за държавите, които са страни по него.

Този възглед се потвърждава от преамбюла към Договора, който има предвид не само правителствата, но и народите, и по-специално от създаването на институции, на които са предоставени суверенни права, чието упражняване засяга държавите членки, както и техните граждани. [...]

Правомощието на Съда, визирано в [сегашния член 267 ДФЕС], което цели да гарантира еднообразното тълкуване на Договора от националните съдилища, също потвърждава, че държавите са признали, че общностното право има обвързващо действие, както и възможността гражданите им да се позовават на правото на Общността пред тези съдилища [...].“

Така се стига до вече известното ни заключение, че:

„[...] Общността представлява нов правен ред на международното право, в полза на който държавите членки са ограничили суверенните си права, макар и в ограничени сфери, чиито субекти са не само държавите членки, но и техните граждани.

Поради това, независимо от законодателството на държавите членки, правото на Общността не само налага задължения на индивидите, но също е предназначено да им предоставя и права, които стават част от техния патримониум.

Тези права възникват не само там, където изрично се предоставят от Договора, но и по силата на задължения, които Договорът налага по ясно определен начин както на частноправните субекти, така и на държавите членки и на институциите на Общността“.

В конкретния случай Съдът приема, че в споменатия член 12 „[...] се съдържа ясна и безусловна забрана за държавите членки, налага им се не положително, а отрицателно задължение, чието изпълнение не изисква положително законодателно действие от страна на компетентните им органи. [...] Самото естество на забраната я прави напълно годна да произведе пряк ефект между държавите членки и техните субекти. Фактът, че съгласно този член държавите членки са определени като субекти на задължението за въздържане от действие, не означава, че техните граждани не могат да се облагодетелстват от това задължение“.

На основата на тези съображения и след като обсъжда съдържанието и формулировката на текста на разпоредбата, Съдът постановява, че установената в нея забрана държавите членки да увеличават вносните мита и таксите с равностоен ефект, които те вече са прилагали в търговията помежду си, има директен ефект.

- *Условия за директен ефект*

Решителният тест за определяне дали дадена разпоредба притежава, или не непосредствено действие, е нейното съдържание. Съдът на ЕС последователно е приемал, че една разпоредба произвежда директен ефект само когато тя е ясна и безусловна и не зависи от усмотрението на евентуална мярка за нейното приложение. Въпреки че Съдът невинаги е формулирал този тест по идентичен начин, той неизменно говори за разпоредба, която е достатъчно прецизна („яснота“) и не изисква по-нататъшна мярка за изпълнение от страна на институциите на Съюза или на властите на държавите членки, предполагаща известно „поле за усмотрение“, за да се постигне ефективно преследваната цел („безусловност“).

Дадена разпоредба на правото на Съюза е безусловна, когато създава задължение, което не е съпроводено от никакво условие и не зависи в изпълнението или действието си от приемането на никакъв акт – било от институциите на Съюза, било на държавите членки. Разпоредба, която придобива конкретния си обхват чрез приемането на мерки от институциите на Съюза или държавите членки, не възлага на правните субекти права, които националните съдилища могат да изпълнят или да приведат в действие. Такъв е случаят например, когато една разпоредба поставя дадена институция в положение на задължение да действа, освен за онези аспекти, за които институцията няма право на свободна преценка. Забраната да се действа – каквато е тази на *стандстил* разпоредбата на член 30 ДФЕС по делото *van Gend en Loos* – е чист пример на разпоредба, която не оставя никакво поле на свободна преценка на държавите членки и оттам следователно има непосредствен (директен) ефект.

Една разпоредба има директен ефект, когато един съд е в състояние, без да прибегва до други мерки на приложение, да достигне до тълкуване, което може да бъде приложено към подлежащия на разрешаване случай.

• *Директният ефект следва да се разграничи от пряката приложимост (applicabilité directe)*

Необходимостта от това разграничение вече бе отбелязано в началото с оглед на „пряката приложимост“, характерна за регламентите. То не е толкова лесно, доколкото самият Съд на ЕС понякога използва двете понятия при условията на взаимна заменяемост. Така, указвайки, че дадена разпоредба има „директен ефект“, Съдът използва израза „директна приложимост“ (*direct applicability*)<sup>29</sup>. Някои коментатори считат, че тези изрази не са стриктно дефинирани, и използват и двата, когато говорят за възможността индивидуалните правни субекти да се позоват, да основат претенцията си на дадена разпоредба. За по-ясно разбиране на ефекта на правото на ЕС повече светлина хвърля разграничението между „директна приложимост (т.е. дали една разпоредба се нуждае от приложение като правен инструмент) и „директен ефект“ (т.е. дали правният субект може да се позове, да се основе на съдържанието на разпоредбата). Когато една разпоредба е „директно приложима“ и поради това изпълнението ѝ в националния правен ред не изисква никакъв акт по приложението ѝ – какъвто е случаят с регламентите, ако тя изпълнява и съществените условия (критерии) за „директен ефект“, позоваването на нея е възможно не само срещу институциите на Съюза или националните власти, но при определени условия и срещу индивидуални правни субекти.

Наред с това следва да се обърне внимание и да се признае, че и коментарите, включително настоящият текст, не са напълно последователни и прецизни в терминологично отношение. Цитиран точно, диспозитивът на решението *van Gend en Loos* по разглеждания въпрос е формулиран всъщност по следния начин:

„Член 12 от Договора за създаване на Европейската икономическа общност произвежда **непосредствено действие**<sup>30</sup> и поражда за частноправните субекти индивидуални права, които националните юрисдикции са длъжни да защитават“.

Същият израз – „непосредствено действие“ – е използван в българската версия на решенията от 8 май 2013 г., Маринов, C-142/12, EU:C:2013:292 (където в отговор на един от преюдициалните въпроси на Административен съд – Варна, Съдът на ЕС е приел, че член 74 от директивата за ДДС има непосредствено действие), и от 26 април 2012 г.,

<sup>29</sup> Пример в това отношение е и известното решение от 9 март 1978 г., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, в което в т. 14 Съдът е изтъкнал, че в случай на несъвместимост с последваща разпоредба на законодателството на държава членка прякото прилагане (*applicabilité directe*) означава, че нормите на общностното право трябва да имат пълно и еднакво действие във всички държави членки от момента на влизането им в сила и за целия срок на тяхното действие. Следователно – продължава решението в т. 15 – тези разпоредби са пряк източник на права и задължения за всички, до които се отнасят, независимо дали това са държави членки, или частноправни субекти, които са страни по правоотношения, регулирани от правото на общността.

<sup>30</sup> Подчертаването е мое – А. А.

„Болкън енд Сий пропъртис“ и „Провадинвест“, С-621/10 и 129/11, ЕУ:С:2012:248 (където при преформулирането на преюдициалния въпрос, отнасящ се до член 80, параграф 1 от същата директива, отново е използван изразът „непосредствено действие“).

**От практиката на Съда на Европейския съюз следва**, че всички правно задължителни форми са считани за способни да притежават непосредствено действие. Всеки акт от правото на ЕС – първично и вторично – може да има директен ефект, ако са налице условията за това.

- *Директен ефект на различните източници на правото на ЕС*

*Особености, характеризиращи директния ефект, респ. наличието или липсата му, на някои от източниците на правото на ЕС.*

Развитията в юриспруденцията относно директния ефект продължават. Напоследък те са свързани преди всичко с евентуалния директен ефект на разпоредбите на Хартата на основните права на ЕС, и по-специално с възможността такъв ефект да се прояви между частноправни субекти. В края на този раздел във формата на своеобразно обобщение на разгледаната в него проблематика това развитие ще бъде представено чрез тематичен преглед на практиката на Съда на ЕС. Нека сега следваме логиката на изложението и се обърнем към всеки от източниците на правото на ЕС.

### *Първично право*

Съдът на ЕС многократно се е произнасял по въпроса дали разпоредби от Договорите имат директен ефект. Впрочем редно е в това отношение да се обърне внимание, че за първи път тази концепция е артикулирана по повод на разпоредба от Договора (Van Gend en Loos).

Когато е признато, че една договорна разпоредба притежава директен ефект, правният субект може да се позове на нея срещу институциите на Съюза или властите на държава членка (вертикално) и в някои случаи срещу други частноправни субекти (хоризонтално). Приложението на Договорите в държавите членки не зависи от това дали те са били транспонирани в съответната национална правна система. Когато договорна разпоредба, притежаваща хоризонтален директен ефект, е наведена (*инвокирана*) срещу индивидуален правен субект, фактът, че държавата членка не е приела правоприлагащи норми, т.е. норми за изпълнението ѝ, не изключва изпълнението ѝ. Ако една разпоредба има директен ефект, той ѝ е присъщ от момента на влизането ѝ в сила.

Тук няма време и място да се възпроизведе юриспруденцията на Съда, която се е произнесла по един или друг начин, т.е. придавайки или не директен ефект на отделни разпоредби от първичното право, на разпоредби от Договорите. Разпоредби от Договорите, хоризонталният директен ефект на които е бил признат, включват членове 101 и 102 ДФЕС, член 157 ДФЕС и т.н.

Важно е обаче да се очертаят отново условията, на които трябва да отговаря дадена разпоредба, за да има директен ефект. А те се свеждат до

това тя да е достатъчно ясна, прецизна и безусловна, за да може правните субекти да се позоват на нея. Правните субекти може да се позоват на разпоредба от правото на ЕС и тази разпоредба може да бъде приложена от един съд, ако тя установява дадено задължение по безусловен и недвусмислен начин.

Уместно е също така да се прецизират концепциите за вертикален, съответно за хоризонтален директен ефект на правните норми – понятия, вече използвани по-горе. В повечето случаи претендиращият търси директен ефект „вертикално“, т.е. срещу държавата или еманация на държавата. Хоризонталният директен ефект от своя страна се проявява между равнопоставени (частноправни) правни субекти и следователно може да има както последица и налагане на задължения на частноправен субект.

Ето един пример за пряко позоваване на разпоредба от ДФЕС (в случая на член 45) – разпоредба, която провъзгласява една от четирите основни свободи – свободата на движение. Впрочем това е първата разпоредба в глава 1 от дял IV на ДФЕС, озаглавен „Свободно движение на хора, услуги и капитали“<sup>31</sup>. В първите си два параграфа тя гласи:

„1. Свободното движение на работници се гарантира в рамките на Съюза.

2. Тази свобода на движение налага премахването на всякаква дискриминация, основаваща се на гражданство, между работниците на държавите членки, що се отнася до заетост, възнаграждение и други условия на труд“.

В основата на преюдициалното запитване, отправено от белгийска юрисдикция, въз основа на което е образувано дело C-202/11, *Anton Las*, е спор между г-н Las и *PSA Antwerp NV* по повод плащането от страна на последното на различни обезщетения вследствие на неговото уволнение. Г-н Лас е нидерландски гражданин с местожителство в Нидерландия и е бил назначен за *Chief Financial Officer* на това дружество, което има седалище в Антверпен (Белгия), но е част от мултинационална група, експлоатираща пристанищни терминали, със седалище в Сингапур. Договорът е съставен на английски език, на какъвто език е съставено и писмото, с което г-н Лас е уволнен. В рамките на спора относно размера на дължимото му обезщетение при уволнение той е привел довод, че трудовият договор трябва да бъде обявен за нищожен, тъй като противоречи на разпоредба от Декрета относно употребата на езиците в трудовите отношения. Съгласно тази разпоредба в трудовите отношения между работодателите и работниците се използва нидерландският език и документите и актовете, които противоречат на това изискване, са нищожни. На този довод предприятието е отвърнало с аргумента, че в конкретния случай запитващата юрисдикция трябва да остави без приложение въпросния декрет, тъй като трудовият договор се отнася до лице, което упражнява своето право на свободно движение на работниците. Предвид именно на

<sup>31</sup> Съгласно член 26, параграф 2 ДФЕС „[в]ътрешният пазар обхваща пространство без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали е осигурено в съответствие с разпоредбите на Договора“.

това обстоятелство – че договърът е сключен между нидерландски гражданин, постоянно пребиваващ в Нидерландия, и дружество, установено на територията на Белгия, Съдът е приел, че той попада в приложното поле на ДФЕС. Отбелязано е още, че член 45 ДФЕС не допуска никаква мярка, която може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на гарантираните от Договора основни свободи. А оспорената правна уредба може да има разубеждаващ ефект спрямо неговорещите нидерландски език работници и работодатели с произход от други държави членки и следователно представлява ограничение на свободното движение на работници.

Интересно е да се добави на плоскостта на това, което ни интересува тук, посоченото от Съда, че член 45 ДФЕС може да бъде изтъкнат в полза не само на самите работници, но и на техните работодатели<sup>32</sup>. Тези съображения са в основата на крайното разрешение: член 45 ДФЕС е изтълкуван в смисъл, че не допуска правна уредба като оспорената в главното производство. Пътят до това разрешение включва и анализ на евентуалното оправдаване на това ограничение. Наличието на легитимен интерес, който е от естество да обоснове ограничение на една основна свобода, е важен компонент от тълкуването, което Съдът осъществява в подобни случаи и което наред с преценката на пропорционалността на мярката с оглед на преследваните от нея цели води в крайна сметка до извода за нейната допустимост.

Въпросният езиков режим на фламандската общност в Кралство Белгия е квалифициран като недопустим и от гледна точка на свободното движение на стоки – член 35 ДФЕС (количествени ограничения на износа) в отношенията между търговци. В случая, предмет на дело C-15/15, *New Walmar BVBA*, става дума за фактури, съставени за доставки по дистрибуторски договор между дружество (предприятие) с основно място на дейност на територията на тази федерална единица и дружество, установено в Италия. Съдът отново е приел, че е недопустима правна уредба, съгласно която предприятията, установени на територията на фламандската общност, са длъжни да посочват всички данни във фактурите по трансгранични сделки единствено на официалния език на тази федерална единица, като неспазването на това изискване води до нищожност на тези фактури, която се обявява служебно от съда.

#### *Право на установяване (член 49 ДФЕС)*

В решението от 11 декември 2007 г., *International Transport Workers' Federation v Viking Line*, C-438/05, EU:C:2007:772, става дума за дружество, учредено съгласно финландското право, с предмет на дейност фери-

<sup>32</sup> По думите на Съда, за да бъде ефективно и полезно правото на работниците да бъдат наети и да извършват трудова дейност без дискриминация, то по необходимост трябва да бъде допълнено към правото на работодателите да ги наемат на работа при съблюдаване на правилата в областта на свободното движение на работниците.

ботни превози. То експлоатира седем плавателни съда, като един от тях дружеството иска да регистрира под естонски флаг. На това се противопоставят синдикатите, тъй като пререгистрацията ще се отрази на размера на трудовото възнаграждение на членовете на екипажа. В рамките на този спор е поставен преюдициалният въпрос дали член 49 ДФЕС (право на установяване) може да предостави на частните предприятия права, които може да се противопоставят на синдикат. Отговаряйки на този въпрос положително, Съдът е отбелязал, че фактът, че определени разпоредби на Договора са формално адресирани до държавите членки, не изключва възможността с тях същевременно да се предоставят права на всеки частноправен субект, който е заинтересован от спазването на установените по този начин задължения, от една страна, а от друга – забраната да се накърнява основна свобода, предвидена в императивна правна норма от Договора. Ето защо член 49 ДФЕС е изтълкуван в смисъл, че по принцип от приложното поле на този член не е изключено започнатото от синдикат или от обединение на синдикати колективно действие срещу частно предприятие с цел последното да бъде принудено да сключи колективен трудов договор, чието съдържание може да го разубеди да се възползва **от свободата на установяване**. В този смисъл член 49 ДФЕС предоставя на частните предприятия права, които може да се противопоставят на синдикат.

#### *Свободно движение на капитали (член 63 ДФЕС)*

Забраната на ограничението върху свободното движение на капитали между държавите членки и между държавите членки и трети страни – член 63 ДФЕС поражда множество хипотези, които попадат в обхвата ѝ. Нейното приложение е, както може да се предполага, в основата на богата и многообразна съдебна практика.

Тук ще разгледаме един-единствен случай, който е предмет на сега висящите съединени дела C-52/16, SEGRO Kft., и C-113/16, Günther Horvath. По същество по тях се оспорва съответствието със свободата на установяване (член 45 ДЕС) и със свободното движение на капитали (член 63 ДФЕС) на разпоредба от унгарския Закон за земеделските земи, съгласно която учредяването на права на ползване върху земеделски земи по силата на договор се разрешава само между близки родственици, а съществувателните към 1 януари 2013 г. права на ползване между лица, които не са близки родственици, се погасяват по право на 1 януари 2033 г. SEGRO е търговско дружество със седалище в Унгария, в което акционери са физически лица – граждани на други държави членки, които пребивават в Германия. Дружеството притежава права на ползване върху два земеделски имота в Унгария. Г-н Horvath е австрийски гражданин, пребиваващ в Австрия, който също е придобил право на ползване върху два земеделски имота в Унгария.

Съдът винаги е приемал, че националните мерки, които регламентират инвестициите в недвижима собственост, се обхващат от свободното движение на капитали. Правото да се придобиват, стопанисват и отчуждават

недвижими имоти на територията на друга държава членка поражда при упражняването му движение на капитали. Движението на капитали включва сделките, с които чуждестранни лица инвестират в недвижими имоти на територията на държава членка.

В обхвата на забраната, установена в член 63, попада по-конкретно всяка национална мярка, която установява дискриминация въз основа на произхода на капиталите.

Забраната е ясна и безусловна и поради това има непосредствено действие. С други думи, снабдена е с директен ефект, поради което правните субекти могат да се позовават на нея пряко.

### *Общите принципи на правото на ЕС*

Както беше посочено, общите принципи на правото на ЕС са също източник на първично право – категория, която се извлича от юриспруденцията на ЕС. Не е излишно да се напомни, че тази съдебна практика е понастоящем „кодифицирана“ в член 6, параграф 3 ДЕС – разпоредба, която гласи следното:

„Основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи“.

В качеството им на източник на първично право общите принципи са считани като притежаващи вертикален директен ефект. В практиката на Съда напоследък се откроява една нова юриспруденциална линия, по силата на която общите принципи биха могли да имат и хоризонтален директен ефект.

За първи път тази идея се проявява в решението от 22 ноември 2005 г., Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709. Спорът в главното производство засяга националноправна регламентация, която е позволявала да се сключват неограничено срочни трудови договори с работници, навършили 52-годишна възраст, без да се изисква наличието на обективна причина за сключването на такъв договор. Един от поставените въпроси се отнася до съответствието на тази уредба с разпоредби от Директива 2000/78 на Съвета от 27 ноември 2000 г. относно създаването на обща рамка за равно третиране в областта на заетостта и труда. Към момента на възникване на фактите в главното производство срокът за транспониране на тази директива все още не е бил изтекъл спрямо съответната държава членка, така че въпросът да не се приложи вътрешноправната норма се поставя с оглед на противоречието ѝ с общия принцип.

Съдът заявява, че:

„74. Директива 2000/78 сама по себе си не установява принципа за равно третиране в областта на заетостта и труда. [...]

75. „Принципът за недискриминация поради възраст трябва да се счита за общ принцип на правото на Общността.  
[...]

77. При тези условия националната юрисдикция, сезирана със спор относно принципа за недискриминация на основа на възрастта, е задължена да осигури в рамките на своята компетентност юридическа защита, която произтича за молителите от правото на Общността да гарантира пълното въздействие на последното, като оставя неприложима всяка евентуална разпоредба, която е в противоречие с националния закон“.

Това тълкуване е преутвърдено в решението от 19 януари 2010 г., *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21.

В това решение Съдът уточнява най-напред, че „за да се приложи принципът за недопускане на дискриминация, основана на възраст, [случаят] трябва да попада в приложното поле на Съюза“ (точка 23). В това отношение е установено, че обстоятелствата на случая са се развили след датата на изтичането за съответната държава членка на срока за транспониране на Директива 2000/78. На тази дата директивата води до включване на случая в приложното поле на правото на Съюза, тъй като спорната национална правна уредба обхваща материя, уредена от директивата.

Това позволява на Съда да формулира това, което ни интересува тук, а именно, че:

„27. [...] въпросът дали правото на Съюза не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, е уместно да се разгледа въз основа на конкретизирания в Директива 2000/78 **общ принцип на правото на Съюза**, който принцип забранява всяка дискриминация, основана на възраст“.

Последващото развитие на тази съдебна практика поставя редица въпроси, които се отнасят до това дали даден принцип може да бъде издигнат до ранг на „общ принцип на правото на ЕС“, как общият принцип попада в приложното поле на правото на Съюза, какво е взаимоотношението между общия принцип и дадена директива и какво е точното съдържание на формулата „конкретизиран в директива общ принцип на правото на Съюза“, как това влияе на директния ефект на самата директива. Освен това към тази проблематика се добавя и въпросът за действието – включително за евентуалния им хоризонтален директен ефект – на разпоредбите на Хартата.

### *Хартата на основните права на Европейския съюз*

Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата „[р]азпоредбите на настоящата Харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза“.

Не е спорно, че разпоредби на Хартата може да служат като основание за оспорване на валидността на норми от правото на ЕС<sup>33</sup> или на на-

<sup>33</sup> Вж. решението от 8 април 2014 г., *Digital Rights Ireland*, C-293/12 и 594/12, EU:C:2014:238, с което Съдът обявява за невалидна Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи, като е приел, че

ционалното право<sup>34</sup>. На плоскостта на хоризонталния директен ефект на тези разпоредби обаче отговорът не е очевиден. Както ще видим по-надолу, съществува схващане, според което самият член 51, параграф 1 от Хартата свежда адресатите на нейните разпоредби до институциите на Съюза и до държавите членки, като по този начин изключва хоризонталния директен ефект на нейните разпоредби.

Към това се добавя и проблемът с характера (природата) и съдържанието на разпоредбите на Хартата. Съгласно нейния член 51, параграф 1, изречение второ адресатите на Хартата „зачитат“ правата и „спазват“ принципите. Разграничението между „права“ и „принципи“ е обяснено в Разясненията относно Хартата на основните права по следния начин:

„Параграф 5 (на член 52) пояснява направено в Хартата разграничение между „права“ и „принципи“. Съгласно това разграничение субективните права трябва да бъдат зачитани, докато принципите трябва да бъдат спазвани (член 51, параграф 1). Принципите може да бъдат приложени чрез законодателни или изпълнителни актове (приети от Съюза в рамките на неговите области на компетентност и от държавите членки единствено при прилагане на правото на Съюза); следователно те придобиват особена важност за съдилищата единствено когато тези актове се тълкуват или проверяват. Въпреки това те не пораждаат непосредствени права за позитивно действие от страна на институциите на Съюза или на органите на държавите членки [...]“<sup>35</sup>.

Определени аспекти на възможното хоризонтално действие на Хартата са повдигнати и разгледани по повод на делата *Dominguez*, C-282/10, и *AMS*, C-167/12. Решенията по тези две дела внасят допълнителни нюанси в проблематиката, свързана с хоризонталния директен ефект на общите принципи на правото на Съюза, на разпоредбите на Хартата и на директивите – не от гледна точка на собственото им действие, а като конкретизиращи общите принципи.

Ето защо с оглед на необходимостта от яснота и систематичност на изложението е правилно тази проблематика да бъде разгледана общо и от-

---

законодателят на Съюза е надхвърлил границите, които налага зачитането на принципа на пропорционалност с оглед на членове 7 и 8 и член 52 от Хартата.

<sup>34</sup> Вж. решението от 21 декември 2016 г., *Tele2 Sverige AB*, C-203/15 и C-698/15, EU:C:2016:970, в което член 15, параграф 1 от Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 г. относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронните комуникации) е тълкуван във връзка с членове 7, 8 и 11 и член 52, параграф 1 от Хартата, за да се стигне до извода, че не се допуска съответната национална правна уредба.

<sup>35</sup> Съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС „[п]равата, свободите и принципите, съдържащи се в Хартата, се тълкуват съгласно общите разпоредби на дял VII на Хартата, уреждащи нейното тълкуване и прилагане, и като надлежно се вземат предвид разясненията в Хартата, които посочват източниците на тези разпоредби“.

Вземането под внимание на разясненията от юрисдикциите на Съюза и на държавите членки е отбелязано в преамбюла и в член 52, параграф 7 на самата Харта.

делно, след като бъде представен и въпросът за директния ефект на вторичното право и по-специално на директивите.

### *Вторично право*

#### • Регламенти

Съгласно член 288, втора алинея ДФЕС регламентът „е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки“. Тази формулировка води до извода, че регламентът става веднага част от вътрешното право, без да е необходимо транспониране по какъвто и да е начин. С оглед на характеристиката им да се „прилагат пряко“ може да се получи смесване между тази пряка приложимост, от една страна, и директния ефект, от друга страна.

По отношение на директния им ефект Съдът е отбелязал, че поради тяхната природа и функция в системата на източниците на правото на ЕС регламентите имат директен ефект и като такива са в състояние да пораждат субективни права, които националните съдилища трябва да защитават.

При положение че регламентът става веднага част от вътрешното право, няма причина индивидуалните правни субекти да не може да се позовават непосредствено на разпоредбите му, ако те са достатъчно ясни, прецизни и свързани със или приложими към дадената ситуация. Следователно, независимо от автоматичното им включване като част от най-висок ранг в националната правна система на държавите членки, разпоредбите на регламентите притежават директен ефект, ако отговарят на условията за яснота, прецизност и безусловност.

Същевременно, също вследствие на самата им природа и на мястото им в системата на източници на правото на ЕС, регламентите функционират по начин, годен да предостави права на правните субекти както срещу държавата, така и срещу други правни субекти, които съдилищата имат задължения да защитават. Това означава, че регламентът може не само да създава права, но да влече и задължения за правните субекти.

Както предстои да бъде *отбелязано* по-долу – чрез позоваване на т. 24 от решението от 14 юли 1994 г., *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292, – за Съда изглежда саморазбиращо се, че Съюзът разполага с правомощието да приема актове с непосредствено действие, с които се възлагат задължения в тежест на частноправни субекти във формата на регламенти.

#### • Директиви

Предвид характеристиката на директивата, съдържаща се в член 288, трета алинея ДФЕС, нейният директен ефект се счита за изключен по дефиниция, тъй като за да произведе своя пълен правен ефект, тя се нуждае от национален правоприлагащ акт. Точно това отличава положението на директивите на плоскостта на непосредственото действие (директния ефект) на разпоредбите на правото на Съюза. След като оставят на националните власти „свобода при избора на формата и средствата“, те по

принцип предоставят на тези власти определено пространство на усмотрение, на преценка („дискреция“).

Както вече бе подчертано, прецизността и безусловността на една норма са условия (изисквания) за директивния ѝ ефект. При положение че директивата е преди всичко хармонизиращ инструмент, насочен към държавите членки, които трябва да приемат мерките за нейното приложение, въпросът с евентуалния директен ефект на разпоредбите ѝ се разрешава по друг начин.

Защото директивите често съдържат ясни и безусловни разпоредби, които не се нуждаят от по-нататъшни мерки за изпълнение или от избор между различни политики. Както ще стане ясно по-долу, ако една държава членка не транспонира една директива или не я транспонира правилно, Съдът ще приеме, че индивидуалните правни субекти може, независимо от това, да извличат права от онези нейни разпоредби, които отговарят на съществените изисквания, които трябва да са налице, за да може разпоредбите на Договорите и на правото на ЕС въобще да имат директен ефект. Тоест разпоредбите на директивата, които са безусловни и достатъчно ясни, могат да бъдат източник на такива права. Практиката на Съда изобилства от дела, по които се поставя въпросът дали разпоредби от дадена директива отговарят на необходимите условия, за да се породят директен ефект, което дава възможност на частноправните субекти да се позовават на него<sup>36</sup>.

Според приетото – и приемано – от Съда директивите трябва да са в състояние да имат директен ефект в отношенията между правните субекти, защото ефективността на такава мярка би била отслабена, ако гражданите на съответната държава членка не може да се позоват на нея (да я „инвокират“) пред съд и ако националните съдилища не може да я вземат предвид като част от правото на Съюза.

Именно за да осигури полезния ефект на директивите чрез усилията и средствата и на индивидуалните правни субекти, които биха черпили и отстоявали права (т.е. чрез средствата на т.нар. *private enforcement*), Съдът развива юриспруденция, крайният резултат от която е признаване – по принцип и при определени условия – на директен ефект и на директивите. Идеята е, че задължителният характер на директивата може да се прояви

---

<sup>36</sup> Вж. например решението от 17 декември 2015 г., *Viamar*, C-402/14, EU:C:2015:830, по което Съдът се е произнесъл положително относно директивния ефект на член 1, параграф 3 от Директива 2008/118 на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общия режим на облагане с акциз. Обратно: в решението от 14 януари 2010 г. по съединени дела – C-471/07 и C-472/07, *AGIM*, Съдът приема, че разпоредбата на член 4, параграф 1 от Директива 89/105 на Съвета от 21 декември 1988 г. относно прозрачността на мерките, регулиращи цените на лекарствените продукти за хуманна употреба и включването им в обхвата на националните системи за здравно осигуряване, не е достатъчно точна разпоредба, на която частноправен субект да може да се позовава пред национален съд срещу държава членка.

и реализира по-ефективно, ако индивидуалните правни субекти може да се позоват на разпоредбите ѝ<sup>37</sup>.

Както се вижда, това са съображенията за правна интеграция и за ефективност, които са в основата на или са – може да се каже – „импрегнирани“ в аргументацията на Съда, обосновавала основните характеристики на правната система на Съюза.

Така например в точка 12 на решението 4 декември 1974 г., Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, четем:

„Би било несъвместимо с обвързващото действие, което член [288] признава на директивата, да бъде изключена по принцип възможността за засегнатите лица да се позовават на задължението, което тя налага.

По-специално, когато органите на Общността задължават чрез директива държавите членки да възприемат определено поведение, полезното действие на подобен акт би било отслабено, ако частноправните субекти не може да се позовават на него по съдебен ред и ако националните юрисдикции не може да го вземат предвид като част от общостното право“.

Изтъкнато е и още едно основание, извлечено от възможността, предвидена в (сегашния) член 267 ДФЕС, националните юрисдикции да сезират Съда с въпроси относно валидността и тълкуването на всички актове на институциите без разлика, което предполага, „че е възможно частноправните субекти да се позовават на тези актове пред посочените юрисдикции“.

Тези разсъждения са развити в отговор на въпрос дали Директива 64/221 на Съвета от 25 февруари 1964 година за координиране на специалните мерки относно движението и пребиваването на чуждестранни граждани, основани на съображения във връзка с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, е пряко приложима в смисъл, че предоставя на частноправните субекти права, които те могат да предявят по съдебен ред в държава членка. Въпросът е поставен в рамките на спор, повдигнат срещу Home Office от нидерландска гражданка, на която е отказано разрешение за влизане в Обединеното кралство, за да заеме длъжност на секретар в Сциентоложката църква, тъй като дейността на тази организация се счита за общественоопасна.

Съдът е подчертал, че според член 3, параграф 1 от посочената директива предприетите във връзка с обществения ред мерки трябва да се основават изключително на личното поведение на засегнатото лице, като по този начин разпоредбата цели да ограничи дискреционните правомощия на националните власти. Става дума за установено с тази разпоредба задължение, по отношение на което не е предвидено някакво изключение или условие и което по своята същност не изисква приемането на какъвто и да е акт от общностните институции или от държавите членки. От друга страна, Съдът е отбелязал, че на това задължение на държавите

<sup>37</sup> Начало на тази юриспруденция се поставя с решение от 4 декември 1974 г., Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133.

членки – да не вземат предвид при прилагането на клауза, която дерогира един от основните принципи на Договора (свобода на движение на работници), фактори извън личното поведение – заинтересованите лица трябва да може да се позовават предвид изискванията на правната сигурност, въпреки че то е установено с акт, който няма пряко действие по право<sup>38</sup>.

На решението Van Duyn Съдът се позовава в решението от 17 ноември 2011 г., Аладжов, C-434/10, EU:C:2011:750, в една специфична хипотеза, в която запитващата юрисдикция е посочила, че националният закон за транспониране на Директива 2004/38 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки не е приложим спрямо граждани на съответната държава членка.

Основният преюдициален въпрос, поставен по това дело, се отнася до тълкуването на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, който допуска държавите членки да ограничават свободата на движение на граждани на Съюза по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. В конкретния случай става дума за забрана за напускане на територията на страната, наложена на гражданин на Република България в качеството му на управител на търговско дружество за непогасени публични задължения на това дружество. Запитването се свежда всъщност до това дали основанието за забраната се покрива от съображението за защита на обществения ред по смисъла на член 27, параграф 1 от директивата.

С оглед на интересувания ни тук аспект, свързан с обстоятелството, че законът за транспониране на Директива 2004/38 не е приложим спрямо граждани на Съюза, в отговор на това уточнение от страна на запитващата юрисдикция Съдът е отбелязал:

„27. Правото на свободно движение и престой на гражданите на Съюза в държавите членки е приложимо в случай като този на г-н Аладжов, който иска да пътува от територията на държавата, на която е гражданин, до територията на друга държава членка.

32. Това обстоятелство [...] при всички случаи не може да има за последица препятстването на осигуряването от националния съд на пълното действие на разпоредбите от Съюза, които са приложими към главното производство [...] и по-специално на член 27 от Директива 2004/38. Поради това при необходимост сезираният национален съд следва да не приложи разпоредба от националното право, която противоречи на правото на Съюза, по-конкретно посредством отмяната на прието въз основа на такава разпоредба индивидуално административно решение

---

<sup>38</sup> Впрочем в същото решение Съдът е дал утвърдителен отговор на въпроса за пряката приложимост и на член 48 от тогавашния Договор за ЕИО (член 45 ДФЕС), установяващ принципа на свободното движение на работници, като е посочил, че тази разпоредба представя права на частноправните субекти, които те може да предявяват по съдебен ред и които националните юрисдикции са длъжни да защитават (точка 7 от решението).

(в този смисъл вж. по-специално решение от 5 октомври 2010 г. по дело Елчинов, точка 31). **Освен това на разпоредбите от посочения член, които са безусловни и достатъчно точни, може да се позовава физическо лице спрямо държавата членка, на която той е гражданин (вж. по аналогия решение от 4 декември 1974 г. по дело Van Duyn, 41/74, точки 9–15)**<sup>39</sup>.

Докато първоначалната практика е основана, както се отбеляза, на съображението, свързано с необходимостта да се осигури полезният ефект на директивите, впоследствие се добавя и съображението, според което държава членка, която не е приложила (транспонирала) една директива в предписания срок или не е направила това правилно, не може да се позовава на собствения си пропуск. По този начин към посоченото по-горе на плоскостта на материалните изисквания за признаване на директен ефект на разпоредба от една директива се добавят още две условия: (I) указаният период за прилагане (транспониране) на директивата трябва да е изтекъл и (II) правният субект да се позовава на съответната разпоредба срещу държавата, **респ. срещу държавно образувание (еманация на държавата)**.

Общото правило следователно е, че директният ефект на директивите може да бъде изтъкнат („инвокиран“) от момента, в който изтече срокът за нейното транспониране. Директният ефект настъпва в края на предписания в самата директива срок, при положение че към този момент държавата не е изпълнила задължението си да транспонира директивата<sup>40</sup>. Ако държавата членка е изпълнила директивата и я е транспонирала, нейното действие спрямо правните субекти се проявява посредством мерките за изпълнение (транспониране), приети на национално равнище, така че не е необходимо да се разчита директно на нейните разпоредби, освен ако мерките по приложение (транспониране) са некоректни или неадекватни (недостатъчни). Правните субекти са също така оправомощени да се позовават директно на една директива, когато националните мерки транспонират коректно разпоредбите на директивата, но не са прилагани по начин, подходящ за постигане на преследваната цел<sup>41</sup>. Освен това, както многобройните примери, с които този текст е изпъстрен, ясно показват, тълкуването на разпоредбите на една директива служи за преценка на съответствието с директивата на националноправните норми, които я транспонират или които попадат в обсега на действието ѝ. Неслучайно и преюдициалните запитвания, отправени от националните съдилища, и отговорите, които Съдът дава на поставените въпроси, са конструирани по начин, който съдържа въпрос дали правилното тълкуване на дадената разпоредба (от директива, но и от правото на ЕС вобщо) се „противопоставя“ на съ-

<sup>39</sup> Подчертаването е мое – А.А. Тази формула е използвана и в решението от същата дата по дело С-430/10, Гайдаров, EU:C:2011:749, точка 31.

<sup>40</sup> Това положение е установено с решението от 5 април 1979 г., Ratti, 148/78, EU:C:1979:110, точки 43–44.

<sup>41</sup> Решение от 11 юли 2002 г., Marks & Spencer, C-62/00, EU:C:2002:435, точка 27.

ответната националноправна разпоредба. Още повече че осигуряването на пълната ефективност на една директива не приключва с транспонирането ѝ в националното законодателство. Освен правилно („коректно“) транспониране, съответните национални разпоредби трябва да бъдат тълкувани и прилагани по начин, който способства за постигане целите на директивата.

Същевременно в периода, през който срокът за транспониране тече, върху държавите членки, включително върху националните съдилища, тежи задължението да се въздържат от действия, които биха осуетили (компрометирали) предписания от нея резултат. Както Съдът е приел в решението си от 18 декември 1997 г., *Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628*:

„43. След като този срок има специално за цел да даде на държавите членки необходимото време да приемат мерки за транспониране, тези държави не може да бъдат упреквани, че не са транспонирали директивата в своето законодателство, преди да е изтекъл този срок.

44. Това обаче не променя факта, че по време на срока за транспониране държавите членки трябва да приемат необходимите мерки, за да бъде постигнат предписаният от директивата резултат след изтичането на този срок.

45. В това отношение, дори държавите членки да не са задължени да приемат такива мерки преди изтичането на срока за транспониране, от прилагането на [член 4, параграф 3, ДЕС] във връзка с [член 288, трета алинея ДФЕС] и от самата директива следва, че докато тече този срок, те трябва да се въздържат да приемат разпоредби, които може да застрашат значително постигането на предписания от директивата резултат“.

С оглед на последния израз – „[...] които може да застрашат значително постигането на целения от директивата резултат“ – следва да се обърне внимание, че адресати на задължението да се избегнат такива последици са всички държавни органи, включително съдилищата, които трябва да се въздържат през този период от тълкуване и прилагане на национално право по начин, който би навредил на резултата, целен от директивата.

Според второто от посочените условия индивидуалните правни субекти може да противопоставят (да се позовават на) разпоредби от директива, които се ползват с директен ефект, само срещу държава членка, която е пропуснала да я транспонира в предписания срок или я е транспонирала неправилно. По думите на Съда „държава членка, която не е приела изискваните от директивата мерки за изпълнение в предписания период, не може да разчита – по отношение на частноправните субекти – на собствения си пропуск да изпълни задълженията, произтичащи от директивата“<sup>42</sup>.

Възможността правните субекти да се позоват на разпоредби от директива срещу държавата е отражение на „вертикалния“ директен ефект на директивата. Правилото, според което директивата се ползва единствено с вертикален възходящ ефект, означава, от една страна, липса на вертикален

<sup>42</sup> Точка 22 от решението *Ratti*.

низходящ директен ефект и, от друга страна, липса на хоризонтален директен ефект. В решението от 26 февруари 1986 г., *Marshall I*, 152/84, EU:C:1986:84, Съдът заявява ясно, че:

„[...] една директива не може сама по себе си да наложи задължения на индивидуални правни субекти, така че разпоредба на директива не може да служи като основание на претенция срещу такъв субект“.

Съдът обосновава това разбиране със задължителния характер на директивата, произтичащ от член 288 ДФЕС, „спрямо държавите членки, до които е адресирана“. Същият аргумент е използван по-късно в споменатото решение по дело *Faccini Dori*, в което в точка 24 Съдът обяснява, че действието на разширяване на юриспруденцията относно директния ефект на директивите върху сферата на правоотношенията между частноправни субекти би било равнозначно на признаване на правомощие на Общността да въвежда задължения за правните субекти с непосредствен ефект, докато тя има компетентност да прави това в случаите, в които е оправомощена да приема регламенти<sup>43</sup>.

По това дело става дума за възможността консуматорът (потребителят) да се позове на разпоредбите от директива, които се отнасят до правото на отказ срещу търговец в спор между потребител и търговец. Съдът постановява, че такова право не съществува, въпреки че в Директива 85/577 относно защитата на потребителите във връзка с договорите, сключени извън търговския обект, която съответната държава членка е пропуснала да транспонира, то е прокламирано достатъчно прецизно и безусловно.

Същевременно, независимо че приема, че при липса на мерки за транспониране на директивата потребителите не могат да обосноват право на отказ със самата директива и да се позоват на такова право пред национална юрисдикция, Съдът добавя към това тълкуване следното:

„Все пак националната юрисдикция е длъжна, когато прилага разпоредби от националното право, независимо дали са приети преди, или след директивата, да ги тълкуват доколкото е възможно в светлината на текста и целта на тази директива“.

Това ни води към един от „компенсаторните механизми“, конструирани от Съда поради непълния директен ефект на директивите.

Предвид ограничения, т.е. само вертикален директен ефект на директивите, за да смекчи, за да компенсира тази липса на хоризонтален директен ефект на директивите, както и за да засили правното им действие, Съдът е развил в своята юриспруденция няколко способа, позволяващи непряко позоваване на директивата в хоризонтални спорове.

Ето някои от най-важните механизми (способи), предназначени да намалят ефекта от правилото, според което директивите не се ползват с директен ефект.

<sup>43</sup> В решението от 7 януари 2004 г., *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12, като пречка пред създаването – чрез директива – на задължения за индивидуални правни субекти е изтъкнат и принципът за правна сигурност.

(1) Широко разбиране на понятието „държава“, което да позволи да се счита, че съответният спор е всъщност един вертикален спор

Водещо в това отношение е решението от 12 юли 1990 г., Foster, C-188/89, EU:C:1990:313. Страна по спора, свързан с равното третиране на жените и мъжете, е British Gas, национализирано предприятие с монополна позиция и задължения в системата на доставките на газ.

Правилото, което може да бъде извлечено от това решение, е, че когато едно образувание, независимо от правната форма, в която е създадено, което с акт на публичната власт е натоварено с предоставянето на публични услуги под контрола на държавата и разполага с правомощия, надхвърлящи тези, които произтичат от правилата, които се прилагат в отношенията между индивидуалните правни субекти, то се включва сред организмите, срещу които разпоредбите на една директива, притежаващи директен ефект, може да бъдат противопоставяни<sup>44</sup>.

Следвайки това положение, един широк спектър от „тела“, като местни и регионални власти, университети и др., биват третирани като „еманация (въплъщение) на държавата“ за нуждите на вертикалния директен ефект на директивите.

Позоваване на решението Foster откриваме и в решението от 18 ноември 2010 г., Васил Иванов Георгиев срещу Технически университет – София, филиал Пловдив, C-250/09 и C-68/09, EU:C:2010:699. Преюдициалните въпроси, поставени в рамките на спора относно наемането на г-н Георгиев на работа на срочен трудов договор след 65-годишна възраст, както и относно задължителното му пенсиониране на 68-годишна възраст, се отнасят до тълкуването на член 6, параграф 1 от Директива 2000/78 на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите. Тази директива, вече спомената във връзка с директния ефект на общите принципи на правото на Съюза, е в основата на едно важно развитие в практиката на Съда на ЕС в интересувашата ни област, което ще бъде описано отделно в неговата цялост. Това, което е важно да се отбележи в случая, е, че Съдът е припомнил постоянната съдебна практика, според която в случай на изпълнение на необходимите условия, за да могат частноправните субекти да се позоват на разпоредбите на директива пред националните юрисдикции срещу държавата, те може да го сторят независимо от това дали последната действа в качеството на работодател, или на публична власт (т. 70 с позоваване на т. 17 от решението Foster).

Освен това Съдът се е позовал и на приетото за установено от запитващата юрисдикция, че университетът е публична институция, спрямо която може да бъдат противопоставени разпоредбите на директива с непосредствено действие (точка 71).

<sup>44</sup> В този смисъл е и точка 20.

Критериите, установени в точка 20 на решението Foster, не са фиксирани по начин, който изисква само кумулативното им спазване, за да може разпоредбите на една директива, на които би могло да се придаде директен ефект, да бъдат противопоставени на едно образувание. Водещи сред тези критерии са или контролът на държавата, в рамките на който се упражнява дейността от страна на това образувание по предоставяне на публични услуги, или упражняването на правомощия, които надхвърлят тези, които произтичат от правилата, приложими между индивидуалните правни субекти. В този смисъл не съществува изискване за кумулативно (едновременно) спазване на всички посочени критерии, за да се противопоставят на едно образувание разпоредбите на директива, ползващи се с директен ефект.

Воден от това разбиране, Съдът е приел<sup>45</sup>, че това положение се прилага по отношение на дружество с ограничена отговорност без собствен капитал, изцяло финансирано от своите членове, които са застрахователните дружества, действащи на пазара на автомобилните застраховки в Ирландия (MIBI – Motor Insurance Bureau Ireland). В случая националното законодателство задължава всички застрахователи, които упражняват дейност в сферата на застраховката „Гражданска отговорност“ на автомобили, да станат членове на MIBI. Съгласно националната уредба на това дружество са възложени задълженията, произтичащи от член 1, параграф 4 от Втора директива на Съвета от 30 декември 1983 г. относно сближаването на законодателствата на държавите членки, свързани със застраховките „Гражданска отговорност“ при използването на моторни превозни средства (Директива 84/5)<sup>46</sup>. Задълженията, с които е натоварено това дружество от страна на държавата членка и които са част от общата цел за защита на пострадалите, преследвана от регламентацията на Съюза в сферата на задължителната застраховка „Гражданска отговорност“, са разгледани като част от мисията в обществен интерес, присъща на задължението на държавите членки, произтичащо от член 1, параграф 4 от Директива 84/5. Правейки това, националният законодател е възложил на това дружество компетентности (правомощия), които надхвърлят тези, които следват от правилата, приложими между равнопоставени правни субекти. На това основание това частно дружество е в състояние да наложи на своите членове задължения, които са му предадени от държавата. Следователно на това дружество може да бъдат противопоставени разпоредби от директива, ползващи се с директен ефект.

<sup>45</sup> Вж. решението от 10 октомври 2017 г., Farrell, C-413/15, EU:C:2017:745.

<sup>46</sup> Съгласно тази разпоредба „[в]сяка държава членка създава или оправомощава свой орган със задачата да предоставя обезщетения [...], причинени от неидентифицирано моторно превозно средство или моторно превозно средство, за което застрахователното задължение не е било удовлетворено [...]“.

## 2. Задължението за съответстващо („хармонично“; „конформно“) тълкуване. („Индиректен ефект“)

### 2.1. Същност

От решението, с което това задължение е идентифицирано за първи път<sup>47</sup>, и то именно в лицето на националните съдилища, следва, че чрез съответното тълкуване националната разпоредба трябва да бъде четена и прилагана в съответствие с директивата.

Това е второто и всъщност най-важно средство, чрез което Съдът на ЕС утвърждава изискването за постигане на ефективно прилагане на директивите, независимо че им отказва директен хоризонтален ефект. Ето защо говорим за т.нар. индиректен ефект, който се постига чрез изискването националното право да бъде тълкувано в съответствие с („в светлината на“) директивите. Както се посочи, още в решението, в което това задължение е формулирано за първи път, националните съдилища изрично са идентифицирани като органи на държавата с отговорности за изпълнението на задължения, произтичащи от правото на ЕС, и се насърчава запитващата юрисдикция да „допълни националното законодателство, давайки му прочит в съгласие с изискванията на съответната директива“. В случая става дума за приложение на Директива 76/207 на Съвета от 9 февруари 1976 г. относно прилагането на принципа за равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до заетост, професионалната квалификация и развитие и на условията на труд. Конкретната хипотеза се отнася до искане за санкциониране на извършили дискриминация работодател със задължението да сключи трудов договор с дискриминирания кандидат. Прието е, че директивата не е достатъчно прецизна, а оставя на държавите членки свободно да избират между различни разрешения, без да им налага определена санкция, включително претендираната от молителите.

Съответният интересуващ ни тук параграф от мотивите на това решение е формулиран така:

„26. Следва да се уточни, че произтичащото от директивата задължение за държавите членки да постигнат предвидения в нея резултат, както и задължението им по [член 4, параграф 3 ДЕС] да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на това задължение, тежи върху всички органи на държавите членки, включително върху съдебните органи в рамките на тяхната компетентност. Следователно при прилагането на националното право, и по-конкретно на разпоредбите на национален закон, специално приет с оглед съобразяване с Директива 76/207, **националната юрисдикция трябва да тълкува националното си право в светлината на текста и целта на директивата, за да се постигне резултатът, посочен в [член 288, алинея трета ДФЕС]**“<sup>48</sup>.

От това дело става ясно още, че доктрината за съответно тълкуване (или за „индиректен ефект“, т.е. непряк ефект) не изисква разпоредбите на

<sup>47</sup> Решение от 10 април 1984 г., Von Colson, C-14/83, EU:C:1984:153.

<sup>48</sup> Подчертаването е мое – А. А.

директивата да съответстват на критериите за яснота, прецизност и безусловност. Междувременно Съдът затвърждава принципа, обявявайки го за присъщ на системата на Договорите – разбиране, извлечено от принципа на лоялно сътрудничество по член 4, параграф 3 ДЕС. Съдът дори обявява, че изискването за съответно тълкуване на националното право е *присъщо* на системата на Договора, доколкото/**тъй като** то позволява на националната юрисдикция да постигне пълната ефективност на правото на Съюза, когато разглежда и решава спора, с който е сезирана<sup>49</sup>.

И задължението за съответно тълкуване се поражда след изтичане на срока за транспониране<sup>50</sup>. Същевременно, що се отнася до периода от влизането в сила на директивата до изтичането на този срок, националните юрисдикции са длъжни да се въздържат, доколкото е възможно, да тълкуват вътрешното право по начин, който би могъл да осуети постигането на преследваните от директивата цели след изтичането на срока за транспонирането ѝ<sup>51</sup>.

Накрая следва да изтъкнем, че принципът за съответстващото тълкуване е сам по себе си средство за придаване на действие (ефект) на една директива чрез тълкуване на националното право, дори и когато правният субект може да се позове на директивата срещу държавата, за да се остави без приложение националната правна норма, която ѝ противоречи. Както е отбелязано в решението от 24 януари 2012 г., *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, точка 23:

„...[В]ъпросът дали дадена национална разпоредба трябва да се остави без приложение, доколкото противоречи на правото на Съюза, се поставя само ако тази разпоредба не се поддава на тълкуване в съответствие с директивите“.

Впрочем стъпките, които една национална юрисдикция следва при тълкуването в съответствие със съответната разпоредба от директивата, може да бъдат илюстрирани и с решения, постановени по преюдициални запитвания, направени от български съдилища.

С един от въпросите, включени в преюдициалното запитване, въз основа на което е образувано дело C-124/12, „Ей и Ес – 3С Марица-изток 1“ ЕООД, е поискано тълкуване на член 176 от Директива 2006/112 относно общата система на данъка върху добавената стойност с оглед на това дали тази разпоредба овластява държава членка да въведе с присъединяването си към Европейския съюз ограничително условие към упражняването на правото на данъчен кредит като това по член 70, алинея 1, точка 2 от ЗДДС, когато „стоките или услугите са предназначени за „безвъзмездни доставки“. Като оставим настрана въпроса за тълкуването на националното законодателство и за това дали то има за последица при присъединяването към ЕС разширяване на обхвата на съществуващите ограничения на

<sup>49</sup> Решение от 5 октомври 2004 г., *Pfeiffer* и др., C-397/01 до C-403/01, EU:C:2004:584, точка 114.

<sup>50</sup> Вж. също така точка 115 от решението от 4 юли 2006 г., *Adeneler*, C-212/04.

<sup>51</sup> *Ibid.*, точка 123.

правото на приспадане – нещо, което е изцяло в компетентността на националния съд, Съдът на ЕС приема, че въвеждането от държава членка в момента на присъединяването ѝ към Съюза на ограничение на правото на приспадане като оспореното в главното производство е недопустимо от гледна точка на член 176, втора алинея от Директива 2006/112, когато едно такова изключване не е било предвидено от националното законодателство, действащо до присъединяването. Същевременно Съдът е намерил за необходимо да допълни отговора на този въпрос с указанието, което се вписва в настоящото изложение и което гласи, че:

„[з]адача на националната юрисдикция е да тълкува обсъжданите в главното производство национални разпоредби във възможно най-голяма степен в съответствие с правото на Съюза. Ако евентуално едно такова тълкуване се окаже невъзможно, националната юрисдикция е длъжна да не прилага тези разпоредби поради несъвместимост с член 176, втора алинея от Директива 2006/112“<sup>52</sup>.

По-конкретно, съответното тълкуване се свързва с крайната цел на директивата и необходимостта да се постигнат преследваните от нея резултати чрез разрешение на стоящия пред националния съд спор, което като краен резултат е съвместимо с разпоредбите на директивата.

С два от въпросите по съединени дела C-621/10 и C-129/10, „Болкан енд Сий пропъртис“ и „Провадинвест“ (решение от 26 април 2012 г., EU:C:2012:248) запитващата юрисдикция е искала да установи дали член 80, параграф 1 от Директивата за ДДС има непосредствено действие и съответно дали националната юрисдикция може да го приложи пряко по отношение на споровете в главните производства. Споровете са свързани с определянето на данъчната основа за целите на ДДС при сделки между свързани лица и питането се състои в това дали член 80, параграф 1, буква в) от Директивата за ДДС следва да се тълкува в смисъл, че при доставка между свързани лица, когато насрещната престация е по-висока от пазарната цена, данъчната основа е пазарната стойност.

Както се посочи, и по двете свързани дела запитващата юрисдикция е поставила въпроса дали разпоредбата на член 80, параграф 1, буква в) от Директивата за ДДС има директен ефект и може да бъде приложена пряко от националния съд.

На този въпрос Съдът на ЕС е отговорил с оглед на „обстоятелствата като тези в главните производства“, и изтъквайки, че:

„при тези обстоятелства член 80, параграф 1 от Директивата за ДДС предоставя на заинтересованите дружества правото да се позоват на него пряко, за да се противопоставят на прилагането на национални разпоредби, несъвместими с тази разпоредба.

При невъзможност за тълкуване на вътрешното законодателство в съответствие с посочения член 80, параграф 1 запитващата юрисдикция следва да остави без приложение всяка противоречаща му разпоредба от това законодателство“ (точка 62).

Такъв е случаят и по дело C-142/12, Маринов (решение от 8 май

<sup>52</sup> Точки 53 и 54, както и т. 2, втора алинея от диспозитива.

2013 г., EU:C:2013:292), по което Съдът се е произнесъл по преюдициален въпрос относно това дали разпоредбата на член 74 от Директивата за ДДС има директен ефект. В отговор на този въпрос Съдът е изтъкнал следното:

„37. Съгласно постоянната практика на Съда във всички случаи, когато разпоредбите на дадена директива се явяват безусловни и достатъчно точни по съдържанието си, частноправните субекти имат основание да се позоват на тях пред националните юрисдикции срещу държавата, когато тя не е транспонирала в срок тази директива в националния правен ред или когато я е транспонирала неточно.

38. Налага се изводът, че член 74 от Директивата за ДДС установява ясно и безусловно критериите за определяне на данъчната основа при ползване на активи от данъчно задълженото лице в случай на преустановяване на неговата облагаема икономическа дейност. Следователно тази разпоредба отговаря на посочените условия.

39. Освен това следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика запитващата юрисдикция, доколкото националното право ѝ предоставя свобода на преценка, следва да тълкува и прилага разпоредбите на вътрешното право по начин, съответстващ на изискванията на правото на Съюза, а ако подобно тълкуване не е възможно, запитващата юрисдикция следва да остави без приложение разпоредбите на вътрешното право, които са в противоречие с тези изисквания (с позоваване на точка 54 от решението Провадинвест)“.

*Вертикално и хоризонтално приложение на задължението за съответно тълкуване*

Намирайки се на ръба на забраната за признаване на хоризонтален директен ефект на директивите, тази линия на съдебната практика допуска тълкуване на националното право в светлината на една нетранспонирана или неадекватно транспонирана директива в спор между частноправни субекти.

Изразител на тази линия е решението от 13 ноември 1990 г., *Marleasing*, C-106/89, EU:C:1990:395. То се отнася до „хоризонтална“ ситуация с участието на частноправни субекти, при която тълкуването на вътрешното право в светлината на една неприложена директива може да доведе до неблагоприятни последици за една от страните. Това решение потвърждава, че тълкуването на вътрешното право може да бъде повлияно от една неприложена директива в спор между индивидуални правни субекти.

Искът в главното производство, основан на разпоредби от националния граждански кодекс, според които договори без цел или чиято цел е незаконна, са нищожни, е за обявяване на учредителен договор за създаване на дружество за нищожен на основаниято, че създаденото дружество няма цел. Такова основание не фигурира в член 11 от тогава действащата Директива 68/151 на Съвета от 9 март 1968 г. относно координирането на гаранциите, които за защита на интересите на членове и други са изисквани от дружествата на държавите членки. Повдигнатият преюдициален въпрос е в смисъл дали този член от още неприложената в националното законодателство директива е директно приложим, така че да попречи на

обявяването на недействителност на обществено дружество с ограничена отговорност на основание, различно от посочените в него.

В рамките на отговора, който дава на този въпрос, Съдът изтъква следните, вече познати ни съображения:

„6. В отговор на въпроса [...] дали едно лице може да се позове на директивата срещу национално законодателство, следва да се отбележи, че [...] сама по себе си директивата не налага задължения за лица и следователно разпоредба от директивата не може да послужи като основание за иск срещу това лице (решение от 26 февруари 1986 г. *Marshall*, 152/84).

7. Но както става ясно от представените в Съда документи, националният съд иска по същество да установи дали националният съд, който гледа дело, обхванато от Директива 68/151, е длъжен да тълкува националното законодателство в светлината на текста и целите на тази директива с цел да попречи обявяването на недействителност на [...] дружество [...] на основание, различно от посочените в член 11 от директивата.

8. Отговорът на този въпрос изисква да се вземе предвид обстоятелството, както Съдът посочва в своето решение от 10 април 1984 г. *Von Colson и Kamann*, параграф 26 [...], задължението на държавите членки, което произтича от директива, да постигнат предвиждания от нея резултат и задължението им съгласно член [4, параграф 3 ДЕС] да предприемат всички уместни мерки, общи или специфични, за да осигурят изпълнението на това задължение, е императив за всички органи на държавите членки, включително и за съда в рамките на неговата юрисдикция. Оттук следва, че при прилагане на националното законодателство, независимо дали въпросните разпоредби са били приети преди, или след съответната директива, националният съд, сезиран да тълкува тези разпоредби, следва да прави това, доколкото е възможно, съобразно текста и целите на директивата, за да постигне резултата, преследван от последната, и по този начин да изпълни разпоредбата на член [288, алинея 3] от Договора“.

## **2.2. Обхват и граници**

Във връзка с обхвата на задължението за съответстващо тълкуване трябва да бъде отбелязано най-напред нещо, което следва от решението *Marleasing*, а именно че това задължение се прилага и по отношение на национално законодателство, което предхожда приемането на директивата и няма никаква връзка с нея (т.е. не е прието с цел нейното транспониране).

От друга страна, от практиката, която следва от решението от 5 октомври 2004 г., *Pfeifer и др.*, C-397/01–403/01, EU:C:2004:584, може да бъде извлечено изискването, според което съответстващото тълкуване да обхваща цялото национално право, а не само разпоредбите, които прилагат съответната директива.

В случая преюдициалните запитвания са имали за предмет тълкуване на разпоредби от Директива 89/391 на Съвета от 12 юни 1989 г. за въвеждането на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място и от Директива 93/104 на Съвета от 23 ноември 1993 г. относно аспекти на организацията на работното време.

За да отговори на въпроса дали разпоредба от втората посочена директива (член 6, параграф 2) е безусловна и достатъчно прецизна, за да може правните субекти да се позоват на нея пред националните юрисдикции, когато държавата членка не е транспонираше коректно директивата, Съдът е изложил съображения, които може да бъдат резюмирани така:

- въпреки че принципът, според който националното право трябва да бъде тълкувано в съответствие с правото на ЕС, се отнася преди всичко за вътрешноправните разпоредби, приети, за да приложат съответната директива, той не предполага тълкуване само на тези разпоредби, но изисква от националния съд да вземе предвид националното право като цяло, за да прецени в каква степен то може да бъде приложено, без да обуслови резултат, противен на преследвания от директивата;

- за да постигне целения от директивата резултат, националният съдия е длъжен да приложи признатите в националната правна система методи на тълкуване по начин, който да позволи конструирането на националната правна норма така, че да се избегне конфликт (противоречие) с друго вътрешноправно правило, или чрез ограничаване на действието ѝ, като бъде прилагана само доколкото е съвместима с това правило;

- в случая принципът за съответстващо тълкуване изисква от запитващата юрисдикция да направи всичко, което попада в рамките на компетентността ѝ, като вземе предвид съвкупността от националноправни норми, за да осигури пълната ефективност на Директива 93/104 и да предотврати надхвърлянето на максималната седмична продължителност на работното време, установена в член 6, параграф 2.

Освен това, независимо от категоричността на изискването за съответстващо тълкуване, то не може да води до противоречие със закона (*contra legem*) или да накърнява основни принципи на националния правен ред. Двете изисквания обикновено вървят заедно и дейността на националния съдия е подчинена и на двете, както личи от споменатото по-горе решение Pfeiffer и както красноречиво е демонстрирано в две последователни точки от решението от 15 април 2008 г., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223:

„100. При все това задължението на националния съд да се позове на съдържанието на директива, когато тълкува или прилага релевантните норми на вътрешното право, се ограничава от общите принципи на правото, и по-специално от принципите на правна сигурност и на забрана за обратно действие, и не може да служи за основа на тълкуване *contra legem* на националното право (вж. решение от 8 октомври 1987 г. по дело Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Recueil, с. 3969, точка 13, както и решение по дело Adeneler и др., посочено по-горе, точка 110; вж. също по аналогия решение от 16 юни 2005 г. по дело Pupino, C-105/03, Recueil, с. I-5285, точки 44 и 47).

101. Принципът за тълкуване на националното право в съответствие с общностното право изисква обаче националните юрисдикции да използват всички свои правомощия, като вземат предвид цялото вътрешно право и като приложат признатите от последното методи за тълкуване, за да гарантират пълното действие на съответната директива и да достигнат до разрешението, което съответства на нейната цел

(вж. посоченото по-горе решение по дело Pfeiffer и др., точки 115, 116, 118 и 119, както и решение по дело Adeneler и др., точка 111)<sup>53</sup>.

Редно е обаче да се отбележи също, че поначало Съдът на ЕС оставя на националните съдилища крайната преценка за възможността да се осъществи тълкуване в съответствие със съответната директива, а понякога се съгласява с изтъкнатите от националната юрисдикция съображения относно пределите на съответстващото тълкуване и ограниченията, които му налага вътрешното право<sup>53</sup>.

### ***2.3. Резултат от задължението за съответстващо тълкуване и от позоваването на неприложена директива (отделни хипотези)***

- *на плоскостта на наказателната отговорност*

Изпълнението на задължението за съответстващо тълкуване не може да има за резултат налагането и/или утежняването на наказателната отговорност. Това тълкуване е ограничено от принципите за правна сигурност и за забрана на обратно действие на наказателния закон, така че разпоредбите на една директива не може сами по себе си, в отсъствието на транспониращ национален закон, да обосноват или да утежнят наказателната отговорност на лицата, които ги нарушават.

Нещо повече. Не само с оглед на резултата от съответстващото тълкуване, а въобще с оглед на действието на директивите на плоскостта на наказателното право следва да се изтъкне едно принципно положение, съгласно което в специфичния контекст на една ситуация, в която властите на държава членка се позовават на директива срещу физическо лице в рамките на наказателна процедура, директивата не може сама по себе си и независимо от един вътрешноправен акт (закон), приет за нейното приложение (транспониране), да определи или да утежни наказателната отговорност на този, който е действал в нарушение на нейните разпоредби<sup>54</sup>.

Един друг ефект – също на плоскостта на наказателното право – който може да бъде наречен „ефект на неутрализацията“, е уместно да бъде споменат тук, макар и в скоби, доколкото не става дума за директния ефект на директивите в прекия смисъл, за който по принцип говорим. За този ефект може да говорим например с оглед на решенията от 28 април

<sup>53</sup> Вж. напр. решение от 24.01.2012 г., Dominguez C-282/10, EU:C:2012:33, точка 25, и решение от 15 януари 2014 г., AMS, C-176/12, EU:C:2014:2, точка 40.

<sup>54</sup> Решение от 3 май 2005 г., Silvio Berlusconi и др., C-387/02, C-391/02 и C-403/02, EU:C:2005:270. Става дума за тълкуване на разпоредби от **Първа директива** на Съвета от 9 март 1968 г. за съгласуване на гаранциите, които държавите членки изискват от дружествата по смисъла на член 58, втора алинея от Договора, за защита на интересите на съдружниците и на трети лица, с цел тези гаранции да станат равностойни на цялата територия на Общността; **Четвърта директива** на Съвета от 25 юли 1978 г., приета на основание член 54, параграф 3, буква ж) от Договора, относно годишните счетоводни отчети на някои видове дружества, и **Седма директива** на Съвета от 13 юни 1983 г., приета на основание член 54, параграф 3, буква ж), относно консолидираните счетоводни отчети.

2011 г., El Dridi, C-61/11, EU:C:2011:268, и от 6 декември 2011 г., Alexandre Achugbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, относещи се до тълкуването на Директива 2008/115 на Европейския парламент и на Съвета относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (т.нар. Директива „връщане“). Става дума за национална правна уредба, която предвижда наказание лишаване от свобода в случай на незаконно пребиваване, респ. за отказ да се напусне територията на държава членка. По повод на такава национална правна уредба Съдът е отбелязал, че „макар по принцип наказателното законодателство и нормите на наказателния процес да попадат в компетентността на държавите членки, тази област на правото все пак може да бъде засегната от правото на Съюза. При това положение, независимо от обстоятелството, че нито разпоредбата на член 79, параграф 2, буква в) ДФЕС, нито Директива 2008/115 изключват наказателноправната компетентност на държавите членки в областта на нелегалната имиграция и незаконното пребиваване, те трябва да приспособят законодателството си в тази област, така че да осигурят зачитането на правото на Съюза. Посочените държави не биха могли да прилагат наказателноправна уредба, която би могла да застраши постигането на целите, преследвани от посочената директива, като по този начин я лиши от полезното ѝ действие“. Както виждаме, и тук водещо е задължението на държавите членки, произтичащо от член 4, параграф 3 ДФЕС, да вземат всички мерки, годни да гарантират изпълнението на произтичащите от посочената директива задължения, и да се въздържат от всички мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите ѝ<sup>55</sup>.

#### ***2.4. Инцидентен хоризонтален ефект***

Това е една друга специфична хипотеза, в която се прибегва до използването на една **неприложена** директива в спорове между частноправни субекти. Без пряко да налага задължения на такъв субект, директивата повлиява на изхода на правния спор чрез действието на т.нар. ефект на изключването. Изключва се всъщност приложимото национално право, вследствие на което една от страните претърпява последици, на които не би била подложена в случай на приложение на противоречащото на директивата вътрешно право.

Тази концепция е развита от Съда в решението от 30 април 1996 г., CIA Security International, C-194/94, EU:C:1996:172. Дружеството се е опитало

---

<sup>55</sup> Това ни навежда на темата за „преклюдирането“, т.е. изключването на въвеждане на наказателноправна отговорност от националното право, защото пречи на упражняването на права, произтичащи от правото на Съюза, например, когато се явява ограничение („рестрикция“) на правото на свободно движение. Но това е тема, която, макар и в общи линии да се вписва в общата тема за въздействието на правото на Съюза върху националното право, е все пак доста специфична и няма да бъде разглеждана тук.

да пусне на пазара в Белгия алармена система, която не е съвместима с белгийските технически спецификации. Националната правна уредба обаче не е била докладвана (съобщена) на Комисията, както се е изисквало от Директива 83/89 за техническите стандарти и правила. Така Съдът постановява, че това представлява значително нарушение на ефективността на директивата, която има за цел да се намалят пречките пред търговията, и че нарушението от белгийското правителство на директивата води до неприложимост на белгийския закон в този случай.

• *Възможност на държава членка да се позове на нетранспонирана директива срещу организация – концесионер на обществени услуги*

Тази, също специфична хипотеза е предмет на решението от 12 декември 2013 г., *Portgas*, C-452/12, EU:C:2013:858, което е полезно да бъде представено по-подробно, за да се проследят етапите и елементите на разсъжденията, които водят до отговор на въпроса относно действието (ефекта) на една директива.

Става дума за акционерно дружество, което упражнява дейността си в сектора на производството и разпределението на природен газ. Във връзка с договор за доставка на газомери то е поискало съфинансиране в рамките на Европейския фонд за регионално развитие. След извършен одит е разпоредено връщане на финансовата помощ, тъй като по отношение на закупуването на газомерите не са спазени правилата на правото на Съюза относно възлагането на обществени поръчки. В жалба пред запитващата юрисдикция посоченото дружество поддържа, че държавата не може да изисква от него в качеството му на частно предприятие да се съобразява с разпоредбите на приложимата в случая Директива 93/38 на Съвета относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и телекомуникационния сектор, още повече че към момента на сключването на договора за доставка на газомери тази директива все още не е била транспонирана в националния правен ред, поради което разпоредбите ѝ не могат да породят правни последици за него.

В този контекст е зададен преюдициалният въпрос, с който запитващата юрисдикция иска да се установи дали съответните разпоредби от посочената директива относно възлагането на обществени поръчки може да бъдат противопоставени на частно предприятие единствено с мотива, че то има качеството на концесионер на услуга в обществен интерес, който се ползва от изключителен режим и попада в приложното поле на тази директива спрямо лицата, и дали при положителен отговор на този въпрос органите на съответната държава членка може да се позовават на тези разпоредби, при положение че директивата още не е транспонирана във вътрешния правен ред на тази държава членка.

Съдът най-напред е приел, че съответните разпоредби от Директива 93/38 са безусловни и достатъчно ясни по съдържанието си, за да може да се направи позоваване на тях от частноправни субекти пред национални-

те юрисдикции срещу държавата, когато тя не е транспонира в срок тази директива. Отбелязано е още известното ни вече положение, съгласно което обвързващият характер на директивата е налице само по отношение на държавите членки и че една директива не може сама по себе си да поражда задължения за частноправни субекти, така че позоваването на самата директива срещу такъв субект пред национална юрисдикция не е възможно. Добавено е и установеното в съдебната практика положение, според което организация, на която е възложено предоставянето на услуги в обществен интерес по силата на акт на публичен орган и под негов надзор и която разполага с изключителни правомощия в сравнение с тези, които произтичат от правните норми, приложими към отношенията между частни лица, спада към правните субекти, на които може да бъдат противопоставени разпоредбите на директива с непосредствено действие. В това отношение са повдигнати редица въпроси от фактическо естество, чието изясняване принадлежи, естествено, на запитващата юрисдикция. При положение обаче, че въпросното дружество спада към образуванията, на които един частен правен субект може да противопостави разпоредбите на Директива 93/38, възниква въпросът дали и органите на държавата може да му противопоставят тези разпоредби.

Така обичайният контекст, в който се разглежда въпросът за характера и естеството на образуванията, на които разпоредбите от една директива може да бъдат противопоставени, и разсъжденията са фокусирани върху действително релевантния в случая въпрос, а именно дали органите на държавите членки имат възможност да изискват спазването на разпоредбите на директивата от такива организации.

Съдът намира, че би се стигнало до противоречие, ако държавните органи нямат възможност при необходимост да изискват спазването на директивата пред националните юрисдикции от организации, които поначало също са длъжни да се съобразяват с тази директива. Това би създавало и възможност за извличане на предимство от държавите членки, които не са се съобразили с правото на Съюза, като не са транспонирали директивата във вътрешното право. Подобно разрешение би довело до нееднакво прилагане на директивата във вътрешния правен ред в зависимост от положението на лицата и организациите, които противопоставят на възлагащия орган Директива 93/98.

Така Съдът стига до извода, че:

- Член 4, параграф 1, член 14, параграф 1, буква в), подточка i) и член 15 от Директива 93/38 трябва да се тълкуват в смисъл, че те не може да бъдат противопоставени на частно предприятие единствено с мотива, че последното има качеството на концесионер на услуга в обществен интерес, който се ползва от изключителен режим и попада в приложното поле на тази директива спрямо лицата, при положение че посочената директива още не е транспонирана във вътрешния правен ред на съответната държава членка.

• Подобно предприятие, на което е възложено предоставянето на услуги в обществен интерес по силата на акт на публичен орган и под негов надзор и което поради тази причина разполага с изключителни правомощия в сравнение с тези, които произтичат от правните норми, приложими към отношенията между частноправни субекти, е длъжно да спазва разпоредбите на Директива 93/38 и следователно органите на държава членка може да му противопоставят тези разпоредби<sup>56</sup>.

### ***2.5. Взаимодействие на директивите с общите принципи на правото като средство за „компенсиране“ на липсата на директен ефект на директивите***

Вече видяхме по-горе как в решението Mangold Съдът въвежда формулата „общ принцип на правото, конкретизиран чрез директива“, като придава хоризонтален директен ефект на общия принцип. В последваща практика – например решението Küçükdeveci – Съдът потвърждава това положение. Важна последица на тази практика е пряката приложимост на права и задължения, които се съдържат в директива, в спор между частноправни субекти, макар и посредством общ принцип на правото на ЕС. Ето защо тук отбелязваме този подход като един от способите, чрез които се осигурява пълен ефект на директивите, макар и те да не притежават непосредствено действие (директен ефект)<sup>57</sup>.

## **3. Рамковите решения**

Възможността правните субекти да се позоват на едно рамково решение, за да постигнат съответстващо тълкуване на националноправна норма от страна на национална юрисдикция, е утвърдена от Съда в решението му от 16 юни 2005 г., Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, което има за предмет тълкуването на разпоредби от Рамково решение 2001/220 относно правното положение в наказателното производство на жертвите от престъпления. В случая става дума за приложението на национални наказателнопроцесуални норми относно условията за извършване на разпит на свидетели, които по конкретното дело са около 5-годишни деца – ученици, станали жертва на употреба на сила от страна на директора на съответното учебно заведение.

Съдът е подчертал, че принципът на съответстващото тълкуване се прилага и по отношение на рамковите решения, така че от една национална юрисдикция се очаква, прилагайки националното право, да го тълкува в най-голямата възможна степен в светлината на текста и на целта на рамковото решение, за да се постигне преследваната от него цел. И в това решение Съдът е изложил условията, на които трябва да отговаря съответстващото тълкуване. Тези условия, неколкократно изтъквани по други пово-

<sup>56</sup> Точка 39 и диспозитив.

<sup>57</sup> Тази проблематика е разгледана систематизирано в отделен преглед на съдебната практика – Приложение 1.

ди, включват, на първо място, ограниченията, които произтичат от други общи принципи на правото. Така задължението за националния съдия да се позове на съдържанието на едно рамково решение, когато тълкува съответните националноправни норми, е ограничено от принципите за правна сигурност и забрана на обратното действие. В това отношение Съдът е преповторил формулата от решението по делото *Berlusconi*, като е изтъкнал, че тези принципи се противопоставят на това позоваването на рамковото решение да доведе до определяне или до утежняване на наказателната отговорност на тези, които действат в нарушение на разпоредбите му. (С уговорката, естествено, че в случая става дума за хода на процедурата и за начина на събиране на доказателствата, а не за обхвата на наказателната отговорност.) Освен това принципът за съответстващото тълкуване не може да служи като основание за тълкуване *contra legem*.

Впрочем повечето от тези съображения са преповторени в посоченото по-горе решение от 8 ноември 2016 г., *Огнянов*, C-554/14, EU:C:2016:835. Да припомним, че то се отнася до тълкуването на разпоредби от Рамково решение 2008/909 за прилагане на принципа за взаимно признаване към съдебни решения по наказателни дела, с които се налагат наказания лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, за целите на тяхното изпълнение в ЕС. Запитването се отнася непосредствено до възможността изпълняващата държава да намали наказанието на осъдено лице поради положен от него труд по време на задържането му в издаващата държава. Вън от тълкуването, направено в отговор на този въпрос, важно е да се подчертаят дадените от Съда указания относно това как трябва да се тълкува въобще правото на Съюза. Впрочем тези указания са дадени в отговор на въпрос дали националното правило, макар и противоречащо на член 17, параграфи 1 и 2 от Рамково решение № 2008/909, не би могло все пак да бъде приложено, доколкото то е по-благоприятно от въпросната разпоредба от правото на Съюза.

Тази хипотеза, която е основана на принципа на прилагане с обратна сила на по-лекото наказание и предпоставя, че той намира приложение, е веднага отхвърлена от Съда, тъй като тя се основава на погрешното схващане, че българското право е приложимо и по отношение на периода на задържане на г-н *Огнянов* в издаващата държава – схващане, обявено за погрешно чрез отговора на основния преюдициален въпрос. На него е отговорено в смисъл, че посочените разпоредби от рамковото решение не оправомощават изпълняващата държава да намали наказанието на осъденото лице заради положен от него труд по време на задържането му в издаващата държава.

Заслужава по-нататък внимание казаното от Съда (в точка 56) относно правната природа на рамковите решения, която се определя преди всичко от това, че те не са снабдени с директен ефект. Независимо от липсата на директен ефект, подчертава обаче Съдът, обвързващото им действие поражда в тежест на националните органи, и по-специално на съдебните органи, задължението за съответстващо тълкуване на националното право.

Принципът на съответстващото тълкуване още повече се налага предвид обстоятелството, че рамковото решение все още не е транспонирано в българското право, така че от датата на изтичане на срока за транспонирането му запитващата юрисдикция е длъжна да спазва този принцип. Това означава, че като прилага националното право, тя е длъжна да го направи, доколкото е възможно, с оглед на текста и целта на рамковото решение, за да постигне търсения с него резултат. И тук отново стигаме до основанието на това задължение, което произтича от това, че то е присъщо на системата на Договорите, доколкото дава възможност на националните юрисдикции в рамките на своята компетентност да осигурят пълната ефективност на правото на Съюза, когато се произнасят по споровете, с които са сезирани.

Отбелязани са и известните ни вече ограничения, при които се прилага принципът за съответстващо тълкуване. Тук се включват общите принципи на правото, и по-специално принципите на правна сигурност и недопускане на прилагане на закон с обратна сила. Както знаем от решението *Pupino*, тези принципи не допускат задължението за съответстващо тълкуване да наложи определяне или налагане на наказателна отговорност на лица, които с действията си са нарушили неговите разпоредби.

Съдът е изтъкнал, че националният съд е длъжен да вземе предвид всички норми от националното право и да ги тълкува, доколкото е възможно, в съответствие с Рамково решение 2009/909, за да постигне търсения с това решение резултат, като при необходимост по собствена инициатива не приложи тълкуването, дадено от националния съд, действаш като последна инстанция, когато това тълкуване не е съвместимо с правото на Съюза.

Всъщност в тази връзка Съдът е изтъкнал, че изискването за съответстващо тълкуване включва по принцип и задължението за националните съдилища, включително и тези, действали като последна инстанция, при необходимост да изменят постоянната съдебна практика, ако тя се основава на тълкуване на националното право, което е несъвместимо с целите на рамковото решение.

От друга страна, предвид обстоятелството, че разглежданото национално правило/или практика произтича от тълкуването на член 457, алинея 5 НПК във връзка с член 41, алинея 3 НК, дадено от Върховния касационен съд в негово тълкувателно решение, запитващата юрисдикция, която трябва да осигури пълното действие на рамковото решение, следва при необходимост да не приложи даденото от Върховния касационен съд тълкуване, когато то е несъвместимо с правото на Съюза.

В случая става дума за Тълкувателно решение № 3 от 12 ноември 2013 г. по тълк. д. № 3/2013 г., ВКС, ОСНК, съгласно което (точка 3) „положеният общественополезен труд от трансферирания осъден български гражданин в осъдилата го държава трябва да бъде зачетен от съда за намаляване на наказанието, освен ако определеният от издаващата държава остатък за изтърпяване не е изчислен след зачитане на положения труд“.

За да осигури пълното действие на Рамково решение 2008/909, запитващата юрисдикция трябва по собствена инициатива да не приложи даденото от Върховния касационен съд тълкуване, когато това тълкуване не е съвместимо с правото на Съюза. Освен това, и то трябва да бъде подчертано, Съдът е отбелязал в точка 69 от това решение, че фактът, че Върховният касационен съд тълкува посочената национална разпоредба в несъвместим с правото на Съюза смисъл, не е достатъчно основание запитващата юрисдикция да приеме, че е изправена пред невъзможност да тълкува тази разпоредба в съответствие с това право.

Във връзка с това следва да се отбележи, че докато при представянето на българската правна уредба Съдът споменава това тълкувателно решение и правилото за неговата задължителност за запитващата юрисдикция, в диспозитива на решението се говори общо за „*тълкуването, дадено от националния съд, действащ като последна инстанция*“.

#### **4. Последници от предимството и директния ефект на правото на Съюза**

След като обявява за принцип предимството на правния ред на Съюза, Съдът определя и последиците от прилагането на този принцип. В решението си от 9 март 1978 г., *Simmenthal*, 160/77, EU:C:1978:49, Съдът посочва, че националният съд е задължен да приложи „общностната“ правна норма даже ако тя противоречи на национална правна норма и без да изчаква произнасянето на някаква (висяща, например конституционна) инстанция. Според приетото от Съда „[р]азпоредбите на правото на Общността трябва да се прилагат изцяло и еднообразно във всички държави членки от момента на влизането им в сила и през целия период, докато действат. Тези разпоредби са пряк източник на права и задължения за всички засегнати – било държави членки, било физически лица, – които са страни по правоотношения, регулирани от правото на общността. [...] По силата на принципа на предимството на общностното право пряко приложимите разпоредби на Договора и на актовете на институциите в отношенията им с вътрешното право на държавите членки [...] водят автоматично до неприложимост на всяка разпоредба от националното законодателство, която им противоречи, със самия факт на влизането им в сила“.

Съдът сочи начина на разрешаване на конфликт между норма от правния ред на Съюза и вътрешна правна норма (без оглед на това дали приемането на последната предхожда, или следва приемането на първата), както следва:

„Всеки национален съд в рамките на своята компетентност е длъжен да прилага правото на Общността в неговата цялост и да защитава правата, които то предоставя на индивида, и съответно – да не прилага всяка разпоредба от националното право, която му противоречи, без оглед на това предхожда или следва разпоредбата на Общността“.

Това становище не се променя даже когато влизащата в конфликт с правото на ЕС норма е разпоредба от най-висш конституционен порядък.

Така в решението Internationale Handelsgesellschaft относно конфликт между регламент и Конституцията на ФРГ Съдът постановява, че правният статут на конфликтната правна разпоредба не е релевантен по въпроса за предимството на правото на ЕС.

След като сме изложили основните характеристики на принципите на предимство и директен ефект, полезно е да се разгледа и взаимоотношението между тези два принципа. Без в случая ненужно да се разглежда този въпрос на доктринално равнище, следва да се признае възможността да съществува разнообразие от хипотези, в които двата принципа да се намират в различно взаимоотношение.

Основният въпрос, който възниква по този повод, е дали пряката приложимост, директният ефект на една разпоредба на правото на ЕС е предпоставка за нейното предимство спрямо вътрешноправна норма, която ѝ противоречи. Ако вземем един от многото цитирани по-горе примери, решението по делото Filippiak, в неговата точка 82 ще прочетем, че „[п]о силата на **принципа за предимство** на общностното право националната юрисдикция разрешава колизията между разпоредба на националния закон **и пряко приложима** разпоредба на Договора, прилагайки общностното право и оставяйки при необходимост без приложение противоречащата му национална разпоредба“<sup>58</sup>. В случая става дума за пряко приложение (директен ефект) на разпоредби от Договора (членове 49 и 56 ДФЕС), които не допускат националната правна уредба, чието приложение е в основата на спора по главното производство. Доколкото директният им ефект е необходим, за да заместят националната правна уредба, този ефект е необходим, за да се прояви и предимството на тези норми. При това в специфичния контекст на това конкретно дело принципът на предимство е необходим, за да може националната юрисдикция да не приложи спорните разпоредби, въпреки че Конституционният съд е отложил датата, на която те губят задължителната си сила.

От друга страна, както бе отбелязано при анализа на решението Mangold, съществува разбиране, според което ефектът на „изключване“ (на противоречащата на правото на ЕС национална разпоредба) може да бъде постигнат направо чрез принципа на предимство, без да се прибегва до използваната конструкция „общ принцип на правото на ЕС, конкретизиран чрез директива“. Във всеки случай обаче, който изисква „заместване“, водещо е значението на принципа на директният ефект, защото заместващата норма трябва да е достатъчно точна, ясна и безусловна.

---

<sup>58</sup> Подчертаването е мое – А. А.

### III. Национални правни средства за приложение на правото на ЕС в държавите членки

#### 1. Въздействие на правото на ЕС върху вътрешното право на държавите членки

##### *1.1. Процесуална автономия на държавите членки и предели на нейното упражняване (принципи на равностойност и ефективност)*

Както многократно бе изтъквано досега, статутът на правото на ЕС в националните правни системи е въпрос на самото право на ЕС. Това означава, че правото на Съюза се отклонява от класическото правило на международното право, според което една държава сама определя статута на своите международни ангажменти. От практиката на Съда на ЕС, отнасяща се до предимството и до възможния директен ефект на правото на Съюза, е **видно**, че то отнема от държавите членки свободата да определят действието му по отношение на националните правни системи. На основата на необходимостта да се осигури пълният ефект на правото на Съюза Съдът на ЕС е разработил в своята практика изисквания, с които националните правни системи трябва да се съобразяват, за да осигурят на практика предимството на правото на Съюза и неговото пълно действие.

Преди да се обърнем към тях, редно е да отбележим изискванията, които са адресирани към националния законодател с цел създаването на правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на ЕС. Това изискване изрично фигурира сега във втората алинея на чл. 19, параграф 1 ДЕС. Според тази разпоредба:

„Държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“.

Изискването е част от опит да се усъвършенства системата от средства за правна защита, която представлява съвкупност, считана за пълна и последователна и включваща както възможности за директно оспорване на актове на институциите на ЕС пред Съда на ЕС, така и отправяне на искания или искове пред юрисдикциите на държавите членки.

Ето защо тук е може би редно, с риск да бъдат изтъкнати и повторени банално известни неща, да се започне с някои общи разсъждения относно ролята на националния съдия като съдия на ЕС, като общия съдия на ЕС, т.е. като съдия, който прилага правото на ЕС.

В това отношение е прието да се казва, че прилагането на правото на ЕС и разглеждането и решаването на неизброим брой дела, по които то намира приложение (а това означава в известен смисъл функционирането на процеса на европейска интеграция въобще), биха били немислими, ако не функционираше една своеобразна съдебна система на Съюза, в която националните съдилища играят все по-нарастваща роля в качеството им на съдилища (т.е. на съдии) на Съюза, а не само на национални съдебни институции.

Това е напълно естествено, като се има предвид, че правопорядъкът на ЕС не е изграден върху и не съдържа механизъм на правна защита, който се основава на система на „съдилища на ЕС“, т.е. върху собствена съдебна система, която покрива целия ЕС, и от друга страна, е вертикално и йерархично структурирана. Обратно: тя е изградена върху предпоставката, че националните съдилища са органите, към които правните субекти може да се обърнат, когато действия или бездействия на националните власти или на други правни субекти накърняват права, които те черпят от правото на ЕС. Казано с други думи, приложението на правото на ЕС е и винаги е било децентрализирано. За да реализират правата, които черпят от правото на Съюза, правните субекти трябва да се обърнат към съответното национално право, за да намерят в него приложимите норми относно такива въпроси като срокове на погасителната давност например, или обезщетение, неоснователно обогатяване, активна легитимация пред националните съдилища, действие на влезли в сила решения и административни актове и т.н. Като изключим някои области като правото на конкуренция и държавните помощи например, в които компетентностите са предоставени директно на Европейската комисия, а оттам – на юрисдикциите на Съюза, от гледна точка на гражданите на ЕС националните съдилища са мястото и за отстояване на права, извлечени от правото на ЕС, а и предвид ограничения достъп на правните субекти до Съда в Люксембург – за оспорване на валидността на актовете на институциите.

След като правото на ЕС е насочено не само към държавите членки, а и към техните граждани, т.е. към правните субекти въобще, в чието лице то създава права и задължения, и щом като то има предимство и директен ефект спрямо националното право, правата, които индивидуалните правни субекти извличат от него, може да бъдат отстоявани (защитавани) пред и от националните съдилища в качеството им на своеобразни „предимостия“ на правото на ЕС в държавите членки. В отсъствието на цялостна съдебна система на Съюза и при положение, че компетентностите на Съда на ЕС са строго определени (в съгласие с принципа за „предоставените“ компетентности, провъзгласен в член 5, параграф 1 ДЕС), националните съдилища са естествените съдилища на ЕС, които са компетентни да разглеждат множеството спорове, които не попадат в юрисдикцията на Съда ЕС. При това, без да се намират в институционална или йерархична връзка със Съда на ЕС.

Казано с други думи, докато Съдът на Европейския съюз упражнява само компетентностите, които са му предоставени от Договорите, съдилищата на държавите членки са компетентни да разглеждат споровете, които произтичат от приложението на правото на ЕС, но са извън компетентността на СЕС. Ето защо може да се каже, че съдебната система на ЕС е функция от синхронизацията (от „сглобката“) между съдилищата на ЕС и тези на държавите членки. В основата на това взаимоотношение се намира и негова сърцевина съставлява принципът на правовата държава (на

върховенството на закона), върху който е основан ЕС съгласно член 2 ДЕС.

Националните съдилища са натоварени следователно със задачата да осигурят прилагането и спазването на правото на ЕС посредством различни способи. От тях се очаква (и изисква) да прилагат пряко правото на ЕС; те са длъжни да откажат да приложат вътрешноправни норми, които са в противоречие с правото на ЕС; длъжни са освен това да тълкуват националното право в съответствие с правото на ЕС, и накрая, натоварени са да реализират принципа за отговорност на държавата за нарушение на правото на ЕС. И във връзка с всичко това и наред с това – да взаимодействат със Съда на ЕС чрез отправяне на преюдициални запитвания.

От това изброяване на отговорности фокусът по-нататък ще бъде поставен главно върху тези от тях, които се отнасят до ефективното приложение на правото на ЕС.

### ***1.2. Задължение на националните съдилища да осигурят пълната ефективност на правото на ЕС***

Идеята за ефективността на правото на ЕС е развита и превърната от Съда на ЕС в задължение на националните съдилища да осигурят пълно приложение на това право (т.е. неговия адекватен ефект) в случаите (в делата), които се разглеждат от тях. Става дума за принцип, всъщност за общ принцип, развит от Съда като изискване за ефективност на правото на Съюза, който включва и изискване за осигуряване на правото на ефективни правни средства за защита, както и за задължение, което произтича от многократно изтъкваното досега изискване за сътрудничество, предвидено в разпоредбата на член 4, параграф 3 ДЕС. По думите на Съда на ЕС:

„[...] задължение на националните съдилища в приложение на принципа за сътрудничество, установен в чл. [4, параграф 3 ДЕС], е да осигурят правната защита, която индивидите (правните субекти) извличат от директния ефект на общностното право“<sup>59</sup>.

На основата на това принципно положение, като приема, че държавите членки притежават т.нар. процесуална автономия, т.е. компетентността сами да установяват процедурните средства и норми за правна защита (вкл. за удовлетворяване на накърнени права), чрез които се реализира едно право, Съдът на ЕС установява и условията (изискванията), на които тези правила трябва да отговарят.

Ето как Съдът е формулирал този принцип и условията, при които той се прилага, още в решението си от 16 декември 1976 г., *Rewe Zentralfinanz und Rewe Zentral*, 33/76, EU:C:1976:188:

„[П]ри липса на общностна уредба в тази област вътрешният правен ред на всяка държава членка трябва да определи компетентните юрисдикции и процесуалните условия за производствата, предназначени да осигурят защитата на правата, които

<sup>59</sup> Решение от 19 юни 1990 г., *Factortame* и др. (*Factortame I*), C-213/89, EU:C:1990:257, точки 19–20.

частноправните субекти черпят от директния ефект на общностното право. Тези условия не може да бъдат по-неблагоприятни от условията, приложими при подобни иски от вътрешноправно естество. Положението ще бъде различно единствено ако тези условия правят на практика невъзможно упражняването на правата, които националните юрисдикции са длъжни да защитават“.

Ето защо е прието да се казва, че принципът за процесуалната автономия на държавите членки е провъзгласен и установен поради отсъствието в Договорите и/или във вторичното законодателство на материалноправни и процедурни механизми за приложението и изпълнението на това право.

Всъщност освен споменатите разпоредби на член 4, параграф 3 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, към които следва да добавим и член 47 от Хартата на основните права („Право на ефективни средства за защита и на справедлив съдебен процес“) и с изключение на средствата за изпълнение в някои области, каквито са например защитата на околната среда, интелектуалната собственост, защитата на потребителя и конкуренцията, общото правило е именно това – не съществува обща рамка за приложение на правото на Съюза, създадена от самото него. Наред с това първоначално практиката на Съда на ЕС не изисква от държавите членки създаването на нови (допълнителни) средства, които да осигурят зачитането на правото на Съюза, освен тези, които поначало са установени от националния правен ред. Независимо че това положение е съпроводено с редица уточнения и условия в зависимост от особеностите на конкретния случай, Съдът настоява на него и в едно важно по-късно решение – от 13 март 2007 г., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163:

„40. Всъщност, макар и Договорът за ЕО да е установил определен брой преки иски и жалби, които частноправните субекти може да предявяват при необходимост пред общностния съд, неговото намерение не е било да въведе правни способи за контрол пред националните съдилища върху спазването на общностното право, различни от установените в националното право.

41. Различно щеше да бъде, ако от систематиката на разглеждания национален правен ред произтичаше, че не съществува никакъв способ за защита, който да позволява дори и инцидентно да се гарантира спазването на правата, които правните субекти извеждат от общностното право“.

Въпреки всички уточнения, условия и уговорки не е неправилно да започнем с ортодоксалната формула, че традиционно процесуалното право пред националните юрисдикции спада към компетентността на държавите членки. Организацията на съдебните системи, както и на процеса пред гражданските, търговските, административните и наказателните съдилища се уреждат всъщност от вътрешното право на всяка държава членка по силата на принципа на институционалната автономия. Впрочем първата разпоредба в глава 1 от дял V на ДФЕС, озаглавен „Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“, а именно член 67, параграф 1, гласи следното:

„(1) Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите членки“.

Несъмнено през последните десетилетия и особено след влизането в сила на Договора от Лисабон националният процес става все повече „общностен“, т.е. все повече се *европеизира*. Въвеждат се все повече основания, които позволяват действие на Съюза, в ход е изграждането на едно „съдебно“ пространство, а по-общо – изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие (член 3, параграф 2 ДЕС)<sup>60</sup>.

При това става дума не само за текстове, които определят международната компетентност на съдилищата на държавите членки и улесняват взаимното признаване и изпълнение на постановените от тях решения, но и за пряко или непряко въвеждане от някои разпоредби на нови процедури на равнище държави членки в гражданската, търговската или наказателната процедура<sup>61</sup>.

Но не за това става дума тук.

Защото, обратно, въздействието от страна на правото на ЕС върху процесуалните компетентности на държавите членки няма за свой източник трансфера на компетентности, а предимството и директния ефект на правото на ЕС. Тези принципи придават съдържание на функцията на националния съдия, когато от него се изисква да приведе в действие правото на ЕС. Разбира се, в оптиката или в логиката на разпределение на компетентности привеждането в действие на правото на Съюза от и пред националния съдия спада към националното право в приложение на принципа за „процесуалната автономия“. Трайно установен принцип е, че Договорите не се намесват в конституционната, административната и съдебната структура на държавите членки, тъй като грижата за осигуряване на съдебна защита на правните субекти, произтичаща от директния ефект на правото на Съюза, е отдадена на националния съдия в приложение на посочения принцип на сътрудничество – член 4, параграф 3 ДЕС. Съгласно постоянната съдебна практика в отсъствието на регламентация на Съюза в материята на вътрешния правен ред на всяка държава членка се пада да

<sup>60</sup> Тук – в едни своеобразни скоби – трябва да се отбележи, че с влизането в сила на Договора от Лисабон възможностите за сътрудничество между националните съдилища, от една страна, и СЕС, от друга, в пространството на свобода, сигурност и правосъдие се увеличиха значително.

<sup>61</sup> Пример в това отношение са добре известните Регламент 1896/2006 г. на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. за създаване на процедура за европейска заповед за плащане, Регламент № 861 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. за създаване на европейска процедура за исковете с малък материален интерес, а в областта на съдебното сътрудничество по наказателни дела: Рамково решение на Съвета от 15 март 2001 г. относно положението в наказателно производство на жертвите от престъпления, Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки.

определи компетентните юрисдикции и да регламентира процесуалните механизми (способи), предназначени да осигурят защитата на правата, които правните субекти извличат от правото на ЕС.

Именно в перспективата на предимството на правото на ЕС спрямо националното право обаче и предвид това, че общият съдия на правото на ЕС е националният съдия, фундаментално за правния ред на Съюза е правните субекти да имат достъп до съд, за да предявяват и отстояват правата, извличани от това право. По силата на една постоянна съдебна практика принципът за ефективни правни средства за защита съставлява общ принцип на правото на Съюза, който произтича от конституционните традиции на държавите членки, провъзгласен е в член 6 и член 13 ЕКПЧ и е преутвърден в член 47 от Хартата за основните права на ЕС. Ето защо държавите членки носят отговорност за осигуряването на ефективна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на ЕС<sup>62</sup>.

С оглед на съществуващата степен на хармонизация на националните процедури и средства за правна (съдебна) защита упражняването на субективните права, които се извличат от правото на ЕС, може да бъде сериозно отслабено. Съществува опасност например строгите процедурни правила в някои държави членки да спънат еднаквото и безпротиворечиво приложение на правото на Съюза, поставяйки под въпрос по този начин принципите за предимство и за директен ефект, върху които е основан целият правен ред на ЕС. За да бъдат ефективни, правата, извличани от този правопорядък, трябва да бъдат съпроводени от адекватни средства за защита, където и да бъдат изпълнявани (реализирани). Ето защо, макар и на държавите членки да принадлежи правото да установяват собствени системи на процедурни правила, както и въобще системи за съдебна защита, правото на ЕС изисква от тях да правят това по начин, който осигурява зачитане на правото на ефективна правна/съдебна защита. Именно този реториански принцип е сега кодифициран в разпоредбата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Изправени сме следователно пред едно задължение, което се добавя към и конкретизира принципа за лоялното сътрудничество.

В светлината на тези разсъждения е ясно, че между принципите за предимство и директен ефект, от една страна, и принципа на национална процесуална автономия, от друга, може да съществува напрежение. Прието е да се казва по този повод, че никой от тези съпернически си императиви не бива да се ползва с предимство спрямо другия, т.е. нито процедурните правила трябва да бъдат предписвани от ЕС, нито тези правила може да останат зона на компетентност единствено на държавите членки. Когато приложението на тези принципи води в различни посоки, търсенето на баланс се явява единственото изпълнимо/постижимо разрешение. За да бъ-

<sup>62</sup> Вж. точки 43–45 от решението от 15 април 2008 г., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223.

де приложено това разрешение, Съдът на ЕС е обусловил „законосъобразността“ на националните процедурни правила от спазването на два принципа: принципа на равностойност (еквивалентност) и принципа на ефективност. Спазването на тези принципи е гаранция, че националното процесуално право на държавите членки няма да застраши принципите за предимство и директен ефект, няма да попречи на ефективното приложение на правото на Съюза и няма да осуети реализирането на правата, които правните субекти черпят от това право.

Една добра илюстрация на изложените по-горе принципни и общи разсъждения относно ролята на националния съдия е познатото ни решение от 5 октомври 2010 г., Елчинов, C-173/09, EU:C:2010:581.

Тук следва да обърнем внимание върху обстоятелството, че запитващият съд е поставил преюдициалния си въпрос в контекста именно на принципа на процесуалната автономия и в хипотезата, че указанията по тълкуването и прилагането на закона противоречат на правото на ЕС. Очевидно това правило е елементът от процесуалната автономия, който се визира. Всъщност въпросът така е и зададен: „Като се има предвид принципът на процесуалната автономия, следва ли националният съд да се съобрази със задължителните указания, дадени му от горната съдебна инстанция при отмяна на негово решение и връщането му за ново разглеждане, при положение че има основание да се смята, че тези указания противоречат на правото на ЕС?“.

Отговорът, който Съдът на ЕС дава на този въпрос, ни е вече известен и той – да го повторим – гласи: „Правото на Съюза не допуска националният съд, който трябва да се произнесе по дело, върнато от висшестоящ съд след касация, да бъде обвързан съгласно националното процесуално право от направените от висшестоящия съд правни изводи, когато въз основа на тълкуването, което е поискал от Съда, намира, че тези изводи не са в съответствие с правото на Съюза“.

Както е видно, този отговор е даден в хипотеза, в която националният съд е отправил преюдициално запитване, за да разсее съмненията си във връзка с правилното тълкуване на правото на Съюза. Но Съдът е отбелязал, че въпросът, който запитващата юрисдикция е отправила до него, не изключва хипотеза, в която национален съд възнамерява да се произнесе, без да отправи преюдициално запитване, в отклонение от правните изводи на горната съдебна инстанция, които според него не са в съответствие с правото на Съюза. Именно тази хипотеза ни е нужна тук, за да откروим едно положение, което е отразено в решението Елчинов и което се вписва в основното внушение, предмет на настоящото изложение, а именно задължението на националния съд, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на разпоредбите на правото на Съюза, да гарантира пълното действие на тези разпоредби. За да постигне това, националният съд може при необходимост сам да вземе решение да не приложи национална разпоредба, която им противоречи, без да е необходимо да иска

или да изчаква премахването на националната разпоредба по законодателен или друг конституционен ред (точка 31 от решението Елчинов)<sup>63</sup>.

От друга страна, мотивирайки посочения краен извод по този въпрос, Съдът на ЕС е посочил, че правото на една национална юрисдикция да поиска от Съда преюдициално тълкуване, преди евентуално да остави без приложение указанията на висшестоящата юрисдикция, които се явяват противоречащи на правото на Съюза, не може да се трансформира в задължение (точка 28). В това отношение Съдът се е позовал и на решението си от 19 януари 2010 г., *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21 (точки 54 и 55).

Указанието, което може да бъде извлечено от решението Елчинов, се допълва и разширява от приетото с решението Огнянов, от което следва, че за да осигури правилното прилагане на правото на Съюза, националният съдия може да остави без приложение и тълкувателно решение<sup>64</sup>.

## **2. Изисквания към държавите членки при прилагане на ПЕС. Принцип на равностойност. Принцип на ефективност**

Като цяло изискванията, които държавите членки установяват по силата на принципа на процедурната автономия, представляват практически израз на принципите за предимство и директен ефект на правото на ЕС. По думите на самия Съд на ЕС, взети от споменатото решение 19 юни 1990 г., *Factortame*, C-213/89, EU:C:1990:257, „[...] необходимо е да се подчертае, че [...] пряко приложимите норми на общностното право трябва да бъдат изцяло и еднакво приложени във всички държави членки от момента на влизането им в сила [...] и че в съответствие с принципа за предимство на общностното право съотношението между разпоредбите на Договорите и пряко приложимите норми, приети от институциите, от една страна, и нормите на вътрешното право на държавите членки, от друга страна, е такова, че от момента на влизането в сила на първите те правят автоматично неприложима която и да е противоречаща им разпоредба от вътрешното право“.

Трябва също така да обърнем внимание на естественото изискване за

---

<sup>63</sup> Нещо повече: в подкрепа на това задължение на националната юрисдикция Съдът се е позовал на познатото ни решение, в което въпросното положение е утвърдено и по отношение на разпоредба, което съответният национален Конституционен съд е обявил за противоконституционна, но е запазил в действие за определен период (решение от 19 ноември 2009 г., *Filipiak*, C-314/08, EU:C:2009:719, точка 81).

<sup>64</sup> Всъщност съответствието с правото на Съюза на тълкувателно решение на Общото събрание на ТК на ВКС е поставено под съмнение още в запитването на Софийския градски съд, по което е образувано дело C-449/09, *Канон Кабушки Кайша*. Става дума за тълкувателно решение относно уеднаквяване на противоречива съдебна практика по тълкуването и прилагането на разпоредби от Закона за марките и географските означения при спорове по искове за нарушения на правото върху марка. Съдът се съгласява със запитващия съд, че въпросното тълкувателно решение не е в съгласие с правилното тълкуване на правото на ЕС.

пълно и еднакво (безпротиворечиво) прилагане на нормите на правото на ЕС – изискване, с оглед на чието постигане процесуалната автономия на държавите членки е „рамкирана“, т.е. упражнявана при спазването на определени принципи.

Прието е, както вече се отбеляза, изискванията, развити в юриспруденцията на Съда на ЕС към националните процедурни правила, да се наричат (а) принцип на равностойност и (б) принцип на ефективност.

Съгласно принципа на равностойност (еквивалентност) процедурните правила на съответната държава членка, чрез които се реализира субективно право, което правните субекти извличат от правото на ЕС, не може да бъдат по-малко благоприятни в сравнение с правилата, по които се реализира една подобна претенция, основана на вътрешното право.

Съгласно изискването за ефективност на националноправните процедурни норми те не трябва да правят реализирането на субективни права, основани на правото на ЕС, невъзможно или прекомерно трудно.

Равностойността и ефективността се допълват взаимно. Принципът на равностойност (еквивалентност) осигурява защита на правата, основани на правото на ЕС, еднаква с тази на правата, основани на националното право. Понятието за дискриминация придава легитимност на интервенцията на Съда в сферата на средствата за защита. С други думи, щом като националното право гарантира определено равнище на защита на правата, защо това равнище да не бъде разпространено до правата, основани на правото на Съюза? Освен това, което следва особено да се подчертае, принципът на равностойността интегрира правото на ЕС в националните правни системи специално в сферата на средствата за защита. Той схваща правата, основани на правото на ЕС, не като еманация на отделен правопорядък, а по-скоро като интегрална част на националната правна система, усилвайки по този начин интеграцията и своеобразната „федерализация“ на правото на ЕС.

От своя страна принципът на ефективността заобикаля и надхвърля националните стандарти, за да предостави на правото на ЕС квазиконституционен статус. Комбинацията от двата принципа има на практика „дългобойни ефекти“. Тя кара националните съдии да гледат на националните способности за защита от различна перспектива.

Абстрактната формулировка на двата принципа говори малко за тяхното съдържание, така че те може да станат ясни единствено в светлината на практиката на Съда на ЕС, още повече че за да се определи дали едно конкретно процедурно правило е в съгласие с принципите за еквивалентност и ефективност, е необходимо да се отчетат конкретните особености на всеки отделен случай.

### **2.1. Принцип на равностойност**

Основният въпрос, който се поставя във връзка с приложението на този принцип, е всъщност кога една национална мярка е равностойна (еквивалентна).

Принципът за равностойност е в същността си общият принцип на правото на ЕС за равенство (*забрана на дискриминация*), приложен в сферата на средствата за правна защита. Така принципът е предназначен да осуети, да забрани национална мярка, която действа дискриминационно спрямо исокове, предявени в защита на права, които правните субекти извличат от правото на Съюза. Един от най-сложните проблеми, които възникват при прилагането на този принцип, е необходимостта да се определи дали претенцията, поддържаща нарушение на правото на ЕС, е в достатъчна степен подобна, аналогична на съответното притезание, основано на националното право. Единствено при такова сходство може да говорим за действие на принципа за равностойност и за тази цел, т.е. с цел да го установи, Съдът на ЕС обикновено се впуска в едно сравнително изследване на съответните исокове, обжалвания или други средства за реализиране на права, като съпоставя целта, основните характеристики и начина, по който се развива и осъществява съответното средство<sup>65</sup>.

Решението от 26 януари 2010 г., *Transportes Urbanos*, C-118/08, EU:C:2010:39, е много полезно, за да се вникне в подхода на Съда на ЕС. Съобразно приетия начин да се излагат съображенията на Съда и в това решение е изтъкнато разбирането за принципа на равностойността, като е припомнено, че този принцип изисква всички правила относно исоковете да се прилагат еднакво за исоковете, основани на нарушение на правото на Съюза, и за сходните исокове, основани на вътрешното право. Същевременно е отбелязано, че този принцип не може да се тълкува като задължаващ държава членка да разпростре най-благоприятния си вътрешен режим по отношение на всички исокове в определена област на правото.

Фактите по делото може да бъдат обобщени така. Приемайки, че с решението си от 6 октомври 2005 г., Комисията срещу Испания, C-204/03, EU:C:2005:588, Съдът на ЕС е установил, че испански закон не съответства на Шестата директива за ДДС, една испанска компания – *Transportes Urbanos*, предявява по административен ред пред Съвета на министрите искане за възстановяване на сумите, неправилно събрани от испанските власти по данъчните декларации за 1999 и 2000 г. на основание на закона, признат за несъвместим с правото на ЕС. Искането обаче е отхвърлено по съображения, основани на практиката на испанския Върховен съд, според която допустимостта на една предявена по административен ред претенция е в зависимост от изчерпването на всички административни и съдебни средства срещу мярката, за която се твърди, че е в нарушение на правото на ЕС. В случая на *Transportes Urbanos* това означава, че дружеството е трябвало най-напред да поиска поправка на данъчната си декларация (на своите „самоначисления“), преди да направи искане за обезщетение на вреди. Това обаче се оказва невъзможно, тъй като срокът за искане на поправка е бил изтекъл още преди Съдът на ЕС да обяви въпросния испански закон за несъответстващ на правото на ЕС.

<sup>65</sup> Така в случая по дело C-246/09, *Bulicke*.

Проблемът с националната съдебна практика се състои в обстоятелството, че правилото за изчерпване на всички налични административни и съдебни средства не се прилага за предявяваните по административен път претенции за вреди, основани на неконституционособразност на даден законодателен акт, което означава, че ако въпросният закон се явяваше в противоречие с Конституцията вместо с правото на ЕС, искането, направено от Transportes Urbanos, би било допустимо. Впрочем, имайки съмнения относно съобразеността на собствената си практика с принципа за равностойността, испанският Върховен съд е поискал указания от Съда на ЕС, отправяйки преюдициалното запитване.

Съображението, обосноваващо националната съдебна практика, е по същество това, че съгласно испанското право прегледът за конституционособразност на законодателен акт не функционира по начина, по който се осъществява контрол за съобразност на законодателството с правото на ЕС. Всъщност процедурата, която се следва, е по-благоприятна за жалбоподателя във втория, отколкото в първия случай. И наистина, докато испанските административни власти не може да поставят под съмнение конституционособразността на един законодателен акт, те са овластени да отхвърлят (да оставят настрана) национална законодателна мярка, която противоречи на правото на ЕС. По подобен начин, докато един испански съд може да откаже приложението на законодателен акт, който нарушава правото на Съюза, той не може да обяви за противоконституционна една законодателна разпоредба. В такива случаи испанските съдилища трябва да отправят преюдициално запитване до испанския Конституционен съд, който има изключителна компетентност да се произнася по конституционособразността на испанското право. Следователно въпросната национална съдебна практика подкрепя твърдението, че ако изискването за предварително изчерпване на всички налични административни и съдебни средства за защита би било приложимо по отношение на искания за обезщетение, основани на нарушение на Конституцията, това би довело до положение, което е „непропорционално и с неприемливи последици“ за правните субекти. Защото би означавало задължение за тях да обжалват административен акт, издаден в изпълнение на закон, за който се твърди, че е противоконституционен, като използват най-напред административния, а след това и съдебния ред и като изчерпят всички инстанции, докато някои от сезираните юрисдикции накрая не реши да повдигне въпроса за конституционността на този закон пред Конституционния съд. Логиката на практиката на испанския Върховен съд е следователно в смисъл, че щом като една страна, търсеща съдебен контрол на закон, за който тя поддържа, че е противоконституционен, е изправена пред процедурни пречки, пред каквито не са изправени тези, които се основават на несъобразеността на испанското право с правото на ЕС, тази страна не би трябвало да бъде принудена да изчерпи всички налични административни и съдебни средства, преди да предяви по административен път искане за вреди, основано на противоконституционност на закон. Тъй като изглеж-

да (или се оказва), че ищецът се сблъсква с повече трудности, когато оспорва конституционсъобразността на законодателна мярка, отколкото когато поставя под въпрос нейната съвместимост с правото на ЕС, испанският Върховен съд се стреми всъщност да отстрани това различие, отказвайки да предостави средството за защита, налично в контекста на противоконституционност на закон, на ищци, претендиращи обезщетение за вреди на основание несъответствие на национален закон с правото на ЕС.

Съдът изтъква, че за да се провери дали принципът на равностойност е спазен в делото по главното производство, следва да се проучи дали с оглед на техния предмет и на съществените им характеристики предявеният от *Transportes Urbanos* иск за отговорност, който се основава на нарушение на правото на Съюза, и искът, който това дружество е можело да предяви на основание на евентуална противоконституционност, може да се считат за сходни (точка 35). Анализът на Съда на ЕС започва с констатацията, че двата иска имат еднакъв предмет, а именно – обезщетяването на вредата, претърпяна от увреденото лице поради действие или бездействие на държавата. На следващо място Съдът посочва, че изискването за предварително изчерпване на всички административни и съдебни средства за защита не е съществена характеристика, годна да отличи двата иска – единия, основан на неконституционност на закон, от този, основан на несъответствие с правото на ЕС. В това отношение се посочва, че докато отнасянето на въпроса до Съда (с преюдициално запитване) не е условие, за да може да бъде уважен иск за вреди поради противоречие с правото на ЕС, искането, направено от ищите в случая, се базира всъщност на решението на Съда, с което се установява несъответствието на испанския закон с Шеста директива. Щом като е така, Съдът отбелязва, че „единствената съществуваща разлика между двата иска се състои в обстоятелството, че стоящите в основата им нарушения на правото са установени съответно: едното от Съда с решение, постановено на основание чл. 258 ДФЕС, а другото с решение на Конституционния съд“ (точка 43). При липсата на други елементи, от които може да се направи извод за наличието на други разлики, това не е достатъчно, за да се направи разграничение между тези два иска от гледна точка на принципа на равностойност. Ето защо Съдът е заключил, че двата иска може да се считат за сходни и че принципът за равностойност не допуска прилагането на правило, по силата на което иск за отговорност на държавата, основан на нарушение на правото на ЕС от национален закон (което е установено с решение на Съда на ЕС, постановено на основание член 258 ДФЕС), може да бъде уважен само ако ищецът предварително е изчерпил всички вътрешни способности за защита с цел да оспори валидността на приетия въз основа на посочения закон увреждащ административен акт, докато такова правило не се прилага за иск за отговорност на държавата, който е основан на установена от компетентната юрисдикция противоконституционност на същия този закон. Достигайки до този извод, Съдът е посочил, че не е необходимо

разглежданото правило за предварително изчерпване на способите за защита да се изследва и от гледна точка на принципа на ефективност.

Разгледаното решение подчертава факта, че принципът на равносвистност забранява „позитивната дискриминация“ в полза на исокове, основани на националното право, независимо от причините и съображенията за такова нееднакво третиране. При положение че двата исока са подобни, каквито и да било вътрешни конституционни положения, подлагащи отговорността на държавите членки на различни процедурни правила в зависимост от естеството на нарушената правна норма, не могат да обосноват и да оправдаят различие в третирането, което е неблагоприятно за ищец, разчитащ на права, които произтичат от правото на ЕС.

## 2.2. Принцип на ефективност

Както бе отбелязано по-горе, правилото, според което националната правна система трябва да осигури ефективна правна защита, първоначално е разбирано и прилагано в смисъл, който не налага на държавите членки, респективно на техните съдилища, да „създават“ нови процедурни механизми („инструменти“) или нови средства за удовлетворяване на накаръненото право. Съществуват и решения обаче, които директно налагат позитивното задължение за намиране на адекватно средство на правна защита. Така например в решение 19 юни 1990 г., *Factortame*, C-213/89, EU:C:1990:257, виждаме илюстрация на напрежението между правилото, според което не съществува задължение за създаване на нови правни средства, от една страна, и принципа на ефективност, от друга. Пред запитващата юрисдикция е било направено искане за налагане на обезпечителна мярка, чието съдържание най-много наподобява „спиране на изпълнението“. Налагането ѝ е отказано, доколкото по вътрешното право въобще не е била допустима такава мярка (и то, както изглежда, по отношение на законодателен акт, чието съответствие с правото на ЕС е било всъщност оспорено). В този случай за Съда на ЕС не е имало съмнение, че ако жалбоподателите наистина могат да черпят права от произтичащата от правото на Съюза регламентация, те биха претърпели непоправими вреди, ако търсената обезпечителна мярка не бъде наложена. Принципът за ефективността следователно трябва да вземе връх над принципа за процесуална автономия на държавите членки. При тези обстоятелства националният съдия трябва да откаже приложението на правилото, което му забранява да приложи търсената мярка:

„13. Сезирана със спора, House of Lords [...] установява най-напред, че твърденията на ищите по главното производство относно непоправимата щета, която ще понесат в случай на непостановяване на поисканите от тях привременни мерки и на успешен за тях изход по главния им иск, са основателни. Въпреки това тя приема, че по силата на националното право британските юрисдикции нямат правомощието да постановяват привременни мерки в случай като този по делото в главното производство; по-конкретно, на това се противопоставя старото правило на *common law*, според което нито една привременна мярка не може да бъде постановена срещу короната, т.е. срещу правителството, както и презумпцията, според

която националните закони са в съответствие с общностното право, докато няма произнасяне по тяхната съвместимост с това право.

\*\*\*

17 От преписката, и по-специално от акта за запитване и от развитието на делото пред сезираните по-рано национални юрисдикции, описан по-горе, е видно, че с преюдициалния въпрос националната юрисдикция по същество цели да разбере дали националният съд, който, сезиран със спор, засягащ общностното право, счита, че единствената пречка да разпорежи привременни мерки е правило от националното право, трябва да изключи прилагането на това правило.

18. За да се отговори на този въпрос, следва да се припомни, че в своето решение от 9 март 1978 г. по дело *Simmenthal* (106/77, Recueil, с. 629) Съдът обявява, че правилата за пряка приложимост на общностното право „[т]рябва да имат пълно и еднакво действие във всички държави членки от момента на влизането им в сила и за целия срок на тяхното действие“ (точка 14) и че „[в] съответствие с принципа на предимство на общностното право действието на разпоредбите на Договора и на директно приложимите актове на институциите в отношението им с вътрешното право на държавите членки [...] е такова, че със самото си влизане в сила правят неприложима по право всяка противоречаща им разпоредба на вътрешното право“ (точка 17).

19. Според практиката на Съда националните юрисдикции съгласно принципа за сътрудничество, закрепен в член 5 от Договора, са задължени да осигуряват правната защита, произтичаща за правните субекти от прякото действие на разпоредбите на общностното право (вж. на последно място решение от 10 юли 1980 г. по дело *Ariete*, 811/79, Recueil, с. 2545, и решение от 10 юли 1980 г. по дело *Mireco*, 826/79, Recueil, с. 2559).

20. Съдът е постановил и че всяка разпоредба от национален правов ред, както и всяка законодателна, административна или съдебна практика, която би имала за последица да намали ефективността на общностното право поради факта, че отказва на компетентния да прилага това право съд правомощието в самия момент на прилагането да извърши всичко необходимо, за да изключи прилагането на националните законодателни разпоредби, които евентуално представляват пречка, дори и временна, за пълното действие на общностните норми, е несъвместима с изискванията, присъщи на самото естество на общностното право (решение от 9 март 1978 г. по дело *Simmenthal*, посочено по-горе, точки 22 и 23).

21. Трябва да се добави, че пълното действие на общностното право би било също толкова намалено, ако правило от националното право може да попречи на съда, сезиран със спор от областта на общностното право, да разреши привременните мерки, за да гарантира пълното действие на съдебното решение, което следва да бъде произнесено относно съществуването на правата, изтъкнати въз основа на общностното право. От това следва, че съдът, който при тези обстоятелства би разпоредил привременни мерки, ако не се сблъскваше с правило от националното право, е длъжен да изключи прилагането на това правило.

22. Това тълкуване се потвърждава от системата, въведена с член [267 от ДФЕС], чието полезно действие би било ограничено, ако националната юрисдикция, която спира производството, докато Съдът отговори на нейния преюдициален въпрос, не може да разпорежи привременни мерки, до произнасянето на решението ѝ, взето след отговора на Съда.

23. Следователно на поставения въпрос следва да се отговори, че общностното право трябва да се тълкува в смисъл, че националната юрисдикция, сезирана със спор от областта на общностното право, която счита, че единствената пречка да

постанови привременни мерки е правило от националното право, трябва да изключи прилагането на това правило“.

Виждаме, че Съдът на ЕС поставя твърдо акцента върху изискването за ефективност на правото на Съюза, въпреки че от гледна точка на процесуалната автономия на съответната държава членка става дума за традиционно утвърдено положение, което забранява налагането на обезпечителна мярка – забрана, приета за недопустима.

За подобна мярка, но непосредствено в контекста на принципа за ефективна правна защита, става дума в решението от 13 март 2007 г., *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163.

В този случай рекламната кампания на дейността по организиране на хазартни игри в интернет, осъществявана от заинтересованата страна, се е сблъскала със законова забрана за рекламирането на предлаганите услуги по игри и залагания в съответната държава членка, както и с липса в правната система на тази държава на възможност да се оспори валидността на тази забрана от гледна точка на съответствието ѝ с правна норма от по-висок ранг (в случая с член 56 ДФЕС, провъзгласяващ свободата на предоставяне на услуги). Отделните процедури, в резултат на които се е стигнало до преюдициалното запитване, включват искане за обявяване на несъответствието на въпросната законова забрана с член 56 ДФЕС, иск за вреди и, на трето място, искане за налагане на обезпечителна мярка. Съдът на ЕС е използвал произнасянето по тези въпроси, за да изложи известния ни вече подход в контекста на принципа за ефективна правна защита в качеството му на общ принцип на правото на ЕС, произтичащ от конституционните традиции на държавите членки. В това отношение е отбелязано и споменатото вече положение, според което Договорите не изискват от държавите членки да създават нови процедурни механизми, осигуряващи спазване на правото на ЕС, след което, анализирайки уредбата в съответната държава членка, е установил, че невъзможността да се поиска установяване на несъответствие на вътрешноправна норма с право от по-висок ранг не се отнася само за случаите, когато нормата от по-висок ранг принадлежи към правото на ЕС, а действа и в изцяло вътрешноправен контекст. Следователно изискването за равностойност се явява спазено. От гледна точка на изискването за ефективност е установено, че в производството за вреди е допустимо да се изследва съответствието на вътрешноправната норма с правото на Съюза. Такъв довод може да се прави и в случай на оспорване на правителствен акт, с който се отхвърля искането за неприлагане на въпросната забрана по отношение на заинтересованото дружество. Посочените две възможности за оспорване на съответствието с ДФЕС на националното законодателство удовлетворяват според Съда изискването за ефективност. Не представлява обаче такава възможност, респ. не съставлява ефективно средство за правна защита – и това трябва да се подчертае – оспорването на въпросното съответствие в евентуално наказателно или административнонаказателно производство

срещу заинтересованата страна. Един правен субект не бива да бъде поставян в положение на застрашен от наказателно или административно-наказателно преследване, за да може чрез защитата си срещу евентуални обвинения да постигне защита на права, които черпи от правото на ЕС.

Но въпросът има и друга страна. Ако принципите за равностойност и ефективност бъдат приложени докрай, може да се стигне до положение, при което приложението на правото на ЕС ще доведе до противоречие с общи принципи на този правопорядък или с принципи, които са общи за правните системи на държавите членки.

В това отношение може да се каже, че СЕС по-скоро е утвърждавал и подкрепял общи процесуални принципи на националните правни системи. В контекста на баланса между ефективната съдебна защита на правата, произтичащи от правото на ЕС, и процесуалната автономия на държавите членки указанията, които може да бъдат извлечени от практиката на Съда, с оглед на отделни национални процесуални изисквания може да бъдат разгледани през призмата на следните теми, без този анализ да може да претендира за изчерпателност<sup>66</sup>:

- *Местна подсъдност*

Изцяло на плоскостта на тълкуването на принципите на ефективност и равностойност са изградени двата преюдициални въпроса, поставени от Административен съд – София-град, които са предмет на дело С-93/12, Агроконсултинг-04 – Велко Стоянов<sup>67</sup>, по което запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза и конкретно тези два принципа, както и член 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална норма относно подсъдността като закрепената в член 133, алинея 1 АПК. Според тази разпоредба всички спорове във връзка с решенията на националния орган, компетентен за изплащането на селскостопанските помощи по линия на Общата селскостопанска политика, са подсъдни на един-единствен съд<sup>68</sup>.

Важността на това решение от методическа гледна точка произтича, на първо място, от обстоятелството, че то възпроизвежда основните характеристики на принципа на процесуална автономия, както и на принципите на равностойност и ефективност, и защото, от друга страна, дава пример за

---

<sup>66</sup> Само мимоходом следва да се спомене – извън разгледаните по-нататък положения, че Съдът нееднократно е приемал, че „определянето на разумни преклузивни срокове в интерес на правната сигурност е съвместимо с [правото на Съюза]“ – решение от 6 октомври 2009 г. по дело С-40/08, Asturcom Telecommunicaciones SL, точка 41.

<sup>67</sup> Решение от 27 юни 2013 г., EU:C:2013:432.

<sup>68</sup> Известно е, че тази разпоредба от АПК е междуременно изменена и че съгласно действащата редакция на член 122, първа алинея АПК делата по оспорване на индивидуални административни актове се разглеждат от административния съд по седалището на териториалната административна структура на администрацията на органа, издал оспорения акт. Следователно подобен спор би могло да не възникне. Независимо от това разсъжденията на Съда са полезни и ще бъдат пресъздадени накратко.

приложението на тези принципи в конкретния нормативен и фактически контекст.

Съдът припомня постоянната съдебна практика, съгласно която, когато съответната материя не е уредена в правото на Съюза, принципът на процесуалната автономия на държавите членки предполага във вътрешния правен ред на всяка държава членка да се посочат компетентните юрисдикции и да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза. Добавено е обаче, че държавите членки носят все пак отговорността за осигуряването на ефективна защита на тези права във всеки отделен случай. В това отношение, продължава Съдът, съгласно принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, не трябва да по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни производства (принцип на равностойност), и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност). Отбелязано е също, че изискванията, произтичащи от принципите на равностойност и ефективност, важат както при определянето на юрисдикциите, компетентни да се произнесат по основания на правото на Съюза искиове и жалби, така и при определянето на процесуалните правила за производствата по такива искиове и жалби. Преценката дали са спазени тези изисквания трябва да държи сметка за мястото на съответните правила в цялото производство, за развитието на това производство и за особеностите на тези правила пред различните национални инстанции.

Преценявайки спорната разпоредба на член 133, алинея 1 АПК в светлината на тези два принципа, Съдът стига до извода, че те не са нарушени и че правото на Съюза, съответно принципите на равностойност и ефективност, както и член 47 от Хартата на основните права не се противопоставят на такава норма.

Струва си да бъдат изложени накратко съображенията на Съда, за да стане ясно как се извършват анализът и преценката за съответствието с въпросните принципи, въпреки че проверката и крайната оценка са оставени за запитващата юрисдикция. Така с оглед на принципа на равностойност Съдът най-напред е взел отношение по направената от Административния съд – София-град, съпоставка между споровете относно прилагането на общата стопанска политика на Съюза и споровете по прилагането на вътрешното българско право относно възстановяването на правото на собственост и ползването на земеделски земи, които съгласно § 19 ПЗР ЗИДАПК се разглеждат от административния съд по местонахождението на имота. С оглед на приетото в практиката на Съда, че спазването на принципа на равностойност предполага разглежданата национална норма да се прилага еднакво за исковите и жалбите, основани на правата, които

правните субекти черпят от правото на Съюза, и исовете и жалбите със сходен предмет и сходно основание, с които правните субекти се бранят при нарушение на вътрешното право, е отбелязано, че норми относно подсъдността като предвидените в член 133, алинея 1 АПК и съответно в § 19 ПЗР ЗИДАПК не са сравними за целите на прилагането на принципа на равностойност. Но конкретната проверка и преценка на тази сравнимост е оставена на запитващата юрисдикция. Това се отнася и за твърдението, че местната подсъдност за спорове във връзка с националните схеми за допълнителни директни плащания (които за целите на прилагането на принципа на равностойност може да бъдат сметени като част от вътрешния правен ред) също се определя от общата норма на член 133, алинея 1 АПК. Ако това твърдение се окаже вярно – в резултат на проверката, която запитващата юрисдикция е компетентна да направи, – не би могло да се приеме, че е налице нарушение на принципа на равностойност. Както виждаме, Съдът е изследвал две хипотези, т.е. процесуалните правила на две производства, и за едното е приел, че не е сравнимо, а за другото – че правилата за подсъдност са едни и същи.

Във връзка със съблюдаването на принципа на ефективност Съдът е направил анализ, като е взел предвид принципите, които стоят в основата на съответната национална съдебна система, като гарантирането на правото на защита, принципа на правната сигурност и ефективното развитие на производството. Интересно е да се отбележи, че в това отношение Съдът е взел под внимание и такива обстоятелства, като например необходимостта жалбоподателят да участва лично в съдебния процес, това, че като основен доказателствен способ по тези дела се използва експертизата, че по тези дела (по жалби срещу актове за намаляване на помощите или откази за отпускане на помощи по схеми за единно плащане на площ) отдалечеността на земеделските парцели от компетентния национален съд не изглежда да затруднява производството, че държавите членки може да използват техники за дистанционно наблюдение и Глобалната навигационна спътникова система като средство за извършване на проверките на място. Освен това взето е предвид и обстоятелството, че Административният съд – София-град, обикновено се произнася по жалбите срещу актове на изпълнителния директор на фонда в областта на ОСП в рамките на шест-осем месеца – продължителност, която не се явява прекомерна. Както и че не е изключено съсредоточаването на споровете да позволява на тази юрисдикция да се произнася по въпроси във връзка със селскостопанските помощи, като придобива все по-голям опит и по този начин осигурява еднообразна практика, което допринася за правната сигурност, а и води до намаляване на средната продължителност на делата.

В светлината на тези разсъждения Съдът приема, че съществуват съображения, свързани с ефективното развитие на процеса, които дават основание да се приеме, че не е в противоречие с принципа на ефективност да се прилага национална правна норма за определяне на подсъдността като закрепената в член 133, алинея 1 АПК. Разбира се, според Съда

съгласно принципа на процесуалната автономия Република България винаги може, при условие че спазва принципите на равностойност и ефективност, да въведе норма за определяне на подсъдността, която да е различна от нормата на член 133, параграф 1 – нещо, което, както знаем, е станало. Това не намалява ценността на решението като такова, доколкото то ни дава ценни указания за това как трябва да разсъждава една национална юрисдикция, когато прилага разглежданите принципи.

• *Служебно позоваване на основание за обжалване, извлечено от правото на ЕС*

Практиката на Съда ни дава редица примери, в които е разглеждан проблемът за допустимостта на служебно позоваване на извлечено от правото на ЕС основание за обжалване – както в гражданския, така и в административния процес.

Тук не става дума за абстрактно тълкуване на принципа на служебното начало в гражданския или в административния процес като принцип, който е признат или отречен в правната система на една или друга държава членка. Референтната рамка се определя от принципа на ефективно приложение на правото на Съюза, но се отчитат както спецификата на определена национална процесуална уредба, така и общите принципи за правна сигурност, осигуряване на правото на защита и на правилното протичане на производството.

Принципният отговор на въпроса за служебното повдигане на основание за обжалване, което се извлича от правото на ЕС, е в общи линии следният:

„Общностното право не задължава националните юрисдикции да повдигат служебно основания, извлечени от нарушения на общностни разпоредби, ако обсъждането на такива основания би ги накарало да нарушат изискването за пасивност и да излязат от рамките на спора, определени от страните, или да се основават на факти и обстоятелства, различни от тези, на които заинтересованата страна е обосновавала искането си“<sup>69</sup>.

Ако не беше така, продължава Съдът, балансът и ефективността на националноправните норми, осигуряващи правото на защита и нормалното водене на процеса, биха били застрашени. Националните съдилища обаче трябва да повдигнат по собствена инициатива основание, намиращо се в правото на ЕС, когато националното право изисква това от тях или ги овластява да го направят, особено когато приложението на нормата на правото на ЕС е от публичен ред.

Решението от 14 декември 1995 г., Van Schijndel, C-430/93 и C-431/93, EU:C:1995:441, е постановено в производство по преюдициално запитване, което в разглежданата област има два аспекта. Първият е свързан със служебното прилагане на разпоредби от правото на ЕС в хипотеза, в

<sup>69</sup> Решение от 14 декември 1995 г., Van Schijndel и Van Veen, C-430/93 и C-431/93, EU:C:1995:441, точка 22.

която страната не се е позовала на тях, но националното законодателство предоставя на съдилищата право на преценка да приложат по собствена инициатива задължителни правни норми. Щом е така, същото важи и за нормите от правото на ЕС, дори и страната, която има интерес от прилагането им, да не се е позовала на тях.

Другият аспект поставя акцента върху евентуалното задължение за националния съд да напусне пасивната си роля, за да приложи по собствена инициатива въпросните разпоредби от правото на ЕС и да надхвърли рамките на спора, определени от страните, като вземе предвид факти и обстоятелства, различни от тези, които страната, имаща интерес от приложението на правото на ЕС, е навела.

В отговор на този аспект на въпроса или на формулирания по този начин въпрос Съдът, следвайки модела, по който излага своите съображения, тръгва от принципа на процесуалната автономия и условията, при които се прилагат вътрешноправните процесуални норми.

На следващо място Съдът подчертава, че във всеки случай, в който се поставя въпросът дали националната процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на ЕС, тя трябва да бъде анализирана с оглед на мястото ѝ в цялото производство, неговото протичане и особеностите му пред различните национални инстанции. Във връзка с това следва да се имат предвид основните принципи на националната правораздавателна система като осигуряването на правото на защита, принципа на правната сигурност и правилното протичане на производството.

Именно в този контекст е отбелязано, че прилагането на националното правило, според което в гражданския процес един съд трябва или може да повдига правни доводи по собствена инициатива, е ограничено от задължението му да се придържа към предмета на спора и да основе решението си на фактите, представени пред него. Това ограничение е оправдано от принципното положение в националния граждански процес, според което инициативата принадлежи на страните, а действията на съда по негова собствена инициатива са ограничени само до случаите, в които общественият интерес изисква такава интервенция. Изтъкнато е, че този принцип изразява преобладаващи в държавите членки концепции за отношенията между държавата и индивида (правния субект), защитава правото на защита и осигурява правилното провеждане на процедурата.

В тази перспектива на втората част от въпроса е отговорено отрицателно в смисъл, че ако това би означавало изоставяне на пасивната роля, която им е възложена, и надхвърляне на предмета на спора, националните съдилища не са длъжни да повдигат служебно довод, основан на нарушение на правото на ЕС.

В решението, също от 14 декември 1995 г., *Peterbroeck*, C-312/93, EU:C:1995:437, обратно, е прието, че прилагането на процедурна разпоредба от белгийския Данъчен кодекс, която не дава възможност нито на страните, нито на националния съд да се прави довод, основан на правото

на ЕС, след изтичането на определен 60-дневен срок, прави в контекста на специфичните обстоятелства на случая прекомерно тежко упражняването на правата, основани на норми от правото на ЕС.

В случая става дума за обжалване на ставката на данък, което е отхвърлено от регионалния данъчен директор. Едва пред Апелативния съд от страна на холандското дружество Peterbroeck за първи път е изтъкнат аргументът, че прилагането спрямо него на ставка, която е по-висока в сравнение със ставката, приложима спрямо дружество със седалище в Белгия, представлява препятствие пред свободата на установяване. Белгийското правителство е възразило, че този аргумент представлява правно твърдение, което е недопустимо, тъй като е повдигнато извън сроковете, предвидени в съответните разпоредби от кодекса за данък върху доходите. Според тази разпоредба правни твърдения, които не са били повдигнати в жалбата, нито са разгледани от директора по негова собствена инициатива, може да бъдат повдигнати от жалбоподателя или с жалбата, или с писмено известие до секретариата на Апелативния съд в 60-дневен срок от депозитирането от директора на заверено действително копие на оспорваното решение заедно с цялата преписка, свързана с възражението на данъкоплатеца. Видно е също, че съгласно белгийската съдебна практика едно правно твърдение е ново, ако с него се поставя за първи път въпрос, чийто предмет, естество или правно основание се различава от тези, вече предявени пред директора (съгласно точки 5 и 6 от решението).

Отговаряйки на въпроса дали правото на ЕС изключва прилагането на такава вътрешноправна процесуална норма, Съдът най-напред е изтъкнал принципа за лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС, по силата на който държавите членки са длъжни да осигурят защитата на правата, които произтичат за правните субекти от прякото действие на правото на Съюза. При отсъствието в това право на правила, които да регулират даден въпрос, вътрешната правна система на всяка държава членка е длъжна да определи компетентните съдилища и да предвиди подробните процесуални правила, които да регулират исковете или средствата за правна защита на правата, които произтичат от прякото действие на правото на Съюза. Тези правила обаче не може да бъдат по-неблагоприятни, отколкото тези, които регулират подобни искове по вътрешното право, нито може да водят до практическа невъзможност или изключителни затруднения при упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (така точка 12 от решението).

Отбелязано е, че за целите на прилагането на тези принципи всеки случай, в който възникне въпросът дали приложимата национална процесуална разпоредба не води до невъзможност за или до изключителни затруднения при прилагането на правото на Съюза, трябва да бъде анализиран, като се държи сметка за ролята и мястото на тази разпоредба в цялостната процедура, за развитието на процедурата и особеностите ѝ пред различните национални инстанции. В тази перспектива е уместно да се вземат предвид основните принципи на националната съдебна система, каквито са

гарантирането на правото на защита, принципът на правна сигурност и правилното протичане на процедурата (така точка 14 от решението).

Видно е от по-нататъшните съображения на Съда, че поначало, макар и 60-дневният срок да изглежда разумен, особените характеристики на случая, т.е. на процедурата, пораждаат възражения срещу правилото. Преди всичко, Апелативният съд е първият съд, който може да отправи искане до Съда на ЕС, основано на член 267 ДФЕС. От друга страна, въпросният 60-дневен срок, през който може да бъдат изтъквани нови правни доводи и чието изтичане възпрепятства разглеждането от страна на Апелативния съд по негова собствена инициатива на съответствието на вътрешноправен акт с правото на Съюза, се оказва изтекъл към момента, в който Апелативният съд провежда заседанието по делото. Така този съд е лишен от възможността да пристъпи служебно към извършването на тази проверка. На трето място, видно е, че никой друг съд в рамките на последващо производство не може служебно да провери това съответствие. На последно място, невъзможността националните съдилища да повдигнат служебно основания, извлечени от правото на Съюза, не може да бъде разумно обоснована с принципа на правната сигурност или с изискването за доброто протичане на процедурата. Ето защо е прието, че правото на ЕС се противопоставя на вътрешна процесуална норма, която възпрепятства националния съд, сезиран в рамките на неговата компетентност, да прецени служебно съответствието на един акт на вътрешното право с правото на Съюза (вж. така точки 17–21 от решението).

Различните разрешения, до които Съдът стига във *Van Schijndel* и в *Peterbroeck*, са доказателство за това, че Съдът е изработил подход, основан на съобразяване на специфичния контекст, за да се оцени „ефективността“ на националната разпоредба. Следователно определянето на съвместимостта на националната процедурна норма с изискването за ефективност се извършва не абстрактно, а зависи от конкретните обстоятелства на случая.

Решението от 7 юни 2007 г., *Van der Weerd*, C-222/05 до 225/05, EU:C:2007:318, дава възможност на Съда на ЕС да определи обхвата на задължението за националните съдилища да навеждат служебно основания, извлечени от правото на ЕС. Централният въпрос в това дело е дали правото на ЕС изисква от национален съд да отиде извън рамките на спора, така както той е определен от страните, за да изследва по своя инициатива някои оплаквания, основани на разпоредбите на конкретна директива. Става дума за Директива 85/511 на Съвета от 18 ноември 1985 г. относно въвеждането на мерки на Общността за борба с болестта шап. Въпросът възниква в контекста на национална процедура, в която жалбоподателите оспорват законосъобразността на мерки, взети от холандските власти съгласно тази директива. Те се изразяват в крайна сметка в това, че принадлежащите на жалбоподателите в главното производство животни са били заклани. Поддържано е било, че тези мерки не е могло да бъдат взе-

ти въз основа на резултата от изследвания, извършени от лаборатория, която не е одобрена при условията на директивата.

Произнасяйки се по законосъобразността на тези мерки, препрращащата юрисдикция е искала да установи дали от гледна точка на правото на ЕС тя е била задължена да вземе под внимание доводи, изведени от това право, които не са изтъкнати от жалбоподателите. Питането е предизвикано от национална правна разпоредба, според която съдът не може да разглежда правни основания, които са извън рамките на спора, така че то се състои в това дали тази уредба не прави на практика невъзможно или прекомерно трудно упражняването на права, предоставени от правния ред на Съюза.

Затова първият преюдициален въпрос е формулиран по следния начин:

„1) Изисква ли общностното право да се упражнява служебен контрол, т.е. контрол, упражняван в зависимост от критерии, които не са включени в първоначалната рамка на спора – в зависимост от критерии, изведени от Директива 85/111[...]?“

Съдът постановява, че нито принципът на равностойност, нито принципът на ефективност изискват националният съд служебно да въвежда правно основание, изведено от нарушаване на правната уредба на ЕС, респективно на въпросната директива (точка 42 от решението).

По отношение на принципа за равностойност е прието, че националният съд е компетентен служебно да въвежда правните основания, изведени от нарушението на норми от публичен ред, каквито според нидерландското право са нормите, свързани с правомощията на административните органи и на самия (национален) съд, както и разпоредбите в областта на допустимостта. Тези норми са в самата основа на националните производства, като се има предвид, че те определят условията, при които може да се даде ход на тези производства, и органите, които в рамките на тези производства са компетентни да определят обхвата на правата и задълженията на страните. Съответните разпоредби на директивата, за която става дума по делото обаче, не заемат подобно място в рамките на правния ред на Съюза. Затова те не може да бъдат разглеждани като *равностойни* на съответните вътрешноправни норми от публичен ред. Следователно прилагането на принципа за равностойност не предполага, че препрращащата юрисдикция е задължена да упражни служебно контрол за законосъобразност на съответните административни актове в зависимост от критерии, изведени от директивата.

На плоскостта на принципа на ефективността, както Съдът отбелязва, от практиката е видно, че всеки случай, в който се поставя въпросът дали националната процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, които правният ред на Съюза предоставя на частноправните субекти, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, за неговото развитие и за неговите особености пред различните национални инстанции. В това отношение следва, ако е необходимо, да се вземат под внима-

ние принципите, които стоят в основата на националната съдебна система, като принципа за гарантиране на правото на защита, принципа на правната сигурност и ефективното развитие на производството. Щом като страните разполагат с действителна възможност да изложат пред националната юрисдикция правно основание, изведено от правото на ЕС, какъвто е бил случаят с жалбоподателите в главното производство, принципът на ефективността не налага препрещашата юрисдикция служебно да разгледа правното основание, почиващо на директивата.

Чрез позоваване и преутвърждаване на приетото с решението по делото *Van Schijndel* и *Van Veen* Съдът отбелязва, че също както в делото, по което е постановено това решение, „служебното вземане под внимание [...] на правни основания, които не са изтъкнати от страните в главните производства [...] е в състояние да накърни правото на защита или ефективното развитие на производството, и по-конкретно да доведе до забавяне, неизбежно свързано с преценката на нови правни обстоятелства“ (точка 38).

Взети са предвид и решението по делото *Peterbroeck*, както и четири други решения: от 1 юни 1999 г., *Eco Swiss*, C-126/97, EU:C:1999:269, от 27 юни 2000 г., *Océano Grupo Editorial*, C-240/98, EU:C:2000:346, от 21 ноември 2002 г., *Cofidis*, C-473/00, EU:C:2002:705, и от 26 октомври 2006 г., *Mostaza Claro*, C-168/05, EU:C:2006:675, но е заключено, че:

„40. [Тази] съдебна практика не е относима към конкретния случай. Всъщност, от една страна, тя се характеризира със специфичните за делото обстоятелства, които в крайна сметка водят до лишаване на жалбоподателя в главното производство от възможността ефективно да изтъкне несъвместимостта на национална разпоредба с общностното право (вж. решение по дело *Peterbroeck*, посочено по-горе, точка 16 и сл.). От друга страна, тя е обоснована от необходимостта на потребителя да бъде гарантирана ефективната закрила, предвидена в Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 г. относно неравноправните клаузи в потребителските договори (ОВ L 95, с. 29; специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, с. 273) (вж. посочените по-горе решение по дело *Océano Grupo Editorial* и *Salvat Editores*, точка 26, решение по дело *Cofidis*, точка 33, както и решение по дело *Mostaza Claro*, точка 29). Освен това от тази съдебна практика не може да се изведе издържан довод при разглеждането на нарушение на принципа на ефективността, тъй като тя съдържа преценка на равностойното третиране на правните основания, изведени от националното право, и на правните основания, изведени от общностното право (вж. решение по дело *Eco Swiss*, посочено по-горе, точка 37)“.

Преодолявайки по този начин и това „препятствие“, Съдът прави заключението:

„41. От изложеното по-горе е видно, че принципът на ефективността не задължава националните юрисдикции при дела като тези по главните производства служебно да въвеждат правно основание, изведено от общностна разпоредба, независимо от нейното значение за общностния правен ред, щом като страните разполагат с действителна възможност да изложат пред националната юрисдикция правно основание, изведено от общностното право. И тъй като жалбоподателите по главните производства имат действителна възможност да изложат правни основания, изведени от Директива 85/511, принципът на ефективността не налага препрещаша-

та юрисдикция служебно да разгледа правното основание, почиващо на член 11 и член 13 от тази директива.

42. С оглед на гореизложеното на първия въпрос трябва да се отговори, че общностното право не задължава националния съд служебно да въвежда правно основание, изведено от нарушаването на разпоредбите на общностната правна уредба, тъй като не го изисква нито принципът на равностойност, нито принципът на ефективност“.

Преди да пристъпим към обобщаване на това, което може да бъде извлечено от представената съдебна практика, редно е да се обърне внимание, че в решенията, които Съдът определя като „неотносими“ към дадения случай, откриваме специфични за дадените дела хипотези и обстоятелства, каквито са например ефективната защита на потребителя, която не би била постигната, ако националният съд не повдигне служебно въпроса за неравноправността на определени клаузи (точка 26 от решението *Océano*), или – както е в случая с решението *Eco Swiss*, точка 37 – приравняването на нарушение на член 101 ДФЕС – със съображение от публичен ред, което също може да бъде повдигано по инициатива на съда.

Тази логика може да бъде илюстрирана с още един пример на специфична хипотеза, която също води до резултата на решението *Van der Weerd*.

Това е случай, в който националната юрисдикция би била заставена да нахърни забраната за *reformatio in pejus*, ако приложи служебно правото на ЕС<sup>70</sup>. Става дума за неправомерно получена експортна субсидия за износ на животни извън ЕС в нарушение на правилата за тяхното транспортиране в съответствие с изискванията за благосъстоянието на животните. Поради неправилно приложение на разпоредби от съответната директива агенцията, която администрира изплащането на тези субсидии или възстановяването на неправомерно получени субсидии, е претендирала по-малко от това, което стопаните износители всъщност дължат. При обжалването на издадения от нея акт от страна на самите стопани износители се поставя въпросът за служебното прилагане на нормите на правото на ЕС, което би довело до влошаване на тяхното положение. Изправени пред необходимостта да осигурят пълното изпълнение (приложение) на правото на Съюза, националните съдилища не са задължени да пренебрегнат такива основополагащи за всеки правен ред принципи като правото на защита или принципа за правната сигурност. Следователно те не може да откажат да приложат забраната за *reformatio in pejus*. А правото на ЕС не може да задължи националния съд да прилага служебно дадена разпоредба от това право, когато подобно прилагане би довело до отклоняване от установения в неговото национално процесуално право принцип на забрана за влошаване на положението на обжалвания. Относитият към тази проблематика абзац от решението (точка 47) гласи така:

<sup>70</sup> Решение от 25 ноември 2008 г., *Heemskerk BV*, C-455/06, EU:C:2008:650.

„Всъщност подобно задължение не само би се оказало в противоречие с принципа за спазване на правото на защита, с принципа на правната сигурност и с принципа за защита на оправданите правни очаквания, които стоят в основата на тази забрана, но и би изложило частноправния субект, който обжалва увреждащ го акт, на риска подобно обжалване да го постави в по-неблагоприятно положение спрямо това, в което би се намирал, ако не беше упражнил правото си на обжалване“.

Както е видно, решението по делото *Heemskerck* показва един истински ангажимент на Съда на ЕС към зачитане на принципите, залегнали в основата на националните процесуални норми. То също така дава пример за подход, основан на търсенето на баланс на основополагащи конституционни принципи на правния ред на самия ЕС. Дори и един легитимен обществен интерес (да се отнемат незаконно получени средства) не е достатъчен, за да оправдае отклонение от принципа, забраняващ *reformatio in pejus*. По този начин Съдът придава – в подходящи случаи – по-голяма тежест на защитата на процесуалните права на страните, както те са гарантирани от националното право, отколкото на привеждането в изпълнение на норми на правото на ЕС в обществен интерес. Следва обаче да не се губи от вниманието ни обстоятелството, че макар и да говори за принципи на националното процесуално право, Съдът отбелязва, че в основата на забраната за влошаване на положението на упражнителя правото на обжалване са принципът за спазване на правото на защита, принципът на правната сигурност и принципът на защита на оправданите правни очаквания. А това очевидно са и общи принципи на правото на Европейския съюз. Ето защо, колкото и да изглежда, че Съдът на ЕС е сякаш склонен да подчини материалноправни норми от правото на Съюза на принципа на процесуална автономия, това, което надделява в крайна сметка, са правата на индивидуалните правни субекти.

В това отношение ето още един пример, в който откриваме известен опит за примиряване на различните подходи.

Става дума за решението от 4 октомври 2012 г., *Бянков*, C-249/11, EU:C:2012:608. В него се разглежда въпросът за съответствието с правото на Съюза на член 99 от българския АПК, който установява основанията, на които може да бъде изменен или отменен влязъл в сила индивидуален или общ административен акт.

На г-н Бянков е била наложена със заповед на директор на областна дирекция на МВР, по силата на член 76, точка 3 ЗБЛД, принудителна административна мярка „забрана за напускане на територията на България“. Тази заповед е била издадена по искане на частен съдебен изпълнител поради наличие на задължение към българско частноправно юридическо лице, възлизащо на 200 000 лева. Заповедта не е обжалвана пред съда и е станала окончателна. Повече от три години след това г-н Бянков подава молба за отмяна на забраната за напускане на страната, като се позовава на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 относно правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, на едно решение

на Съда на ЕС от 10 юли 2008 г., Jira, C-33/07, EU:C:2008:396, и на едно решение на Върховния административен съд. Със заповед на главния секретар на МВР, който е разгледал молбата като искане за отмяна на влязъл в сила административен акт, тя е отхвърлена с мотива, че не са налице изискваните от член 99 АПК правни предпоставки за отмяната на „стабилен административен акт“.

От гледна точка на съществуването на наложената забрана Съдът е приел, че правото на Съюза не допуска прилагането на национална разпоредба, предвиждаща налагането на ограничение на правото на свобода на движение на гражданин на държава членка в рамките на Европейския съюз, само поради това, че има задължение към частноправно юридическо лице, което надхвърля законово определен праг и не е обезпечено.

На плоскостта на предмета на тук разглеждания въпрос обаче по-голям интерес представлява вторият аспект на делото, който се определя от преюдициалните въпроси, насочени към изясняване на това дали при обстоятелства като тези в спора по главното производство правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която административното производство, довело до приемане на забраната за напускане на територията, която не е била оспорена пред съда и е станала окончателна, но е в явно противоречие с правото на Съюза, може да бъде възобновено само при условия като ограничително изброените в член 99 АПК, и то въпреки факта, че такава забрана продължава да поражда правно действие по отношение на адресата си.

Отговорът, даден от Съда, е в смисъл, че правото на Съюза не допуска такава правна уредба. За да стигне до този отговор, Съдът, както обикновено, преповтаря известните ни вече общи положения относно принципа на процесуална автономия на държавите членки и двата принципа – на равностойност и на ефективност, които трябва да бъдат съблюдавани при упражняването ѝ.

На следващо място, Съдът е приел, че по това дело се поставя по-конкретно въпросът дали национална правна уредба като описаната от запитващата юрисдикция е съвместима с принципа на ефективността и с принципа за лоялно сътрудничество. Изтъкнато е същевременно, че окончателният характер на едно административно решение допринася за правната сигурност с последицата, че правото на Съюза не изисква административен орган да бъде по принцип задължен да преразгледа административно решение, придобило окончателен характер<sup>71</sup>. Независимо от това той посочва, че особени обстоятелства може по силата на принципа за лоялно сътрудничество, произтичащ от член 4, параграф 3 ДЕС, да наложат на национален административен орган да преразгледа административ-

<sup>71</sup> Точка 76 от решението с позоваване на решението от 12 февруари 2008 г., Kempfer, C-2/06, EU:C:2008:78, точка 37.

но решение, станало окончателно, за да се съобрази в частност с възприето по-късно от Съда тълкуване на приложима в случая разпоредба от правото на ЕС. От съдебната практика е видно в този контекст, че Съдът може да вземе предвид особеностите на разглежданите положения и интереси, за да намери равновесие между изискването за правна сигурност и това за законосъобразност с оглед на правото на Съюза<sup>72</sup>.

Търсейки това равновесие, т.е. осъществявайки това „балансиране“, Съдът е изтъкнал, че оспорената правна уредба, която продължава забраната за неопределено време и не предвижда периодично преразглеждане, съставлява пълно отрицание на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки, предоставена от статута на гражданин на Съюза. Като се има предвид и значението, което първичното право придава на статута на гражданин на Съюза, такава забрана не може да бъде разумно обоснована с принципа на правна сигурност и следователно трябва да се счита за противоречаща на принципа на ефективност и на член 4, параграф 3 ДЕС<sup>73</sup>.

### ***2.3. Съотношение между принципа на националната процесуална автономия и принципите на равностойност и ефективност, от една страна, и член 47 от Хартата – право на ефективни правни средства за защита***

Напоследък практиката на Съда на ЕС еволюира и в посока, която напуска логиката на изискванията на принципа за ефективност на националните правни средства за защита на правата, произтичащи от правото на ЕС, и търси осигуряването на този резултат на плоскостта на правото на ефективни правни средства за защита, прогласено в член 47 от Хартата на основите права.

За националния съдия е полезно да познава двата подхода, които, изглежда, се открояват в тази еволюция, и възможните способи за тяхното примиряване. Единият, чиито корени откриваме в решението от 16 декември 1976 г., *Rewe – Zentralfinanz* и *Rewe – Zentral*, 33/76, EU:C:1976:188, провъзгласява принципа на процесуалната автономия на държавите членки, рамкиран от принципите на равностойност и ефективност. Вторият е основан на основното право на ефективни правни средства за защита, провъзгласено в член 47 от Хартата на основните права, но чийто произход също може да бъде открит далеч в миналото (вж. решение от 15 май 1986 г., *Johnston*, 222/84, EU:C:1986:206).

Факт е, че практиката на Съда на ЕС ни дава примери както за паралелното прибягване до двете концепции, така и за тяхното пълно разграничаване (разделяне).

<sup>72</sup> Точка 77 от решението със съответните позовавания (напр. точки 38, 46, 55 и 60 от *Kempter*).

<sup>73</sup> Точка 81 от решението с позоваване по аналогия на точки 30 и 31 от решението по дело *Fallimento Olimpiclub*.

От една страна, връзката между ефективната съдебна защита и принципа на ефективност, разбран като граница на упражняването на процесуалната автономия, изглежда естествена. Достатъчно е да напомним една формула, която откриваме в решението *Impract* например, а именно че изискванията за равностойност и ефективност изразяват общото задължение на държавите членки да гарантират съдебна защита на правата, които страните черпят от правото на Съюза<sup>74</sup>, за да се убедим, че двете концепции се наслаждат, независимо от различния им произход. По-скорошни примери на този подход ни дават решенията от 6 октомври 2015 г., *Orizzonte Salute*, C-61/14, EU:C:2015:655 и *East Sussex County*, C-71/14, EU:C:2015:656. В първото от тях пред Съда е поставен въпросът дали член 1 от Директива 89/665 относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство, както и принципите за равностойност и ефективност се противопоставят на национална правна уредба, която установява високи размери на съдебна такса за достъп до административно правосъдие в областта на обществените поръчки, по-високи в сравнение с други материи. По същество Съдът е изследвал въпроса с оглед на принципите на равностойност и ефективност, но се е позовал и на правото на ефективна съдебна защита. Точка 48 от това решение гласи така:

„Що се отнася до принципа на ефективност, съдът вече е постановил, че той включва изискване за ефективна съдебна защита, прогласено в член 47 от Хартата, което националният съд трябва да спазва (вж. в този смисъл решение *Sanchez Morcillo* и *Abril Garcia*, C-169/14; EU:C:2014:2099, точка 35 и цитираната съдебна практика)“.

Почти същият подход е възприет и в решението от 6 октомври 2015 г., *East Sussex County Council*, C-71/14, EU:C:2015:656. По това дело се поставя въпросът дали е в съответствие с член 6, параграф 1 от Директива 2003/4 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 г. относно обществения достъп до информация за околната среда национална правна уредба, според която „разумният размер“ на таксата за предоставяне на определен тип информация за околната среда може да бъде предмет единствено на ограничен административен контрол. След ритуалното напомняне на принципа на процесуална автономия, както и на принципите на равностойност и ефективност, от които се ръководи приложението му, Съдът уточнява, че „що се отнася до принципа на ефективност, следва също така да се припомни, че член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз закрепва правото на ефективни правни средства на защита пред непристрастен съд“<sup>75</sup>.

От друга страна, скорошни примери на обратния подход, според който Съдът следва логиката на правото на ефективна съдебна защита, без да се позовава на принципа на процесуалната автономия, ни дават решенията от

<sup>74</sup> Вж. в този смисъл точка 47 от това решение – дело C-268/06.

<sup>75</sup> Точка 52.

15 септември 2016 г., *Star Storage* и др., C-439/14 и C-488/14, EU:C:2016:688, и от 8 ноември 2016 г., *Lesoochránárske zoskupenie*, C-243/15, EU:C:2016:838. По първото от тези дела Съдът е сезиран с въпроса дали член 1, параграф 1–3 от споменатата Директива 89/665 и член 1, параграф 1–3 от Директива 92/13 на Съвета от 25 февруари 1992 г. относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно прилагането на правилата на Общността по възлагане на обществени поръчки на субекти, извършващи дейност във водния, енергийния, транспортния и телекомуникационния сектор, четени в светлината на член 47 от Хартата, трябва да бъдат тълкувани по начин, който се противопоставя на национална правна уредба, съгласно която достъпът до производствата по обжалване на решенията на възложителите е обусловен от задължителното предварително внасяне на „гаранция за добросъвестност“. Този въпрос е разгледан изключително с оглед на изискванията, които произтичат от необходимостта да се гарантира полезният ефект на двете директиви и на правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата, без дори да се споменат принципите на равностойност и ефективност. В това отношение е подчертано, че посочените разпоредби от двете директиви са предназначени да осигурят във всички държави членки ефективни средства за защита с цел да гарантират ефективното прилагане на правилата на Съюза в областта на възлагането на обществени поръчки, и то на етап, на който нарушенията все още може да бъдат отстранени. Взето е също така предвид обстоятелството, че никоя от двете директиви не съдържа разпоредби, уреждащи конкретно условията, при които процесуалните средства за защита може да бъдат упражнени. Изтъкнато е обаче, че процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират правата, предоставени от правото на Съюза на кандидатите и на оферентите, които са претърпели вреди от решения на възлагащите органи, не трябва да засягат полезното действие на директиви 89/665 и 92/13, чиято цел е да гарантират, че незаконосъобразните решения, взети от възложителите, може да бъдат ефективно обжалвани възможно най-бързо.

Така е направен изводът, който следва да бъде открит тук и който гласи, че „[...] определяйки процесуалните правила за съдебните производства по обжалване, предназначени да осигурят защитата на правата, предоставени от директиви 89/665 и 92/13 на кандидатите и на оферентите, увредени от решения на възлагащите органи, държавите членки трябва да гарантират съблюдаване на правото на ефективни правни средства за защита и на достъп до безпристрастен съд, прогласени в член 47 от Хартата“<sup>76</sup>.

По делото *Lesoochránárske zoskupenie* от Съда е поискано тълкуване на член 47 от Хартата в контекста на прилагането на Конвенцията за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на вземането

---

<sup>76</sup> Точка 45.

на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуската конвенция) и на Директива 92/43 на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна. Запитването е отправено в рамките на правен спор между организация за опазване на околната среда и съответната администрация по повод искането на тази организация да ѝ се признае статут на страна в административното производство, образувано по заявление за разрешително за проект за изграждане на ограждение с цел разширяването на резерват за отглеждане на дивеч в защитена територия. Съгласно националното право една такава организация не може да оспори такова решение по съдебен ред, ако не е страна в производството по издаване на разрешителното.

Съдът извежда отговора, като прибегва отново до изходни положения и подчертава, „че да се изключи по принцип възможността за засегнатите лица да се позовават на задълженията, които Директива 92/43 налага, би било несъвместимо с обвързващото действие, което член 288 ДФЕС ѝ придава. Целта на тази директива и полезното ѝ действие изискват частните правни субекти да могат да се позовават на нея в съдебни производства. Впоследствие са анализирани съответните разпоредби от Директивата (член 6, параграф 3) и от Орхуската конвенция (член 6, параграф 1, буква б), за да се приеме, че директивата предоставя на организацията за защита на околната среда право на участие в производство по приемането на решение по заявление за разрешително за план или проект, който може да окаже значително въздействие върху околната среда. На следващо място, Съдът подчертава, че „юрисдикциите на държавите членки са длъжни по силата на принципа за лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС, да гарантират съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза“, от една страна, както и че „член 189, параграф 1 ДЕС задължава държавите членки да предвидят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“, от друга страна. Добавено е, че по отношение на административните актове, приемани по реда на член 6, параграф 3 от Директива 92/43, това задължение произтича и от член 47 от Хартата<sup>77</sup>. След като изследва въпроса за приложимостта на Хартата, на следващ етап Съдът центрира своя анализ върху въпроса дали член 47 от Хартата, четен във връзка с член 9, параграф 2 и 4 от Орхуската конвенция, се противопоставя на тълкуване на нормите на националното процесуално право, от което следва, че жалба, предявена по съдебен ред от организация за опазване на околната среда срещу решение, с което се отказва да ѝ се признае статут на страна в административното производство по издаване на разрешително на един проект, не трябва задължително да се разгледа в хода на това производство.

В този контекст Съдът прецизира, че „[...] при липсата на правна уредба на Съюза по този въпрос във вътрешния правен ред на всяка държава

<sup>77</sup> Точка 50.

членка трябва да се определят процесуалните правила на съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, като държавите членки носят отговорност за осигуряването на ефективната защита на тези права във всеки отделен случай, и по-специално за гарантиране на зачитането на правото на ефективни правни средства за защита и правото на справедлив съдебен процес, установено в член 47 от Хартата<sup>78</sup>.

Последните две представени решения – *Star Storage* и др. и *Lesoochránárske zoskupenie* – са перфектна илюстрация на подхода, наречен по-горе „на разделяне“ – и двете решения не съдържат каквото и да е позоваване на принципите на равностойност и ефективност, въпреки че съдържат констатация в смисъл, че националната регламентация се обхваща от принципа на процесуалната автономия.

Двата подхода не трябва да бъдат противопоставяни, а примирявани. Един от изводите, който може да бъде направен, е, че с времето Съдът на ЕС променя акцента, като от концепцията за процесуална автономия, упражнявана при спазване на принципите на равностойност и ефективност, го прехвърля към основното право на ефективна съдебна защита, сега прокламирано в член 47 от Хартата на основните права на ЕС, и към задължението на националните съдилища за лоялно сътрудничество.

В това отношение следва най-напред да се определи дали член 47 е въобще приложим. В зависимост от това може да бъдат открити три ситуации. В първата – когато Хартата не е приложима – единствено принципът на процесуалната автономия, „рамкиран“ от принципите на равностойност и ефективност, ще намери приложение. Счита се, че това е хипотезата, която е най-неблагоприятна за правните субекти, тъй като е най-„благосклонна“ към процесуалните норми на националното право.

Когато единствено член 47 от Хартата е приложим, не е необходимо да се прави допълнителен анализ на националната уредба в светлината на принципа за процесуална автономия и принципите, които съставляват условия за неговото прилагане. Така е преди всичко в материалноправно отношение, но и от процедурна гледна точка, каквито са обществените поръчки, защитата на околната среда, правото на убежище<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Точка 65.

<sup>79</sup> Въпреки казаното следва да се посочи едно решение на Съда от 15 октомври 2015 г., Комисия/Германия, C-137/14, EU:C:2015:683, постановено в производство по член 258 ДФЕС (неизпълнение на задължения от държава членка), в което в контекста на проблематиката „Достъп до правосъдие“ са разгледани редица елементи от административното правосъдие в Германия, попадащи в обхвата на Директива 2011/92 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда. Искът на Комисията е уважен в по-голямата му част, без нито в него, нито в решението на Съда да е споменат член 47 от Хартата.

На трето място, в хипотезата, в която принципът на процесуална автономия и член 47 от Хартата намират кумулативно приложение, става дума за ситуация, когато дадената област е покрита от правото на Съюза в материален смисъл, но не и от процесуална гледна точка.

Разбира се, очертаването на тези хипотези е в отговор на въпросите, които повдига практиката на Съда на ЕС като такава, и в опит тя да бъде представена систематизирано и по разбираем начин.

Но въпросът за приложимия за съответната ситуация тест трябва да намери преди всичко отговор от страна на националните съдилища. От тази гледна точка не е достатъчно да се каже, че той трябва да проявява възбуждане при преценката на националните правоприлагащи норми във всеки случай сам за себе си, т.е. не абстрактно, а съобразно особеностите на случая. Върху националния съдия преди всичко тежи задължението за лоялно сътрудничество и основното внушение, което практиката на Съда на ЕС прокарва, е, че значението на изискването за ефективно приложение на правото на ЕС нараства. Основополагащата концепция за националната процесуална автономия е еволюирала за сметка на изискването за ефективност на националните правни средства. Все по-голяма важност се придава на ефективността на правото на ЕС въобще, на ефективните правни средства за защита като основно право и оттам – на задължението за сътрудничество. Представянето на отделните концепции, които се открояват в практиката на Съда на ЕС, цели да покаже гледната точка на този Съд при преценката на съответната националноправна разпоредба. Приложението на тази разпоредба е обаче – и това е напълно естествено – в компетентностите на националния съдия, който трябва да ги упражнява по начин, който в най-голяма степен способства за ефективното прилагане на правото на ЕС.

### 3. Правна сигурност и *res judicata*

В рамките на тази тема ще разгледаме действието на принципа на ефективност в случаите на влезли в сила административни актове или съдебни решения.

Пример за задължението за един административен орган да преразгледа окончателен административен акт (решение) ни дава решението от 13 януари 2004 г., *Kühne & Heitz*, C-453/00, EU:C:2004:17. Случаят, довел до отправяне на преюдициалното запитване, има в основата си тарифната (митническата) класификация на парчета замразено пилешко месо, от която зависи правото да се получават експортни премии. След извършена проверка съответната администрация е променила митническата класификация на съответната стока и е постановила връщане на получените експортни премии. Впоследствие Съдът на ЕС се е произнесъл – в рамките на друг случай – по тълкуването именно на въпросната подпозиция от митническата тарифа, и то по начин, с оглед на който становището на администрацията се оказва неправилно. Тя обаче отказва да преразгледа решението си и съответно да възстанови дължимата експортна премия. В

производството по оспорване на този отказ е поставен преюдициалният въпрос. Той изхожда от принципа за лоялно сътрудничество по член 4, параграф 3 ДЕС и се състои в питането дали този принцип налага на един административен орган да преразгледа свое решение, станало окончателно, за да осигури пълния ефект на правото на Съюза, както то следва да бъде тълкувано в светлината на последващо решение на Съда.

След като прецизира обстоятелствата на случая, Съдът приема, че:

„Принципът на сътрудничеството, произтичащ от член [4, параграф 3 ДЕС], задължава административния орган, сезиран с искане в този смисъл, да преразгледа окончателното административно решение, за да вземе предвид възприетото междуременно от Съда тълкуване на съответната разпоредба, когато

- според националното право има правомощието да оттегли това решение;
- решението е станало окончателно след съдебно решение на национална юрисдикция, действаща като последна инстанция;
- от гледна точка на по-късната практика на Съда посоченото съдебно решение е основано на неправилно тълкуване на [правото на Съюза], възприето, без Съдът да е бил сезиран с преюдициално запитване [...];
- заинтересувано лице е сезирало административния орган незабавно след като е узнало за тази съдебна практика“.

Това положение е потвърдено в решението от 12 февруари 2008 г., *Kempter*, C-2/06, EU:C:2008:78, където отново се поставя въпросът за преразглеждане и оттегляне на окончателно решение на администрацията.

И по това дело спорът в главното производство е за връщане на „възстановявания при износ“ (т.е. експортни премии). След като въззивната жалба срещу решението на съответната контролна служба за връщане на полученото възстановяване бива отхвърлена и то става окончателно, Съдът на ЕС, произнасяйки се по съвсем друго дело, дава тълкуване на едно от условията за предоставяне на въпросните „възстановявания при износ“. Това тълкуване е в основата на искане от страна на *Kempter* за оттегляне и преразглеждане на административното решение за връщане на възстановяването при износ. Съответната служба отхвърля искането, като поддържа, че промяната в съдебната практика не означава *изменение на правото в полза на заинтересуваното лице* – основание, което единствено може да обоснове възобновяване на производството по силата на приложимата вътрешноправна разпоредба.

В жалбата срещу този отказ между другото е поддържано, че в случая са изпълнени условията за преразглеждане на окончателно административно решение, изложени от Съда в междуременно постановеното решение по делото *Kühne & Heitz*. След като анализира тези условия и преценява тяхното изпълнение по конкретното дело, висящо пред нея, запитващата юрисдикция поставя следните преюдициални въпроси:

- „1) Преразглеждането и оттеглянето на окончателно решение на администрацията, целящи да бъде взето предвид тълкуването на приложима в случая общностна разпоредба, прието междуременно от Съда на Европейските общности, предполага ли заинтересуваното лице да е обжалвало това административно решение по съдебен ред, позовавайки се на общностното право?

2) Освен от условията, определени в решение по дело [Kühne & Heitz, посочено по-горе], ограничена ли е и във времето поради императивни съображения от общностноправен характер възможността да се иска преразглеждането и оттеглянето на окончателно административно решение, което противоречи на общностното право?“.

Следвайки вече познатата ни методика на излагане на своите разсъждения, които е полезно да бъдат възпроизведени тук за пореден път, Съдът най-напред напомня установената съдебна практика, според която в рамките на своите правомощия всички органи на държавите членки имат задължението да гарантират спазването на нормите на правото на Съюза.

Припомнено е също така, че тълкуването, което Съдът дава на норма от правото на ЕС при упражняването на предоставените му с член 267 ДФЕС правомощия, изяснява и уточнява, когато е необходимо, значението и приложното поле на тази норма, както тя трябва или е трябвало да се разбира и прилага от момента на влизането ѝ в сила. Казано с други думи, това означава, че постановеното в производство по преюдициално запитване решение има не конститутивно, а декларативно действие, така че то произвежда действие от датата на влизане в сила на тълкуваната норма. Означава също, че така разтълкуваната норма трябва да се прилага от административния орган дори и към правоотношения, възникнали преди постановяването на това решение.

На този фон идва напомнянето, че това положение подлежи на тълкуване в светлината на принципа на правната сигурност, който е един от общите принципи на правото на Съюза, както и че окончателният характер на административното решение, постигнат след изтичането на сроковете за обжалване или след изчерпване на способите за защита (т.е. за обжалване), допринася за тази правна сигурност. Ето защо правото на ЕС поначало не предвижда задължение за административния орган да оттегли едно окончателно административно решение.

На основата на произтичащия от член 4, параграф 3 ДЕС принцип на сътрудничеството обаче Съдът изтъква, че особени обстоятелства може да наложат на национален административен орган да преразгледа административно решение, станало окончателно след изчерпване на вътрешноправните способности за защита срещу него, за да се съобрази с приетото по-късно от Съда тълкуване на приложимата в случая разпоредба от правото на ЕС.

Позовавайки се на условията, които могат да обосноват такова задължение за преразглеждане, установени – както бе посочено по-горе – в решението Kühne & Heitz, Съдът се фокусира върху едно от тях – третото. Това е условието, според което решението на действащата като последна инстанция юрисдикция, по силата на което оспорваното административно решение е станало окончателно, е основано на неправилно – от гледна точка на последваща практика на Съда – тълкуване на правото на ЕС, възприето, без Съдът да е бил сезиран с преюдициално запитване при условията на член 267 ДФЕС.

При това се изтъква, че преюдициалното запитване, на което отговаря решението в случая, цели единствено да бъде установено дали въпросното условие е изпълнено, само ако жалбоподателят в главното производство се е позовал на правото на ЕС при обжалване на оспореното административно решение по съдебен ред.

Във връзка с този аспект на искането Съдът изтъква, че създадената от член 267 ДФЕС система на сътрудничество между Съда и националните юрисдикции е основана на диалог между съдилища, който се осъществява изцяло по преценка на националната юрисдикция и не зависи от инициативата на страните.

Това е и последната стъпка преди крайния извод, който е формулиран така:

„44. Ето защо не би могло въз основа на решение по дело *Kühne & Heitz* да бъде направен изводът, че с оглед на третото условие, изведено от това решение, страните трябва да са повдигнали пред националния съд съответния въпрос от общностното право. Всъщност, за да бъде изпълнено това условие, е достатъчно или въпросът от общностното право, чието тълкуване се е оказало неправилно в светлината на по-късно решение на Съда, да е бил разгледан от действащата като последна инстанция национална юрисдикция, или да е можело да бъде разгледан служебно от нея.

45. В това отношение следва да се припомни, че макар общностното право да не задължава националните юрисдикции да разглеждат служебно правно основание, изведено от нарушаване на общностни разпоредби, когато разглеждането на това правно основание би ги задължило да излязат извън границите на определения от страните предмет на спора, тези юрисдикции са длъжни да разгледат служебно правните основания, изведени от задължителна общностна норма, когато съгласно националното право те имат задължението или възможността да го направят по отношение на една задължителна норма на националното право (вж. в този смисъл решение от 14 декември 1995 г. по дело *Van Schijndel и Van Veen*, C-430/93 и C-431/93, Recueil, с. I-4705, точки 13, 14 и 22, както и решение от 24 октомври 1996 г. по дело *Kraaijeveld и др.* C-72/95, Recueil, с. I-5403, точки 57, 58 и 60).

46. При това положение на първия поставен въпрос следва да се отговори, че в рамките на административно производство за преразглеждане на административно решение, станало окончателно по силата на съдебно решение, постановено от действаща като последна инстанция юрисдикция, като преразглеждането се иска, тъй като от гледна точка на по-късна практика на Съда съответното съдебно решение е основано на неправилно тълкуване на общностното право, общностното право не изисква жалбоподателят в главното производство да се е позовал на общностното право при обжалването на административното решение по съдебен ред съгласно вътрешното право<sup>80</sup>.

С редица позовавания на решението *Kempter*, но на съвсем друга

---

<sup>80</sup> Както видяхме по-горе, в решението *Бянков* се съдържат редица позовавания на решението *Kempter*, но независимо от това поставеният по него въпрос е разгледан на друга плоскост. В съображенията на Съда дори не става дума за обстоятелството, изтъкнато в преюдициалното запитване, за междуременно постановеното решение по дело C-33/07, *Jira*.

плоскост и на различни основания, Съдът приема за допустимо преразглеждането на влязъл в сила административен акт.

Едно последващо решение – от 16 март 2006 г., *Karferer*, C-234/04, EU:C:2006:178, е считано като ограничаващо *Kühne & Heitz*. Впрочем интересно е да се отбележи, че преюдициалното запитване, въз основа на което е образувано това дело, изрично повдига въпроса за възможността да се транспонират принципите, установени в решението *Kühne & Heitz*, отнасящи се до задължението, наложено на един административен орган да преразгледа окончателно административно решение, което противоречи на правото на Съюза, така както то е тълкувано междуременно от Съда, по отношение на едно влязло в сила съдебно решение. Това следва от първия преюдициален въпрос, който е формулиран така:

„Следва ли принципът на сътрудничество, прокламиран в член [4, параграф 2 ДФЕС], да бъде тълкуван в смисъл, че при наличието на обстоятелствата, определени от Съда в решението по дело C-453/00, *Kühne & Heitz*, националният съд е също задължен да преразгледа и да не зачете едно окончателно (влязло в сила) съдебно решение, ако то би нарушило правото на Съюза? Съществуват ли други условия – различни от тези, приложими спрямо административните актове – за допустимост на преразглеждането на съдебните решения?“.

В отговора на този въпрос, който е отрицателен, Съдът най-напред обръща внимание на значението – както за правния ред на Съюза, така и за националните правни системи – на принципа *res judicata*. За да се осигури стабилност на правото и на правните отношения, е важно съдебните решения, които са станали окончателни, след като са изчерпани всички възможности за обжалване или след като са изтекли всички срокове за това, да не може да бъдат оспорвани.

Правото на Съюза следователно не изисква от един национален съд да откаже да приложи национални процесуални норми, които придават сила на пресъдено нещо на влязло в сила съдебно решение, дори когато, ако това бъде допуснато, би било отстранено нарушение на правото на ЕС. Накрая, след като са припомнени условията, при които се упражнява процесуалната автономия на държавите членки, т.е. принципите за равностойност и ефективност, транспонирането на принципите, установени с решението *Kühne & Heitz*, е отказано, тъй като не е изпълнено условието решаващият орган да има правомощието да оттегли своето решение.

Решението *Karferer* (както и други решения, за които предстои да стане дума) бе споменато и представено по-горе при разглеждането на въпроса за (въз)действието на принципа на върховенство на правото на Съюза върху националните правни системи. Същевременно, както е видно от мотивите му, то съдържа съображения, които се отнасят конкретно до въпроса за възможността за преразглеждане на едно влязло в сила съдебно решение на национална юрисдикция, ако то противоречи на правото на ЕС. Независимо че в случая отговорът на този въпрос е даден с оглед на възможността за евентуално транспониране на принципите, установе-

ни в решението Kühne & Heitz и спрямо съдебните решения, то по подходящ начин ни пренасочва по-конкретно към темата.

### *Правото на ЕС и силата на пресъдено нещо на влезли в сила съдебни решения*

В едно знаково решение от 30 септември 2003 г., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, което предстои да бъде представено по-подробно в рамките на въпроса за отговорността на държавата за вреди, настъпили вследствие на нарушение на правото на ЕС, Съдът приема, на първо място, че принципът за отговорността на държавата се прилага и по отношение на нарушения на правото на ЕС от национални съдилища от последна инстанция, и от друга страна – че принципът на отговорността на държавата не накърнява силата на пресъдено нещо на влязло в сила решение.

Делото се отнася до университетски професор от Инсбрук, поискал да му бъде начислена предвидена в местното законодателство надбавка, въпреки че част от изискваната продължителност на работа е изпълнена не в Австрия, а в друга държава членка. Националният съд, разглеждащ тази му претенция, отправя преюдициално запитване до Съда на ЕС, който от своя страна междуременно се е произнесъл по аналогичен въпрос по друго дело. Предвид това произнасяне запитващият австрийски съд оттегля искането си за преюдициално заключение, но когато се произнася по същество, се основава на друго тълкуване на исканата надбавка, квалифицирайки я по различен начин. Оказва се, че с оглед на новата квалификация преюдициалното запитване е трябвало да бъде поддържано, а не оттеглено, тъй като междуременно постановеното решение на Съда на ЕС не се отнася до въпросната хипотеза (т.е. до новата квалификация). Тъй като това развитие на процеса довежда до отхвърляне на иска му по същество, г-н Кьоблер предявява иск срещу държавата пред гражданския съд за обезщетение на вреди, поддържайки, че съдебното решение, с което претенцията му е отхвърлена, накърнява пряко приложими норми на правото на ЕС. В рамките на производството по този иск е отправено преюдициалното запитване, довело до решението, за което става дума.

В него Съдът на ЕС, след като преутвърждава принципа за отговорност на държавата за вреди, причинени вследствие на нарушения на правото на ЕС, отбелязва, че този принцип се прилага независимо от това кой е държавният орган, чието действие или бездействие съставлява нарушението. Именно по този повод и в тази оптика Съдът е разгледал съотношението на принципа за отговорността на държавата с такива основополагащи за съдебната дейност принципи, каквито са принципът за правна сигурност, и по-специално – за силата на пресъдено нещо, както и за независимостта на съдилищата. При „примиряването“ на тези принципи, и то в светлината на съществената роля, която съдилищата играят за защита на правата, извлечани от правните субекти от нормите на правото на Съюза, е прието, че пълната ефективност на тези норми би била поставена под въпрос, а защитата на тези права – отслабена, ако на правните субекти бъ-

де попречено (т.е. ако те са възпрепятствани) да получат обезщетение, когато правата им са засегнати вследствие на решение, постановено от съд, разглеждащ делото като последна съдебна инстанция. Един иск за вреди не накърнява – според Съда на ЕС – силата на пресъдено нещо на съответното решение, тъй като принципът за отговорността на държавата, вътрешно присъщ на правния ред на ЕС, изисква обезщетяване на вредите, а не ревизия, т.е. не преразглеждане на решението, вследствие на което са настъпили вредите.

Още по-далеч отива Съдът в отношението си към влязло в сила съдебно решение на национален съд, с което е постановено отпускането на държавни помощи, въпреки че вече е налице решение на Европейската комисия, признаваща тяхната несъвместимост с общия пазар (решение от 18 юли 1997 г., *Lucchini*, C-119/05, EU:C:2007:434). Вследствие на енергична намеса от страна на ЕК административният орган, отпуснал държавните помощи, издава акт в обратен смисъл, т.е. за тяхното възстановяване на държавата. Именно този акт е бил оспорен по съдебен ред и първоинстанционният административен съд уважил жалбата, приемайки, че правото на административния орган да отмени („да оттегли“) издадения от него административен акт поради това, че противоречи на закона или съдържа съществени грешки, е ограничено в случая от обстоятелството, че с влязло в сила съдебно решение е установено съществуването на право да бъде получена въпросната държавна помощ. Инстанцията, пред която е обжалвано това решение, е отправила въпросите, по които се е произнесъл Съдът на ЕС. Разясненията, дадени от Съда относно степента, в която правото на ЕС задължава националните съдилища да откажат прилагането на националното право, са изградени върху положението, че националните съдилища не са компетентни да се произнасят по въпроса дали дадена държавна помощ е съвместима с общия пазар съгласно чл. 108, параграф 2 ДФЕС. В това отношение Съдът преповтаря известното правило, според което националните съдилища не са компетентни да обявяват невалидността на актове на институциите на ЕС, като е изтъкнато също и правилото, което не допуска въпросът за валидността на един акт на институция да бъде повдигнат пред национална юрисдикция чрез преюдициално запитване, когато засегнатият субект е пропуснал да стори това по реда на член 263 ДФЕС. Следователно гражданските съдилища, чийто влязъл в сила съдебен акт се навежда като пречка за отмяна на административния акт, с който е отпусната държавната помощ, не са били компетентни да се произнасят по въпроса за съвместимостта на държавната помощ с общия пазар, нито да обявят невалидността на решението на Комисията, с което тази помощ е обявена за несъвместима. Отбелязано е, че тази преценка попада в сферата на изключителна компетентност на Европейската комисия и подлежи на съдебен контрол единствено от страна на юрисдикциите на Съюза – правило, което подлежи на приложение и в националния правопорядък по силата на принципа за предимство на правото на ЕС. А в отговор на доводите за влязлото в сила съдебно решение на

гражданския съд и за действието на силата на пресъдено нещо, с която то се ползва, включително и по отношение на фактически и правни твърдения, които не са били, но е могло да бъдат направени, Съдът изтъква – и в това се състои отговорът на поставените въпроси, както и изводът, който има значение в контекста на настоящото изложение, че правото на ЕС изключва приложението на тези правила, щом като зачитането на силата на пресъдено нещо би попречило на възстановяването на държавна помощ, отпусната в нарушение на правото на Съюза и призната за несъвместима с общия пазар с решение на Комисията, което е окончателно.

Както виждаме, акцентът тук не е върху задължението да се осигури съдебната защита на права, които правните субекти извличат от правото на ЕС.

Решението на Съда по делото *Lucchini* е критикувано като отиващо твърде далеч и поради това подриващо принципа за *res judicata*. Според коментарите, независимо от това дали сме съгласни, или не с принципа за отговорност на държавата за актове на съдебната власт, установен в *Köbler*, това решение не се отразява негативно на правата на частноправни субекти, докато в *Lucchini* получателят на държавната помощ бива принуден да я възстанови повече от 12 години след като порочното съдебно решение е станало окончателно съгласно националноправните процесуални норми. Споменавайки тези коментари, трябва да отдадем дължимото на ключовите моменти в мотивите на Съда на ЕС. В допълнение на това, че явно нарушава правото на ЕС, порочното съдебно решение застрашава разпределението на компетентност между ЕС, от една страна, и държавите членки, от друга, излагайки по този начин на опасност „последователността на самия правен ред на ЕС“. За разлика от други случаи, в които принципът на *res judicata* е бил дискутиран, *Lucchini* се отнася до накърняване от национален съд на една изключителна компетентност на ЕС. По този начин италианският съд не само погрешно тълкува задълженията, които му възлага правото на ЕС, но и превишава своята компетентност. Такова директно предизвикателство към принципа за предимство не би могло да бъде толерирано и принципът на национална процедурна автономия не може да служи като защита, като щит, който да предотврати критично отношение към едно национално решение в сфера на изключителна компетентност на ЕС.

В този контекст се счита за общоприето, че принципът на предимство на правото на ЕС би бил сериозно подронен, ако чрез позоваване на принципа на *res judicata* може да се осуети анулирането на решение на национален съд, имащо за цел да обяви за невалиден акт на институция на ЕС, в нарушение на изключителната компетентност на ЕС да прави това (т.е. да се произнася по валидността на актовете на институциите). Може следователно да се поддържа, че подобна „конституционна“ вреда се нася на правопорядъка на ЕС, когато, както в *Lucchini*, национален съд узурпира изключителната компетентност на ЕС да се произнася по съответствие на дадена държавна помощ с общия пазар. За да запази единство-

то и целостта на правния ред на Съюза, за Съда на ЕС не съществува друга опция освен възприетата, т.е. да интервенира. Ето защо може в крайна сметка да се поддържа, че решението по делото *Lucchini*, бидейки далеч от това да подкопава принципа *res judicata*, просто се основава на принципа за предимство, за да избегне паралелни – както на равнище държава членка, така и на равнище ЕС – съдопроизводства, водещи до противоречащи си съдебни решения, както и че това решение би трябвало да бъде разглеждано по-скоро като такова, отнасящо се до предимството и до разпределение на компетентност, отколкото като дело относно принципа за силата на пресъдено нещо.

Доколкото националните съдилища не надхвърлят своята компетентност, Съдът на ЕС приема, че на този принцип трябва да бъде отдавано необходимото значение като принцип, предназначен да осигури правната сигурност, предписвайки, че съдебните решения в определен момент стават окончателни и не може повече да бъдат оспорвани пред който и да е съд. Независимо от това нито националните правни системи, нито ЕСПЧ разглеждат този принцип като абсолютен. Например, когато едно съдебно решение грубо нарушава основни права, неговата окончателност може да бъде оспорвана. Това е всъщност мащабът, по който в делото *Lucchini* е прието, че въпросният принцип не може да препречва пътя на принципи, които са жизненоважни за правния ред на ЕС.

Във всеки случай специфичните съображения, на които се основава решението по делото *Lucchini*, са отбелязани в едно последващо решение – от 3 септември 2009 г., *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, EU:C:2009:506. То е постановено по преюдициално запитване, което се отнася до прилагането на принципа на силата на пресъдено нещо (така както е установен в съответния национален граждански кодекс) в спор в областта на данъка върху добавената стойност. Става дума за приложението на този принцип в данъчното производство и за възможността, предвидена в съответната национална система, разрешението, произтичащо от постановеното по даден спор решение, когато направените в него констатации се отнасят до сходни въпроси, да може да бъде изтъкнато по друг спор, макар въпросното решение да се отнася до данъчен период, различен от периода, предмет на производството, по което е изтъкнат.

За да се произнесе по поставения въпрос, Съдът припомня най-напред значението на принципа за силата на пресъдено нещо както в правния ред на Съюза, така и в националните правни системи, като отбелязва, че за да се гарантира стабилността на правото и на правните отношения, както и доброто правораздаване, е необходимо съдебните решения, които са станали окончателни след изчерпване на наличните способи за защита или след изтичане на предвидените за тази защита срокове, да не може повече да бъдат оспорвани. При липсата на правна уредба в тази област, продължава Съдът, редът и условията за прилагане на принципа за силата на пресъдено нещо попадат във вътрешния правов ред на държавите членки по силата на принципа за процесуалната автономия на последните. Те обаче

не трябва да са по-неблагоприятни от тези, които уреждат подобни вътрешни положения (принцип на равностойност), нито да са съставени така, че да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правовия ред на Съюза<sup>81</sup>.

В търсене на отговор на въпроса дали е съвместимо с принципа на ефективност споменатото тълкуване на принципа на силата на пресъдено нещо, Съдът пристъпва към известния ни вече анализ, който се състои в това, че всеки случай, в който се поставя въпросът дали националната процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на ЕС, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, за неговото развитие и за неговите особености пред различните национални инстанции. От тази гледна точка трябва да се вземат под внимание, ако е необходимо, принципите, които стоят в основата на националната съдебна система, като принципа за гарантиране на правото на защита, принципа на правна сигурност и ефективното развитие на производството.

Ясно е, че в случая това, което трябва да се разгледа по-специално, е дали (горе)споменатото тълкуване (на член 2909 от италианския Граждански кодекс) е оправдано с оглед на защитата на принципа на правна сигурност, като се имат предвид произтичащите от него последици за прилагането на правото на ЕС. Като констатира, че това тълкуване изключва преразглеждането – по повод на осъществяването на съдебен контрол над друго решение на компетентния данъчен орган, засягащо същото данъчно задължено лице, но за друга година – на всяка констатация по общ основен въпрос, съдържаща се в съдебно решение, което се ползва със сила на пресъдено нещо, Съдът намира, че такова прилагане на принципа за силата на пресъдено нещо би имало за последица в хипотезата, когато станалото окончателно съдебно решение се основава на противоречащо на правото на Съюза тълкуване относно злоупотребите в областта на ДДС, неправилното прилагане на тези правила да се повтаря за всяка следваща данъчна година, без да е налице възможност за поправка на това погрешно тълкуване.

При тези условия е направен изводът, че пречките от такъв мащаб пред ефективното прилагане на правилата, произтичащи от правото на Съюза в областта на ДДС, не може да бъдат разумно обосновани от принципа на правна сигурност и следователно трябва да се считат за противоречащи на принципа на ефективност.

Тук е мястото да разгледаме и специфичния аспект, в който е третирано действието на принципа на силата на пресъдено нещо в решението от 9 септември 2015 г., João Filipe da Silva e Brito и др, C-160/14,

---

<sup>81</sup> Именно по повод на този анализ е изтъкнато, че той не може да бъде поставен под съмнение от решението Lucchini, тъй като то се отнася до едно много специфично положение – точка 25). Констатация в този смисъл откриваме и в решението от 10 юли 2014 г., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067 (точка 61).

EU:C:2015:565. В спор относно отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти поради нарушение на правото на Съюза, извършено от национален съдебен орган, който се произнася като последна инстанция, искането за обезщетение се натъква на процесуална разпоредба, според която това искане трябва да се основава на предварителна отмяна на вредоносното решение. В случая това предварително условие е било и неизпълнимо, тъй като тази отмяна е на практика изключена.

Формулировката на питането, с което се поставя въпросът за съвместимостта на въпросната национална разпоредба с правото на Съюза, съдържа изрично позоваване на принципите, формулирани от Съда в решението Köbler.

С позоваване на това решение започва и отговорът на Съда, който подчертава съществената роля, изпълнявана от съдебната власт за защита на правата, които частноправните субекти извеждат от правото на Съюза, както и че пълното реализиране на тези права би било осуетено, ако бъде изключена възможността на частноправните субекти да получат обезщетение, когато тези права са нарушени с решение на юрисдикция, която се произнася като последна инстанция.

Тук идва редът на съображенията, свързани със силата на пресъдено нещо и принципа на правната сигурност, които са изтъкнати в подкрепа на оспорената национална правна уредба. Според това разбиране преразглеждането на преценката, направена от съдебен орган, който се произнася като последна инстанция, е несъвместимо с функцията на този орган, като се има предвид, че целта на постановените от него решения е окончателното решаване на правен спор, тъй като обратното би застрашило върховенството на правото и зачитането на съдебните решения и би отслабило йерархията на съдебната власт.

В отговор на тези съображения Съдът за пореден път подчертава значението на принципа на силата на пресъдено нещо в правовия ред на Съюза и в националните правни системи. Същевременно, отново позовавайки се на решението Köbler (точка 39), Съдът подчертава, че признаването на принципа за отговорността на държавата за решения на юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, не води само по себе си до оспорването на силата на пресъдено нещо, с която се ползва това решение. А вземането предвид на принципа на правна сигурност би имало за последица – когато решение, постановено от юрисдикция, действваща като последна инстанция, се основава на очевидно неправилно тълкуване на правото на Съюза – лишаване, респ. възпрепятстване на частноправния субект от възможността да се позове на права, които би могъл да изведе от правния ред на Съюза.

Така се стига и до крайното разрешение, според което оспорената вътрешноправна процесуална разпоредба съставлява пречка за ефективно прилагане на правото на Съюза, и по-специално – на основния принцип за отговорността на държавата за нарушения на правото на Съюза, която не

може да бъде оправдана нито със силата на пресъдено нещо, нито с принципа на правна сигурност.

Виждаме как, от една страна, се изтъква важността на принципа на силата на пресъдено нещо за правния ред на Съюза и за този на държавите членки. Както и че правото на Съюза само по себе си не налага отмяната на влязло в сила съдебно решение на основание противоречието му с това право. От друга страна обаче, ако спазването на тези принципи се окаже пречка за прилагането на такива основополагащи принципи, какъвто е принципът за отговорността на държавата за нарушение на правото на Съюза, или води до накърняване на финансовите интереси на Съюза, такава пречка или такава последица не може да бъдат оправдани нито със силата на пресъдено нещо, нито с принципа на правната сигурност.

Такъв подход е следван и в случай, в който Съдът е трябвало да отговори на въпрос, също на национална юрисдикция, относно зачитането, съответно *незачитането*, на ползващо се със сила на пресъдено нещо гражданскоправно решение, което признава действието на договор, с който се предоставя държавна помощ, но е постановено, без да се вземе под внимание правото в областта на държавните помощи (решение от 11 ноември 2015 г., Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742).

Спорът в главното производство е между това дружество и горската администрация на една германска провинция и е във връзка със сключени между тях договори за продажба на дървен материал. В хода на изпълнението на договорите поради финансови затруднения дружеството е допускало закъснения в плащанията. В един момент провинцията прекратила договора и преустановила доставките на дървен материал. С установително съдебно решение, влязло в сила и придобило сила на пресъдено нещо, е прието за установено, че разглежданите договори запазват действието си.

След това решение дружеството Klausner Holz е предявило иск срещу провинцията пред запитващата юрисдикция, с който претендира, на първо място, обезщетение за вреди в размер на около 54 милиона евро поради липса на доставки на дървен материал през 2009 г., на второ място – доставката на около 1,5 милиона кубически метра елови трупи в изпълнение на разглежданите договори за периода от 2010 до февруари 2013 г., и на трето място – информация по-специално относно финансовите условия, при които петимата най-големи купувачи на иглолистен дървен материал са придобили нарязани елови трупи през периода 2010–2013 г. От своя страна провинцията, ответник по тези икове, е изтъкнала пред тази юрисдикция съображение, което не е посочено в рамките на споменатото установително производство, а именно че правото на Съюза не допуска изпълнението на разглежданите договори, тъй като те представляват държавни помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, които са били приведени в действие в нарушение на член 108, параграф 3, трето изречение ДФЕС – разпоредба, съгласно която прилагането на една мярка не може да започне, преди Комисията да се е произнесла относно нейната съв-

местимост с вътрешния пазар. Освен това самото правителство на ФРГ уведомява Комисията за наличието – чрез сключването и изпълнението на разглежданите договори – на държавна помощ, за която Комисията не е своевременно информирана и която според тази държава членка не е съвместима с вътрешния пазар.

От своя страна запитващата юрисдикция стига до убеждението, че въпросните договори наистина представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС поради предимството, което предоставят на посоченото дружество с държавни средства, и тъй като не отговарят на теста за частния икономически оператор. Съгласно практиката на Федералния върховен съд частноправен договор, с който се предоставя държавна помощ в нарушение на член 108, параграф 3, трето изречение ДФЕС, е нищожен. От друга страна обаче, посоченото съдебно решение по установителния иск, което се ползва със сила на пресъдено нещо и в което се приема, че разглежданите договори запазват действието си, е пречка да се приложат последиците от нарушението на член 108, параграф 3, трето изречение.

При тези условия е зададен преюдициалният въпрос, който се състои в това дали правото на Съюза допуска прилагането на разпоредба на националното право, в която е закрепен принципът за силата на пресъдено нещо<sup>82</sup>. И дали тази разпоредба може да попречи на националния съд – когато е установил, че договорите, предмет на разглеждания от него спор, представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, приведена в действие в нарушение на член 108, параграф 3, трето изречение ДФЕС<sup>83</sup>, да приложи всички правни последици от това нарушение. При това – при наличието на влязло в сила национално съдебно решение, в което, без да се разглежда въпросът дали тези договори представляват държавна помощ, се приема за установено, че запазват действието си.

Отговорът, който Съдът дава на този въпрос, е следният:

„При обстоятелства като разглежданите в главното производство правото на Съюза не допуска прилагането на разпоредба от националното право, в което е закрепен принципът за силата на пресъдено нещо, да попречи на националния съд – когато е установил, че договорите, предмет на разглеждания от него спор, представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, приведена в действие в нарушение на член 108, параграф 3, трето изречение – да приложи всички правни последици от това нарушение поради наличието на влязло в сила национално съдебно решение, в което, без да се разглежда въпросът дали тези договори представляват държавна помощ, се приема, че те запазват действието си“.

<sup>82</sup> Член 322, параграф 1 от Германския ГПК, озаглавен „Материална сила на пресъдено нещо“, гласи така: „Съдебните решения имат сила на пресъдено нещо, доколкото с тях се взема решение по исканията, съдържащи се в иска или в насрещния иск“.

<sup>83</sup> Съгласно тази разпоредба съответната държава членка не може да прилага мерки по предоставянето на държавна помощ, докато Комисията не се произнесе с окончателно решение по тяхната съвместимост с вътрешния пазар.

Естествено, по-интересен е пътят, по който Съдът е стигнал до това разрешение.

Неговите разсъждения са до голяма степен основани на едно изходно положение. А то е, че националните юрисдикции имат задължения в рамките на контрола, който се осъществява в областта на държавните помощи и който цели да бъдат привеждани в действие само съвместимите помощи.

На второ място, Съдът е констатирал, че националната юрисдикция е изпълнила възложените ѝ функции и е установила, че разглежданите договори съдържат държавна помощ. След това е направено разграничение между предмета на първото производство, приключило с решение, ползващо се със сила на пресъдено нещо, и производството, което в момента е висящо. В това отношение на юрисдикцията, разглеждаща този спор, е указано да изследва възможността за тълкуване на разпоредбата, уреждаща силата на пресъдено нещо, да бъде тълкувана в смисъл, че обхваща само правните искания, които действително са направени, и поради това не е пречка за произнасяне в последващ спор по довода за нарушение на член 108, параграф 3, трето изречение ДФЕС. Обратно: тълкуването, според което силата на пресъдено нещо обхваща и доводи, които не са били направени, но е могло да бъдат наведени, прави невъзможно изпълнението на задълженията за гарантиране спазването на член 108, параграф 3, трето изречение ДФЕС и би осуетило прилагането на правото на Съюза.

Следователно национална правна уредба, която пречи на националния съд да приложи всички последици от нарушението на член 108, параграф 3, трето изречение ДФЕС поради наличието на ползващо се със сила на пресъдено нещо национално съдебно решение, постановено в рамките на съдебен спор, който няма същия предмет и не се отнася до характера на държавна помощ на въпросните договори, следва да се разглежда като несъвместима с принципа на ефективността.

„[...] Пречка с подобни мащаби за ефективното прилагане на правото на Съюза, и по-специално на разпоредбите относно контрола на държавните помощи, не може да бъде разумно оправдана с принципа на правна сигурност“.

Изразът – „пречка с подобни мащаби“, използван и в решението *Fallimento Olimpiclub*, ни дава ключ към разбирането, което Съдът на ЕС всъщност прилага в последните три цитирани решения. Независимо че значението на принципа на пресъдено нещо, който характеризира влезлите в сила съдебни решения, на плоскостта на принципа на правната сигурност, който е общ принцип на правото на Съюза и който очевидно е извлечен от общите традиции на държавите членки, е ритуално изтъквано, сблъскването на последиците от влязлото в сила съдебно решение със същностни за правото на Съюза положения, каквото е например отговорността за вреди, причинени от неправилно приложение на правото на Съюза, сякаш не дава място за колебания.

В този смисъл постановката, че правото на Съюза само по себе си не налага преразглеждането („отмяната“ или „незачитането“) на влязло в си-

ла решение, трябва да бъде възприета с уговорките, които произтичат от посочените решения и от разсъжденията, които те предизвикат.

**За да „финализираме“ тези разсъждения, ето още два примера – единият в сферата на гражданския процес, а другият – в областта на наказателния.** Първият се отнася до възможността да се допусне *отмяна* на влязло в сила съдебно решение по гражданско дело, ако това решение се окаже несъвместимо с тълкуването на правото на Съюза, дадено от Съда след влизането му в сила. С решението от 6 октомври 2015 г., *Târşia*, C-69/14, EU:C:2015:662, е отговорено на въпрос в този смисъл, поставен от румънска юрисдикция, която е отбелязала, че в гражданското съдопроизводство не е предвидена възможност да се иска отмяна на влязло в сила съдебно решение поради нарушение на правото на Съюза, докато това е възможно в производствата по административни спорове.

Тук трябва да оставим настрана някои усложнения на делото, които се отнасят до допустимостта на преюдициалното запитване и които произтичат от обстоятелството, че става дума за съдебно решение, постановено в исково гражданско производство, с което г-н *Târşia* е оспорил задължението за такса за замърсяването от леки автомобили. Става дума за такса, която Съдът на ЕС е обявил за несъвместима с член 110 ДФЕС с решение, постановено след датата на влизане в сила на съдебното решение (решение от 7 април 2011 г., *Tatu*, C-402/09, EU:C:2011:219). Следва да се отбележи, че според приетото от Съда запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали правото на Съюза (и по-специално принципите на равностойност и ефективност) трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска да не е предвидена възможност за отмяна от националния съд на влязло в сила съдебно решение по гражданско дело, ако това решение се окаже несъвместимо с тълкуване на правото на Съюза, дадено от Съда след влизането му в сила, при положение че такава възможност съществува за несъвместимите с правото на Съюза влезли в сила решения по граждански дела<sup>84</sup>.

Що се отнася до принципа на равностойност, Съдът е обърнал внимание, че той не е относим в случай като разглеждания в главното производство, където става въпрос за два вида производства, и двата основаващи се на нарушение на правото на Съюза. Всъщност с въпроса си запитващата юрисдикция иска от Съда да сравни за целите на прилагането на принципа на равностойност, от една страна, съдебните производства по административни дела в случаите на нарушение на правото на Съюза, и от друга страна, съдебните производства по граждански дела, също в случаите на нарушение на правото на Съюза.

На плоскостта на принципа на ефективност Съдът е подчертал значението на принципа на силата на пресъдено нещо както в правния ред на

<sup>84</sup> Член 303, първа алинея, точка 7 от българския ГПК предвижда като основание за отмяна на влязло в сила решение необходимостта да бъде отстранено нарушение на ЕКПЧ, установено с решение на Европейския съд по правата на човека.

Съюза, така и в националните правни системи. По думите на Съда „[...] с цел да се гарантира както стабилността на правото и на правоотношенията, така и доброто правораздаване, е важно съдебните решения, които са влезли в сила след изчерпване на възможностите или изтичане на сроковете за обжалване, да не може повече да бъдат оспорвани“ (точка 28).

Подчертано е също, че правото на Съюза не задължава националния съд да не прилага вътрешноправните процесуални норми, от които произтича силата на пресъдено нещо на дадено решение, дори ако това би позволило да се отстранят последиците от вътрешно правоотношение, което е несъвместимо с това право (точка 29)<sup>85</sup>.

Според преценката на Съда главното производство не съдържа каквото и да е обстоятелство, обосноваващо подход, различен от този, който токущо бе изтъкнат и който има принципен характер (*принципно значение*).

Разбира се, напомнена е и постоянната съдебна практика, според която частноправните субекти не следва да бъдат лишени – по-специално заради това, че извършеното с решение, постановено от национален съд, действащ като последна инстанция, нарушение на правата, произтичащи от правото на Съюза, вече не може да бъде отстранено по общия ред – от възможността да ангажират отговорността на държавата, за да получат юридическа защита на правата си.

Това, което обаче следва да извлечем, е констатацията за липсата на обстоятелство, което има принципен характер, т.е. е „съответен мащаб“, и поради това обосноваващо допустимостта на отмяната – както видяхме по делото Бянков, макар и на плоскостта на отмяната на влязъл в сила административен акт<sup>86</sup>.

**А ето и примера за** това как правото на ЕС може да въздейства върху тълкуването и приложението на наказателното право.

Дава ни го решението от 8 септември 2015 г., Taricco, C-105/14, EU:C:2015:555. С това решение Съдът на ЕС е приел, че изтичането на абсолютна давност по наказателни дела може да се окаже несъвместимо с правото на ЕС, ако възпрепятства налагането на ефективни и възпиращи санкции при тежка измама, засягаща финансовите интереси на Съюза.

Производството, по което е направено преюдициалното запитване, е образувано по обвинението, че в периода 2005-2009 обвиняемите са образували и организирали престъпно сдружение с цел извършването на престъпления в областта на ДДС. Срещу тях е повдигнато обвинение за използването на измамни похвати от вида на „верижните измами с ДДС“, при които по-конкретно са учредени дружества паравани и са издавани документи с невярно съдържание, чрез които обвиняемите са придобили

<sup>85</sup> С позоваване на точки 58 и 62 от решението Impresa Pizzarotti, C-213/13.

<sup>86</sup> Където в българското законодателство имаме разпоредбата на член 99, точка 7 АПК, според която влязъл в сила индивидуален или общ административен акт може да бъде отменен или изменен, когато с решение на ЕСПЧ е установено нарушение на ЕКПЧ.

стоки, в случая бутилки шампанско, върху които не е начислен ДДС. Така основното дружество в схемата, Planet, получава възможност да разполага със стоки на цени, много по-ниски от пазарните. Освен това чрез схема с издаване на фактури за несъществуващи сделки от дружествата паравани са представяни неверни справки-декларации по ДДС с измамна цел.

Запитващата юрисдикция уточнява квалификацията за престъпните деяния, за които е внесен обвинителният акт, наказанията, които се предвиждат за тези престъпления, както и предвидения давностен срок. Във връзка с давността е посочена разпоредба от италианския НК (член 160, последна алинея във връзка с член 161), съгласно която, независимо от прекъсванията ѝ, срокът на давността може да бъде удължен най-много с една четвърт и не може да бъде по-дълъг от седем години и шест месеца, а за лицата, които образуват престъпно сдружение – над осем години и девет месеца, считано от извършването на престъпното деяние. И тъй като наказателното преследване за данъчна измама обикновено налага сложно разследване, така че производството трае дълго, общата му продължителност е такава, че фактическата ненаказуемост по тези дела в Италия е правило. С други думи, много е вероятно давностният срок за наказателно преследване да изтече спрямо всички обвиняеми, преди да е налице влязла в сила присъда.

Този системен *проблем* е накарал запитващата юрисдикция да потърси начин да ѝ се „позволи“ да остави без приложение разглежданите разпоредби относно давността, за да гарантира ефективното прилагане на правото на Съюза.

Сред няколко поставени въпроса Съдът е избрал за централен този, с който запитващата юрисдикция иска да се установи дали съдържащата се в разглежданите разпоредби национална правна уредба не възпрепятства ефективната борба срещу измамите в областта на ДДС в съответната държава членка в несъответствие с правото на Съюза. Схващайки и преформулирайки по този начин въпроса, позовавайки се в голяма степен на решението Åkerberg Fransson<sup>87</sup>, Съдът изтъква, че член 325 ДФЕС задължава държавите членки да се борят с незаконната дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза, като приемат възпиращи и ефикасни мерки, и по-специално ги задължава да приемат същите мерки за борба с измамата, засягаща финансовите интереси на Съюза, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща собствените им финансови интереси. Към съображенията в това отношение, вече изложени в посоченото решение, включително също и специфичното задължение за инкриминиране на онези деяния, които съставляват тежка измама в областта на ДДС, Съдът до-

---

<sup>87</sup> C-617/10, решение от 26 февруари 2013 г., EU:C:2013:105. Значението на това решение е на плоскостта на приложението на Хартата по отношение на държавите членки – член 51, параграф 1. За да обоснове приложимостта на Хартата, Съдът е изтъкнал, че наказателно преследване за престъпления против данъчната система представлява прилагане на член 325 ДФЕС.

бавя и позоваване на Конвенцията за защита на финансовите интереси на ЕО (т.нар. Конвенция PIF), за която приема, че е приложима в случаите на ДДС измами, и по силата на която държавите членки трябва да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че деянията, които съставляват измама, засягаща финансовите интереси на Съюза, ще бъдат наказуеми с ефективни, съразмерни и възпиращи наказания, включително, поне в случаите на тежка измама, наказания, свързани с лишаване от свобода.

Естествено, задължение на запитващата юрисдикция е да провери дали приложимите национални разпоредби позволяват да се санкционират с ефективни и възпиращи мерки случаите на тежка измама, засягаща финансовите интереси на Съюза. С други думи, да провери дали прилагането на националните разпоредби в областта на прекъсването на давността би довело до това в голям брой от случаите да останат ненаказани деянията, съставляващи тежка измама, доколкото поначало давността за наказателното им преследване изтича, преди да може да бъде наложена окончателен съдебен акт наказателноправната санкция, предвидена в закона. Ако националният съдия стигне до извод в този смисъл, то следва да се приеме, че предвидените в националното право мерки за борба с измамата и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза, не може да се считат за ефективни и възпиращи, което би било несъвместимо с член 325, параграф 1 ДФЕС, с член 2, параграф 1 от Конвенцията PIF, както и с Директива 2006/112 във връзка с член 4, параграф 1 ДЕС. Разбира се, запитващата юрисдикция следва да провери и дали разпоредбите относно погасителната давност се прилагат по същия начин в случаите на измама, засягаща финансовите интереси на въпросната държава членка.

Какви биха били последиците от евентуалната несъвместимост на разглежданите национални разпоредби с правото на Съюза и каква е ролята на националния съд в това отношение?

Това е следващата стъпка в разсъжденията на Съда, която тук ни интересува.

В случай че националната юрисдикция стигне до извода, че разглежданите национални разпоредби не отговарят на изискването на правото на Съюза за ефективния и възпиращ характер на мерките за борба срещу измамите с ДДС, запитващата юрисдикция следва да гарантира пълното действие на правото на Съюза, като при необходимост остави без приложение посочените разпоредби и по този начин неутрализира ефекта от изтеклата абсолютна давност, без да е необходимо да изисква или да изчаква предварителната им отмяна по законодателен или друг конституционен ред.

Разгледано е и съответствието на подобно решение – т.е. да се остави без приложение разглежданата национална правна уредба – с основните права, и по-специално с член 49 от Хартата, в който са закрепени принципите на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието, съгласно които по-конкретно никой не може да бъде осъден за

действие или бездействие, което в момента на извършването му не е представлявало престъпление. Неприлагането на националните разпоредби би довело само до това да не се скъсява общият давностен срок в рамките на висящото наказателно производство и да се даде възможност за ефективно разследване по отношение на инкриминираните деяния. Подобно неприлагане не би нарушило правата, гарантирани в член 49 от Хартата. Всъщност това изобщо не би довело до осъждането на обвиняемите за действие или бездействие, което в момента на извършването му не е представлявало престъпление, санкционирано с наказание по националното наказателно право, нито до прилагането на санкция, която към този момент не е била предвидена в това право. В този смисъл давностният срок не е част от материалноправния състав на престъплението. Деянията, за които е повдигнато обвинение срещу обвиняемите по главното производство, са съставлявали същото престъпление и са били наказуеми със същите наказателноправни санкции като предвидените понастоящем. Изводът е подкрепен и с доводи от практиката на ЕСПЧ по прилагане на член 7 ЕКПЧ, в който са закрепени права, съответстващи на гарантираните с член 49 от Хартата<sup>88</sup>.

Редно е да се добави, че решението по делото *Taricco* и др. не е еднозначно прието от италианските съдилища. Реакциите на някои от тях довеждат до производство пред италианския Конституционен съд, който от своя страна отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз – дело C-42/17, *M. A. S.* и *M. V.* В запитването се поставя въпросът доколко националните юрисдикции са задължени да се придържат към задължението, изведено от Съда в решението *Taricco* и др., изразяващо се в това да не се прилагат разпоредбите на член 160, последна алинея и член 161, втора алинея от италианския Наказателен кодекс. Според запитващата юрисдикция това задължение може да наруши върховен принцип на конституционния ред на Италия – принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), закрепен в член 25, параграф 2 от италианската Конституция. Подчертано е, че принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията съгласно тълкуването му в италианския правен ред гарантира по-високо равнище на защита от равнището на защита, което произтича от тълкуването на член 49 от Хартата, доколкото той обхваща приложимите за престъплението давностни срокове и следователно не допуска националният съд да приложи във висящо производство по-дълъг давностен срок от срока, предвиден към момента на извършването на престъплението (принцип на забрана за обратното действие на по-строгия наказателен закон). Доколкото италианската Конституция гарантира по-високо равнище на защита на основните права от признатото от правото на Съюза, Конститу-

<sup>88</sup> Решение на Съда по правата на човека, *Соёте* и др. с/у Белгия, № 32492/96, 32547/96, 33209/96 и 33210/96.

ционният съд приема, че член 4, параграф 2 ДЕС и член 53 от Хартата позволяват на националните юрисдикции да откажат да изпълнят задължението, изведено от Съда в решението Тагиссо и др.

Видно е, че искането на запитващата юрисдикция е насочено към ревиждане на посоченото решение. В очакване на отговора на Съда<sup>89</sup> следва да се спомене и висящото понастоящем пред голям състав дело С-612/15, Колев, образувано по преюдициално запитване, отправено от Специализирания наказателен съд. С част от въпросите запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска разпоредби от националното право като членове 368 и 369 от българския НПК, които поради неспазване на преклузивен срок задължават националния съд да прекрати наказателното производство дори когато причината за забавянето се дължи на умишлени пречки от страна на обвиняемия<sup>90</sup>.

В заключението по делото Колев генералният адвокат се е спрял на евентуалните съмнения относно приложимостта на правото на Съюза в главното производство. Това е въпрос, който неизменно стои пред националния съдия. Както с риск за прекомерно повтаряне тук неизменно се изтъква задължението за ефективно приложение на това право, ясно е, че не всеки спор или не всеки въпрос попада в неговото приложно поле. И посоченото заключение, и решението по делото Тагиссо се основават преди всичко на разпоредбата на член 325 ДФЕС, която задължава държавите

---

<sup>89</sup> Към настоящия момент е произнесено заключението на генералния адвокат по делото (18 юли 2017), който предлага на Съда да потвърди възприетия в решението Тагиссо и др. подход, т.е. да приеме, че член 325, параграф 1 и 2 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че той изисква от националния съд, когато действа в качеството на съд на Съюза с обща компетентност, да не прилага абсолютния давностен срок, произтичащ от посочените разпоредби на италианския Наказателен кодекс, когато прилагането на тази уредба осуетява налагането на ефективни и възпиращи санкции в случай на тежка измама, засягаща финансовите интереси на Съюза, или предвижда по-дълги давностни срокове за случаите на тежка измама, засягаща финансовите интереси на съответната държава членка, отколкото за тези, засягащи финансовите интереси на Съюза.

<sup>90</sup> В произнесеното на 4 април 2017 г. заключение на генералния адвокат на Съда се предлага да отговори положително на този въпрос. Към отговора се добавя и задължението на националния съд да гарантира пълното действие на правото на Съюза, като при необходимост не приложи разпоредбите на националното право, които не позволяват на съответната държава членка да изпълни задълженията, произтичащи от приложимите в случая разпоредби от правото на Съюза.

Следва да се отбележи, че със Закон за изменение и допълнение на НПК (ДВ, бр. 63 от 2017, в сила от 5.11. 2017) е създаден и нов член 368а.

Друга част от въпросите се отнасят до тълкуването на разпоредби от Директива 2012/13 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г. относно правото на информация в наказателното производство, както и от Директива 2013/48 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г. относно правото на достъп до адвокат.

членки да се борят с незаконната дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза, като приемат възпиращи и ефикасни мерки, и по-специално ги задължава да приемат същите мерки за борба с измамата, засягаща финансовите интереси на Съюза, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща собствените им финансови интереси.

Без да са предназначени да изчерпят тази проблематика, следващите редове очертават още няколко хипотези, в които правото на ЕС е приложимо.

- В случаите, които съдържат т.нар. трансграничен елемент, а това е така винаги когато е налице упражняване на една от основните свободи, отговорът поначало се налага от само себе си. Така например в решението от 8 септември 2009 г., *Liga Portuguesa de Futebol Profissional, C-42/07, EU:C:2009:519*, е разгледана с оглед на член 56 ДФЕС (свобода на предоставяне на услуги) национална правна уредба, с която се забранява на оператори, установени в други държави членки, в които законно предоставят аналогични услуги, да предлагат хазартни игри по интернет на територията на дадената държава. Следва обаче да се обърне внимание, че нещата невинаги изглеждат така очевидни. В решението от 1 юни 2010 г., *Blanco Pérez и Chao Gómez, C-570/07 и 571/07, EU:C:2010:300*, е разгледана – на плоскостта на член 49 ДФЕС – национална правна уредба, която налага ограничения върху издаването на разрешения за създаването на нови аптеки, като предвижда минимален брой население, необходимо за отварянето на аптеките, и минимално разстояние между аптеките. Пред Съда е било изтъкнато, че жалбоподателите в главните производства са граждани на съответната държава членка и че всички елементи на споровете по тези производства се простират в пределите само на тази държава членка. Той обаче е приел (допуснал) да разгледа преюдициалните въпроси, като е изтъкнал, че по никакъв начин не може да се изключи, че граждани, установени в други държави членки, биха били заинтересовани да стопанисват аптеки в държавата, за чиято правна уредба става дума<sup>91</sup>.

Положението, което във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка (тоест т.нар. чисто вътрешна ситуация или изцяло вътрешно положение), фигурира в един от преюдициалните въпроси, разгледани от Съда по дело *C-268/15, Ullens de Schooten*. Въпросът е поставен в рамките на производство, имащо за предмет извъндоговорната отговорност на държава членка за вреди, претърпени от частноправните субекти вследствие на нарушения на правото на Съюза от страна на националния законодател и националните юрисдикции. Той се състои в това дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че режимът на въпросната отговорност се прилага при наличието на вреди, които частноправен субект твърди, че е претърпял поради това, че предвидена в член 49 ДФЕС,

<sup>91</sup> Точка 40 от решението. На тази формула Съдът се позовава и в редица други решения: от 5 декември 2013 г., *Venturini, C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:791*, точки 25 и 26; от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874*, точка 50.

член 56 ДФЕС или член 63 ДФЕС основна свобода се нарушава с национална правна уредба, която се прилага еднакво към местните граждани и граждани на други държави членки, в случай, който във всичките си аспекти е свързан само с една държава членка.

Освен вече казаното по повод отделни аспекти на този въпрос, трябва да бъдат открити отделни елементи от отговора, даден от Съда на този въпрос.

На първо място, това е положението, че разпоредбите на ДФЕС относно свободата на установяване, свободното предоставяне на услуги и свободното движение на капитали не се прилагат към положение, което във всичките си аспекти е свързано само с една държава. На следващо място идва вече разгледаната хипотеза на последици от национална правна уредба, които не са свързани само със съответната държава членка, а са приложими и към граждани на други държави членки (както е по делото Blanco Pérez и Chao Gómez). После идва ред на възможността тълкуването и приложението на основните свободи, предвидени в членове 49, 56 и 63 ДФЕС, да се окаже необходимо, когато според националното право на гражданите на съответната държава членка следва да се даде възможност да се ползват от същите права, които гражданин на друга държава членка, намиращ се в същото положение, би могъл да получи въз основа на правото на Съюза. Взета е предвид и т.нар. практика Dzodzi<sup>92</sup>, съгласно която, макар и фактите по случая да не попадат пряко в приложното поле на правото на Съюза, разпоредбите на това право са приложими по силата на националното право (т.е. самото национално право постановява, че аналогичната „чисто вътрешна ситуация“ се разрешава съгласно нормите на правото на Съюза)<sup>93</sup>.

В разгледаните по-горе хипотези на взаимодействие на общ принцип на правото на Съюза и норма от директива, която го конкретизира, за да може да се прояви действието на общия принцип, т.е. за да попадне той в приложното поле на правото на Съюза, е необходимо преди това директивата да е проявила действието си, т.е. да е изтекъл срокът за нейното транспониране, така че дадената материя да попада в обсега на уредбата, установена с директивата.

<sup>92</sup> По наименованието на решението от 18 октомври 1990 г. по съединени дела C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360.

<sup>93</sup> Ето защо, доколкото обстоятелствата на спора не сочат никаква връзка с разпоредбите, които уреждат правото на установяване, свободата на предоставяне на услуги и свободното движение на капитали, тези разпоредби не може да предоставят права на г-н Ullens de Schooten, така че правото на Съюза не може да обоснове извъндоговорната отговорност на съответната държава членка.

#### IV. Приложения

##### **Приложение I: Тематичен преглед на практиката на Съда на Европейския съюз относно хоризонталния директен ефект на общите принципи на правото на ЕС и на Хартата на основните права на ЕС**

С влизането в сила на Договора от Лисабон, по силата на член 6, параграф 1 ДЕС Хартата на основните права на Европейския съюз „[...] има същата юридическа сила като Договорите“. Същевременно в параграф 3 на същата разпоредба е възпроизведена една създадена от Съда на Европейския съюз формула: „основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи“<sup>94</sup>.

Тълкуването и приложението на Хартата на основните права на Европейския съюз се сблъскват главно с два проблема. Единият се отнася до действието на Хартата по отношение на държавите членки, а другият – до възможността разпоредбите на Хартата да бъдат източник на права и задължения за индивидуалните правни субекти. Двете проблемни области са свързани. И макар само втората да е предмет на настоящия преглед, интересно е да се спомене схващането, според което разпоредбата на член 51, параграф 1, първо изречение, озаглавено „приложно поле“, дава отговор – отрицателен – и на въпроса относно действието на основните права в отношенията между частноправни субекти.

Във всеки случай трябва да се отбележи и това, че идеята, според която основните свободи на движение или някои принципи, като например забраната на дискриминация, основана на пола, са релевантни в частноправните отношения, не е нова и е утвърдена<sup>95</sup>.

Ето защо във формата на въвеждане в проблематиката е уместно да бъде припомнено, че принципът за директния ефект на правото на Съюза, провъзгласен в известното решение на Съда *Van Gend en Loos* от 1963 г.<sup>96</sup>, позволява на правните субекти да се позовават директно (непосредствено) на една норма на правото на Съюза пред национална юрис-

<sup>94</sup> Тук съзнателно е избегнат и не се обсъжда въпросът за съотношението между Хартата, от една страна, и общите принципи на правото на ЕС, от друга. Не е засегната и общата проблематика за действието на основните права въобще, включително и прогласените от ЕКПЧ, между частноправни субекти.

<sup>95</sup> Вж. решенията по делата *Defrenne* 43/75 и 149/77 от 8 април 1976 г. и 15 юни 1978 г. В решението от 8 април 1976 г. по дело 43/75, EU:C:1976:56, Съдът изрично провъзгласява възможността за директно позоваване пред националните юрисдикции на установения сега в член 157 ДФЕС принцип на равно заплащане на мъжете и жените.

<sup>96</sup> Дело 26/62.

дикция или юрисдикция на Съюза. Директният ефект може да бъде пълен, което означава, че той се проявява както в рамките на спорове, противопоставящи един правен субект на държавната власт (на образувание, което е проява/еманация на държавната власт), т.нар. вертикални спорове, така и в рамките на хоризонталните спорове, които противопоставят два равнопоставени правни субекта. Както знаем, това не е така, що се отнася до директивите, които се ползват съгласно юриспруденцията Van Duyn единствено с вертикален ефект, и то при определени условия, както Съдът е обявил в това решение, ако разпоредбите ѝ са достатъчно ясни, прецизни и безусловни.

Ето защо, за да смекчи, за да компенсира тази липса на хоризонтален ефект на директивите, Съдът е развил в своята юриспруденция редица механизми (*способи*), позволяващи непряко позоваване на директивите в хоризонтални спорове. За нуждите на настоящия преглед тук ще споменем следните: (i) широко разбиране на понятието „държава“, което да позволи да се счита, че съответният спор е в действителност един вертикален спор; (ii) задължението за съответно тълкуване, което тежи върху националния съдия така както то произтича от решението от 10 април 1984 г., Von Colson, 14/83, EU:C:1984:153; (iii) възможността за пострадалия от едно нарушение на правото на Съюза да получи обезщетение за вредите, както тя е провъзгласена и утвърдена от юриспруденцията Francovich от 1991 г., и (iv) позоваването на общите принципи на правото на Съюза, както те са конкретизирани от една директива<sup>97</sup>.

Макар и преценката на тези четири, да ги наречем – *спомагателни* (смекчавачи) средства да не се налага да се прави непременно кумулативно по всяко дело, понякога е необходимо всички те да бъдат изследвани и преценявани последователно един след друг в едно конкретно дело, какъвто е случаят в рамките на решението Association de médiation sociale (AMS), постановено по преюдициално запитване, отправено от Касационния съд на Франция<sup>98</sup>.

За да се навлезе в същината на темата, тук е използван един хронологичен подход, който обхваща четири решения, постановени от Големия състав на Съда. Това позволява да се пресъздаде в нейната цялост еволюцията на една юриспруденция по разглежданата проблематика. Динамиката на тази еволюция е инспирирана от известното решение от 22 ноември 2005 г., Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709.

<sup>97</sup> Посочването на този четвърти етап не бива да ни заблуждава. Тук не става дума за някаква нова, допълнителна хипотеза, в която се признава (разширява) директното действие на директивите. Питането, което ни занимава тук, е дали общите принципи на правото на Съюза, респективно основните права, гарантирани от Хартата, може да имат хоризонтален директен ефект и да бъдат източник на права и задължения за частноправни субекти.

<sup>98</sup> Решение от 15 януари 2014 г., Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2.

*Решението Mangold*

Съвсем накратко трябва да се напомни, че в основата на това дело (C-144/04) стои един хоризонтален правен спор, отнасящ се до сключването на трудов договор за определен срок с работниците, които са на възраст повече от 52 години, позволено съгласно германското право, без да се налага да бъде обосновавано и оправдавано (т.е. без да са налице обективни причини).

Произнасяйки се по въпроса дали член 6, параграф 1 от Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите се противопоставя на посочената националноправна уредба, Съдът най-напред стига до извода, че отговорът на този въпрос е положителен.

На второ място, след като напомня липсата на хоризонтален директен ефект на директивите, Съдът заявява за първи път посочения по-горе четвърти компенсаторен способ, а именно – позоваването на общ принцип на правото на Съюза. По този начин Съдът провъзгласява – по един изричен начин – принципа за недопускане на дискриминация на основание възраст като общ принцип на правото на Съюза<sup>99</sup>. Както и че Директива 2000/78, без да го установява, конкретизира (или уточнява) този принцип, така че неговото зачитане не може да зависи от изтичането на срока, предоставен на държавите членки за транспониране на една директива. Доколкото един общ принцип на правото на Съюза не е необходимо да бъде „транспониран“ в националното право, той може да произведе ефект на „изключване“, т.е. да доведе до „отстраняване“, до неприлагане на националната правна норма, която му противоречи, включително преди изтичането на срока за транспониране на директивата.

Всъщност в случая по това дело срокът за транспониране на директива 2000/78 все още не е бил изтекъл, но Съдът, основавайки се на юриспруденцията *Inter-Environnement Wallonie*<sup>100</sup> и *ATRAL*<sup>101</sup>, напомня, че държавите членки са длъжни в течение на срока за транспониране да се въздържат да вземат мерки, които са в състояние да компрометират, т.е. да попречат сериозно на реализацията на целите, преследвани от дадената директива. От това Съдът заключава – предвид и юриспруденцията *Simmenthal* от 1978 г.<sup>102</sup>, – че националният съдия е длъжен да остави неприложена всяка национална (вътрешноправна) разпоредба, която противоречи на общия принцип за недопускане на дискриминация (настоявайки така върху принципа на изключването на противоречащата на правото на Съюза национална правна норма).

<sup>99</sup> Решението е и пример за това как се „ражда“ един общ принцип на правото на ЕС.

<sup>100</sup> Решение от 18 декември 1997 г., *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, EU:C:1997:628.

<sup>101</sup> Решение от 8 май 2003 г., *ATRAL*, C-14/02, EU:C:2003:265.

<sup>102</sup> Решение от 9 март 1978 г., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49.

Въпросът, който заслужава да бъде поставен при четенето на това решение, както и на реакциите в доктрината, които критикуват една изкуствена конструкция, към която Съдът бил прибягнал, за да признае на практика хоризонтален директен ефект на директивите, се свежда до това дали задължението за националния съдия да остави неприменена една разпоредба от националното законодателство, която противоречи на правото на Съюза, се отнася до проблематиката, свързана с директния ефект. Някои критици изтъкват, че в случая става дума за ефекта на „изключването“ и би могло съвсем легитимно да се постави въпросът дали един такъв ефект не съставлява всъщност израз на принципа на предимство на правото на ЕС, както той произтича от известното решение *Costa/E.N.E.L.* от 1964 г. Колкото и да е интересен този въпрос, тук не е мястото да бъде търсен неговият отговор. Това, което е важно да бъде подчертано за целите на настоящото изложение, е, че Съдът изрично обявява принципа за недопускане на дискриминация въз основа на възраст за общ принцип на правото на Съюза<sup>103</sup>. След като оспорената националноправна уредба влиза в приложното поле на правото на Съюза, тъй като е приета в приложение на директива относно работата за определен срок, зачитането на този общ принцип на равно третиране, по-специално с оглед на възрастта, не може да бъде поставяно в зависимост от изтичането на срока, предоставен на държавите членки за транспониране на една директива, предназначена да въведе обща рамка за борба с дискриминацията в областта на заетостта и професиите.

Все в линията на разглежданата юриспруденция обаче, която, изглежда, проправя пътя към разграничаване между, от една страна, директния ефект *stricto sensu* или ефекта на „заместване“, т.е. когато правоимащият (правният субект) може да се основе на едно право, за което счита, че му предоставя директивата, и, от друга страна, ефекта на „изключването“, идва ред на решението по делото *Kücükdeveci*.

#### *Решението Küçükdeveci*

В това „емблематично“ – да си позволим този израз – свое решение от 19 януари 2010 г., *Kücükdeveci*, C-555/07, EU:C:2010:21, Съдът (голям състав) установява една „формула“ на съотношение между общите принципи на правото на ЕС, първичното право и Хартата. Призован да се произнесе по въпроса дали национално законодателство, което предвижда, че сроковете на предизвестие, които работодателят трябва да спазва, периодично се увеличават в зависимост от продължителността на прослуженото време, като обаче не се вземат предвид периодите на заетост на работника преди навършването от него на 25-годишна възраст, нарушава установената от правото на ЕС, и по-специално от първичното право на ЕС или от Директива 2000/78 забрана за дискриминация, основана на възраст, Съдът приема следното:

<sup>103</sup> Точка 75 от решението.

На първо място, че Директива 2000/78 за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите сама по себе си не провъзгласява принципа за равно третиране в областта на заетостта и професиите, чийто източник са различните международни инструменти и общите конституционни традиции на държавите членки, а има за предмет единствено да регламентира в същите тези области основната рамка за борба с дискриминацията, основана на различни признаци, сред които е и възрастта.

Следващата стъпка се състои в (пре)утвърждаване на признатото вече от Съда съществуване на принципа на недопускане на дискриминация, основана на възраст, и – това е особено важно – разглеждането му като общ принцип на правото на Съюза.

В това отношение Съдът отново отбелязва, че Директива 2000/78 сама по себе си не провъзгласява принципа за равното третиране в областта на заетостта и професиите, чийто източник са различните международни инструменти и общите конституционни традиции на държавите членки, а има за предмет единствено да регламентира в тези области основната рамка за борба с дискриминацията, основана на различни признаци, сред които е възрастта. Именно това е контекстът, допълва Съдът, в който той е признал съществуването на принципа на недопускане на дискриминация, основана на възраст, който трябва да се разглежда като общ принцип на правото на Съюза, а Директива 2000/78 – като конкретизираща този принцип<sup>104</sup>.

Отбелязано е и това, че съгласно член 21, параграф 1 от Хартата „забранена е всяка форма на дискриминация, основана по-специално на [...] възраст“.

И за да се затвори кръгът, за да се приложи принципът на недопускане на дискриминация, основана на възраст, в случая, разглеждан в рамките на основното производство, т.е. за да попадне той в приложното поле на правото на Съюза, Съдът взема предвид обстоятелството, че твърдяното дискриминационно поведение е възприето въз основа на действащата национална уредба след датата на изтичане на определения за съответната държава членка срок за транспониране на Директива 2000/78 (която дата за ФРГ е 2 декември 2006 г.). Изтичането на този срок има за ефект включването в приложното поле на правото на Съюза на националната правна уредба, която обхваща материя, уредена от директивата, а именно в случая – условията за уволнение. Така следва изводът, че въпросът дали правото на Съюза не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, е уместно да се разгледа въз основа на конкретизирания в Директива 2000/78 общ принцип на правото на Съюза, който принцип забранява всяка дискриминация, основана на възраст.

Интересен по това дело, без непосредствено да попада в предмета на настоящия преглед, е и вторият поставен от запитващата юрисдикция

<sup>104</sup> Точка 21 от решението с позоваване на точка 75 от решението Mangold.

въпрос, а именно: дали когато е сезирана със спор между частноправни субекти, за да може да не приложи национална правна уредба, която счита, че противоречи на правото на Съюза, тя трябва преди това да сезира на основание член 267 ДФЕС Съда, който да потвърди несъвместимостта на тази уредба с правото на Съюза.

Това ни дава възможност – с риск да се повторят неща, които са посочени в основното изложение – да се напомни за сетен път, че националните юрисдикции са длъжни да осигурят съдебната защита, която произтича за правните субекти от разпоредбите на правото на Съюза, и да гарантират пълното им действие. Известно е също, че за споровете между частноправни субекти Съдът трайно приема, че дадена директива не може сама по себе си да поражда задължения за частноправен субект и следователно позоваването на самата директива не е възможно срещу частноправен субект.

Произтичащото обаче от директивата задължение за държавите членки да постигнат предвидения в нея резултат, както и задължението им да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на това задължение, тежи върху всички органи на държавите членки, включително и съдебните органи в рамките на тяхната компетентност. Оттук следва, че при прилагането на националното право националната юрисдикция, от която се иска да го тълкува, е длъжна да го направи, доколкото е възможно, в светлината на текста, както и на целта на тази директива, за да се постигне определеният от нея резултат и по този начин да се съобрази с член 288, трета алинея ДФЕС. Изискването за тълкуване на националното право в съответствие с правото на ЕС е при също на системата на Договорите, доколкото дава възможност на националната юрисдикция в рамките на своята компетентност да осигури пълната ефикасност на правото на Съюза, когато се произнася по спорове, с които е сезирана. Когато такова тълкуване не е възможно – защото според запитващата юрисдикция поради своята яснота и точност член 622, параграф 2, втора алинея от ГГЗ не може да се тълкува в съответствие с директивата, – националната юрисдикция, която е сезирана със спор, поставящ под въпрос конкретизирания в Директива 2000/78 принцип на недопускане на дискриминация, основана на възраст – е длъжна в рамките на своята компетентност да осигури правната защита, която произтича за правните субекти от правото на Съюза, и да гарантира пълното му действие, като при необходимост не приложи всяка разпоредба от националната правна уредба, която противоречи на този принцип.

На последно място, Съдът е отговорил и на един друг аспект на въпроса, поставен от запитващата юрисдикция, мотивиран от обстоятелството, че по силата на националното право тя не може да не приложи действаща разпоредба от националното законодателство, без преди това тази разпоредба да е обявена за противоконституционна от Федералния конституционен съд. В това отношение Съдът е подчертал, че необходимостта да се гарантира пълното действие на конкретизирания в Директива 2000/78

принцип на недопускане на дискриминация, основана на възраст, предполага, че националният съд при наличието на национална разпоредба, влизаща в приложното поле на правото на Съюза, която той счита за несъвместима с посочения принцип и за която се оказва, че не е възможно да бъде тълкувана в съответствие с този принцип, трябва да не приложи тази разпоредба, без да бъде нито обвързан, нито възпрепятстван да сезира предварително Съда с преюдициално запитване. Всъщност националната правна уредба, която влиза в приложното поле на правото на Съюза и която е в противоречие с принципа на недопускане на дискриминация, трябва да не се прилага по силата на принципа на предимство на правото на Съюза, от който се ползва също този принцип<sup>105</sup>.

Виждаме, че след като е констатирана невъзможността спорната национална разпоредба да бъде предмет на съответстващо тълкуване, Съдът прибегва до комбинацията, с която си служи в решението по делото *Mangold*, а именно – на общия принцип на недопускане на дискриминация на основание възраст с неговото уточняване (конкретизация) с Директива 2000/78. В резултат националният съдия трябва да не приложи националната разпоредба, която противоречи на този принцип. По този начин това решение съставлява едно потвърждение на решението *Mangold*, чрез което Съдът преповтаря ефекта на изключването, който произвежда един общ принцип на правото на Съюза, конкретизиран от една директива. Освен това Съдът пояснява взаимоотношението между общ принцип на правото на Съюза и директива, като посочва, от една страна, че за да бъде този принцип приложим в рамките на хоризонтален спор, е необходимо ситуацията да попада в приложното поле на правото на Съюза – нещо, което в случая следва от приложението на директивата, и от друга страна, че общият принцип на правото на Съюза трябва да бъде предмет на конкретизация (уточняване).

На този етап от изложението е уместно да бъде направена една уговорка: противно на това, което може да се помисли при едно прибързано четене на това решение, Съдът по никакъв начин не отваря вратата към едно автономно позоваване на общ принцип на правото на Съюза като такъв в рамките на хоризонтален спор.

#### *Решението Dominguez*

Още повече че в следващото дело, предмет на нашето внимание, където въпросите се поставят по аналогичен начин, Съдът не възприема описания подход.

Става дума за решението от 24 януари 2012 г., *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, с което Съдът (също в голям състав) се е произнесъл по въпроса дали член 7, параграф 1 от Директива 2003/88 относно някои аспекти на организацията на работното време (право на платен годишен

<sup>105</sup> Точка 54 от решението с позоваване на точка 77 от решението по делото *Mangold*.

отпуск)<sup>106</sup> трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национални разпоредби или практики, които предвиждат, че правото на платен годишен отпуск е обусловено от наличието на период на действително полагане на труд не по-малко от десет дни или от един месец през референтния период.

В случая г-жа Dominguez е ползвала отпуск по болест в периода от 3 ноември 2005 г. до 7 януари 2007 г. вследствие на злополука по пътя между нейното местоживееие и работното ѝ място. Тя е сезирала съответните юрисдикции, за да ѝ бъде признато правото на платен отпуск от 22,5 работни дни за този период или евентуално да ѝ бъде заплатено обезщетение за неизползван отпуск, като е поддържала, че злополуката по пътя е трудова злополука и се урежда от същите правила, въпреки че приложимата разпоредба от КТ – член L. 223-4 – не предвижда това изрично.

Отговаряйки положително на преюдициалния въпрос, Съдът е отбелязал, че съгласно постоянната съдебна практика правото на платен годишен отпуск на всеки работник трябва да бъде считано за **особено важен принцип на социалното право на Съюза**, от който не може да се прави дерогация и чието прилагане от компетентните национални органи може да бъде осъществено само в рамките, изрично посочени от самата директива. Съдът обаче се е въздържал да отиде по-далеч и не е придал на този **особено важен** принцип на социалното право на Съюза статут на основен принцип на правото на Съюза. Нито е намерил за необходимо да включи в аргументацията си разпоредбата на член 31 от Хартата („Справедливи и равни условия на труд“), съгласно параграф 2 на която „всеки работник има право на ограничаване на максималната продължителност на труда, на периоди на дневна и седмична почивка, както и на платен годишен отпуск“. Всъщност разпоредбата от Хартата въобще не е спомената.

По това дело, по което може да се постави въпросът дали сме в ситуацията на хоризонтален спор, Съдът, на първо място, счита, че френското законодателство, което прави разграничение в зависимост от причината за отсъствието на работника в отпуск по болест, противоречи на член 7, параграф 1 от Директива 2003/88 относно някои аспекти на организацията на работното време.

На второ място, след като изтъква, че въпросът дали дадена национална разпоредба трябва да се остави без приложение, доколкото противоречи на правото на Съюза, се поставя само ако тази разпоредба не се поддава на тълкуване в съответствие с директивите, Съдът ситуира дебата върху терена на задължението за съответстващо тълкуване, напомняйки, че това задължение има своите ограничения, произтичащи от общите прин-

---

<sup>106</sup> Тази разпоредба гласи така: „Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник има право на платен годишен отпуск от най-малко четири седмици в съответствие с условията за придобиване на право и предоставяне на такъв отпуск, предвидени от националното законодателство и/или практика“.

ципи на правото, и не може да служи за основа на тълкуване *contra legem* на националното право.

(Пред)оставяйки на запитващата юрисдикция да провери дали такова тълкуване е възможно, Съдът допуска и предвижда все пак хипотезата, в която то не би било възможно. В това отношение той с основание отбелязва, че следва да бъде определена правната природа на работодателя на г-жа Dominguez. Всъщност съгласно юриспруденцията Marshall и Foster, когато правните субекти имат възможност да се позоват на една директива не срещу частноправен субект, а срещу държавата, те може да направят това независимо дали последната действа в качеството си на работодател, или на орган на публичната власт. В този смисъл организация, на която независимо от правната форма е възложено предоставянето на услуги в обществен интерес по силата на акт на публичен орган и под неговия надзор и която поради тази причина разполага с изключителни правомощия в сравнение с тези, които произтичат от правните норми, приложими към отношенията между частни лица, спада към правните субекти, на които може да бъдат противопоставени разпоредбите на директива с непосредствено действие.

На следващо място, Съдът уточнява, че във всеки случай увредената от нарушаването на правото на ЕС страна може по силата на известната юриспруденция Francovich да предяви искане за възстановяване на предявените вреди.

Въпросът, който може да бъде поставен по отношение на това решение, изглежда, се свежда до това защо Съдът не се е позовал на общ принцип на правото на ЕС, както е направил това в решенията Mangold и Küçükdeveci. Една индикация в отговор на този въпрос произтича от друго решение в същата материя<sup>107</sup>, където Съдът е напомнил, че правото на годишен платен отпуск съставлява принцип на социалното право на Съюза, което се отличава с особена важност, но не е издигнато до степен да съставлява общ принцип на правото на Съюза.

От решението по делото Dominguez следва, макар и имплицитно, че разрешението, произтичащо от решенията Mangold и Küçükdeveci, не е призовано да бъде прилагано по универсален начин за всеки тип принцип на правото на Съюза – нещо, което следващото решение, за което става дума тук, AMS, сякаш впрочем е предназначено да потвърди.

По това дело – C-176/12, Association de médiation sociale, Съдът е директно призован да се върне към юриспруденцията Mangold и Küçükdeveci и в рамките на приложението на Директива 2002/14, установяваща обща рамка относно информирането и консултирането на работниците в Съюза, да приложи член 27 от Хартата, който е озаглавен точно така и който предвижда, че на работниците или на техните представители трябва да се гарантира на съответните равнища своевременно информиране и

<sup>107</sup> Решение от 22 ноември 2011 г., KHS, C-214/10, EU:C:2011:761.

консултиране в предвидените от правото на Съюза, от националните законодателства и практики случаи и условия.

Коментарите, предхождащи постановяването на това решение, изразяват очакването, че това, което не е направено по делото *Dominguez*, може да бъде постигнато с решението по делото *AMS*. По тази причина и доколкото последното затваря разглеждания кръг, то ще бъде представено по-пространно.

*Решението от 15 януари 2014 г., AMS, C-176/12, EU:C:2014:2*

*AMS* е сдружение, учредено по Закона за сдруженията, което участва в създаването на механизми за социално посредничество и за предотвратяване на противообществените прояви в района на град Марсилия.

В основата на делото се намира един хоризонтален спор, който се отнася до назначаването от страна на синдиката *CGT* на представител на създадената в рамките на *AMS* синдикална секция<sup>108</sup>.

*AMS* е оспорило това назначение, считайки, че доколкото неговият списъчен състав е от единадесет служители и работници, т.е. под петдесет щатни работници, то не е длъжно да въведе – съгласно действащата национална правна уредба – мерки за представителство на работниците като избирането на представител на персонала.

Запитан от Касационния съд на Франция относно евентуалното хоризонтално директно действие на член 27 от Хартата във връзка с гаранциите на правото на информиране и консултиране на работниците самостоятелно или в комбинация с разпоредбите на Директива 2002/14<sup>109</sup>, Съдът на ЕС следва обичайния ход на разсъждения в няколко етапа.

Той най-напред стига до извода, позовавайки се и на предходно свое

<sup>108</sup> За повече яснота, пред Съда на ЕС става дума за тълкуване на споменатия член 27 от Хартата за основните права на Европейския съюз, както и на Директива 2002/14 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2002 г. за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в ЕО.

<sup>109</sup> Двата преюдициални въпроса са формулирани, както следва:

„1. Може ли в съдебен спор между частноправни субекти да се направи позоваване на основното право на информиране и на консултиране на работниците, признато от член 27 от Хартата и уточнено от разпоредбите на Директива 2002/14, за да се провери съвместимостта на национална мярка за транспониране на тази директива?

2. При положителен отговор, трябва ли посочените разпоредби да се тълкуват в смисъл, че те не допускат национална правна норма, съгласно която при изчисляване на списъчния състав на предприятието, по-конкретно за целите на определяне на законните прагове за създаване на представителни за персонала органи, се изключват работниците, назначени по подпомагащи договори?“.

Съдът е разгледал двата въпроса заедно, като е приел, че запитващата юрисдикция иска да се установи по същество дали член 27 от Хартата, взет самостоятелно или във връзка с разпоредбите на Директива 2002/14, трябва да се тълкува в смисъл, че когато национална разпоредба за транспониране на тази директива (като член L. 1111-3 от *Code du Travail*) е несъвместима с правото на Съюза, в съдебен спор между частноправни субекти може да се прави позоваване на този член от Хартата, за да се остави без приложение посочената национална разпоредба (точка 23).

решение в тази област, че член 3, параграф 1 от Директива 2002/14 не допуска национална правна норма като въпросната разпоредба от френския КТ (член L. 1111-3 от Code du Travail), съгласно която при изчисляване на списъчния състав на предприятието за целите на определянето на законните прагове за създаване на представителни за персонала органи се изключват работниците, назначени по подпомагащи договори. След този очевиден извод обаче, който сам по себе си не е част от отговора, преследван от запитващата юрисдикция, Съдът поставя въпроса дали посочената разпоредба от директивата отговаря на условията, за да породи директен ефект, и дали – при положителен отговор – е възможно позоваване на тази разпоредба срещу AMS.

В това отношение, след като припомня постоянната съдебна практика, съгласно която, когато разпоредбите на дадена директива са безусловни и достатъчно точни по своето съдържание, частноправните субекти имат основание да се позоват на тях пред националните юрисдикции срещу държавата, ако тя не е транспонирали в срок директивата в националния правен ред или когато я е транспонирали неточно<sup>110</sup>, Съдът приема, че разпоредбата на член 3, параграф 1 от Директива 2002/14 отговаря на всички необходими условия, за да породи директен ефект. Но подчертава и това, че „дори ясна, точна и безусловна разпоредба на директива, чиято цел е да предостави права или да възложи задължения на частноправни субекти, не може да се прилага в рамките на спор, страни по който са единствено такива субекти“<sup>111</sup>. При това положение, след като е установено, че AMS е сдружение, учредено по частното право, независимо че то има и социална мисия, не е възможно позоваване срещу него на разпоредба от Директива 2002/14, макар и тази разпоредба да отговаря на всички необходими условия, за да породи директен ефект.

Така съдът преутвърждава принципа, че директивите не притежават хоризонтален директен ефект. Поради това за „елиминирано“ трябва да се счита първото от посочените по-горе „компенсаторни“ средства, а именно – широкото понятие за понятието „държава“.

При това положение Съдът подчертава задължението за една национална юрисдикция, сезирана със съдебен спор между частноправни субекти, да приложи вътрешноправните разпоредби, приети с цел транспониране на предвидени в директива задължения, да ги тълкува във възможно най-голяма степен в светлината както на текста, така и на целта на тази директива, за да постанови решение, съответстващо на преследваната от нея цел<sup>112</sup>.

<sup>110</sup> Точка 31 с позоваване на точка 103 от решението от 5 октомври 2004 г. по дело Pfeiffer и др., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584.

<sup>111</sup> Точка 36 – отново с позоваване на постоянната съдебна практика, и по-специално на точка 109 от решението по делото Pfeiffer и точка 46 от решението по делото Küçükdeveci.

<sup>112</sup> Става дума за т.нар. индиректно действие на директивите. Както знаем, една на-

С оглед на това второ средство, с което разполага, Съдът констатира, че Касационният съд не е в състояние да извърши съответстващо тълкуване на въпросната националноправна норма.

Впрочем тази констатация преповтаря становището на запитващата юрисдикция, която в акта за отправяне на преюдициалното запитване е посочила, че е изправена пред ограничението на принципа за съответстващо тълкуване, произтичащо от общите принципи на правото, според което то не може да служи за тълкуване на националното право *contra legem*<sup>113</sup>.

На следващо място, уповавайки се на своето решение *Kücükdeveci*, Съдът пристъпва към това да провери дали разрешението, до което е достигнато в това решение, може да бъде транспонирано и по това дело, и заключава, че случаят не е такъв, при положение че за разлика от принципа за недопускане на дискриминация въз основа на възраст, който е прогласен в член 21 от Хартата и който е достатъчен сам по себе си, за да бъде източник на субективно право за частноправните субекти, на което може да има позоваване като такова, от текста на член 27 от Хартата произтича ясно, че за да може този член да породи напълно своето действие, той следва да бъде уточнен в разпоредби на правото на Съюза или на националното право. (Тук в скоби трябва да се обърне внимание, че Съдът отбелязва принципната приложимост на член 27 от Хартата по делото в главното производство, тъй като обсъжданата в това производство национална правна уредба съставлява прилагане на Директива 2002/14<sup>114</sup>.)

Съдът уточнява накрая, че този извод не може да бъде поставен под съмнение чрез позоваване на член 27 от Хартата във връзка с разпоредбите на Директива 2002/14, като се има предвид, че доколкото разпоредбата на този член, взета самостоятелно, не е достатъчна, за да бъде източник на право за частноправните субекти, противопоставимо като такова, разрешението не би могло да бъде друго в хипотезата на позоваване на този член от Хартата във връзка с разпоредбите на директивата<sup>115</sup>.

---

ционална юрисдикция, която е сезирана със съдебен спор изключително между частноправни субекти, е длъжна при прилагането на вътрешноправните разпоредби, приети с цел транспониране на предвидени в директива задължения, да взема предвид вътрешноправните норми и да ги тълкува във възможно най-голяма степен в светлината както на текста, така и на целта на тази директива, за да постанови решение, съответстващо на преследваната от нея цел (точка 38 с позоваване на точка 119 от решението по делото *Pfeiffer* и точка 27 от решението по дело *Dominguez*).

<sup>113</sup> Точка 39 от решението с позоваване на точка 25 от решението по делото *Dominguez*.

<sup>114</sup> В тази връзка формулата, използвана от Съда в точка 42 от решението *AMS* с позоваване на точка 19 от решението по дело *Åkerberg Fransson*, C-617/10, има отношение на плоскостта на посочения в началото и заслужаващ отделно внимание въпрос за действието на Хартата по отношение на държавите членки, гласи така: „...основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уреждани от правото на Съюза“.

<sup>115</sup> Точка 49.

Следователно за увредената от несъответствието на националното право с правото на Съюза страна остава да се позове на съдебната практика, произтичаща от решението от 19 ноември 1991 г., Francovich, C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428, като предяви иск за вреди срещу държавата<sup>116</sup>.

Запазвайки по този начин последователността на юриспруденцията на Съда, делото AMS, поставено в перспектива с делото Küçükdeveci, му дава възможност да развие един нов подход, очертавайки съществуването на два типа принципи или разпоредби в Хартата: от една страна, такива, които са (само)достатъчни (*достатъчни сами по себе си*), за да бъдат източник на субективно право и за да може правните субекти да се позоват на тях в един хоризонтален правен спор, и от друга страна, такива, които, за да породят своето действие, имат нужда да бъдат уточнени или прецизирани в разпоредби на правото на Съюза или на националното право<sup>117</sup>.

В това се състои сърцевината на решението по делото AMS и един от важните изводи, които може да бъдат направени и които се правят на основата на това решение, е, че то имплицитно утвърждава – по принцип – възможността за хоризонтално действие на някои разпоредби на Хартата. Това именно следва от разграничението между член 21, параграф 1, който прогласява принципа за недопускане на дискриминация въз основа на възраст („достатъчен сам по себе си, за да бъде източник на субективно право“), и член 27 от Хартата – разпоредба, която „взета самостоятелно, не е достатъчна, за да бъде източник на право за частноправни субекти, противопоставимо като такова“.

Същевременно, без да е разгледан изрично, Съдът косвено отхвърля отбелязания по-горе аргумент, според който чрез своя член 51, параграф 1, изречение 1 Хартата сама определя липсата на действие на основните права в отношенията между частноправни субекти, тъй като последните не фигурират сред адресатите на нейните разпоредби, посочени в член 51, параграф 1.

По този начин това решение се явява важна стъпка в разглеждането на въпроса за хоризонталното действие на общите принципи на правото на ЕС и на основните права, прогласени от Хартата. Остава да се изчака, за да се разбере дали Съдът ще разпростре хоризонталното непосредствено действие и по отношение на други общи принципи на правото. И дали ще намери за необходимо, без да става участник в доктринални дискусии, да пристъпи към обсъждане на догматичните основи на такова хоризонтално непосредствено действие.

Защото – освен всичко друго – разглежданият тук въпрос има две страни, тъй като освен на субективни права, в случай на хоризонтално действие, тези норми на първичното право се явяват и източник на задължения

<sup>116</sup> Точка 50.

<sup>117</sup> Вж. точка 47 от решението.

за индивидуални правни субекти. Това сблъсква последиците от хоризонтално действие с принципа за правна сигурност<sup>118</sup>.

В заключение може да констатираме, че разгледаните решения (и преди всичко решението по делото AMS) дават отговор на някои въпроси, които на свой ред повдигат редица други. Съдът със сигурност ще бъде призван да търси тяхното разрешение в бъдеще.

Ето защо може би няма смисъл да си поставяме въпроса дали съдебната практика е призвана да се развива. Отговорът по принцип е очевидно положителен. Рано или късно Съдът ще трябва да се занимае и с разликата между „принцип“ и „право“, която прави самата Харта (вж. например член 51, параграф 1, изречение второ и член 52, параграфи 4 и 5). Това, разбира се, е само едно възможно направление, в което да се развива практиката. В случая AMS Съдът не се е основавал на това разграничение. А и невинаги е лесно то да бъде направено, още повече че в случая член 27 говори за „право“ на информиране и консултиране<sup>119</sup>.

Накрая трябва да констатираме със съжаление, че съгласно данните, с които разполагаме за двата „френски“ случая – Dominguez и AMS, – запитващата юрисдикция нито е могла да осъществи съответстващо тълкуване на съответната националноправна норма, нито да „отстрани“ тази норма или да я „замести“ с норма от правото на ЕС. За правните субекти остава възможността да търсят обезщетение за вреди, претърпени вследствие нарушаването на права, които те черпят от правото на Съюза. Но има права, чието нарушаване не може да бъде заместено от паричното обезщетение.

В заключение следва да се кажат няколко думи и за решението от 19 април 2016 г., Dansk Industri (DI), C-441/14, EU:C:2016:278.

Става дума за преюдициално запитване, отправено от Върховния съд на Дания в производство по спор между частноправни субекти, имащо за предмет дължимостта на обезщетение при уволнение в размер на три месечни заплати в хипотеза, в която уволненият работник е навършил 60 години и има право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, дължима от работодателя, независимо че уволненият е останал на пазара на труда.

Основният въпрос, поставен от запитващата юрисдикция, е ситуиран в

<sup>118</sup> Както едно последващо дело – C-441/14, ни показва, запитващата юрисдикция приканва Съда да прецени досегашната си практика и да „претегли“ действието на принципа за недопускане на дискриминация въз основа на възраст с принципа за правната сигурност – също общ принцип на правото на Съюза, който е и един от фундаментите на принципа на правовата държава.

<sup>119</sup> На това особено се набляга в заключението на генералния адвокат. По този въпрос генералният адвокат стига до извода, че „надделяват доводите за причисляване на материалноправното съдържание на член 27 от Хартата към категорията на „принципите“ пред тези на категорията на „правата“. И че този член, „конкретизиран пряко и по същество с член 3, параграф 1 от Директива 2002/14, може да бъде изтъкван в спор между частноправни субекти с евентуалната последица националната правна уредба да бъде оставена без приложение“.

контекста на общия принцип на правото на Съюза за забрана на дискриминацията, основана на възраст. В това отношение Съдът е преутвърдил трайната си практика, според която източник на този принцип са различните международни инструменти и общите конституционни традиции на държавите членки. Той е конкретизиран от Директива 2000/78, но не произлиза от нея. От практиката на Съда следва също, че посоченият принцип, утвърден понастоящем в член 21 от Хартата, трябва да се счита за общ принцип на правото на Съюза. Макар самата Директива 2000/78 да не утвърждава въпросния общ принцип, за да може той да се приложи към ситуация като тази в главното производство, е необходимо тази ситуация да попадне в приложното поле на установената с директивата забрана за дискриминация. В това отношение е отбелязано, че като изключва по общ начин правото на специално обезщетение при уволнение за цяла категория работници, съответната националноправна разпоредба засяга условията за уволнението на тези работници по смисъла на член 3, параграф 1, буква а) от директивата. От това следва, че разглежданата национална правна уредба попада в приложното поле на правото на Съюза, поради което и в приложното поле на общия принцип за недопускане на дискриминация, основана на възраст.

От по-съществен интерес са в случая разсъжденията на Съда във връзка с втория повдигнат от запитващата юрисдикция въпрос. Той е свързан с възможността общият принцип за недопускане на дискриминация на основание възраст да бъде претеглен спрямо принципите на правна сигурност и на защитата на оправданите правни очаквания и да се заключи по този начин, че следва да се даде предимство на тези два последни принципа пред първия.

Съдът отговаря отрицателно на този въпрос.

За да стигне до този отговор, той на първо място припомня постоянната съдебна практика, според която в случаите, в които трябва да разрешат спор между частноправни субекти на основата на националноправна уредба, която противоречи на правото на Съюза, националните юрисдикции са длъжни да осигурят съдебната защита, която произтича за правните субекти от разпоредбите на правото на Съюза, и да гарантират пълното им действие.

Припомнено е многократно повтаряното положение, че произтичащото от дадена директива задължение за държавите членки да постигнат предвидения в нея резултат тежи върху всички органи на държавата, включително върху съдебните органи в рамките на тяхната компетентност. От това следва, че когато прилагат националното право, националните юрисдикции, от които се изисква да го тълкуват, са длъжни да приложат признатите от това право методи за тълкуване, за да може, доколкото е възможно, да го тълкуват в светлината на текста и целите на разглежданата директива, за да постигнат предвидения в нея резултат. Разбира се, това задължение е ограничено от общите принципи на правото и не може да служи за основа на тълкуване *contra legem* на националното право. Важно

е обаче да се има предвид, че изискването за съответстващо тълкуване включва и задължението за националните юрисдикции при необходимост да изменят постоянната съдебна практика, ако тя се основава на тълкуване на националното право, което е несъвместимо с целите на директивата.

В случай че запитващата юрисдикция смята, че се оказва невъзможно да осигури съответстващо тълкуване на разглежданата национална разпоредба, тя е длъжна да не прилага тази разпоредба.

Нито принципите на правната сигурност и на защита на оправданите правни очаквания, нито възможността за частноправния субект да ангажира отговорността на съответната държава членка за нарушаване на правото на Съюза може да поставят под въпрос това задължение.

## **Приложение II: Тематичен преглед на практиката на Съда на ЕС в материята на защита на потребителя**

В основата на този преглед са въпроси, възникнали пред Търговската колегия на Върховния касационен съд във връзка с приложението на Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 г. относно неравноправните клаузи в потребителските договори, и по-специално във връзка със задължението за националния съд служебно да преценява неравноправния характер на договорните клаузи. В това отношение се отбелязва, че действащият у нас ГПК въвежда т.нар. ранна преклузия за възраженията на страните и че ако те не са се позовали на наличие на неравноправни клаузи, възниква въпросът в кой момент и в каква форма националният съдия трябва да ги уведоми, че счита дадена клауза за неравноправна. Във въззивното производство предвид забраната, предвидена в член 266 ГПК, за посочване на нови факти и доказателства в тази фаза, отново се поставя въпросът дали съдът следва да уведоми страните, че счита дадена клауза за неравноправна, и да им даде възможност да изразят становище. Въпросите, които възникват в касационното производство, са както на плоскостта на член 280, алинея 1, т. 2 ГПК, тъй като основание за допускане на касационно обжалване вече е и противоречие с акт на Съда на ЕС, а в случай на вече допуснато касационно обжалване – отново на плоскостта на възможността за служебно констатиране на неравноправния характер на дадена клауза и последиците от това – произнасяне по същество или връщане на делото на въззивния съд в противоречие с член 293, алинея 3 ГПК.

***Ето един опит за систематизиран отговор на тези въпроси на основата на практиката на Съда на ЕС***

*Първи въпрос: Правото на Съюза задължава ли/налага ли националният съдия да приложи служебно правото на Съюза относно защитата на потребителя, без потребителят да е оспорил неравноправната клауза?*

Отговорът на този въпрос е много ясен: да. В решението си от 27 юни

2000 г., Océano Grupo Editorial и Salvat Editores, C-240/98 до C-244/98, EU:C:2000:346, точка 26, Съдът е подчертал че:

„Целта, преследвана от член 6 на директива 93/13 на Съвета от 5 април 1993 г. относно неравноправните клаузи в потребителските договори, която изисква от държавите членки да приемат разпоредби, според които неравноправните клаузи не обвързват потребителите, не би могло да бъде постигната, ако самите потребители са задължени да повдигнат въпроса за неравноправния характер на тези клаузи“.

Съдът е разширил своята юриспруденция в решението от 4 юни 2009 г., Pannon GSM, C-243/08, EU:C:2009:350, относно естеството на характера – спорен или безспорен (*contentieux ou gracieux*) – на процедурата, като подчертава, че:

„[...] специфичните характеристики на съдебното производство между продавача или доставчика и потребителя, което протича съгласно националното право, не може да представляват фактор, който би могъл да засегне правната защита, от която се ползва потребителят по силата на разпоредбите на директивата“ (точка 34).

По тази причина Съдът в случая изтъква изискването, според което:

„[...] националният съд е длъжен да разгледа служебно неравноправния характер на договорна клауза, когато са налице необходимите за това правни или фактически обстоятелства. Когато счете такава клауза за неравноправна, той не я прилага, освен ако потребителят се противопостави на това“ (точка 35).

Съдът е повторил изискването за извършването *ex officio* на анализ на въпросната клауза и в решението от 30 май 2013 г., Erika Jörös, C-397/11, EU:C:2013:340, точка 49. Нещо повече, в това решение Съдът е разгледал и въпроса дали Директива 93/13 трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, която служебно констатира неравноправния характер на договорна клауза, може да разгледа дали е необходимо да се отмени договорът на това основание, при положение че според вътрешните процесуални норми исковите, целящи установяване на невалидността на неравноправни договорни клаузи, са от компетентността на друг правораздавателен орган. По този въпрос Съдът е приел, че националната юрисдикция, която служебно констатира неравноправния характер на договорна клауза, трябва, доколкото е възможно, да приложи вътрешнопроцесуалните си правила по такъв начин, че да се изведат всички последици от констатирането на неравноправния характер на клаузата, за да се постигне резултатът, определен в член 6, параграф 1 от директивата, и за да се увери, че потребителят не е обвързан от неравноправната клауза (вж. точка 49 и сл.).

От друга страна, СЕС се е произнасял многократно по отношение на служебното произнасяне относно неравноправния характер на дадена клауза и в рамките на производства по искания/заявления за издаване на заповед за изпълнение (т.е. в рамките на т.нар. заповедно производство). Така по дело C-137/08, VB Pénzügyi Lízing, Съдът е трябвало да отговори на въпроса дали когато страните не са направили искане в този смисъл, но националният съд сам е установил възможността дадена договорна клауза

да се окаже неравнопавна, може ли този съд служебно да проведе съдебно дирене, за да установи необходимите за тази преценка правни и фактически обстоятелства, въпреки че националното процесуално право допуска такава проверка само по искане на страните. На този въпрос Съдът отговаря положително:

„националният съд трябва служебно да събира доказателства, за да установи дали клаузата – с която се възлага изключителна териториална компетентност и която е включена в договора...“ (точка 56).

В случая заинтересуваната страна е възразила срещу заповедта за изпълнение. В решение от 14 юни 2012 г., *Banco Español de Crédito*, C-618/10, EU:C:2012:349, Съдът разширява юриспруденцията си, като уточнява, че:

„Директива 93/13 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която не дава възможност на съда в заповедното производство, макар да е установил наличието на всички необходими за това правни и фактически обстоятелства, да преценява служебно или на който и да е друг етап от производството неравноправния характер на клауза за мораторни лихви между продавач или доставчик и потребител, ако последният не подаде възражение“.

На решението по това дело – отново по повод на заповедното производство – Съдът широко се позовава в решението си от 18 февруари 2016 г., *Finanmadrid EFC*, C-49/14, EU:C:2016:98. В случая става дума за национална правна уредба, според която *Secretario judicial* е органът, чието разпореждане е процесуално изпълнително основание, което се ползва със сила на пресъдено нещо, поради което съдията не може да разгледа служебно в изпълнителното производство наличието евентуално на неравноправни клаузи в договора, въз основа на който е образувано заповедното производство.

Съдът е констатирал, че тази уредба, отнасяща се до реда и условията за прилагане на принципа на сила на пресъдено нещо в заповедното производство, не съответства на принципа на ефективност, доколкото прави невъзможно или изключително трудно в производствата, образувани по искове на търговци или доставчици срещу потребители, прилагането на защитата, която Директива 93/13 цели да предостави на потребителите. Поради това е прието, че тази директива не допуска правилото, което не позволява на сезирания съд да провери служебно в производството по изпълнение на заповед за плащане неравноправния характер на дадена клауза, когато сезираният със заявлението за издаване на заповед за плащане орган не е компетентен да извърши такава преценка.

*Втори въпрос: Трябва ли националният съд да информира, че възнамерява да се произнесе служебно по отношение на една клауза, считана за неправомерна, и трябва ли съдът да предостави на страните правото да се произнесат по този въпрос?*

Още в решението от 4 юни 2009 г., *Pannon GSM*, C-243/08,

EU:C:2009:350, Съдът дава известна идея относно отговора на този въпрос. В точка 33 на това решение се подчертава, че:

„при изпълнението на това задължение (т.е. да разгледа служебно този въпрос) обаче националният съд не е длъжен по силата на директивата да откаже да приложи разглежданата клауза, ако, след като е бил информиран за това от посочения съд, потребителят възнамерява да не се позовава на нейния неравноправен и необвързващ характер“.

Съдът се произнася още по-ясно/категорично по този въпрос в решението от 21 февруари 2013 г., *Banif Plus Bank*, C-472/11, EU:C:2013:88, в което в точки 29 и 31 подчертава, че принципът за състезателност, който е част от правото на защита – и по-общо – от изискванията за ефективна съдебна защита на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, така както е гарантирана от член 47 от Хартата, – трябва да бъде спазван от националният съд, когато решава спор въз основа на съображение, което е разгледано служебно. От това следва, че ако националният съд, след като установи въз основа на фактическите и правните елементи, с които разполага или които са му станали известни в резултат на служебно предприетите от него за тази цел мерки по събиране на доказателства, че дадена клауза попада в приложното поле на директивата, констатира след служебно извършената от него преценка, че клаузата има неравноправен характер, той е длъжен по принцип да уведоми за това страните по спора и да ги покани да обсъдят този въпрос при условията на състезателност по предвидения от националните процесуални разпоредби ред (точка 31).

*Трети въпрос: В кой момент и в каква форма националният съд трябва да информира страните по спора и да ги покани/да им даде възможност да се произнесат по възникналите съмнения?*

Съдът не се е произнесъл изрично по този въпрос.

Както току-що бе отбелязано, в точка 31 на решението по делото *Banif Plus Bank* Съдът е посочил/обяснил, че след като е констатирал – след служебно извършената от него преценка, – че дадена клауза има неравноправен характер, националният съд е длъжен по принцип да уведоми за това страните и да ги покани да обсъдят тези въпроси при условията на състезателност „по предвидения от националните процесуални разпоредби ред“.

За съжаление, от това решение не може да бъде извлечено ясно указание относно момента, в който националният съд трябва да информира страните по спора. В частта от решението, отнасяща се до спора по главното производство и преюдициалните въпроси, Съдът е констатирал в точка 14, че:

„в рамките на висящото пред него производство Районният съд Pest в качеството си на първоинстанционен съд уведомява страните, че счита въпросната клауза за неравноправна, и ги кани да изразят становището си по този въпрос“.

Според СЕС при тези обстоятелства следва да се приеме, че запитващата юрисдикция е спазила принципа за състезателност (точка 34). Струва ми се, че националният съдия може да информира страните по спора относно своите съмнения във всеки момент/етап на процедурата, така че да бъде нарушен принципът на състезателност и да не бъде засегната ефективността на защитата, предвидена от директивата в полза на потребителя.

Съдът е повторил тези принципи в решението си от 30 май 2013 г., *Dirk Frederik Asbeek Brusse и Katarina de Man Garabito*, C-488/11, EU:C:2013:341, точка 52 („[...] Принципът на състезателност поначало изисква националният съд, който е констатирал служебно неравноправния характер на дадена договорна клауза, да уведоми за това страните по спора и да им даде възможност да обсъдят този въпрос при условията на състезателност по предвидения от националните процесуални разпоредби ред“).

*Четвърти въпрос: може ли въззивната или касационната инстанция да се произнесе по този въпрос, въпреки че той не е повдигнат от първоинстанционния съд?*

По този въпрос Съдът се е произнесъл в решението си по делото *Erika Jögs*, C-397/11. С един от преюдициалните въпроси, поставени от запитващата юрисдикция, тя е поискала да се установи дали Директива 93/13 трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, сезирана в качеството си на въззивна инстанция по спор относно валидността на клаузи, включени в договор, сключен между продавач или доставчик и потребител въз основа на предварително съставен от продавача или доставчика формуляр, има право да разгледа неравноправния характер на спорните клаузи, ако основанийето за невалидност не е било предявено пред първата инстанция, при положение че съгласно националното право по принцип във въззивното производство не може да се вземат предвид нови факти или доказателства.

На този въпрос съдът отговаря така:

„Директива 93/13 трябва да се тълкува в смисъл, че след като национална юрисдикция, сезирана в качеството ѝ на въззивна инстанция, със спор относно валидността на клаузи, включени в договор, сключен между продавач или доставчик и потребител въз основа на предварително съставен от продавача или доставчика формуляр, има правомощието според вътрешните процесуални норми да разгледа всякакво основание за нищожност, което ясно следва от представените пред първата инстанция обстоятелства, и при необходимост – да промени в зависимост от установените факти квалификацията на правното основание, изложено, за да се установи невалидността на тези клаузи, тя трябва да направи преценка, служебно или като промени квалификацията на правното основание на искането, на неравноправния характер на въпросните клаузи предвид критериите на директивата“.

Трябва да се отбележи, че Съдът е констатирал в точка 24 от решението, че актът, с който се отправя преюдициалното запитване, не съдържа никакво указание по отношение на представянето от страните в глав-

ното производство на нови факти или доказателства във въззивното производство. Но тъй като в случая въззивният съд трябва служебно „да разгледа всяко основание за нищожност, което ясно следва от представените в първата инстанция обстоятелства“, Съдът е приел за възможно да отговори на поставения въпрос по начина, по който го е направил.

Трябва да се посочи, че все още не съществува решение, което разрешава въпроса в случаите, когато националното право не позволява във въззивното производство да се държи сметка за нови факти или доказателства. Същото важи и за случаите, когато става дума за касационно производство.

*Пети въпрос: Може ли националният съд да се произнесе по нищожността на една неравноплавна клауза, след като се е провела арбитражна процедура?*

По този въпрос Съдът се е произнесъл с решението от 26 октомври 2006 г., *Mostaza Claro*, C-168/05, EU:C:2006:675.

В случая става дума за абонаментен договор (за мобилен телефон), който съдържа арбитражна клауза, по силата на която всеки спор, отнасящ се до този договор, подлежи на разрешаване от арбитраж. Потребителят е направил възражения по съществото на спора, но не е оспорил, нито повдигнал въпроса за нищожността на арбитражната клауза. Впоследствие, след като спорът е разрешен в негова вреда, той е оспорил арбитражното решение пред запитващата юрисдикция, поддържайки, че неравноплавният характер на въпросната клауза води до нейната нищожност. Поставеният преюдициален въпрос се състои по същество в това дали защитата на потребителя, която осигурява Директива 93/13, включва и възможността една юрисдикция, сезирана с жалба срещу арбитражно решение, да прецени нищожността на арбитражна клауза и да отмени арбитражното решение по съображение, че това споразумение съдържа една неравноплавна клауза, при положение че потребителят се е позовал на тази нищожност в рамките на производството по обжалване, а не в рамките на арбитражното производство.

Съдът е напомнил най-напред постоянната си юриспруденция, съгласно която по силата на процесуалната автономия процесуалните правила, предназначени да гарантират правата, които правните субекти (страните в процес) черпят от правото на Съюза, се определят от вътрешния правен ред на държавите членки. Тези правила обаче не трябва да са по-неблагоприятни от прилаганите към подобни вътрешни положения (принцип на равностойност), нито да са определени така, че да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност).

По-нататък Съдът разяснява, че защитата, която директивата предоставя на потребителите, обхваща и случаите, в които потребителят, който е сключил с продавача или доставчика договор, съдържащ неравноплавна клауза, не се позове/не изтъкне неравноплавния характер на клаузата – би-

ло защото не познава своите права, било защото е разубеден да предяви тези права, – за да избегне разносните, до които едно съдебно производство би довело. При тези условия целта, преследвана от член 6 на директивата, който изисква от държавите членки да предвидят необвързване на потребителите от неравноправни клаузи, не би могло да бъде постигната, ако юрисдикцията, сезирана с искане за отмяна на едно арбитражно решение, би била възпрепятствана да извърши оценка/преценка на валидността на това решение единствено поради обстоятелството, че потребителят не е изтъкнал, не се е позовал на нищожността на арбитражната клауза в рамките на арбитражното производство. Един такъв пропуск от страна на потребителя не би могъл в никакъв случай да бъде компенсиран чрез иск на субекти, които са трети лица по отношение на договора. Системата на специална защита, създадена от директивата, ще бъде в крайна сметка компрометирана (точки 29–31).

Съдът заключава в отговор на преюдициалния въпрос:

„че директивата трябва да бъде тълкувана в смисъл, че включва възможността за една национална юрисдикция, сезирана с искане/жалба за отмяна на едно арбитражно решение, да извърши преценка на нищожността на една арбитражна клауза и да отмени това решение по съображение, че тази клауза е неравноправна, въпреки че потребителят е изтъкнал това основание за нищожност не в рамките на арбитражното производство, а единствено в производството по отмяна“.

Съдът се произнася по този въпрос за втори път в решението от 6 октомври 2008 г., *Asturcom Telecommunicaciones*, C-40/08, EU:C:2009:615. В случая потребителят е останал изцяло пасивен в течение на съответните процедури. Той не е предизвикал и производство за отмяна на арбитражното решение с цел да оспори неравноправния характер на арбитражната клауза, така че това решение е придобило сила на пресъдено нещо. Независимо от това Съдът отново е решил, че директивата трябва да бъде тълкувана в смисъл:

„че национална юрисдикция, сезирана с молба за принудително изпълнение на ползващо се със сила на пресъдено нещо арбитражно решение, постановено без явяване на потребителя, е длъжна, когато са налице необходимите за това правни и фактически обстоятелства, да прецени служебно неравноправния характер на арбитражна клауза, съдържаща се в сключен между потребител и продавач или доставчик договор, доколкото съгласно националните процесуалноправни норми тя може да извърши такава преценка в рамките на сходни национални производства. Ако случаят е такъв, юрисдикцията следва да изведе всички произтичащи от тази последици съгласно националното право, за да гарантира, че посочената клауза не е обвързваща за потребителя“.

Съдът е преповторил и преутвърдил тази юриспруденциална линия в решението от 16 ноември 2010 г., *Pohotovost*, C-76/10, EU:C:2010:685, точка 51.

*Шести въпрос: може ли националният съд да спре служебно изпълнително производство, което е образувано на основание, различно от едно съдебно решение?*

Съдът се е произнесъл утвърдително по този въпрос.

По дело C-415/11, Mohamed Aziz, една банка е поискала плащане от своя клиент по ипотечен кредит на основание на заповед за плащане (разпореждане за изпълнение). Тъй като поканата за изпълнение е останала без отговор, банката е поискала образуването на принудително изпълнение. След като г-н Азиз не се явява пред съответната юрисдикция, тя разпорежда изпълнението. До лицето е изпратено разпореждане за изпълнение, но той нито предприема действия по изпълнение, нито подава възражение. Извършена е публична продажба и е определена дата за въвеждане на обявеното за купувач лице във владение на имота, а длъжникът е изгонен от жилището. Той обаче все пак предявява междуременно установителен иск с оглед обявяването на нищожността на клауза (15) от договора за ипотечен кредит, която според него е неравнопавна, а оттам – и на нищожността на изпълнителното производство. Юрисдикцията, сезирана с този иск, която е и сезиращата юрисдикция, подчертава, че ако кредиторът избере да се прибегне до принудително изпълнение върху ипотекиран имот, възможността да се изтъкне неравнопавността на една от клаузите на договора за кредит е силно ограничена, тъй като този въпрос се разглежда в последващо исково производство, което няма суспензивен ефект.

В решението по това дело от 14 октомври 2013 г., EU:C:2013:164, най-напред Съдът повтаря ориентацията на своята юриспруденция. Освен това той отбелязва, че:

„[Н]астоящият спор по главното производство се различава от тези, във връзка с които са постановени решенията по споменатите вече дела VB Pénzügyi Lizing (C-137/08) и Banco Español de Crédito (C-618/10), по обстоятелството, че по настоящото дело трябва да се определят задачите на съда в исковото производство, свързано с производство по принудително изпълнение върху ипотекиран имот, за да се осигури при необходимост полезното действие на постановеното в исковото производство решение, с което се обявява за неравнопавна договорната клауза, въз основа на която е издаден изпълнителният титул и следователно е образувано посоченото изпълнително производство“ (точка 49).

Съдът обаче подчертава, че:

„при липсата на хармонизация на националните механизми за принудително изпълнение основанията за подаване на възражение в рамките на принудително изпълнение върху ипотекиран имот и правомощията на съда в исковото производство, който е компетентен да се произнася по законосъобразността на договорните клаузи, въз основа на които е издаден изпълнителният титул, се уреждат във вътрешното право на държавите членки въз основа на принципа на процесуалната им автономия, но при условие тези правила да не са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни вътрешни положения (принцип на еквивалентност), нито да правят фактически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на потребителите от правото на Съюза (принципна ефективност)“ (точка 50).

В случая Съдът констатира, че „съгласно съответната национална процесуална система окончателното възлагане на ипотекиран имот на трето лице е неотменимо дори когато неравноправността на клаузата, оспорена от потребителя пред съда в исковото производство, води до нищожност на производството по принудително изпълнение“ (точка 57), и че подобна процесуална уредба може да накърни ефективността на защитата, която директивата цели да установи (точка 59).

**Своеобразен завършек на тази проблематика представлява решението** от 21 декември 2016 г., *Francisco Gutiérrez Naranjo* и др, C-154/15, C-307/15 и C-308/15, EU:C:2016:980. В основата на споровете в главните производства е включена в договори за потребителски кредити клауза, предвиждаща минимален процент, под който плаващата лихва по кредита не може да пада (т.нар. клауза за долен праг).

Сезиран с колективен иск за преустановяване, предявен от сдружение на потребители срещу няколко кредитни институции, Върховният съд на Испания, след като констатира неравноправността на съдържащите се в общите условия на сключени с потребители договори за ипотечен кредит клаузи за долен праг, обявява тези клаузи за недействителни (решение от 9 май 2013 г.). Същевременно Върховният съд приема, че съответните ипотечни кредити може да продължат да съществуват, и освен това ограничава обратната сила на последиците от обявяването на клаузите за долен праг за недействителни.

Именно съответствието на това ограничаване само за в бъдеще на реституционния ефект на констатацията за неравноправност на клаузите за долен праг с член 6, параграф 1 от Директива 93/13 съставлява съществуването на повдигнатите преюдициални въпроси. Полезно е да се напомни, че съгласно тази разпоредба „[д]ържавите членки определят изискването включените неравноправни клаузи в договори между потребители и продавачи или доставчици да не са обвързващи за потребителя при условията на тяхното национално право и че договорът продължава да действа за страните по останалите условия когато може да се изпълнява и без неравноправните клаузи“.

Съдът е отбелязал, че става дума за императивна разпоредба, чието предназначение е да замени формалното равновесие, което договорът установява между правата и задълженията на съдоговорителите, с действителното равновесие, което може да възстанови равенството между тях. Както следва от нейния член 7, параграф 1, Директива 93/13 задължава държавите членки да предвидят подходящи и ефективни мерки „за предотвратяване на употребата на неравноправни клаузи“ предвид естеството и значението на обществения интерес, на който се основава защитата на потребителите, намиращи се в положение на по-слабата страна спрямо продавачите или доставчиците. За да се постигне това, националният съд просто е длъжен да не прилага неравноправните клаузи, така че те да ня-

мат задължителна сила за потребителя, без да е овластен да променя съдържанието им<sup>120</sup>.

Трябва да се счита, че обявената за неравноправна договорна клауза като несъществуваща въобще, така че тя не може да има последици за потребителя, и установяването на нейната неравноправност по съдебен ред трябва поначало да води до връщането на потребителя в правното и фактическото положение, в което той би се намирал при липсата на тази клауза.

В случая Върховният съд е постановил с решението си от 9 май 2013 г., че констатациите за неравноправност на съответните клаузи за долен праг няма да засегнат нито споровете, окончателно решени със съдебно решение със сила на пресъдено нещо, нито извършените преди датата на това решение плащания и че следователно последиците от тази констатация, и по-специално правото на потребителя на възстановяване, се ограничават по силата на принципа на правна сигурност до недължимо изплатените суми, считано от тази дата.

В тази връзка Съдът на ЕС е отбелязал, че сам той вече е признал, че защитата на потребителя не е абсолютна. Както и че той вече е постановявал, че правото на Съюза не налага на националната юрисдикция да не прилага вътрешните процесуалноправни норми, които по-специално придават на дадено решение сила на пресъдено нещо, дори ако това би позволило да се отстрани допуснатото с въпросното решение нарушение на разпоредба от Директива 93/113<sup>121</sup>. Също съвместимо с правото на Съюза е и определянето на разумни преклузивни срокове в интерес на правната сигурност. Прилагането на такова правило обаче се отличава от ограничаването във времето на действието на тълкуването на дадена норма от правото на Съюза – нещо, което единствено Съдът може да постанови предвид основополагащото изискване за уеднаквено и общо прилагане на правото на Съюза.

При това положение определените от националното право условия, които визира член 6, параграф 1 от Директива 93/13, не може да накърняват същността на правото, което потребителите черпят от тази разпоредба. А ограничаването във времето – по силата на решението на Върховния съд – на правните последици от констатацията за недействителност на клаузите за долен праг води до принципно лишаване на всеки потребител, сключил преди тази дата договор, който съдържа такава клауза, от правото на пълно възстановяване на сумите, недължимо платени от него на съответната банка въз основа на тази клауза през периода, предшестваш датата на това решение.

<sup>120</sup> Вж. точки 55–57 от решението с позоваване на точки 63–65 от решението от 14 юни 2012 г., *Banco Español de Crédito*, C-618/10, EU:C:2012:349.

<sup>121</sup> Точка 68 от решението с позоваване на решението от 6 октомври 2009 г., *Asturcom Telecomunicaciones*, C-40/08, EU:C:2009:615, точка 37.

Ето защо, подчертава Съдът:

„74 [...] запитващите юрисдикции, които при решаването на споровете по главно-то производство са обвързани от тълкуването на правото на Съюза, дадено от Съда, са длъжни по собствена инициатива да не приложат ограничаването от Tribunal Supremo (Върховен съд) в решението му от 9 май 2013 г. на действието във времето, тъй като това ограничаване се оказва несъвместимо с посоченото право (вж. в този смисъл решения от 5 октомври 2010 г., Елчинов, C-173/09, EU:C:2010:581, точки 29–32; от 19 април 2016 г., DI, C-441/14, EU:C:2016:278, точки 33 и 34; от 5 юли 2016 г., Огнянов, C-614/14, EU:C:2016:514, точка 36, и от 8 ноември 2016 г., Огнянов, C-554/14, EU:C:2016:835, точки 67–70)“.

Изтъкнатото в цитираната точка 74 от решението Francisco Gutiérrez Naranjo се съдържа в решение, посветено на тълкуването на разпоредби от Директива 93/13. Това решение се вписва в проблематиката на отделно представената и разгледана тема относно неравноправните клаузи в потребителските договори. Но то е същевременно поредно подчертаване от страна на Съда на ЕС на задължението на националния съдия да откаже приложението на национална правна норма или на тълкуването, дадено от върховна съдебна инстанция, когато това ще доведе до резултат, противоречащ на правото на Съюза.

Един пример на коректно съобразяване с отбелязаната обвързаност на националните съдилища от тълкуването на правото на Съюза, дадено от Съда на ЕС, ни дава самата Търговска колегия на Върховния касационен съд в актуалната си практика в разглежданата материя. В решение от 7 юли 2016 г. по т. д. № 3686/2014 г., откриваме в синтезиран вид следното:

„Първоинстанционният и въззивният съд следят служебно за наличие по делото на фактически и/или правни обстоятелства, обуславящи неравноправност на клауза в потребителски договор. Когато констатира наличие на такива обстоятелства, съдът, разглеждащ делото по същество, е длъжен с оглед на принципа за състезателност да уведоми страните, че ще се произнесе по неравноправния характер на клаузата, като им даде възможност да изразят становище и да ангажират доказателства. Съдът не се произнася по неравноправния характер на клаузата, ако потребителят, след като е бил уведомен, се противопостави на това. Уведомяването на страните и даването на възможност за становище и доказателства се извършва от първата инстанция с доклада по делото, а при пропуск – по всяко време на висещността на производството пред първата или втората инстанция, като включително при необходимост се отменя определението за даване ход на устните състезания. Възражението на потребителя за неравноправния характер на договорна клауза не се преклудира с изтичането на срока за отговор на исковата молба по член 131 или член 467 ГПК и може да бъде наведено за първи път и във въззивното производство, като ограниченията по член 266 ТПК не се прилагат. Във връзка с възражението следва да се предостави възможност за становище на насрещната страна и за ангажиране на доказателства от всяка от страните“<sup>122</sup>.

<sup>122</sup> Така формулираното разбиране е – може да се каже – трайна съдебна практика. То е намерило място в решение № 232 от 5 януари 2017 г. по т. д. № 2416/2015 г., в решение № 237 от 20 януари 2017 г. по т. д. № 2927/2015 г. и др.

## Част II

# ПРЕКИ ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*доц. д-р Станислав Костов*

Член 19, параграф 1 ДЕС възлага на институцията Съд на ЕС осигуряването на спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите. Тази функция се осъществява посредством производства, изрично предвидени в Договорите.

Предмет на тази част са основните производства, които се развиват пред Съда и пред Общия съд на ЕС, като по-съществено внимание е отделено на производствата за установяване на нарушения на държавите членки, за отмяна на незаконосъобразни актове на производното право на ЕС и за обезщетение на вредите, причинени от ЕС, като производството за преюдициални заключения е предмет на самостоятелно разглеждане в част III. Преди това ще бъдат засегнати някои общи въпроси, свързани с компетентността на Съда на ЕС и с основните процесуални правила, приложими в преките производства пред него.

### **1. Компетентност на Съда на ЕС и основни процесуални правила в преките производства**

#### **1.1. Компетентност на Съда на ЕС**

##### ***1.1.1. Обща характеристика на компетентността на Съда на ЕС***

Две основни характеристики определят компетентността на Съда на ЕС. От една страна, тази компетентност е **задължителна**, тъй като не изисква, освен по изключение, предварителното съгласие на спорещите страни. От друга страна, компетентността на Съда на ЕС е **изключителна**, тъй като Договорите изрично му възлагат разглеждането на определени дела, като оставят всички останали случаи, свързани с прилагането на правото на ЕС, под юрисдикцията на националните правораздавателни органи.

Член 19, параграф 3 ДЕС гласи следното:

Съдът на Европейския съюз се произнася в съответствие с Договорите:

- а) по искове, подадени от държава членка, от институция или от физическо или юридическо лице;
- б) с преюдициални заключения, по искане на националните юрисдикции, относно тълкуването на правото на Съюза или относно действителността на актове, приети от институциите;
- в) в другите случаи, предвидени в Договорите.

По делата, посочени в буква „а“ на тази разпоредба, Съдът на ЕС осъществява **правораздавателни функции**, като решава правни спорове, свързани с изпълнение на задълженията на държавите членки и с контро-

ла за законосъобразност на дейността на институциите на ЕС, както и спорове, които са му възложени по силата на клауза за подсъдност.

Производствата, установени в букви „б“ и „в“ на член 19, параграф 3 ДЕС, са **безспорни**. За осигуряване на еднообразното прилагане и тълкуване на правото на ЕС от националните юрисдикции на Съда е възложено посредством производството за преюдициални заключения да осигури съдействие при тълкуването и преценката на валидността на правото на ЕС. Наред с това Съдът осъществява предварителен контрол за съответствието с Договорите на проекти за международни споразумения, сключвани от ЕС.

С влизане в сила на Договора от Лисабон беше премахната стълбовата структура на ЕС. Въпреки това се запазиха някои **ограничения на материалната компетентност** на Съда на ЕС. Така извън неговата компетентност остава областта на общата външна политика и политика на сигурност (член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 275, първа алинея ДФЕС), с изключение на контрола на законосъобразността на актовете, които предвиждат ограничителни мерки за физическите и юридическите лица (член 275, втора алинея ДФЕС). Определени аспекти на пространството на свобода, сигурност и правосъдие също не подлежат на контрол от страна на Съда на ЕС. Те са свързани с проверката на валидността на операции на полицията или на други правоприлагащи служби на държава членка, както и с изпълнение на задълженията на държавите членки за поддържане на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност (член 276 ДФЕС).

### ***1.1.2. Разпределение на компетентността между Съда и Общия съд***

След изменението на Протокол № 3 относно Статута на Съда на ЕС, който е неразделна част от Договорите, извършено с Регламент (ЕС, Евратом) 2016/1192 за прехвърляне на Общия съд на компетентността да разглежда като първа инстанция спорове между Европейския съюз и неговите служители<sup>1</sup>, считано от 1 септември 2016 г., **структурата на институцията Съд на ЕС обхваща два обособени съдебни органа – Съд и Общ съд**. Разпределението между тях на установената в член 19, параграф 3 ДЕС компетентност се осъществява съгласно член 256 ДФЕС и член 51 от Статута.

Общият съд разглежда като първа инстанция делата по:

- искове за обезщетяване на вреди, причинени от ЕС или от Европейската централна банка (член 268 във връзка с член 340 ДФЕС);
- искове съгласно клауза за подсъдност, която се съдържа в публично-или частноправен договор, сключен от ЕС или от негово име (член 272 ДФЕС);
- жалби за отмяна на актове на институциите, органите, агенциите и службите на ЕС, както и искове за установяване на противоправното им

<sup>1</sup> ОВ L 200, 26.07.2016 г., с. 137.

бездействие, подадени от физически или юридически лица (членове 263 и 265 ДФЕС във връзка с член 51 от Статута); жалби за отмяна на актове на институциите, органите, агенциите и службите на ЕС, както и искове за установяване на противоправното им бездействие, подадени от държавите членки (членове 263 и 265 ДФЕС във връзка с член 51 от Статута) срещу:

- решенията на Съвета съгласно член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС, с които той по изключение и при извънредна ситуация приема, че дадена държавна помощ е съвместима с вътрешния пазар;
- актовете на Съвета, приети съгласно регламент на Съвета относно мерките за търговска защита по смисъла на член 207 ДФЕС;
- актовете на Съвета, чрез които Съветът упражнява изпълнителни правомощия в съответствие с член 291, параграф 2 ДФЕС;
- спорове между Съюза и неговите служители (член 270 ДФЕС);
- спорове относно законосъобразността на решенията на отделения по жалбите, създадени по силата на регламенти, в конкретно определени в тях случаи.

Съдът, от една страна, е натоварен с контрола върху първоинстанционните актове на Общия съд (член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС). От друга страна, той се произнася като първа и единствена инстанция по следните дела:

- искове на Комисията или на държава членка за установяване на нарушение на Договорите (член 258, член 259 и член 260, параграф 3 ДФЕС);
- искове за осъждане на държава членка за неизпълнение на съдебно решение (член 260, параграф 2 ДФЕС);
- искове за установяване на неизпълнение от страна на държавите членки на задълженията им, произтичащи от Устава на Европейската инвестиционна банка и от Устава на Европейската система на централните банки (член 271, букви „а“ и „г“ ДФЕС);
- искове на държава членка относно спорове по предмета на Договорите, предявени срещу друга държава членка по силата на споразумение между тях (член 273 ДФЕС);
- жалби за отмяна на актове на институциите, органите, агенциите и службите на ЕС, както и искове за установяване на противоправното им бездействие, подадени от институциите, както и от държавите членки, с изключение на посочените по-горе три хипотези, при които делата са подсъдни на Общия съд (членове 263, 265, 269, член 271, букви „б“ и „в“ ДФЕС във връзка с член 51 от Статута, при съобразяване на членове 275 и 276 ДФЕС);
- преюдициални запитвания от национални юрисдикции (член 267 ДФЕС);
- искания за постановяване на становища за съвместимост с Договорите на проекти на международни споразумения, сключвани от ЕС (член 218, параграф 11 ДФЕС).

### 1.1.3. Спорове за подсъдност

Съгласно член 54 от Статута на ЕС при евентуален спор за подсъдност между Съда и Общия съд **окончателното решение принадлежи на Съда**. Когато Общият съд установи, че подадено дело е от компетентността на Съда, той го препраща на Съда. Ако въпреки това Съдът прецени, че делото следва да бъде разгледано от Общия съд, той му го препраща обратно, като Общият съд е длъжен да се произнесе. В случаите, когато двете съдилища са сезирани едновременно с искове или жалби с еднакъв предмет, окончателното решение също принадлежи на Съда. Така например, ако срещу даден акт е подадена жалба за отмяна от частноправен субект пред Общия съд и едновременно същият акт е атакуван от институция или държава членка пред Съда или по отношение на него е отправено преюдициално запитване за валидност, Общият съд следва да се десезира и да остави окончателното решение на Съда<sup>2</sup>.

Независимо от разпределението на подсъдността, ако Общият съд установи, че би било в интерес на доброто правораздаване при постановяване на своето решение Съдът да се запознае и с наведените от частноправния субект доводи, той му изпраща жалбата и приложените към нея документи<sup>3</sup>. Това обаче не означава, че физическите и юридическите лица може да встъпят в производството пред Съда<sup>4</sup>. Актът на Общия съд, с който се прекратява висящото пред него дело и то се препраща на Съда, не подлежи на обжалване<sup>5</sup>.

В случаите на спор за подсъдност окончателният акт на Съда е обвързващ за Общия съд (член 54 от Статута).

## 1.2. Общи процесуални правила в преките производства

Общите процесуални правила, приложими по преките искове, са установени в Статута на Съда на ЕС и в процедурните правилници на Съда и на Общия съд. Без да се търси каквато и да било изчерпателност, по-долу ще бъдат представени накратко някои от основните елементи на съдебното производство по преките искове, които попадат в правораздавателната компетентност на Съда на ЕС.

<sup>2</sup> Определение от 21 юни 1991 г., PTT Nederland и др./Комисия, T-42/91, EU:T:1991:31; определение от 1 февруари 1995 г., Société commerciale des potasses et de l'azote и Entreprise minière et chimique/Комисия, T-88/94, EU:T:1995:17; определение от 23 февруари 1995 г., Hanseatische Industrie/Комисия, T-488/93, EU:T:1995:38; определение от 16 ноември 1998 г., Antillean Rice Mills/Съвет, T-41/97, EU:T:1998:259.

<sup>3</sup> Определение от 13 декември 2007 г., Donnici/Парламент, T-215/07, EU:T:2007:393, точки 9–10, 12.

<sup>4</sup> Решение от 4 септември 2008 г., Gualtieri/Комисия, T-413/06 P, EU:T:2008:309, точки 22–25, 27.

<sup>5</sup> Ibid.

### **1.2.1. Фази на съдебното производство**

Съгласно член 20 от Статута съдебното производство се състои от **писмена и устна фаза**. По преките искове **писмената фаза е задължителна** и се изразява в представяне и размяна на процесуални документи между страните (искова молба/жалба, писмена защита на ответника, евентуално реплика и дуплика). Освен формалните реквизити исковата молба/жалбата следва да съдържа посочване на предмета на спора, изтъкнатите основания и доводи, кратко изложение на посочените основания и исканията на ищеца или жалбоподателя. В хода на производството не може да се въвеждат нови основания, освен ако те не почиват върху правни или фактически обстоятелства, установени по време на производството (член 127, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда – ППС). Писмената защита се подава в двумесечен срок от връчването на исковата молба/жалбата и задължително следва да съдържа изтъкнатите основания и доводи и исканията на ответника. При необходимост може да бъдат разменени реплика и дуплика, като сроковете за представяне на тези документи се определят от председателя на съответния съд.

**Устната фаза** се провежда след мотивирано искане на някоя от страните и включва провеждане на открито съдебно заседание и изслушване на заключението на генералния адвокат. Ако след размяната на процесуалните документи в писмената фаза се установи, че Съдът разполага с достатъчно данни, за да се произнесе, по предложение на съдията докладчик и след изслушване на становището на генералния адвокат Съдът може да реши да не се провежда открито съдебно заседание (член 76, параграф 2 ППС). Ако сметне, че делото не повдига нови правни въпроси, отново след изслушване на генералния адвокат Съдът може да прецени да реши делото без представяне на заключение на генералния адвокат (член 20, пета алинея от Статута).

**Съдебното решение** се обявява в открито съдебно заседание, като страните предварително биват уведомявани за неговата дата.

По искане на ищеца/жалбоподателя или на ответника, а по изключение – и служебно, председателят на Съда или на Общия съд може да реши дадено дело да бъде разгледано по реда за разглеждане на делата в **бързо производство**. Искането за това се подава отделно от исковата молба/жалбата. При разглеждане на делото в бързо производство писмената фаза се ограничава до едностранната размяна на процесуални документи, като подаването на реплика или дуплика се допуска само по изключение, ако съдът прецени, че това е необходимо. Ако се провежда устна фаза, датата на откритото заседание се определя непосредствено след представянето на писмената защита и се съобщава незабавно на страните.

### **1.2.2. Процесуално представителство**

Представителството на страните по делата пред съдилищата на ЕС е уредено в член 19 от Статута. Държавите членки и институциите се представляват от представител, назначен за всеки конкретен случай. Това са

или служители от правните служби на институциите, или правителствени служители, в зависимост от съответното структурно разпределение в националните правни системи. Физическите и юридическите лица се представяват от адвокат, който има правото да практикува пред юрисдикциите на съответната държава членка. Ако националното законодателство допуска това, университетските преподаватели се ползват с правата, предоставени на адвокатите.

Разпоредбите на член 119 от Процесуалния правилник на Съда (ППС) и на член 51 от Процесуалния правилник на Общия съд (ППОС) установяват **задължително процесуално представителство в преките производства**. То се явява абсолютна процесуална предпоставка за упражняването на правото на иск/жалба. Всеки процесуален документ (искова молба, писмена защита, реплика, дуплика и др.) следва да съдържа саморъчния подпис на адвоката или на представителя, освен ако е подаден чрез електронната платформа e-Curia<sup>6</sup>. Във връзка с това изискване секретариите на Съда и на Общия съд са длъжни да приемат само документи, които са подписани от представител или адвокат, и може да поискат да се представи образец от саморъчния подпис на адвокат или представител, при необходимост заверен, за да провери дали са спазени изискванията на процедурните правилници.

Според съдебната практика непредставянето на оригинала на исковата молба/жалбата, подписан от упълномощен за тази цел адвокат, не спада към формалните недостатъци, които може да бъдат отстранени от ищеца/жалбоподателя. Изискването за подписана от адвокат искова молба се счита за съществено изискване за форма и трябва да се прилага стриктно, така че неговото неспазване води до недопустимост<sup>7</sup>. Освен това обстоятелството, че в правото на Съюза **липсата на подпис на адвоката върху исковата молба/жалбата не е отстраним порок**, не поставя под въпрос правото на ефективни правни средства за защита. Стриктното прилагане на процесуалните правила отговаря на изискването за правна сигурност и на необходимостта да се избегне всяка форма на дискриминация или на произволно третиране при правораздаването. Макар редът за подаване на искиви молби/жалби и преклузивните срокове да ограничават правото на достъп до съд, това ограничение не засяга самата същност на основното право на ефективна съдебна защита, още повече че тези правила са ясни и не пораждаат особени затруднения при тълкуването<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> В този случай съгласно член 3 от решение на Общия съд от 14 септември 2011 г. за подаването и връчването на процесуални документи чрез приложението e-Curia подаденият чрез e-Curia процесуален документ се счита за оригинал, когато при подаването му са използвани потребителското име и паролата на представителя, като тази идентификация има значението на подпис върху съответния документ.

<sup>7</sup> Решение от 12 май 2016 г., Holistic Innovation Institute/Комисия, T-468/14, EU:T:2016:296, точка 31.

<sup>8</sup> Ibid., точка 33.

### **1.2.3. Езиков режим**

Език на производството може да бъде всеки един от официалните езици на ЕС. В преките производства принципът е, че **езикът на производството се избира от ищеца/жалбоподателя**. По изключение, когато ответник е държава членка, езикът на производството е нейният официален език. Промяна на принципното правило относно езиковия режим може да бъде разрешена от Съда или от Общия съд въз основа на съвместно искане на страните или по искане на една от тях.

Езикът на производството се използва при изготвянето на процесуалните документи и доказателствата към тях, при провеждането на откритото съдебно заседание и при изготвянето на протоколите от съдебните заседания и съдебните актове.

Езикът на производството не е задължителен при воденето на съдебното заседание от председателя на състава и при задаване на въпроси в откритото заседание от председателя, членовете на съдебния състав и генералния адвокат. Той не е задължителен за генералния адвокат, когато изготвя заключение по делото.

Работният език на Съда и на Общия съд е френски. Работният език се използва от службите на Съда на ЕС и при разискванията за постановяване на съдебния акт.

### **1.2.4. Разноски**

Производството пред Съда на ЕС е **безплатно** и по делата не се заплащат съдебни такси. Някои специфични разходи обаче подлежат на възстановяване. Това са разходите, които е било възможно да бъдат избегнати, когато предявяването на иска/жалбата представлява явна злоупотреба, прекомерните разходи за копиране и превод и разходите, свързани с отстраняване на нередовности при повтарящо се нарушение на процедурните правилници. Възстановяването на тези разходи се извършва от страната, която ги е предизвикала.

На възстановяване подлежат сумите, които се дължат на свидетелите и на експертите, както и **необходимите разноски**, направени от страните за целите на производството (пътните, дневните разноски и възнаграждението за един представител, юридически съветник или адвокат).

По общо правило **загубилата страна поема разноските**, ако другата страна е направила искане в този смисъл. Ако страните са загубили по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Юрисдикциите на ЕС обаче може да решат една от страните да понесе, наред със своите разноски, и част от разноските на другата страна, ако обстоятелствата по делото оправдават това.

Ако справедливостта изисква това, Съдът и Общият съд може да поставят страната, която е загубила делото, да понесе, наред с направените от нея разноски, само част от разноските на другата страна – или дори може да не осъдят тази страна да плати разноските на другата страна. Наред с това, с оглед на поведението на спечелилата страна по време на

процеса или преди образуването на съдебното производство, тази страна може да бъде осъдена да плати част или всички съдебни разноски по делото. Това правило се прилага най-вече, когато спечелилата страна необосновано или злонамерено е причинила разходи на другата страна.

Специфично за делата пред Съда на ЕС по преки иски е обстоятелството, че в акта, с който се слага край на производството, Съдът и Общият съд се произнасят как се разпределят разноските между страните, но **не определят и не присъждат техния размер**. Той се определя по споразумение между страните. Ако страните не успеят да се споразумеят по размера на разноските, заинтересуваната страна сезира съответната юрисдикция на ЕС с молба. Тази юрисдикция изпраща молбата за становище на другата страна, като определя срок за предоставяне на становището. След изтичането на този срок тя се произнася по размера на разноските с определение, което не подлежи на обжалване.

### 1.2.5. Встъпване

Съгласно член 40 от Статута **държавите членки и институциите** на Съюза може да встъпват във всички дела, които се разглеждат от съдилищата на ЕС, без да е необходимо да доказват правен интерес. С това право разполагат и органите, службите и агенциите на Съюза, както и **всяко друго лице**, ако може да докажат интерес от изхода на дело, което се разглежда от Съда или от Общия съд. Физическите и юридическите лица не могат да встъпват по дела между държави членки, между институции на Съюза или между държави членки, от една страна, и институции на Съюза, от друга.

Встъпването е допустимо само в подкрепа, изцяло или частично, на исканията на една от страните. То е **акцесорно** и встъпилата страна е обвързана от етапа, на който се намира производството към момента на встъпването.

## 2. Производство за установяване на нарушение на държава членка

### 2.1. Правна уредба и същност

Договорите предвиждат оригинално и непознато за федералните държави и международните организации производство, чиято основна цел е осъществяването на **съдебен контрол върху държавите членки при неизпълнение** на техните задължения, произтичащи от правото на ЕС. Това производство е в тясна връзка с уреденото в член 4, параграф 3 ДЕС задължение на държавите за лоялно сътрудничество.

Общата уредба на иска за установяване на нарушение на държава членка се съдържа в член 258 ДФЕС, който гласи:

Ако Комисията счита, че дадена държава членка не е изпълнила задължение, произтичащо от Договорите, тя издава мотивирано становище по този въпрос, след като е дала възможност на съответната държава да изложи своите съображения.

Ако съответната държава не се съобрази с това становище в срока, определен от Комисията, Комисията може да сезира Съда на Европейския съюз.

Две са съществените характеристики на това производство. На първо място, то има **обективен характер**, като за доказване на състава на нарушението е достатъчно да се установи задължение за държавата членка, произтичащо от правото на ЕС, и неизпълнението на това задължение. Това следва недвусмислено от установената съдебна практика, например решението срещу България за превишаване на пределните норми за замърсяване с фини прахови частици.

**Решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, С-488/15, EU:С:2017:267**

68. Всъщност предвидената в член 258 ДФЕС процедура се основава на обективната констатация за неспазване от страна на държава членка на задълженията ѝ по Договора за функционирането на ЕС или по акт от вторичното право [...].

69. Ето защо превишаването на пределно допустимите стойности е достатъчно, за да се приеме за установено неизпълнението на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея [...].

76. След като е обективно установено неспазването от страна на държава членка на задълженията ѝ по Договора за функционирането на ЕС или по акт от вторичното право, е без значение дали неизпълнението се дължи на волята на държавата членка, на която е вменено, на нейната небрежност или пък на евентуални технически трудности, с които се е сблъскала [...].

На следващо място, искът и постановеното въз основа на него съдебно решение, с което се установява нарушение на държавата членка, имат **установителен характер**. Това производство няма за предмет осъждането на държавата да извърши определени действия, нито санкционирането на допуснатото от държавата неизпълнение чрез налагането на каквито и да било имуществени санкции.

По изключение от този установителен характер на производството Договорът от Лисабон въведе разпоредбата на член 260, параграф 3 ДФЕС. Когато държава членка транспонира директива, тя е длъжна да изпрати на Европейската комисия националните мерки, приети за постигане на предвидения в директивата резултат. Ако държавата не изпълни това свое задължение, Комисията може да поиска от Съда, наред с установяването на нарушението, да осъди държавата да плати еднократна или периодична имуществена санкция. При определянето на размера на имуществената санкция се прилагат правилата, установени за иска по член 260, параграф 2 ДФЕС (вж. 3.5.)

Договорите предвиждат **специални правила**, които дерогират разпоредбата на член 258 ДФЕС относно досъдебната фаза, в областите относно контрола върху държавните помощи (член 108, параграф 2, втора алинея ДФЕС), сближаване на законодателствата (член 114, параграф 9 ДФЕС) и националната сигурност (член 348, втора алинея ДФЕС).

## 2.2. Понятие за нарушение

Член 258 ДФЕС определя обхвата на контрола, който Съдът осъществява. Държавата ще отговаря, ако „не е изпълнила задължение, произтичащо от Договорите“.

От това следва, че държавите са длъжни да изпълняват своите задължения, възникнали по силата на първичното право на ЕС. То обхваща ДЕС, ДФЕС и ДЕОАЕ, както и всички договори и актове на институциите, които ги изменят и допълват, Хартата на основните права на ЕС, както и общите принципи на правото на ЕС. Точният обхват на предвидените в първичното право задължения се определя от относимата практика на Съда на ЕС.

В практиката си Съдът тълкува член 258 ДФЕС разширително, поради което контролира и нарушенията на актовете на производното право<sup>9</sup>, както и неизпълнението на задълженията на държавите, произтичащи от международни споразумения, сключени от ЕС с трети страни<sup>10</sup>. Съдът изхожда от идеята, че в тези случаи нарушението представлява и нарушение на разпоредбата на първичното право, на основание на която е издаден съответният акт на институция или е сключен международен договор. Без значение е дали нарушената норма на правото на ЕС има директен ефект.

Изрично с член 271, букви „а“ и „г“ ДФЕС на Съда се възлага контрола върху изпълнение на задълженията на държавите членки, които произтичат от участието им в Европейската инвестиционна банка и в Европейската система на централните банки.

По отношение на обхвата на извършеното нарушение следва да се има предвид, че практически **всяко неизпълнение на задължения**, които правото на ЕС налага върху държавите, се счита за нарушение.

Нарушението може да бъде извършено както с **действие**, така и с **бездействие**<sup>11</sup>. Най-честите случаи засягат **нетранспонирането на директиви**. В тази хипотеза държавите отговарят както за неточното транспониране на директивата, така и за нетранспониране на директивата в предвидения от нея срок. Транспонирането на директивите не означава буквалното им възпроизвеждане в националните разпоредби. Съдът държи държавите членки да създават точна правна рамка, която да гарантира пълното прилагане на нормите на директивите по отношение на частноправните субекти<sup>12</sup>. Поради това невинаги е необходимо държавата да приеме нарочни мерки по транспонирането на директивата, ако самото национално право гарантира общ правен контекст, в рамките на който да се осигури

<sup>9</sup> Решение от 7 февруари 1973 г., Комисия/Италия, 39/72, EU:C:1973:13; решение от 4 април 1974 г., Комисия/Франция, 167/73, EU:C:1974:35; решение от 11 април 1978 г., Комисия/Нидерландия, 95/77, EU:C:1978:77; решение от 25 май 1982 г., Комисия/Нидерландия, 96/81, EU:C:1982:192.

<sup>10</sup> Решение от 25 февруари 1988 г., Комисия/Гърция, 194/85 и 241/85, EU:C:1988:95.

<sup>11</sup> Решение от 17 февруари 1970 г., Комисия/Италия, 31/69, EU:C:1970:10.

<sup>12</sup> Решение от 15 март 1990 г., Комисия/Нидерландия, 339/87, EU:C:1990:119.

реалното прилагане на директивата<sup>13</sup>. Освен за нетранспониране на директиви държавите членки отговарят и за неприемане на мерки по изпълнение на регламент<sup>14</sup>.

По отношение на случаите, в които националните нормотворчески органи поддържат **действаща национална разпоредба, която противоречи на правото на ЕС**, Съдът е категоричен, че по този начин се създава неясно правно положение спрямо частноправните субекти и държавата следва да отговаря за извършеното нарушение<sup>15</sup>. Няма значение дали противоречащата национална разпоредба се прилага на практика, нито дали националните съдилища в своята юриспруденция са осигурили нейната неприложимост<sup>16</sup>.

В рамките на производството за установяване на нарушение държавите отговарят и ако не са предприели необходимите **мерки за осигуряване на ефективността на правото на ЕС**. Това ще бъде така например, ако националното законодателство не предвижда същите санкции при нарушение на правото на ЕС, каквито са предвидени в случаите на нарушения на разпоредбите на националното право<sup>17</sup>, или ако държавата не е предприела адекватни мерки за предотвратяване на протести, които са довели до засягане на функционирането на вътрешния пазар<sup>18</sup>. Нарушение представлява и организиране от частноправен субект, който се намира под контрола на държавата, на кампания в подкрепа на национални стоки<sup>19</sup>.

По отношения на възможните нарушения, извършени от националните съдилища, за които държавата отговаря, такива са **неотправянето на преюдициално запитване**, когато съществува задължение за това (член 267, трета алинея ДФЕС), **явното неприлагане на материалното право на ЕС** и **явното несъобразяване на съдилищата с трайно установената практика на Съда на ЕС**.

### 2.3. Страни

Съгласно членове 258 и 259 ДФЕС **активно легитимирани** да предявят иска за установяване на нарушение на Договорите са единствено **Комисията** и **друга държава членка**. По очевидни политически причини предявяването на иска от държава членка е рядкост в практиката. Дори да се стигне до предявяването на такъв иск, съгласно разпоредбата на член 259 ДФЕС Комисията запазва водеща роля в досъдебната фаза на производството.

<sup>13</sup> Решение от 9 април 1987 г., Комисия/Италия, 363/85, EU:C:1987:196.

<sup>14</sup> Решение от 7 февруари 1973 г., Комисия/Италия, 39/72, EU:C:1973:13.

<sup>15</sup> Решение от 4 април 1974 г., Комисия/Франция, 167/73, EU:C:1974:35.

<sup>16</sup> Решение от 24 март 1988 г., Комисия/Италия, 104/86, EU:C:1988:171.

<sup>17</sup> Решение от 30 януари 1985 г., Комисия/Дания, 143/83, EU:C:1985:34; решение от 21 септември 1989 г., Комисия/Гърция, 68/88, EU:C:1989:339.

<sup>18</sup> Решение от 9 декември 1997 г., Комисия/Франция, C-265/95, EU:C:1997:595.

<sup>19</sup> Решение от 24 ноември 1982 г., Комисия/Ирландия, 249/81, EU:C:1982:402.

Останалите институции, органи, агенции и служби на ЕС, както и частноправните субекти не са надлежна страна в това производство. Единственото, което те могат да направят, е да отправят **сигнал или жалба** до Комисията, която обаче сама преценява дали да започне производството. В особените хипотези на член 271, букви „а“ и „г“ ДФЕС активната легитимация е предоставена на Управителния съвет на ЕИБ, респективно на Управителния съвет на ЕЦБ, които разполагат с правомощия със същия обхват, които са предоставени на Комисията в общия случай.

Комисията действа при **оперативна самостоятелност** при преценката си дали да сезира Съда. Това следва както от буквата на Договорите, така и от постоянната практика на Съда<sup>20</sup>. Затова Комисията не може да бъде надлежна страна в производство, което цели да се установи нейното неправомерно бездействие затова, че не е предявила иска по член 258 ДФЕС<sup>21</sup>. Комисията не е обвързана по никакъв начин от становището на сезиралите я субекти, като Общият съд приема, че тя е освободена от задължението да предоставя на частноправни субекти достъп до документите, свързани с предприетите действия в рамките на административната фаза, ако с това може да се засегнат възможностите за постигане на споразумение с държавата нарушител<sup>22</sup>.

**Ответник** по иска за установяване на неизпълнение на задълженията по Договора е винаги **държавата членка**, представлявана от нейното правителство, независимо кой от нейните органи е извършил нарушението. Съдът, подобно на останалите международни съдилища, възприема държавната власт като съвкупност и при преценката на отговорността на държавата не се влияе от мястото, което заема органът, нарушил правото на ЕС, в системата на разделение на властите. Той поддържа в постоянната си практика, че държавата ще отговаря, дори съответният орган да има **„конституционно независим характер“**<sup>23</sup>. В тази широка формулировка се включват органите на законодателната власт<sup>24</sup>, органите на изпълнителната власт, съдилищата, органите на местната власт (общини, провинции, автономни региони)<sup>25</sup>, частноправни субекти, когато административ-

<sup>20</sup> Решение от 14 февруари 1989 г., Star Fruit/Комисия, 247/87, EU:C:1989:58; решение от 27 ноември 1990 г., Комисия/Гърция, 200/88, EU:C:1990:422; решение от 29 септември 1998 г., Комисия/Германия, C-191/95, EU:C:1998:441; определение от 12 ноември 1996 г., SDDDA/Комисия, T-47/96, EU:T:1996:164.

<sup>21</sup> Решение от 14 февруари 1989 г., Star Fruit/Комисия, 247/87, EU:C:1989:58.

<sup>22</sup> Решение от 5 март 1997 г., WWF UK/Комисия, T-105/95, EU:T:1997:26; решение от 14 октомври 1999 г., Bavarian Lager, T-309/97, EU:T:1999:257.

<sup>23</sup> Решение от 5 май 1970 г., Комисия/Белгия, 77/69, EU:C:1970:34, решение от 9 декември 2003 г., Комисия/Италия, C-129/00, EU:C:2003:656.

<sup>24</sup> Решение от 5 май 1970 г., Комисия/Белгия, 77/69, EU:C:1970:34.

<sup>25</sup> Решение от 10 март 1987 г., Комисия/Италия, 199/85, EU:C:1987:115; решение от 14 януари 1988 г., Комисия/Белгия, 227/85 до 230/85, EU:C:1988:6; решение от 28 февруари 1991 г., Комисия/Германия, C-131/88, EU:C:1991:87; определение от 21 март 1997 г., Région wallonne/Комисия, C-95/97, EU:C:1997:184.

ни органи участват в тях (чрез назначаване на управителните органи, предоставяне на субсидии, определяне на основните насоки на дейността)<sup>26</sup>. Подобно тълкуване отговаря на същността на иска за нарушение на Договорите, разглеждан като един от механизмите за осигуряване на ефективността на правото на ЕС.

#### 2.4. Досъдебна фаза

Производството за установяване на нарушение на Договорите се развива в две последователни фази. За да бъде допустим искът пред Съда, задължително трябва да се премине през **предварителна фаза**, която се администрира от Комисията в качеството ѝ на пазител на Договорите. Тази досъдебна фаза е **задължителна**, независимо дали искът ще бъде предявен от Комисията, или от държава членка. Съгласно установената практика на Съда „с оглед на ролята ѝ на пазител на Договора Комисията единствена има компетентност да реши дали е целесъобразно да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка. Тя единствена е компетентна и да реши дали е целесъобразно да продължи досъдебната фаза на производството, като изпрати мотивирано становище, и също така има правото, но не и задължението в края на тази фаза да сезира Съда с искане той да констатира потенциалното неизпълнение“<sup>27</sup>.

Практиката показва, че в досъдебната фаза се разрешават по-голямата част от противоречията между Комисията и държавата, за която се твърди, че е извършила нарушение<sup>28</sup>.

В хипотезата на член 259 ДФЕС, ако държава членка счита, че друга държава членка не е изпълнила свое задължение, тя отнася въпроса до Комисията. След това досъдебната фаза протича по същество еднотипно, независимо от това кой ще сезира Съда, като Комисията не е длъжна да издаде мотивирано становище.

Договорите не предвиждат каквито и да било ограничения относно източниците, чрез които Комисията може да се информира за допуснатото от държава членка неизпълнение на нейните задължения. Най-често такава информация се получава чрез мониторинга, който администрацията на Комисията осъществява върху държавите членки, или чрез жалби от физически или юридически лица<sup>29</sup>. Във всеки случай Комисията може да осъ-

<sup>26</sup> Решение от 9 декември 1997 г., Комисия/Франция, С-265/95, ЕУ:С:1997:595.

<sup>27</sup> Решение от 21 януари 1999 г., Комисия/Белгия, С-207/97, ЕУ:С:1999:17, точка 24; решение от 16 юли 2015 г., Комисия/България, С-145/14, ЕУ:С:2015:502, точка 24.

<sup>28</sup> Вж. годишните доклади за дейността на Комисията относно контрола по прилагането на правото на ЕС от държавите членки ([https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law\\_bg](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_bg)).

<sup>29</sup> Проект на модел на жалба Комисията е публикувала в ОВ С 119, 30.04.1999 г., с. 5. Без да е задължително, може да се използва и електронният формуляр за подаване на жалба, достъпен на [https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_bg/](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_bg/).

ществи контакт с държавата членка, за да получи допълнителни разяснения и информация по твърдяното нарушение.

Формалният акт на Комисията, с който се открива досъдебната фаза на производството, се нарича **официално уведомително писмо**. Целта на този акт е да определи обхвата на твърдяното нарушение и да даде възможност на държавата членка да изрази своето становище по това нарушение. Разпоредбата на член 258 ДФЕС не определя срок за предоставяне на отговор на официалното уведомително писмо, поради което Комисията разполага със свобода на преценка относно продължителността на този срок. Във всеки случай съдебната практика изисква той да бъде разумен, което се преценява с оглед на особеностите на конкретния случай<sup>30</sup>.

С оглед на принципа на лоялното сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, е малко вероятно държавата членка да не предостави писмен отговор на официалното уведомително писмо. След получаването на този отговор Комисията в рамките на нейната широка свобода на преценка разполага с три възможности за действие.

На първо място, ако Комисията е удовлетворена от отговора на държавата, тя може да прекрати производството. От една страна, държавата може да предостави надлежна информация, от която да е видно, че твърдяното нарушение не е налице. От друга страна, тя може да се задължи да преустанови нарушението и Комисията да приеме този ангажимент.

На второ място, в резултат от разменената кореспонденция с държавата Комисията може да установи, че обхватът на нарушението е по-широк от посочения в официалното уведомително писмо. В този случай Комисията има право да отправи до държавата друг формален акт, който се нарича **допълнително официално уведомително писмо**, с което да се конкретизират и други допуснати от държавата нарушения. Широката оперативна самостоятелност, с която разполага Комисията, не създава каквито и да било ограничения относно броя на официалните уведомителни писма, сроковете за тяхното изпращане и уточненията на предмета на извършените нарушения. Показателен пример в тази връзка е развитието на досъдебната фаза по делото на Комисията срещу България относно географския обхват на специалната защитена зона „Калиакра“ и осъществените там инвестиционни проекти, установено в мотивите на съдебното решение.

#### **Решение от 14 януари 2016 г., Комисия/България, С-141/14, ЕУ:С:2016:8**

11. След жалби от Българското дружество за защита на птиците във връзка с недостатъчния географски обхват на СЗЗ „Калиакра“ и неблагоприятните последици от редица бизнес проекти за естествените местообитания и за местообитанията на някои видове птици, на 6 юни 2008 г. Комисията отправя официално уведомително писмо до Република България, в което я приканва да преустанови констатираните нарушения на задълженията ѝ по член 4, параграфи 1 и 2 от Директивата за

<sup>30</sup> Решение от 2 февруари 1988 г., Комисия/Белгия, 293/85, ЕУ:С:1988:40293/85, точка 14.

птиците по отношение на шест СЗЗ, в това число СЗЗ „Калиакра“. Тъй като не е удовлетворена от различните отговори, предоставени от Република България, на 1 декември 2008 г. Комисията ѝ изпраща второ официално уведомително писмо, в което изисква да бъдат преустановени нарушенията на задълженията ѝ по член 4, параграф 4 от Директивата за птиците и член 2, параграф 1 във връзка с член 4, параграфи 2 и 3 от Директива 2011/92 и приложение III към нея, доколкото тази държава членка е разрешила изграждането на множество вятърни генератори в границите на ОВМ „Калиакра“. На 30 януари 2009 г. Република България отговаря на тези писма, а след това няколко пъти изпраща допълнителна информация.

12. На 30 септември 2011 г. Комисията връчва на Република България трето, допълнително официално уведомително писмо, в което, от една страна, обединява двете предходни писма, и от друга, отправя нови искания във връзка с териториите на ОВМ „Калиакра“, СЗЗ „Белите скали“ и ТЗО „Комплекс Калиакра“. В това писмо се поставят две групи въпроси: за недостатъчния географски обхват на територията на СЗЗ „Калиакра“ и за въздействието на редица проекти върху СЗЗ „Калиакра“, СЗЗ „Белите скали“, ТЗО „Комплекс Калиакра“ и зоната, която е трябвало, но не е била класифицирана като СЗЗ според списъка на ОВМ.

На трето място, в резултат от отговора на официалното уведомително писмо или от допълнителните отговори на държавата Комисията може да издаде нов формален акт, който се нарича **мотивирано становище**. Изпращането на мотивираното становище също е задължителен етап на досъдебната фаза. Ако не издаде мотивирано становище, Комисията не може да започне съдебната фаза на производството чрез предявяването на иск за установяване на нарушение пред Съда, а ако го направи – искът ще бъде недопустим. Обхватът на нарушението, посочено в мотивираното становище, не трябва да е по-широк от посочения в официалното (или допълнителното) уведомително писмо.

Значението на мотивираното становище следва да се преценява в няколко аспекта. То се явява **абсолютна процесуална предпоставка** за упражняването на иска по член 258 ДФЕС. Предметът на иска е ограничен от посоченото в мотивираното становище. Поради това Комисията не може да иска установяване на нарушение, което не е изрично посочено в мотивираното становище. Така според съдебната практика „предметът на иска на основание член 258 ДФЕС за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка се определя с мотивираното становище на Комисията, поради което искът трябва да се основава на същите съображения и основания като мотивираното становище“<sup>31</sup>. Според Съда обаче това изискване не налага винаги да е налице пълно съвпадение на изложените твърдения за нарушение в разпоредителната част на мотивираното становище и в исковата молба, стига определеният в мотивираното становище предмет на спора да не е разширен или изменен<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Решение от 8 юли 2010 г., Комисия/Португалия, С-171/08, ЕУ:С:2010:412, точка 25, решение от 13 февруари 2014 г., Комисия/България, С-152/12, ЕУ:С:2014:82, точка 30; решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, С-488/15, ЕУ:С:2017:267, точка 37.

<sup>32</sup> Решение от 14 юли 2005 г., Комисия/Германия, С-433/03, ЕУ:С:2005:462, точка 28;

Мотивираното становище трябва ясно да посочи неизпълненото задължение, за да даде възможност на държавата членка или да изпълни това произтичащо от правото на ЕС задължение, или надлежно да изтъкне своите доводи в защита срещу изложеното от Комисията твърдение за нарушение<sup>33</sup>. Поради това Комисията не е длъжна да укаже в мотивираното становище мерките, които биха позволили отстраняването на последиците от твърдяното неизпълнение на задължения<sup>34</sup>. Държавата сама трябва да определи мерките, които следва да предприеме, за да отстрани последиците на извършеното неизпълнение. По изключение Комисията е длъжна да посочи в мотивираното становище конкретната мярка, която трябва да се приеме, само когато предмет на иска за неизпълнение на задължения, който тя възнамерява да предяви, е именно неприемането на тази мярка<sup>35</sup>.

На следващо място, с получаването на мотивираното становище държавата членка се поставя в забава. Мотивираното становище задължително съдържа **срок**, в рамките на който държавата трябва да преустанови нарушението. Значението на този срок ясно се вижда от решението по делото срещу България за замърсяването с фини прахови частици:

**Решение от 5 април 2017 г., Комисия/България, С-488/15, EU:C:2017:267**

40. От практиката на Съда следва също, че наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, посочен в мотивираното становище [...]. [...]

42. От практиката на Съда обаче следва също, че доколкото целта на иска по настоящото производство е да се констатира систематично и постоянно нарушение на член 13, параграф 1 от Директива 2008/50 във връзка с приложение XI към нея, представянето във фазата на производството пред Съда на допълнителни доказателства, които подкрепят твърдението, че нарушението е общо и трайно, поначало не може да бъде изключено [...].

43. Съдът в частност вече е имал повод да уточни, че в предмета на иск за неизпълнение на задължения от държава членка може да попадат и факти, настъпили след приемането на мотивираното становище, стига да са от същото естество и да съставляват същото поведение като посочените в това становище [...].

В мотивираното становище Комисията определя срока за преустановяване на нарушението **по целесъобразност** в зависимост от естеството на конкретното нарушение. С оглед на широката оперативна самостоятелност, с която разполага в досъдебната фаза, Комисията може да продължава този срок с изрично и конкретно изявление. При липсата на такова из-

---

решение от 10 ноември 2011 г., Комисия/Португалия, С-212/09, EU:C:2011:717, точка 27; решение от 13 февруари 2014 г., Комисия/България, С-152/12, EU:C:2014:82, точка 31.

<sup>33</sup> Решение от 2 юни 2005 г., Комисия/Гърция, С-394/02, EU:C:2005:336, точка 22; решение от 23 април 2015 г., Комисия/България, С-376/13, EU:C:2015:266, точка 55.

<sup>34</sup> Решение от 2 юни 2005 г., Комисия/Гърция, С-394/02, EU:C:2005:336, точка 21; решение от 23 април 2015 г., Комисия/България, С-376/13, EU:C:2015:266, точка 54.

<sup>35</sup> Решение от 23 април 2015 г., Комисия/България, С-376/13, EU:C:2015:266, точка 56.

рично изявление държавата членка не може да се позовава на нарушаване на принципа на оправданите правни очаквания. Показателен пример във връзка с това се среща по делото срещу България относно незакриването на общинските депа за неопасни отпадъци в нарушение на изискванията на Директива 1999/31/ЕО.

**Решение от 16 юли 2015 г., Комисия/България, С-145/14, EU:C:2015:502**

14. На 28 май 2013 г. Комисията изпраща административно писмо на Република България, в което отбелязва, че за да „приеме“ прогнозния график, представен от тази държава членка, трябва да има възможност да проследява напредъка по изграждането на новите депа чрез ясни междинни индикатори. Затова Комисията приканва държавата членка да предостави по-подробен график за изграждането на новите депа и за постепенното преустановяване на експлоатацията на депата, които не отговарят на изискванията на член 14 от Директива 1999/31. Институцията по-конкретно иска да ѝ бъдат съобщени индикативни времеви данни във връзка с изграждането на всяко ново депо, от които да личат в частност сроковете за сключване на договори за финансиране, за провеждане на обществени поръчки, за избор на изпълнители и оператори, за решенията по докладите по оценка на въздействието върху околната среда, за разрешителните процедури (включително издаване на разрешения за строеж), както и по-подробна информация за закриването на несъответстващите депа (решения за закриване, приключване на дейностите по закриване и пр.).

15. В отговора си от 1 юли 2013 г. Република България представя подробен график с индикативни данни за въвеждането в експлоатация на новите регионални депа. В него тя също така изрично отбелязва, че извеждането от експлоатация на старите, несъответстващи депа зависи изцяло от пускането в експлоатация на новите депа, и се ангажира да закрие последните несъответстващи депа най-късно до 2015 г.

26. Несъмнено е вярно, че в писмото си от 28 май 2013 г. Комисията споменава възможността да „приеме“ представения от Република България прогнозен график за привеждането на останалите депа в съответствие най-късно до юли 2015 г. и че тази институция не възразява срещу предоставената от държавата членка информация в отговор на искането ѝ в посоченото писмо. Това обаче не променя факта, че в нито един момент от досъдебната фаза на производството Комисията не е заявяла изрично на Република България, че ще „приеме“ прогнозния ѝ график, нито пък е уточнявала какви последици биха произтекли според нея от евентуалното приемане на този график.

27. Ето защо следва да се констатира, че Комисията не е предоставила на Република България конкретни и безусловни уверения, че е продължила определения в мотивираното становище срок до края на юни 2015 г. Следователно тази държава членка няма основание да се позовава в това отношение на принципа за защита на оправданите правни очаквания.

Мотивираното становище на Комисията не подлежи на обжалване с жалба за отмяна, тъй като **не представлява окончателен правно обвързващ акт** по смисъла на член 263 ДФЕС<sup>36</sup>. Само по себе си то не поражда права или задължения за държавите членки, нито задължава Комисията да сезира Съда. Ако държавата членка оспорва твърдяното нарушение, тя

<sup>36</sup> Решение от 1 март 1966 г., Lütticke/Комисия ЕИО, 48/65, EU:C:1966:8.

може да защити позицията си в рамките на съдебното производство. Според Съда Комисията не е компетентна да определи с мотивирано становище окончателно правата на дадена държава членка или да ѝ предостави гаранции за съответствието на определено поведение с правото на ЕС, тъй като тези права и задължения може да бъдат установени единствено с решение на Съда<sup>37</sup>.

Съдът трайно приема, че изпълнението на задължението от страна на държавата след изтичане на поставения срок не ограничава Комисията да предяви иска за установяване на нарушение<sup>38</sup>, като при подобни обстоятелства Комисията е свободна да прецени дали да не оттегли вече предявен иск<sup>39</sup>.

В случаите, когато Комисията е сезирана от държава членка и в тримесечен срок не издаде мотивирано становище, тази държава може сама да предяви иска. В практиката на Съда подобни хипотези са изключително ограничени<sup>40</sup>.

## 2.5. Съдебна фаза

По общо правило **доказателствената тежест се носи от ищеца**. Съгласно установената съдебна практика „[...]задължение на Комисията е да докаже наличието на твърдяното неизпълнение. Именно тя трябва да представи на Съда всички необходими доказателства, въз основа на които последният да провери дали е налице неизпълнение на задължения, без тя да може да се основава на някаква презумпция“<sup>41</sup>. Когато Комисията представи достатъчно доказателства, позволяващи да се установи истинността на фактите, настъпили на територията на държавата членка – ответник, последната следва да оспори подробно и по същество представената информация и произтичащите от нея последици<sup>42</sup>.

С оглед на спецификата на производството за установяване на нарушение, което предполага Комисията да докаже съществуването на задължение за държавата членка, произтичащо от правото на ЕС и неговото не-

<sup>37</sup> Решение от 29 септември 1998 г., Комисия/Германия, С-191/95, EU:C:1998:441, точка 45.

<sup>38</sup> Решение от 31 март 1992 г., Комисия/Италия, С-362/90, EU:C:1992:158; решение от 17 ноември 2005 г., Комисия/Белгия, С-22/05, EU:C:2005:701; решение от 27 ноември 2005 г., Комисия/Италия, С-525/03, EU:C:2005:648.

<sup>39</sup> Решение от 7 февруари 1973 г., Комисия/Италия, 39/72, EU:C:1973:13; решение от 18 март 1992 г., Комисия/Гърция, С-29/90, EU:C:1992:131.

<sup>40</sup> Вж. например решение от 4 октомври 1979 г., Франция/Обединено кралство, 141/78, EU:C:1979:225; решение от 16 май 2000 г., Белгия/Испания, С-388/95, EU:C:2000:244; решение от 16 октомври 2012 г., Унгария/Словакия, С-364/10, EU:C:2012:630.

<sup>41</sup> Решение от 25 май 1982 г., Комисия/Нидерландия, 96/81, EU:C:1982:192, точка 6; решение от 26 април 2007 г., Комисия/Италия, С-135/05, EU:C:2007:250, точка 26; решение от 6 октомври 2009 г., Комисия/Швеция, С-438/07, EU:C:2009:613, точка 49.

<sup>42</sup> Решение от 6 октомври 2009 г., Комисия/Швеция, С-438/07, EU:C:2009:613, точка 50.

изпълнение, държавата членка трябва да окаже съдействие на Комисията и да предостави исканата от Комисията информация. Това задължение настъпва по силата на принципа на лоялното сътрудничество, установен в член 4, параграф 3 ДЕС. Ако държавата не предостави необходимата информация, **доказателствената тежест се размества**.

Защитата на държавата членка срещу предявения иск може да се основава както на възражения, свързани с провеждането на досъдебната фаза, така и на възражения по същество. Няколко групи възражения традиционно се изтъкват от страна на държавите членки, с които те опитват да избегнат постановяване на решение за установяване на нарушение.

На първо място, държавата членка може да обоснове **процесуални нарушения** при провеждането на досъдебната фаза, които да доведат до недопустимостта на иска. Беше вече посочено, че Комисията следва да изпрати на държавата официално уведомително писмо и мотивирано становище, чийто предмет трябва да съвпада. Пример за такова несъвпадане в предмета се среща по делото срещу България относно незакритите депа за неопасни отпадъци. Предмет на досъдебната фаза на производството е неизпълнението на задължения относно закриването на съществуващи общински депа за неопасни отпадъци. Тъй като Комисията е предявила иска с предмет допуснато нарушение на член 14 от Директива 1999/31/ЕО, а член 14, буква „г“ от директивата се отнася до депата за опасни отпадъци, България поддържа, че искът е недопустим в частта, в която се твърди допуснато от нея неизпълнение на член 14, буква „г“ от директивата. Съдът констатира, че в писмената си реплика и в съдебното заседание Комисията сама оттегля иска си в частта, в която се отнася до неизпълнение от страна на Република България на задълженията ѝ по член 14, буква „г“ от директивата, и отхвърля иска в тази му част.

На следващо място, държавата членка може да се защити по същество, като твърди, че **искът е недоказан**. Пример за такава защита срещаме по делото срещу България относно начисляването на надбавки върху таксите за достъп до железопътната инфраструктура, в решението по което Съдът приема:

**Решение от 13 февруари 2014 г., Комисия/България, С-152/12, EU:С:2014:82**

77. От друга страна обаче, не може да се приеме за основателно твърдението на Комисията за нарушение на член 8, параграф 1 от Директива 2001/14.

78. Посочената разпоредба предвижда, че когато пазарът е в състояние да го поне-се, съответната държава членка може да начисли надбавки, за да постигне пълно възстановяване на причинените от управителя на инфраструктурата разходи.

79. Комисията обаче не е представила никакво конкретно доказателство, от което да е видно, че Република България е използвала предоставената с тази разпоредба възможност да начисли надбавки върху таксите за достъп.

Обективният характер на производството предполага, че Комисията следва да докаже произтичащо от правото на ЕС задължение за държава членка и неговото неизпълнение. Докато доказването на неизпълнението често е фактически въпрос, невинаги е отнапред ясно дали правото на ЕС

предвижда конкретно задължение за държавите членки. Така Съдът в решението си по делото срещу България относно възможностите за виртуален пренос в обратна посока на природен газ приема следното:

**Решение от 5 юни 2014 г., Комисия/България, С-198/12, EU:C:2014:1316**

33. В подкрепа на иска си Комисията поддържа, че член 14, параграф 1 и член 16, параграф 1 и параграф 2, буква „б“ от [Регламент (ЕО) № 715/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно условията за достъп до газопреносни мрежи за природен газ и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1775/2005] установяват задължение за предлагане на виртуален капацитет за обратен пренос на газ. Следва да се провери дали тези разпоредби наистина установяват подобно задължение.

34. Налага се констатацията, че нито една от тези разпоредби не установява изрично задължение за предлагане на виртуален капацитет за обратен пренос на газ.

35. Комисията обаче твърди, че такова задължение произтича имплицитно от посочените разпоредби. В това отношение следва да се припомни практиката на Съда, съгласно която, както отбелязва генералният адвокат в точка 46 от заключението си, не бива да се дава тълкуване, което въпреки ясения и точен текст на разпоредбите на съответния законодателен акт на Съюза има за цел да поправи тези разпоредби и по този начин да разшири обхвата на произтичащите от тях задължения на държавите членки [...].

42. Следователно, както поддържа Република България и както отбелязва генералният адвокат в точка 34 от заключението си, понятието „максимален капацитет“, съдържащо се в член 16, параграф 1 от Регламент № 715/2009, се отнася единствено до физическия капацитет за пренос на газопреносните мрежи и не обхваща евентуалния виртуален капацитет за пренос, предлаган от оператора на преносната система.

48. От изложеното дотук следва, че член 16, параграф 1 от Регламента се отнася единствено до физическия капацитет за пренос на газопреносните мрежи, поради което от тази разпоредба не би могло да бъде изведено задължение за предлагане на виртуален капацитет за обратен пренос на газ.

52. От изложеното по-горе следва, че разпоредбите на член 14, параграф 1 и член 16, параграф 1 и параграф 2, буква „б“ от Регламент № 715/2009 не установяват задължение за предлагане на виртуален капацитет за обратен пренос на газ.

Съдът трайно отхвърля всякакви аргументи на държавите членки, които се основават на националното право, принципа на разделение на властите и конституционното разпределение на правомощията между различните държавни органи, особено при неизпълнение на задълженията на националните парламенти. Той приема, че **„държава членка не може да се позовава на разпоредби, практики или ситуации от вътрешния правен ред, за да оправдае неизпълнението на общностно задължение или неспазването на предвидения за това срок“**<sup>43</sup>. Поради това той не уважава възражения, които са свързани с променливост на законодателния процес<sup>44</sup>, прекъсване на законодателната работа<sup>45</sup>, разпускане на

<sup>43</sup> Решение от 2 август 1993 г., Комисия/Нидерландия, С-303/92, EU:C:1993:348.

<sup>44</sup> Решение от 5 май 1970 г., Комисия/Белгия, 77/69, EU:C:1970:34.

<sup>45</sup> Решение от 18 ноември 1970 г., Комисия/Италия, 8/70, EU:C:1970:94.

националния парламент<sup>46</sup>, особености на вътрешния правен ред, които са основание за неспазване на задълженията и сроковете, предвидени в директива<sup>47</sup>. Показателен пример в тази връзка е аргументацията на Съда по делото срещу България относно несъответстващите на правото на ЕС депа за неопасни отпадъци:

**Решение от 16 юли 2015 г., Комисия/България, С-145/14, EU:C:2015:502**

56. В настоящия случай не се оспорва, че макар в досъдебната фаза на производството и след това в изявленията си в производството пред Съда да признава, че към момента на изтичането на дадения в мотивираното становище срок несъответстващите депа в страната са продължавали да функционират, Република България поддържа, че е била в невъзможност да се съобрази със задължението за закриване на съществуващите несъответстващи депа в определения в Директива 1999/31 срок, който е изтичал около година и половина след датата на присъединяването ѝ към Съюза.

57. В това отношение от постоянната практика на Съда следва, че държавата членка не може да се позовава на положения от вътрешния ѝ ред, за да оправдае неспазването на задълженията и сроковете, предвидени в правото на Съюза [...].

58. По-конкретно, следва да се напомни, че задължението на държавите членки да предприемат всички необходими мерки за постигането на предписания от дадена директива резултат е правно обвързващо задължение, наложено от член 288, трета алинея ДФЕС и от самата директива. Това задължение да се вземат всички общи и специални мерки е наложено на всички органи на държавите членки, включително на органите на съдебната власт в рамките на техните правомощия [...].

59. Що се отнася до втория защитен довод на Република България – за спирането на плащанията от структурните фондове на Съюза по оперативна програма „Околна среда“, спомената в точка 38 от настоящото решение, достатъчно е да се констатира, че двете процедури не са взаимосвързани и че е можело да се предприемат поне временни мерки, за да се предотврати продължаващото функциониране на съществуващите несъответстващи депа.

60. Що се отнася до третия защитен довод – за произтичащите от защитата на здравето императивни изисквания, които били пречка дадена държава членка да преустанови експлоатацията на съществуващи депа, които не отговарят на изискванията на Директива 1999/31, преди да открие нови депа, следва да се напомни, че държавата членка не може да се позовава на собственото си противоправно поведение, за да оправдае допуснатото неизпълнение на задълженията си по член 14, букви „а“ – „в“ от Директива 1999/31. Както предвижда член 1 от директивата, тълкуван с оглед на съображение 6 от нея, депонирането на отпадъците в депа, които отговарят на изискванията на тази директива, е предвидено именно за да се защити здравето на човека. Следователно държавата членка не може да изтъква като довод това, че според нея така се опазва здравето на човека, за да оправдае липсата на прети мерки, чрез които да изпълни задълженията си по същата директива.

Съдът допуска аргументи на държавите членки, които се основават на **непреодолима сила**, но максимално ограничава възможностите за защита. Държавата може да се позове на непреодолима сила само в рамките на

<sup>46</sup> Решение от 10 декември 1968 г., Комисия/Италия, 7/68, EU:C:1968:51, решение от 21 юни 1973 г., Комисия/Италия, 79/72, EU:C:1973:70.

<sup>47</sup> Решение от 14 март 1996 г., Комисия/Италия, С-238/95, EU:C:1996:109.

периода, необходим на администрацията да преодолее съответните затруднения<sup>48</sup>. Нещо повече, при непреодолими и непредвидими трудности тя е длъжна да си сътрудничи с Комисията и да ѝ предложи разрешение на възникналите проблеми. В противен случай държавата не може да се позове на непреодолима сила<sup>49</sup>.

Държавата би могла да аргументира неизпълнението на своите задължения с обстоятелството, че **неизпълненият акт на производното право на ЕС е незаконосъобразен** (тоест са налице някои от основанията по член 263, втора алинея ДФЕС). Съдът не е склонен да уважава подобно възразение. Според него исковете по член 258 и по член 263 ДФЕС имат различна цел и се подчиняват на различни правила, като при липсата на изрична разпоредба в Договорите следва да се счита, че държава членка не може да се позове на незаконосъобразност на адресиран до нея акт в производството за установяване на неизпълнение на нейните задължения, произтичащи от същия акт<sup>50</sup>. Ако пък съответната норма е неясна, единственият механизъм на разположение ще бъде производството за преюдициални заключения<sup>51</sup>.

До настоящия момент Съдът не се е съобразил нито веднъж с възразение, основаващо се на **нарушение на Договорите от страна на друга държава членка**. Всъщност още от първите години на съществуването на интеграционните общности е установено, че Договорите не пораждат насрещни задължения за страните по тях, а създават особен правопорядък, за който не са приложими всички принципи на международното право<sup>52</sup>.

Съдът отхвърля и възразения, аргументиращи извършеното нарушение с **намаляване на последиците от вече извършено от друга държава нарушение**<sup>53</sup>. В такива случаи държавата може или да предяви иска по член 259 ДФЕС (след изчерпване на досъдебната фаза), или да сезира Европейската комисия, която да започне производството по член 258 ДФЕС.

Съдът трайно отхвърля възразенията на държавите членки, че **предимството на правото на ЕС и директният му ефект** осигуряват достатъч-

<sup>48</sup> Решение от 11 юли 1985 г., Комисия/Италия, 101/84, EU:C:1985:330.

<sup>49</sup> Решение от 4 април 1995 г., Комисия/Италия, С-348/93, EU:C:1995:95; решение от 27 юни 2000 г., Комисия/Португалия, С-404/97, EU:C:2000:345; решение от 22 март 2001 г., Комисия/Франция, С-261/99, EU:C:2001:179.

<sup>50</sup> Решение от 30 юни 1988 г., Комисия/Гърция, 226/87, EU:C:1988:354; решение от 27 октомври 1992 г., Комисия/Германия, С-74/91, EU:C:1992:409. От този принцип са допустими изключения в крайната хипотеза на нарушаване на конституционни принципи (вж. решение от 12 юли 1973 г., Комисия/Германия, 70/72, EU:C:1973:87; решение от 12 октомври 1978 г., Комисия/Белгия, 156/77, EU:C:1978:180).

<sup>51</sup> Решение от 14 декември 1971 г., Комисия/Франция, 7/71, EU:C:1971:121.

<sup>52</sup> Решение от 13 ноември 1964 г., Комисия ЕИО/Люксембург и Белгия, 90 и 91/63, EU:C:1964:80.

<sup>53</sup> Решение от 7 февруари 1973 г., Комисия/Италия, 39/72, EU:C:1973:13; решение от 25 септември 1979 г., Комисия/Франция, 232/78, EU:C:1979:215.

но гаранции за частноправните субекти при извършени нарушения на правото на ЕС. Особено показателна е следната аргументация на Съда:

**Решение от 24.03.1988 г., Комисия/Италия, 104/86, EU:C:1988:171**

9. Във връзка с това италианското правителство поддържа, че благодарение на две скорошни решения на италианския Конституционен съд въпросната разпоредба не поражда последици, които противоречат на общностното право. В първото от тези решения [...] Конституционният съд е приел, че поради предимството и директния ефект на общностното право националните съдилища може да считат за неприложим национален закон, който противоречи на общностното право. Във второто решение [...], постановено по въпрос за конституционност на член 19 от същия декрет-закон, който е предмет на това дело, Конституционният съд е разширил приложението на този принцип и по отношение на нормите, съдържащи се в тълкувателните решения на Съда. Италианското правителство посочва, че тези решения на Конституционния съд са довели до радикално нови концепции в италианския вътрешноправен ред, в резултат на които член 19 от декрета-закон не се прилага от националните съдилища, включително и от Касационния съд [...], на основание, че е несъвместим с общностното право. Поради тази нова концепция всеки национален закон за изменение на член 19 не би добавил нищо ново и ще представлява „рецепция“, едновременно ненужна и противоречаща на принципа за непосредствената приложимост на общностното право. [...]

12. Въпреки посочените от италианското правителство съдебни решения и въпреки че трябва да се признае, че развитието на практиката на италианския Конституционен съд е улеснило прилагането на принципите на директния ефект и предимството на общностното право във вътрешния правен ред, трябва да се отбележи, че спорната разпоредба все още е част от националното право. Както Съдът е постановявал многократно, предимството и директният ефект на разпоредбите на общностното право не освобождава държавите членки от тяхното задължение да отменят всички разпоредби, несъвместими с общностното право, тъй като тяхното оставяне в сила поражда двусмислено правно положение, доколкото оставя за сегнатите субекти в състояние на несигурност относно възможността им да се позоват на общностното право.

С оглед на целта на производството за установяване на нарушения на Договорите Съдът приема, че не е необходимо извършеното нарушение да поражда **негативни последици за вътрешния пазар**<sup>54</sup>.

## **2.6. Действие на съдебното решение**

Независимо че постановеното от Съда в рамките на производството решение е **установително**, то е **задължително за изпълнение** съгласно член 260, параграф 1 ДФЕС, който предвижда, че ако Съдът на Европейския съюз установи неизпълнение от държава членка на нейно задължение, което произтича от Договорите, тази държава е длъжна да предприеме необходимите мерки с оглед на изпълнението на решението на Съда на Европейския съюз.

Конкретните мерки зависят от естеството на неизпълнението. Съглас-

<sup>54</sup> Решение от 11 април 1978 г., Комисия/Нидерландия, 95/77, EU:C:1978:77.

но съдебната практика изпълнението на съдебното решение трябва да започне незабавно и да приключи във възможно най-кратки срокове<sup>55</sup>.

Решението на Съда, с което се установява нарушение на държава членка, има действие *inter partes*, поради което то **не поражда пряко права за частноправните субекти**. Във връзка с това установяването на нарушение на държава членка от Съда невинаги ще е достатъчно, за да се обоснове наличието на достатъчно съществено нарушение на държавата членка в производството за обезщетяване на причинените от нея вреди пред националните съдилища.

Договорите не предвиждат възможност за ограничаване на действието на съдебното решение във времето. Съдът допуска това, но приема, че подобно ограничаване не може да се основава само на финансовите последици, които възникват за дадена държава членка от съдебното решение. „Ограничаването на последиците на решението само въз основа на такива обстоятелства би намалило значително съдебната защита на правата на частноправните субекти, които произтичат от общностното право“<sup>56</sup>.

### 3. Производство за налагане на санкции на държавите членки при неизпълнение на съдебно решение

#### 3.1. Същност и правна уредба

След постановяването на съдебното решение по член 258 или член 259 ДФЕС, с което се установява допуснатото неизпълнение на държава членка, тя е длъжна да преустанови нарушението по силата на член 260, параграф 1 ДФЕС.

Първоначално Договорите не предвиждат възможност за налагане на санкции в случаите, когато държавата членка не се съобразява с установителното съдебно решение. С влизането в сила на Договора от Маастрихт през 1993 г. се въведе основание за налагане на санкция и специално съдебно производство за това. С Договора от Лисабон, в сила от 1 декември 2009 г., досъдебната фаза на това производство беше значително опростена.

Действащата уредба на иска за налагане на санкции на държава членка за неизпълнение на установително съдебно решение се съдържа в член 260, параграф 2 ДФЕС, съгласно който:

2. Ако Комисията реши, че тази държава членка не е предприела мерките за изпълнение на решението на Съда на Европейския съюз, тя може да сезира Съда на Европейския съюз, след като предостави възможност на тази държава да изложи

<sup>55</sup> Решение от 9 декември 2008 г., Комисия/Франция, С-121/07, ЕУ:С:2008:695, точка 21; решение от 4 юни 2009 г., Комисия/Гърция, С-568/07, ЕУ:С:2009:342, точка 51; решение от 4 юни 2009 г., Комисия/Гърция, С-109/08, ЕУ:С:2009:346, точка 14, решение от 10 септември 2009 г., Комисия/Португалия, С-457/07, ЕУ:С:2009:531, точка 38.

<sup>56</sup> Решение от 19 март 2002 г., Комисия/Гърция, С-426/98, ЕУ:С:2002:180, точка 42.

своите съображения. Комисията посочва размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, която тази държава членка трябва да заплати и която според нея е съобразена с обстоятелствата.

Ако Съдът на Европейския съюз установи, че въпросната държава членка не се е съобразила с неговото решение, той може да ѝ наложи заплащането на еднократно платима сума или на периодична имуществена санкция.

Настоящата процедура не засяга прилагането на член 259.

Съдът възприема производството по член 260, параграф 2 ДФЕС като „особено съдебно производство за изпълнение на съдебни решения, с други думи – като средство за изпълнение“<sup>57</sup>.

### 3.2. Предмет на иска

Искът по член 260, параграф 2 ДФЕС има **по-ограничен предмет** от иска за установяване на нарушение по член 258 или член 259 ДФЕС. С иска по член 260, параграф 2 ДФЕС се иска единствено установяване на неизпълнение на предходно съдебно решение, постановено в производството по членове 258 и 259 ДФЕС, и осъждане на държавата да плати съответната имуществена санкция. В този смисъл искът е **осъдителен**, но както ще видим по-долу, това само по себе си не означава, че ако установи твърдяното неизпълнение, Съдът винаги е длъжен да постанови осъдителен диспозитив, с който да наложи еднократна или периодична имуществена санкция.

### 3.3. Страни в производството

**Ищец** в производството е Европейската комисия, която в качеството си на „пазител на Договорите“ следи за спазването на задълженията на държавите членки, включително и това по член 260, параграф 1 ДФЕС. Съгласно третата алинея на член 260, параграф 2 ДФЕС искът може да бъде предявен и от друга държава членка.

**Ответник** в производството е държавата членка, която не е предприела необходимите действия за изпълнение на съдебното решение в производството по член 258 или член 259 ДФЕС.

### 3.4. Досъдебна фаза

След измененията с Договора от Лисабон досъдебната фаза на производството по член 260, параграф 2 ДФЕС се различава съществено от досъдебната фаза на производството за установяване на нарушения по член 258 ДФЕС. Държавите членки се обединиха около идеята за **ускоряване на производството** чрез премахване на стадия на мотивираното становище. Така, след като Комисията изпрати официално уведомително писмо до държавата членка и не е удовлетворена от нейната позиция, тя може директно да предяви иск пред Съда. И в това производство се прилага изискването, че исквата молба не може да има по-широк предмет от

<sup>57</sup> Решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция, С-304/02, ЕУ:С:2005:444, точка 92.

предмета на официалното уведомително писмо. Неизпълнението на установителното съдебно решение по членове 258 или 259 ДФЕС се преценява към момента на изтичането на срока, посочен в официалното уведомително писмо.

### 3.5. Съдебна фаза

Съдебната фаза протича по същия начин като съдебната фаза на производството по член 258 ДФЕС. Наличието на постановено решение по член 258 ДФЕС, с което се установява нарушение на държавата членка, се явява **абсолютна процесуална предпоставка** за упражняването на правото на иск по член 260, параграф 2 ДФЕС.

Наред с доказването на допуснатото неизпълнение на установителното съдебно решение, в исквата молба Комисията е длъжна да посочи **размера на еднократната и/или периодичната имуществена санкция**, която да бъде наложена на държавата членка.

В предложението си относно размера на имуществената санкция Комисията отчита **тежестта на нарушението, неговата продължителност и необходимостта да се гарантира възпиращият ефект на санкцията**. Размерът на санкцията се съобразява и с установения от Комисията **коефициент на платежоспособност** на съответната държава членка.

С **еднократна имуществена санкция** се санкционира неизпълнението на установителното съдебно решение от датата на неговото постановяване. Тя се определя в абсолютен размер в съдебното решение. **Периодична имуществена санкция** се налага, за да се санкционира бездействието на държавата да изпълни установителното съдебно решение, и продължава до момента, в който това решение бъде изпълнено. Ето как изглежда осъдителният диспозитив на съдебно решение по член 260, параграф 2 ДФЕС:

2. Френската република се осъжда да плати на Комисията на Европейските общности по сметка „Собствени средства на Европейските общности“ последователни глоби в размер на 57 761 250 евро за всеки шестмесечен период, считано от произнасянето на това решение, в края на който решението от 11.06.1991 г., Commission/France, цитирано по-горе, все още не е било изпълнено изцяло.
3. Френската република се осъжда да плати на Комисията на Европейските общности по сметка „Собствени средства на Европейските общности“ еднократна сума в размер на 20 000 000 евро<sup>58</sup>.

От цитираното съдебно решение следва, че Съдът може да наложи **едновременно** еднократна и периодични имуществени санкции. Според Съда налагането на двата вида имуществени санкции цели да осигури ефективността на правото на ЕС и прилагането на някоя от тях зависи от годността на всяка от тях да изпълни преследваната цел предвид обстоятелствата в конкретния случай.

<sup>58</sup> Решение от 12 юли 2005 г., Комисия/Франция, C-304/02, EU:C:2005:444.

Определянето на имуществената санкция е в пълната дискреция на Съда и той не е обвързан от предложението на Комисията нито по отношение на размера, нито по отношение на останалите условия като периодичност и др. Всъщност от буквалното тълкуване на член 260, параграф 2 ДФЕС следва, че Съдът не е обвързан от искането на Комисията и дори да установи неизпълнение на предходно съдебно решение, той **може да не наложи имуществена санкция**<sup>59</sup>.

### 3.6. Действие на съдебното решение

Незабавно след постановяването на решението, с което се установява неизпълнение на предходно установително съдебно решение, държавата е длъжна да преустанови нарушението и да плати наложените имуществени санкции. Съгласно член 280 ДФЕС решението на Съда има изпълнителна сила при условията на член 299 ДФЕС. От своя страна член 299 ДФЕС изрично **изключва възможността за принудително изпълнение** срещу държава членка. В подобна ситуация следва да се търси политическо решение на проблема.

## 4. Производство за отмяна на незаконосъобразен акт на институциите на ЕС

### 4.1. Същност и правна уредба

Съгласно постоянната практика на Съда на ЕС по отношение на актовете на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС действа **предположение за законосъобразност**<sup>60</sup>. То може да бъде оборено само в изрично предвидените в правото на ЕС случаи. Затова Договорите предвиждат възможност Съдът на ЕС да осъществява контрол за законосъобразност на актовете на производното право.

Установената в правото на ЕС система за контрол за законосъобразност върху актовете на институциите на ЕС може да бъде обобщена най-ясно чрез разбирането на самия Съд:

**Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625**

91. [...] Съюзът е правов съюз, в който актовете на неговите институции са обект на контрол за съответствие по-специално с Договорите, с общите принципи на правото, както и с основните права [...].

92. За тази цел посредством разпоредбите на членове 263 и 277, от една страна, и член 267, от друга страна, Договорът за функционирането на ЕС е установил завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да осигурят контрола за законосъобразност на актовете на Съюза, поверявайки го на съда на Съюза [...].

<sup>59</sup> Решение от 18 юли 2007 г., Комисия/Германия, C-503/04, EU:C:2007:432, точка 41.

<sup>60</sup> Решение от 15 юни 1994 г., Комисия/BASF и др., C-137/92 P, EU:C:1994:247, точка 48.

Основното пряко средство, чрез което съдилищата на ЕС гарантират законосъобразността на актовете, приети от институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, е **жалбата за отмяна**. Съществените елементи на производството за отмяна са уредени в членове 263 и 264 ДФЕС.

И Съдът, и Общият съд имат компетентност да разглеждат като първа инстанция жалби за отмяна на незаконосъобразни актове съгласно разпределението на тяхната компетентност, установено в член 51 от Статута на Съда на ЕС.

## 4.2. Процесуални предпоставки

За да бъде допустима предявена пред съдилищата на ЕС жалба за отмяна, следва да са налице предвидените в Договорите процесуални предпоставки, които ще бъдат разгледани по-долу.

### 4.2.1. Актове, които подлежат на отмяна

Съгласно член 263, първа алинея ДФЕС:

Съдът на Европейския съюз осъществява контрол относно законосъобразността на законодателните актове, на актовете на Съвета, на Комисията и на Европейската централна банка, с изключение на препоръките и становищата, както и на актовете на Европейския парламент и на Европейския съвет, предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни. Той контролира също така законосъобразността на актовете, издадени от органите, службите или агенциите на Съюза, предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни.

От тази разпоредба следва, че **на отмяна подлежат само актовете на производното право на ЕС**. Съдът на ЕС не е компетентен да се произнася относно актовете на първичното право и относно международните споразумения, сключени от ЕС или от негово име<sup>61</sup>. Не подлежат на отмяна и актовете на държавите членки, дори ако те са приети в рамките на Съвета<sup>62</sup>.

На отмяна подлежат само **правно обвързващите актове** на институциите, службите, органите и агенциите на ЕС. Такива са актовете, които пораждаат **задължителни правни последици, които може да засегнат интересите на жалбоподателя, като изменят съществено правното му положение**<sup>63</sup>. Член 263, първа алинея ДФЕС изрично изключва от приложното поле на жалбата за отмяна препоръките и становищата, приемани от институциите, които по определение нямат правно обвързващ характер (член 288, пета алинея ДФЕС).

<sup>61</sup> Решение от 9 август 1994 г., Франция/Комисия, С-327/91, EU:C:1994:305; решение от 10 март 1998, Германия/Съвет, С-122/95, EU:C:1998:94.

<sup>62</sup> Решение от 30 юни 1993 г., Парламент/Съвет и Комисия, С-181/91 и С-248/91, EU:C:1993:271.

<sup>63</sup> Решение от 26 януари 2010 г., Internationaler Hilfsfonds/Комисия, С-362/08 Р, EU:C:2010:40, точка 51.

На отмяна подлежи **всеки акт**, който има за цел да породи правни последици, **независимо от неговия характер или форма**<sup>64</sup>. Без значение е дали актът попада сред изброените в член 288 ДФЕС актове на производното право. Съдилищата на ЕС приемат, че за квалифицирането на обжалваните актове е уместно придържане към самата им същност, както и към намерението на техните автори. В тази връзка обжалваеми актове по принцип представляват мерките, които определят **окончателно становището на институцията в края на дадена административна процедура** и целят да произведат задължителни правни последици, които може да засегнат интересите на жалбоподателя, с изключение на междинните мерки, чиято цел е да подготвят окончателното решение, но нямат такива последици<sup>65</sup>.

От това следва, че не подлежат на отмяна **подготвителни**<sup>66</sup> и **потвърждаващи**<sup>67</sup> **актове**, доколкото не порождаат самостоятелно правно действие, вътрешните решения на институциите<sup>68</sup>, както и актовете, с които се сезира дадена юрисдикция<sup>69</sup>. В подобни случаи жалбата ще бъде недопустима. Недопустима ще бъде и жалба за отмяна, предявена срещу акт, чрез който Комисията се произнася по искане за откриване на производството за установяване на неизпълнение на държава членка, тъй като откриването на това производство е част от неговата предварителна фаза и не представлява акт на Комисията с правно обвързващ характер<sup>70</sup>.

Наред с това акт, с който само се **потвърждава** станало окончателно предходно решение, не подлежи на обжалване. Смисълът на това ограничение е да не се допусне възстановяване на срока за подаване на жалба срещу вече стабилизирани предходни актове<sup>71</sup>.

С оглед на обстоятелството, че всеки правно обвързващ акт подлежи на отмяна, в член 263 ДФЕС е направен опит да се очертае компетентността на Съда на ЕС според автора на акта. Може да се иска отмяна на законодателните актове (приети съвместно от Европейския парламент и Съвета в рамките на обикновената законодателна процедура или от всяка от тези две институции при специална законодателна процедура), останалите актове на Съвета, актовете на Комисията и на Европейската централна банка, актовете на Европейския парламент и на Европейския съвет, които

<sup>64</sup> Решение от 31 март 1971 г., Комисия/Съвет, 22/70, EU:C:1971:32.

<sup>65</sup> Internationaler Hilfsfonds/Комисия, C-362/08 P, EU:C:2010:40, точка 52.

<sup>66</sup> Решение от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264.

<sup>67</sup> Решение от 18 януари 1990 г., Maurissen и Union syndicale/Сметна палата, 193/87 и 194/87, EU:C:1989:185.

<sup>68</sup> Решение от 15 юни 1994 г., Комисия/BASF и др., C-137/92 P, EU:C:1994:247.

<sup>69</sup> Решение от 15 януари 2003 г., Philip Morris International и др./Комисия, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 и T-272/01, EU:T:2003:6.

<sup>70</sup> Решение от 1 март 1966 г., Lütticke/Комисия, 48/65, EU:C:1966:8.

<sup>71</sup> Определение от 6 октомври 2015 г., GEA Group/CXВП, T-545/14, EU:T:2015:789, точка 15.

пораждат правни последици за трети лица, както и всички правно обвързващи актове на органите, службите и агенциите на ЕС.

Договорите предвиждат **специална хипотеза на обжалване** на актове на органите на Европейската инвестиционна банка. Съгласно член 271, букви „б“ и „в“ ДФЕС жалба за отмяна може да бъде подадена срещу решенията на Съвета на гуверньорите и на Управителния съвет на ЕИБ.

При определяне на кръга актове, които подлежат на отмяна, следва да се имат предвид ограниченията по отношение на актовете в областта на външната политика съгласно член 275 ДФЕС, както и ограниченията в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателни въпроси съгласно член 276 ДФЕС и член 10 от Протокол № 36 относно преходните разпоредби.

#### **4.2.2. Правен интерес**

Допускането до разглеждане по същество на жалба за отмяна по принцип предполага наличието на правен интерес у жалбоподателя. В производството за отмяна по член 263 ДФЕС това е винаги вярно по отношение на жалбоподателите – частноправни субекти. В случаите, когато жалбата е подадена от някой от привилегированите жалбоподатели, посочени във втората алинея на член 263 ДФЕС, според установената съдебна практика **правото на жалба на институциите и на държавите членки не е обусловено от доказването на правен интерес**<sup>72</sup>. Въпреки това обаче дори и по отношение на привилегированите жалбоподатели основанието за произнасяне по подадени от тях жалби отпада, когато след отмяната или оттеглянето на обжалвания акт посочените държави членки или институции са постигнали целения с жалбите си резултат<sup>73</sup>.

Следното решение на Общия съд може да илюстрира подхода при преценката на правния интерес на частноправен субект.

##### **Решение от 19 март 2010 г., Gollnisch/Парламент, T-42/06, EU:T:2010:102**

Срещу г-н Bruno Gollnisch, член на Европейския парламент и регионален съветник в регион Rhône-Alpes (Франция), е образувано дознание, а впоследствие и наказателно производство от страна на френските компетентни органи относно някои негови изказвания на пресконференция, които се разглеждат като оспорване на престъпленията срещу човечеството, извършени от националсоциалистическия режим. По искане на друг член на Европейския парламент за защита на имунитета на г-н Gollnisch Европейският парламент приема решение, с което решава да не

<sup>72</sup> Решение от 5 септември 2012 г., Парламент/Съвет, C-355/10, EU:C:2012:516, точка 37; решение от 23 декември 2015 г., Парламент/Съвет, C-595/14, EU:C:2015:847, точка 20; решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, точка 53.

<sup>73</sup> Определение от 4 март 1997 г., Германия/Комисия, C-46/96, EU:C:1997:103, точка 6; решение от 29 април 2004 г., Италия/Комисия, C-372/97, EU:C:2004:234, точка 37, и решение от 24 ноември 2005 г., Италия/Комисия, C-138/03, C-324/03 и C-431/03, EU:C:2005:714, точка 25; решение от 23 декември 2015 г., Парламент/Съвет, C-595/14, EU:C:2015:847, точка 22.

защити имунитета и привилегиите на г-н Gollnisch. Впоследствие със свое решение френският Касационен съд приема, че за фактите, за които се обвинява г-н Gollnisch, не може да се образува наказателно производство. При тези факти, що се отнася до правния интерес на г-н Gollnisch да обжалва решението на Европейския парламент, Общият съд приема следното:

\*\*\*

60. Според постоянната съдебна практика правният интерес на ищеца или жалбоподателя трябва да съществува с оглед на предмета на иска или жалбата към момента на подаването му/й, тъй като в противен случай същият/същата би бил(а) недопустим(а). Освен това интересът на ищеца или жалбоподателя да получи удовлетворение трябва да продължава да съществува до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за постановяване на съдебно решение по същество [...].

61. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика основанието за постановяване на решение по същество по искане за отмяна е отпаднало, когато поради събитие, настъпило в хода на производството, жалбоподателят загуби интереса си от отмяната на обжалвания акт [...], в резултат на което отмяната на този акт вече не може сама по себе си да породи правни последици [...].

62. Освен това е прието, че ако интересът, на който се позовава ищец или жалбоподател, е свързан с бъдещо правно положение, той трябва да докаже, че накарняването на това положение е вече сигурно [...].

63. В хода на производството Cour de cassation приема, че фактите, за които е обвинен жалбоподателят, не може да доведат до образуване на производство. Така образуването срещу последния наказателно производство, което е причина за искането, довело до приемането на обжалваното решение, се прекратява окончателно.

64. При това положение отмяната на обжалваното решение не може сама по себе си да има правни последици. Всъщност вследствие на решението на Cour de cassation е изключено Парламентът да вземе ново решение за имунитета на жалбоподателя относно фактите, които са в основата на настоящия случай, тъй като Cour de cassation е решил, че тези факти не може да доведат до образуване на производство.

65. Следователно жалбоподателят вече няма интерес от отмяната на обжалваното решение и няма основание за постановяване на решение по същество по искането за отмяна.

### **4.2.3. Активно легитимирани страни**

Договорите уреждат изчерпателно субектите, които могат да предявят жалба за отмяна срещу акт на производното право на ЕС. След систематично тълкуване на втората, третата и четвъртата алинея на член 263 ДФЕС се разграничават **три основни групи надлежни жалбоподатели**.

#### *4.2.3.1. Привилегировани жалбоподатели*

Първата група обхваща така наречените привилегировани жалбоподатели. Това са **държавите членки, Европейският парламент, Съветът и Комисията**. Те могат да предявяват жалба за отмяна винаги, независимо от вида на акта (нормативен или индивидуален) и без да е необходимо да доказват правен интерес. Няма значение дали индивидуалният акт, чиято

отмяна се иска, е адресиран до привилегирвания жалбоподател, или не. Привилегирваните жалбоподатели имат право да сезират Съда на ЕС независимо от застъпваната от тях позиция в рамките на съответната процедура за приемане на актове. Без значение е позицията на държавата членка при гласуването в рамките на Съвета, както и позицията на институцията жалбоподател в рамките на процедурата за приемането на обжалвания акт<sup>74</sup>.

Възможността на държавите членки да предявяват жалба за отмяна се разглежда стриктно, като органите на местното самоуправление са изключени от групата на привилегирваните жалбоподатели. За да сезират Съда на ЕС, те следва да изпълнят изискванията, предвидени по отношение на непривилегирваните жалбоподатели<sup>75</sup>.

#### 4.2.3.2. Други институции и органи на ЕС

Втората група жалбоподатели включва **Сметната палата, ЕЦБ и Комитета на регионите**, които могат да предявят жалба само ако **актът**, чиято отмяна се иска, засяга **техните изключителни правомощия**. Обособяването на тази група жалбоподатели е в резултат от решението на Съда по делото Чернобил<sup>76</sup>, с което – въпреки мълчанието на ДЕИО в тогавашната му редакция – на Европейския парламент се признава активна легитимация в производството за отмяна. Това, което отличава тази група жалбоподатели от непривилегирваните жалбоподатели по член 263, четвърта алинея ДФЕС, е обстоятелството, че те могат да обжалват акта, независимо че не са негови адресати или не са пряко и лично засегнати от него, но за сметка на това този акт (индивидуален или нормативен) засяга техните изключителни правомощия.

В правото на ЕС е уредена и една хипотеза, при която Комитетът на регионите може да обжалва акт на производното право, макар че този акт не засяга неговите изключителни правомощия. Съгласно член 8, втора алинея от Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност Комитетът на регионите може да оспорва законодателни актове в случаите, когато ДФЕС предвижда консултация с Комитета при приемането на законодателния акт.

#### 4.2.3.3. Непривилегирвани жалбоподатели

Накрая, жалбата за отмяна може да бъде предявена и от физически или юридически лица при ограниченията, предвидени в четвъртата алинея на член 263 ДФЕС. Тази разпоредба в действащата ѝ редакция след добавянето на третото предложение с Договора от Лисабон гласи:

<sup>74</sup> Решение от 12 юли 1979 г., Италия/Съвет, 166/78, EU:C:1979:195; решение от 5 септември 2012 г., Парламент/Съвет, C-355/10, EU:C:2012:516, точка 38.

<sup>75</sup> Решение от 29 юни 1993 г., Гибралтар/Съвет, C-298/89, EU:C:1993:267.

<sup>76</sup> Решение от 22 май 1990 г., Парламент/Съвет, 70/88, EU:C:1990:217.

Всяко физическо или юридическо лице може да заведе иск съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея, срещу [актовете], които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконовни актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение.

Съдебната практика очертава обхвата на възможните хипотези, предвидени от тази разпоредба. Съдът приема следното:

**Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625**

55. От една страна, трябва да се приеме, че първите две части на член 263, четвърта алинея ДФЕС съответстват на предвидените преди влизането в сила на Договора от Лисабон в член 230, четвърта алинея от Договора за ЕО [...].

56. Като посочват „[актовете]“ най-общо, тези части имат предвид всеки акт на Съюза, който произвежда задължителни правни последици [...]. Така посоченото понятие обхваща актовете с общо приложение, от законодателно или друго естество и индивидуалните актове. Втората част на член 263, четвърта алинея ДФЕС уточнява, че ако физическото или юридическото лице, подател на жалбата за отмяна, не е адресат на обжалвания акт, допустимостта на жалбата зависи от условието жалбоподателят да е пряко и лично засегнат от акта.

57. От друга страна, Договорът от Лисабон добавя в член 263, четвърта алинея ДФЕС трета част, която смекчава условията за допустимост на подадените от физическите и юридическите лица жалби за отмяна. Всъщност тази част, без да поставя допустимостта на подадените от физическите и юридическите лица жалби за отмяна в зависимост от условието за лично засягане, предоставя този способ за защита по отношение на „подзаконовите актове“, които не включват мерки за изпълнение и засягат пряко жалбоподателя.

58. Що се отнася до понятието „подзаконовни актове“, от член 263, четвърта алинея, трета част ДФЕС следва, че неговият обхват е по-ограничен от този на понятието „[актове]“, използвано в член 263, четвърта алинея, първа и втора част ДФЕС, за да се квалифицират другите видове мерки, чиято отмяна може да бъде поискана от физическите и юридическите лица. Първото понятие не би могло, както правилно приема Общият съд в точка 43 от обжалваното определение, да обхваща всички актове с общо приложение, а се отнася до по-тясна категория актове от такова естество. Ако се възприеме обратното тълкуване, би се обезсмислило разграничението, проведено във втората и третата част на член 263, четвърта алинея ДФЕС, между термините „[актове]“ и „подзаконовни актове“.

#### *4.2.3.3.1. Актове, адресирани до жалбоподателя*

Хипотезата, при която адресат на акт на производното право на ЕС има право да го обжалва пред съдилищата на ЕС, не разкрива особени трудности. Правният ред на ЕС, за разлика от класическите международни организации, предвижда както права, така и задължения за частноправните субекти и те следва да имат възможност за защита срещу адресираните до тях правно обвързващи актове на институциите. Подобни хипотези възникват например за предприятие, което според Европейската комисия е нарушило картелната забрана, установена в член 101 ДФЕС, или забраната за злоупотреба с господстващо положение по член 102 ДФЕС. Решението на Комисията, с което се установява допуснатото нарушение и се налага глоба, подлежи на обжалване от неговия адресат.

#### 4.2.3.3.2. Актове, които не са адресирани до жалбоподателя, но го засягат пряко и лично

В тази хипотеза на съдебен контрол подлежат **както индивидуални, така и нормативни актове, включително и законодателни**, тоест такива, които са приети от Европейския парламент и/или Съвета в рамките на законодателна процедура. Що се отнася до индивидуалните актове, те трябва да имат за адресат лице, различно от жалбоподателя. Независимо дали става дума за индивидуален, или за административен акт, наред с правния си интерес, жалбоподателят трябва да докаже наличието на двете кумулативни предпоставки, установени в член 263, четвърта алинея ДФЕС, а именно че обжалваният акт го засяга пряко и лично. Без значение е дали обжалваният нормативен акт е регламент, или директива<sup>77</sup>.

Според установената съдебна практика удовлетворяването на условието за **пряко засягане** изисква съчетаването на два кумулативни критерия<sup>78</sup>. От една страна, актът на институцията трябва да **поражда пряко последици за правното положение на частноправния субект**, а от друга – да не оставя **никакво право на преценка** на своите адресати, на които е възложено изпълнението му, тъй като това изпълнение е напълно **автоматично** и произтича единствено от съюзната правна уредба, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер<sup>79</sup>. Налице е пряко засягане и когато възможността на адресатите да не зачетат разглеждания акт е чисто теоретична, тъй като тяхната воля да извлекат от него съответни последици не поражда никакво съмнение<sup>80</sup>.

Следователно актът засяга пряко жалбоподателя, ако съдържа изчерпателни правила, които сами по себе си са достатъчни и не изискват мерки по прилагането им<sup>81</sup>. Съдът по изключение приема, че въпреки липсата на изпълнителни мерки, приети на национално равнище, жалбоподателят може да бъде пряко засегнат, щом други фактори, сред които чисто теоретичната възможност да не се изпълни оспорваният акт, позволяват да се направи изводът за наличие на пряк интерес от негова страна<sup>82</sup>.

<sup>77</sup> Решение от 7 октомври 2009 г., Vischim/Комисия, T-420/05, EU:T:2009:391, точка 67.

<sup>78</sup> Решение от 10 септември 2009 г., Комисия/Ente per le Ville vesuviane и Ente per le Ville vesuviane/Комисия, C-445/07 P и C-455/07 P, EU:C:2009:529, точка 45.

<sup>79</sup> Решение от 5 май 1998 г., Dreyfus/Комисия, C-386/96 P, EU:C:1998:193, точка 43; решение от 10 септември 2009 г., Комисия/Ente per le Ville vesuviane и Ente per le Ville vesuviane/Комисия, C-445/07 P и C-455/07 P, EU:C:2009:529, точка 45; решение от 17 септември 2009 г., Комисия/Koninklijke Friesland Campina, C-519/07 P, EU:C:2009:556, точка 48.

<sup>80</sup> Решение от 10 септември 2009 г., Комисия/Ente per le Ville vesuviane и Ente per le Ville vesuviane/Комисия, C-445/07 P и C-455/07 P, EU:C:2009:529, точка 46.

<sup>81</sup> Решение от 23.04.1986 г., Les Verts/Парламент, 294/83, EU:C:1986:166.

<sup>82</sup> Решение от 10 септември 2009 г., Комисия/Ente per le Ville vesuviane и Ente per le Ville vesuviane/Комисия, C-445/07 P и C-455/07 P, EU:C:2009:529, точка 58.

Въз основа на тези критерии съдилищата на ЕС преценяват за всеки конкретен случай наличието на пряко засягане. Понякога правният анализ е съвсем лаконичен, например:

49. В конкретния случай [...] от член 2 от спорното решение следва, че нидерландските органи са били длъжни, без да разполагат дори с най-малкото право на преценка, да отхвърлят всяка молба за получаване на първоначално разрешение за СФА, по която няма произнасяне, като предприятията, които не се ползват от режима СФА към момента на приемане на решението от 11 юли 2001 г., не могат да се ползват от преходния режим.

50. При тези условия Първоинстанционният съд правилно приема, че спорното решение засяга пряко KFC<sup>83</sup>.

Разбирането на Съда относно понятието за **лично засягане** е установено още в най-ранната съдебна практика. По делото Plaumann във връзка с обжалване на решение на Комисията, с което се отказва разрешение на ФРГ частично да премахне митата за внос на пресни мандарини и клементини от трети страни, Съдът приема следното:

Обжалваното решение е адресирано до правителството на Федерална република Германия, като с него ѝ се отказва разрешение за частично премахване на митата за определени продукти, внос от трети страни.

Поради това обжалваният акт следва да се разглежда като решение, насочено към конкретен субект и пораждащо задължителни правни последици единствено за него. [...]

Субектите, които не са адресати на дадено решение, могат да твърдят, че са лично засегнати, само ако решението се отнася до тях поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин както адресата.

В случая спорното решение се отнася до жалбоподателя поради качеството му на вносител на клементини, т.е. поради търговска дейност, която може да бъде упражнявана по всяко време от всякакъв субект и следователно не индивидуализира жалбоподателя по същия начин както адресата на обжалваното решение.

По тези причини настоящата жалба за отмяна следва да се обяви за недопустима<sup>84</sup>.

Това изключително ограничително разбиране на Съда относно изискването за лично засягане е приложимо и след влизането в сила на Договора от Лисабон<sup>85</sup>.

В някои специфични случаи кръгът на активно легитимирани страни може да бъде допълнително ограничен. Така срещу решенията на Съвета на гуверньорите на ЕИБ жалби могат да подават само държавите членки, Комисията и Управителният съвет на ЕИБ (чл. 271, буква „б“), а срещу решенията на Управителния съвет на ЕИБ – само държавите членки и Комисията.

<sup>83</sup> Решение от 17 септември 2009 г., Комисия/Koninklijke Friesland Campina, C-519/07 P, EU:C:2009:556.

<sup>84</sup> Решение от 15 юли 1963 г., Plaumann/Комисия, 25/62, EU:C:1963:17.

<sup>85</sup> Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, C-583/11 P, EU:C:2013:625, точки 70 и 71.

#### 4.2.3.3.3. Подзаконов акт, който засяга жалбоподателя пряко и не включва мерки за изпълнение

Тази хипотеза изисква наличието на **три кумулативни условия**: обжалваният акт да е подзаконов, да не съдържа мерки за изпълнение и да засяга пряко жалбоподателя.

Съдът и Общият съд приемат, че понятието „подзаконов акт“ по смисъла на тази разпоредба трябва да се разбира като обхващащо **всеки акт с общо приложение, с изключение на законодателните актове**<sup>86</sup>. Актът има общо приложение, ако се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категории от лица, посочени общо и абстрактно<sup>87</sup>. Съгласно член 289, параграф 3 ДФЕС актът е законодателен, когато е приет в законодателна процедура, тоест или съвместно от Европейския парламент и Съвета в рамките на обикновената законодателна процедура, или от Съвета с участието на Европейския парламент, или от Европейския парламент с участието на Съвета.

На следващо място, според съдебната практика „[н]яма никаква причина „прякото засягане“, което се изисква по отношение на подзаконовите актове при третата хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС, да се тълкува различно от тълкуването на това понятие в рамките на втората хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС, а именно по отношение на актовете, които „пряко и лично“ засягат дадено физическо или юридическо лице“<sup>88</sup>. Следователно изискването за пряко засягане, предвидено в третата хипотеза на член 263, четвърта алинея ДФЕС, **има същото съдържание** като вече изясненото в 4.2.3.3.2.

Общите насоки, които дава Съдът относно определянето на третото кумулативно условие, а именно актът да не включва мерки за изпълнение, са следните:

**Решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия, С-274/12 Р, EU:С:2013:852** 27. [...] понятието „подзаконов актове [...] които не включват мерки за изпълнение“ по смисъла на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС следва да се тълкува с оглед на целта на тази разпоредба, която, както е видно от нейния генезис, се състои в това да се избегне положение, при което частноправният субект е принуден да наруши правото, за да получи достъп до съд. Когато обаче подзаконов акт има преки последици за правното положение на фи-

<sup>86</sup> Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, С-583/11 Р, EU:С:2013:625, точка 61; определение от 6 септември 2011 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, Т-18/10, EU:Т:2011:419, точка 56; решение от 25 октомври 2011 г., Microban International и Microban (Europe)/Комисия, Т-262/10, EU:Т:2011:623, точка 21; решение от 14 януари 2016 г., Tilly-Sabco/Комисия, Т-397/13, EU:Т:2016:8, точка 30.

<sup>87</sup> Определение от 8 април 2008 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия, С-503/07 Р, EU:С:2008:207, точка 71; решение от 25 октомври 2011 г., Microban International и Microban (Europe)/Комисия, Т-262/10, EU:Т:2011:623, EU:Т:2011:623, точка 23; решение от 14 януари 2016 г., Tilly-Sabco/Комисия, Т-397/13, EU:Т:2016:8, точка 31.

<sup>88</sup> Решение от 14 януари 2016 г., Tilly-Sabco/Комисия, Т-397/13, EU:Т:2016:8, точка 34.

зическо или юридическо лице, без да са необходими мерки за изпълнение, има опасност това лице да бъде лишено от ефективна съдебна защита, ако не разполага с възможност за пряко обжалване пред съда на Съюза, за да оспори законосъобразността на този подзаконов акт. Всъщност, когато липсват мерки за изпълнение, физическо или юридическо лице, дори да е засегнато пряко от въпросния акт, ще бъде в състояние да поиска този акт да бъде подложен на съдебен контрол едва след като е нарушило разпоредбите на този акт, като в хода на образуваното срещу него производство пред националните юрисдикции се позове на незаконосъобразността на тези разпоредби.

28. В това отношение следва да се уточни, на първо място, че когато подзаконов акт включва мерки за изпълнение, съдебният контрол за спазването на правния ред на Съюза се осигурява независимо от това дали посочените мерки са приети от Съюза, или от държавите членки. Физическите и юридическите лица, които поради посочените в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия за допустимост не може да обжалват пряко подзаконов акт на Съюза пред Съда на Съюза, са защитени срещу прилагането на такъв акт спрямо тях чрез възможността да оспорват включените в него мерки за изпълнение.

29. Когато изпълнението на посочените актове е от компетентността на институциите, на органите или на службите или агенциите на Съюза, физическите или юридическите лица могат да обжалват непосредствено пред юрисдикциите на Съюза актовете за прилагане при посочени в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия и съгласно член 277 ДФЕС те могат да изтъкнат в подкрепа на тази жалба незаконосъобразността на съответния основен акт. Когато това изпълнение е възложено на държавите членки, тези лица могат да се позоват на недействителността на съответния основен акт пред националните юрисдикции и да дадат повод на тези юрисдикции да се обърнат към Съда на основание член 267 ДФЕС с преюдициални въпроси [...].

30. На второ място, [...] за да се прецени дали подзаконов акт включва мерки за изпълнение, следва да се разгледа положението на лицето, което се позовава на правото на обжалване съгласно последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС. Следователно няма значение дали съответният акт включва мерки за изпълнение по отношение на други правни субекти.

31. На трето място, за да се провери дали оспорваният акт включва мерки за изпълнение, трябва да се вземе предвид единствено предметът на жалбата, и когато жалбоподател иска само частична отмяна на акт, при необходимост трябва да се вземат предвид единствено мерките за изпълнение, които тази част от акта евентуално включва.

Тези основни насоки са развити допълнително в практиката на Общия съд, който приема следното:

**Решение от 14 януари 2016 г., Tilly-Sabco/Комисия, T-397/13, EU:T:2016:8**

42. Макар от цитираната [...] по-горе съдебна практика да следва, че понятието „подзаконови актове“, които не включват мерки за изпълнение, трябва да се тълкува предвид целта на тази разпоредба, а именно да се гарантира ефективна съдебна защита, това не означава, че посоченото понятие трябва да се разглежда единствено с оглед на тази цел. Всъщност не е възможно произнасяне по обективен критерий за допустимост – а именно условието за наличие на подзаконов акт, който включва мерки за изпълнение – като се отговори само на въпроса дали жалбоподателят разполага с ефективна съдебна защита.

43. Предвид формулировката на третата хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС трябва също така да се провери дали въпросният подзаконов акт „включва“

мерки за прилагането му. Това означава, че мерки за изпълнение по смисъла на тази разпоредба може да бъдат само мерки, които органите, службите или агенциите на Съюза, или националните органи приемат в хода на обичайната дейност. Ако в хода на обичайната дейност органите, службите или агенциите на Съюза и националните органи не приемат никаква мярка за прилагане на подзаконовия акт и за конкретизиране на последиците му за всеки от засегнатите оператори, този подзаконов акт не „включва“ мерки за изпълнение.

44. Трябва да се подчертае, че съгласно формулировката на третата хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС не е достатъчно подзаконовият акт „да може да включва“ мерки за изпълнение, а е необходимо да „включва“ мерки за изпълнение.

45. Формулировките на третата хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС на текстовете на други езици на Договора за функционирането на ЕС, различни от текста на френски език – като например текстът на английски (does not entail implementing measures) или на немски език (keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen) – потвърждават, че това трябва да са мерки, които по естествен път следват подзаконовия акт. Не е достатъчно съответният оператор да има възможността изкуствено да задължи администрацията да приеме обжалваема мярка, тъй като такава мярка не представлява мярка, която подзаконовият акт „включва“. [...]

65. Всъщност въпросът дали подзаконов акт включва мерки за изпълнение, трябва да се анализира, като се отчетат всички обстоятелства в разглеждания случай. [...] Следователно възможно е един и същ регламент да се обжалва от определени оператори пред Общия съд, тъй като ги засяга пряко и не включва мерки за изпълнение по отношение на тях, докато по отношение на други оператори включва мерки за изпълнение. На още по-силно основание не е изключено регламент, с който размерът на възстановявания се определя на нула, да не включва мерки за изпълнение, докато „сходен“ регламент, с който се определят възстановявания с положителен размер, включва такива мерки.

66. Съответно не е необходимо да се разглежда основателността на твърденията на жалбоподателя, че дори ако бе поискал издаването на лицензия за износ, съдържаща предварително определяне на възстановяването при износ, при всички положения не би могъл да оспори пред националния съд акта, който е приет на национално ниво и с който се предоставят възстановявания при износ в нулев размер.

67. Не е необходимо също така да се разглеждат твърденията на жалбоподателя, че е лично засегнат от обжалвания регламент.

68. От всичко гореизложено следва, че жалбата е допустима, тъй като обжалваният регламент е подзаконов акт, който засяга пряко жалбоподателя и който не включва мерки за изпълнение.

#### **4.2.4. Пасивно легитимирани страни**

**Ответник** по жалба за отмяна може да бъде всяка институция, орган, служба или агенция на ЕС, включително и Съдът на ЕС, когато не упражнява съдебна функция, например в качеството му на възложител на обществена поръчка. По отношение на актовете, приети от членове на дадена институция или нейни служители, с оглед на съдържанието на акта следва да се преценява дали този акт изразява позицията на институцията. Само в този случай институцията ще бъде надлежен ответник.

#### **4.2.5. Срок за предявяване на жалбата**

Съгласно член 263, шеста алинея ДФЕС жалбата за отмяна се предявява **в срок от два месеца**, считано от публикуването на акта, от неговото съобщаване на жалбоподателя или, при липса на уведомяване – от деня, в който той е узнал за него.

Член 297 ДФЕС урежда **кои актове се публикуват** в *Официален вестник на ЕС*. Най-общо, това са всички законодателни актове, всички регламенти и директивите, които са адресирани до всички държави членки. Останалите актове се съобщават на техните адресати. Възможно е индивидуален акт да бъде съобщен на неговия адресат и паралелно с това да бъде публикуван в *Официален вестник на ЕС*. Тази практика се среща често в областта на контрола върху държавните помощи, когато държавната помощ е предоставена чрез обща схема и не е ясен кръгът на бенефициерите, които са се възползвали от нея, нито на техните конкуренти на пазара. В този случай срокът за обжалване за държавата, която е адресат на решението за възстановяване на несъвместимата държавна помощ, тече от съобщаването на решението на Комисията, а за останалите пряко и лично засегнати от решението субекти – от датата на публикуването на решението в *Официален вестник на ЕС*.

Установеният от Договорите двумесечен срок за предявяването на жалбата е **преклузивен**. Съгласно съдебната практика той представлява абсолютна процесуална предпоставка и е въведен, за да се осигури яснота и сигурност на правните положения и да се избегне всякаква дискриминация или произволно третиране при правораздаването, като съдът на Съюза е длъжен да провери служебно дали срокът е бил спазен<sup>89</sup>. Прилагането на сроковете за обжалване не зависи нито от преценката на съда, нито от тази на страните в процеса<sup>90</sup>.

Реалният срок за обжалване е малко по-дълъг от два месеца. Както всички процесуални срокове, установени в правото на ЕС, той винаги се удължава с **десетдневния срок поради отдалеченост** (член 45, първа алинея от Статута във връзка с член 51 ППС и член 60 ППОС).

Освен това, когато срокът за обжалване на акт на институция, орган, служба или агенция на ЕС започва да тече от публикуването на акта, двумесечният срок се изчислява **от края на четирнадесетия ден** след датата на публикуването на акта в *Официален вестник на ЕС* (член 50 ППС, член 59 ППОС).

<sup>89</sup> Решение от 23 януари 1997 г., Соен/Белгия, С-246/95, ЕУ:С:1997:33, точка 21; определение от 4 април 2008 г., Kulykovska-Pawlowski и др./Парламент и Съвет, Т-503/07, ЕУ:Т:2008:92, точка 6; определение от 13 ноември 2012 г., Client Earth и др./Комисия, Т-278/11, ЕУ:Т:2012:593, точка 30.

<sup>90</sup> Решение от 15 март 1995 г., Sobresaf и др./Комисия, Т-514/93, ЕУ:Т:1995:49, точка 40; решение от 14 юли 1998 г., Науег/Съвет и Комисия, Т-119/95, ЕУ:Т:1998:161, точка 22; определение от 25 юни 2003 г., АIT/Комисия, Т-287/02, ЕУ:Т:2003:177, точка 20.

### 4.3. Основания за отмяна

Основанията за отмяна на актовете на институциите са изрично посочени в член 263, втора алинея ДФЕС. Това са **некомпетентност, съществено процесуално нарушение, нарушаване на Договорите или на всякаква правна норма, свързана с тяхното изпълнение, и злоупотреба с власт**. За наличието на първите две основания, които съдебната практика определя като „абсолютни“, съдилищата на ЕС следят **служебно**, докато нарушението на Договорите или на разпоредба по тяхното прилагане и злоупотребата с власт следва да бъдат посочени от страните<sup>91</sup>. Задължението на съда на Съюза да разгледа служебно абсолютно основание за отмяна трябва да бъде изпълнено в светлината на принципа на състезателност<sup>92</sup>. В съдебната практика се приема, че ако се твърди липса на компетентност на институцията, приела акта, въз основа на който е приет обжалваният акт, макар че съдилищата на ЕС не са длъжни да разгледат този въпрос служебно, в определени случаи е възможно да се наложи да направят това – най-вече когато те могат без затруднение да открият този порок и да го идентифицират като такъв<sup>93</sup>.

#### 4.3.1. Некомпетентност

Съгласно член 5, параграф 2 ДЕС по силата на принципа на **предоставената компетентност** Съюзът действа единствено в границите на компетентност, която държавите членки са му предоставили с Договорите. Следователно институциите могат да осъществяват правно регулиране единствено в областите, в които Договорите изрично са предвидили това, и за постигане на установените от тях цели. Поради това актове на производното право, чрез които се регулират обществени отношения, които не попадат в предоставената компетентност на ЕС, са опорочени поради липса на компетентност.

На следващо място, съгласно член 13, параграф 2 ДЕС всяка институция действа в кръга на предоставените ѝ с Договорите правомощия. Следователно, макар че действа в рамките на предоставена на ЕС компетентност, дадена институция **не може да иззме правомощия** от друга институция. В този случай липсата на компетентност се състои в липсата на правомощия за издаване на съответния акт.

На трето място, проблем с липсата на компетентност може да възникне в случаите на приемане на **делегирани актове**. От една страна, това са случаите, предвидени в член 290 ДФЕС, при които законодателен акт може да делегира на Комисията правомощието да приема законодателни актове от общ характер, които да допълват или да изменят определени не-

<sup>91</sup> Решение от 9 септември 2015 г., SV Capital/ABE, T-660/14, EU:T:2015:608, точка 57; решение от 14 декември 2016 г., SV Capital/ABE, C-577/15 P, EU:C:2016:947, точки 31 и 32.

<sup>92</sup> Решение от 9 септември 2015 г., SV Capital/ABE, T-660/14, EU:T:2015:608, точка 58.

<sup>93</sup> Решение от 9 септември 2015 г., SV Capital/ABE, C-577/15 P, EU:C:2016:947, точка 35.

съществени елементи от законодателния акт. В рамките на спор между Европейския парламент и Комисията относно валидността на приет от последната делегиран регламент Съдът определя обхвата на възможностите за делегиране по следния начин:

**Решение от 17 март 2016 г., Парламент/Комисия, С-286/14, EU:С:2016:183**

40. В това отношение е видно от думите „допълват или изменят“, че двете категории делегирани правомощия, предвидени в член 290, параграф 1 ДФЕС, определено се различават.

41. От друга страна, делегирането на правомощие „да допълва“ законодателен акт се отнася само до това на Комисията да се разреши да конкретизира акта. Когато тя упражнява такова правомощие, нейният мандат е ограничен до внасянето на подробности, при спазване на целостта на приетия от законодателя законодателен акт, относно несъществените елементи на съответната правна уредба, които законодателят не е уредил подробно.

42. В замяна на това делегирането на правомощие „да изменя“ законодателен акт има за цел да разреши на Комисията да изменя или да отменя несъществени елементи, включени в този акт от законодателя. Когато Комисията упражнява такова правомощие, тя не е длъжна да действа при спазване на елементите, именно които предоставеният ѝ мандат има за цел „да измени“. [...]

46. С оглед на разликите, установени в предходните точки от настоящото решение между двете категории делегирани правомощия, визирани в член 290, параграф 1 ДФЕС, на Комисията не може да бъде признато правомощието сама да определя естеството на делегираното ѝ правомощие. При тези условия и с цел да се гарантира прозрачността на законодателния процес тази разпоредба вмениява задължение на законодателя да определи естеството на делегирането, което той възнамерява да даде на Комисията. [...]

53. [...] по съображения за нормативна яснота и прозрачност на законодателния процес Комисията не може в рамките на упражняването на правомощието си „да допълва“ законодателен акт, да добавя елемент към самия текст на този акт. Всъщност такова инкорпорирание би довело до опасността от объркване по отношение на правното основание на този елемент, като се има предвид, че самият текст на законодателния акт би съдържал елемент, произтичащ от упражняването от Комисията на делегирано правомощие, което не ѝ позволява да изменя или да отменя този акт.

54. От друга страна, следва да се припомни, че възможността за делегиране на правомощията, предвидена в член 290 ДФЕС, има за цел да даде възможност на законодателя да се концентрира както върху съществените елементи на дадено законодателство, така и върху несъществените елементи, за които той преценява за уместно да законодателства, като същевременно поверява на Комисията задачата „да допълва“ някои несъществени елементи на приетия законодателен акт или „да изменя“ такива елементи въз основа на дадената ѝ делегация.

55. Следователно обаче елемент, който е приет от Комисията при упражняване на делегирано ѝ правомощие „да допълва“ законодателен акт, но който елемент е съставна част от този акт, не може впоследствие да бъде заменен или отменен при упражняване на делегираното ѝ правомощие, довело до неговото приемане, тъй като такава намеса би изисквала делегирано правомощие за „изменение“ на съответния акт. Следователно, когато е необходимо добавеният елемент да се замени или да се отмени, законодателят трябва да се намеси или като сам той приеме законодателен акт, или като делегира на Комисията правомощието „да измени“ съответния акт. Затова вмъкването в рамките на упражняване на правомощие за „до-

пълнение“ на законодателен акт на елемент в самия текст на този акт би било в противоречие с ефективното прилагане на такова правомощие.

56. И обратно, когато Комисията „допълва“ законодателен акт с приемането на отделен акт, тя може, ако това е необходимо, да измени този последен акт, без да бъде задължена да изменя самия законодателен акт.

57. От това следва, че упражняването на делегирано правомощие „да допълва“ законодателен акт по смисъла на член 290 ДФЕС изисква приемането на отделен акт от страна на Комисията. [...]

61. Следователно Комисията е нарушила [законодателния] регламент. Такова неспазване на правилата за компетентност, предвидени в член 290 ДФЕС, води до отмяна на [делегирания] регламент.

От друга страна, следва да се имат предвид случаите на **делегиране на правомощия или на оправомощаване**, установени в Процедурния правилник на Комисията. Без да се нарушава принципът на колегиалността, който е определящ за работата на Комисията, тя може да оправомощи някой от своите членове да приеме управленски или административни мерки от нейно име или да приеме окончателния текст на даден акт или предложение за представяне пред институциите, като тяхното съдържание се определя от Комисията в хода на обсъжданията. Тези правомощия може да бъдат делегирани и на генерални директори и ръководители на служби. Според съдебната практика оправомощаване или пределегиране се извършва не в полза на физическо лице, а в полза на лице, заемащо определена длъжност, а именно отговарящия за конкретна област член на Комисията или генералния директор на определена генерална дирекция. Така то продължава да бъде валидно при промяна на лицата, заемащи съответната длъжност<sup>94</sup>.

Накрая следва да се посочи, че при наличие на обвързана компетентност липсата на компетентност не води до отмяна на обжалваното решение, когато отмяната на последното поради липса на компетентност на неговия автор би довела след отстраняването на този недостатък единствено до приемането на **ново, по същество идентично решение**<sup>95</sup>.

#### 4.3.2. Съществено процесуално нарушение

Същественото процесуално нарушение като основание за отмяна се среща най-често в практиката на Съда на ЕС. То обхваща както **нарушение на процесуалните изисквания** при приемането на акта, така и на изискванията, свързани с неговата **форма**.

Досега като съществени са били определяни процесуалните наруше-

<sup>94</sup> Решение от 14 януари 2016 г., Tilly-Sabco/Комисия, T-397/13, EU:T:2016:8, точка 202.

<sup>95</sup> Решение от 6 юли 1983 г., Geist/Комисия, 117/81, EU:C:1983:191, точки 6 и 7; решение от 9 октомври 1992 г., De Persio/Комисия, T-50/91, EU:T:1992:104, точки 10, 22 и 24; решение от 19 януари 2010 г., De Fays/Комисия, T-355/08 P, EU:T:2010:16, точки 57 и 58; решение от 4 февруари 2016 г., Italian International Film/EACEA, T-676/13, EU:T:2016:62, точка 54.

ния, свързани с **мотивирането** на акта, избора на **правно основание**<sup>96</sup>, изискването *audi alteram partem*<sup>97</sup>, задължението за изискване на **консултативно становище** при приемането на акт на производното право<sup>98</sup>, задължението за **поверителност** по член 339 ДФЕС, задълженията, свързани с **публикуване** или **съобщаване** на акта, както и изискването акт на Съвета да се основава на предложение на Комисията<sup>99</sup> (т.е. нарушение на почти изключителния монопол на Комисията при упражняване на законодателна инициатива). Съществено ще бъде само нарушението, което, ако не беше извършено, **актът би имал различно съдържание**.

#### **4.3.3. Нарушение на Договорите или на нормите по тяхното изпълнение**

Освен нарушение на правна норма, която се съдържа в първичното право (Договорите и актовете, които ги изменят), основание за отмяна ще бъде и нарушението на всяка друга норма по тяхното изпълнение. Тази формулировка включва всички актове на производното право, в случай че са задължителни за автора на акта, чиято отмяна се иска, както и международните договори на ЕС. С това основание за отмяна се гарантира **спазването на йерархията на източниците** на правото на ЕС, като по този начин се осигурява и неговото еднообразно и непротиворечиво прилагане.

#### **4.3.4. Злоупотреба с власт**

Според Съда злоупотребата с власт се изразява в приемане на акт от институция или орган, като **изключителната или основната причина** за приемането му е постигането на цел, различна от посочената, или в избягването на процедура, изрично предвидена в Договорите за определени обстоятелства<sup>100</sup>. Следователно, за разлика от некомпетентността, при която институцията изначално няма правомощия да приеме акта, злоупотребата с власт представлява упражняване на правомощия за постигане на цел, различна от тази, за която това правомощие е предоставено<sup>101</sup>.

Съдебната практика очертава това основание по следния начин:

##### **Решение от 14 юли 2016 г., Германия/Комисия, T-143/12, EU:T:2016:406**

84. [...] дадено решение е опорочено от злоупотреба с власт или процедурни нарушения само ако въз основа на обективни, относими и съвпадащи доказателства изглежда, че е било взето, за да се постигнат различни от изложените в него цели [...].

<sup>96</sup> Решение от 26 март 1987 г., Комисия/Съвет, 45/86, EU:C:1987:163; решение от 11 юни 1991 г., Комисия/Съвет, C-300/89, EU:C:1991:244.

<sup>97</sup> Решение от 23 октомври 1974 г., Transocean Marine Paint Association/Комисия, 17/74, EU:C:1974:106.

<sup>98</sup> Решение от 29 октомври 1980 г., Roquette/Съвет, 138/79, EU:C:1980:249; решение от 29 октомври 1980 г., Maizena/Съвет, 139/79, EU:C:1980:250.

<sup>99</sup> Решение от 23 февруари 1988 г., Обединено кралство/Съвет, 68/86, EU:C:1988:85.

<sup>100</sup> Решение от 13 юли 1995 г., Парламент/Комисия, C-156/93, EU:C:1995:238.

<sup>101</sup> Решение от 21 март 1955 г., Нидерландия/Върховен орган на ЕОВС, 6/54, EU:C:1955:5; решение от 12 юни 1958 г., Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Върховен орган на ЕОВС, 15/57, EU:C:1958:6.

Освен това, когато преследва няколко цели, дори наред с валидните мотиви за приемането му да има някой неоснователен мотив, решението не е опорочено от злоупотреба с власт, ако основната му цел не е засегната [...].

#### 4.4. Действие на съдебното решение

Член 264 ДФЕС очертава действието на отменителното съдебно решение и неговите последици във времето:

##### Член 264 ДФЕС

Ако [жалбата] е [основателна], Съдът на Европейския съюз обявява атакувания акт за недействителен.

Независимо от това Съдът на Европейския съюз определя, ако счете за необходимо, онези от правните последици на отменения акт, които трябва да се считат за окончателни.

Следователно отменителното съдебно решение има **обратно действие** и заличава настъпилите от съществуването на акта последици, все едно актът не е съществувал.

Съдът на ЕС може да **ограничи действието** на своето решение за-напред само със същото решение, с което отменя акта. В съдебното решение той може да посочи конкретен срок, в рамките на който последиците на отменения акт ще бъдат запазени. Обикновено това е моментът на влизане в сила на новия акт, който урежда същите обществени отношения и е приет, за да замени незаконосъобразния акт<sup>102</sup>. В съдебното решение Съдът може да предвиди и **краен срок**, в рамките на който да се приеме новият акт<sup>103</sup>. Той посочва, че целта на оставянето в сила на последиците на отменен акт се състои в това да не се допусне празнина до момента, в който новият акт замени отменения акт. Постигането на тази цел може да се обезпечи само ако последиците на отменения акт бъдат запазени до влизането в сила на новия акт<sup>104</sup>.

Независимо от нормативния или индивидуалния характер на акта, съдебното решение, с което той се отменя, има действие *erga omnes*, тоест актът се счита за отменен **по отношение на всички правни субекти**, независимо дали са имали качеството на жалбоподател, или не. По отношение на индивидуалните актове следва да се има предвид, че *erga omnes* действието на отменителното решение не означава, че лица извън кръга на преките адресати на акта може да черпят от това решение права, за да санират своето бездействие. Според Съда „правните последици на едно решение на Съда, което е постановено в рамките на спор и с което се отменя акт, засягат освен страните, само лицата, които са пряко засегнати от отменения акт. Такова решение е годно да представлява нов факт само

<sup>102</sup> Решение от 7 юли 1992 г., Парламент/Съвет, C-295/90, EU:C:1992:294, точки 23–27.

<sup>103</sup> Решение от 6 ноември 2008 г., Парламент/Съвет, C-155/07, EU:C:2008:605, точки 87–89.

<sup>104</sup> Решение от 5 февруари 2004 г., Rieser Internationale Transporte, дело C-157/02, EU:C:2004:76, точки 59–61.

по отношение на тези лица<sup>105</sup>. В този смисъл и Общият съд поддържа, че „ако адресат реши да предяви жалба за отмяна, общностният съд е сезиран само с елементите от решението, които го засягат. Обратно, елементите на решението, които засягат други адресати, които не са били атакувани, не влизат в предмета на спора, който е повдигнат пред общностния съд“<sup>106</sup>.

Действието *erga omnes* е присъщо само за решението, с което актът на Съюза се отменя като незаконосъобразен. Няма такова действие съдебното решение, с което жалбата се отхвърля като неоснователна, още по-малко – определението, с което жалбата се обявява за недопустима, което изобщо няма сила на пресъдено нещо.

#### **4.5. Задължение за изпълнение на съдебното решение за отмяна**

Член 266 ДФЕС предвижда, че институцията, органът, службата или агенцията, чийто акт е бил отменен, са длъжни да предприемат необходимото, за да изпълнят съдебното решение.

Съгласно установената съдебна практика изпълнението на решение за отмяна изисква приемането на определени административни мерки и поради това не може да се очаква, че следва да бъде изпълнено незабавно. От институцията се очаква да предприеме необходимите мерки в **разумен срок**. Изискването за изпълнение на съдебното решение в разумен срок следва от разпоредбата на член 266 ДФЕС, а не от самото решение на Съда, тъй като той не е компетентен да наложи на институцията срок, в рамките на който да се осъществи изпълнението<sup>107</sup>.

Преценката дали съответната институция е предприела необходимите мерки за изпълнение на съдебното решение в разумен срок се прави за всеки конкретен случай. Общият съд счита, че срок от тридесет и осем месеца, макар че е дълъг, може да бъде разумен, щом е трябвало да се преразгледат всички налични данни, да се изготви ново досие, да се организира контролна мисия в държавата членка, посещения при предприятията подизпълнители и т.н. Според него забавянето в процедурата по изпълнение на решение за отмяна не може само по себе си да засегне валидността на издадения в края на тази процедура акт, тъй като ако този акт бъде отменен единствено поради това, че е постановен по-късно, приемането на валиден акт ще бъде окончателно невъзможно, тъй като актът, който трябва да замести отменения, във всеки случай ще бъде издаден още по-късно<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> Решение от 14 декември 1965 г., Pfloeschner/Комисия, 52/64, EU:C:1965:123; решение от 14 декември 1965 г., Bauer/Комисия, 12/65, EU:C:1965:126; решение от 14 декември 1965 г., Saudray/Комисия, 5/65, EU:C:1965:124.

<sup>106</sup> Решение от 10 юли 1997 г., Assi Domän Kraft Products и др./Комисия, T-227/95, EU:T:1997:108, точка 59.

<sup>107</sup> Решение от 5 юли 1995 г., Парламент/Съвет, C-21/94, EU:C:1995:220, точки 31–33.

<sup>108</sup> Решение от 14 юли 1997 г., Interhotel/Комисия, T-81/95, EU:T:1997:117, точки 64–66.

На въпроса в какво следва да се изразяват мерките за изпълнение на съдебното решение за отмяна, не може да бъде даден еднозначен отговор. Той зависи от вида и предмета на акта, установения порок, който е дал основание за отмяната, евентуалните мерки, които вече са били предприети от институциите или от държавите членки по неговото изпълнение, и т.н. Във всеки случай Съдът на ЕС **не може да предостави каквито и да било инструкции** на институцията, която е приела акта. Според постоянната съдебна практика съдилищата на ЕС не могат да диктуват на институцията, която е приела отменения акт, мерките, които следват от съдебното решение, а трябва да се ограничат да върнат делото за ново разглеждане от нея<sup>109</sup>. Съдът на ЕС не е компетентен да се произнесе и по евентуалните задължения на националните органи, които следват от отмяната<sup>110</sup> и които в общия случай ще се изразяват в задължение за отмяна на приетите национални мерки в изпълнение на акта на Съюза.

Поради това единствено авторът на отменения акт е компетентен да определи какви да бъдат мерките по изпълнение на решението за отмяна. При своята преценка той трябва да отчита както разпоредбите на правото на ЕС, така и диспозитива и мотивите на съдебното решение<sup>111</sup>.

Тъй като незаконосъобразният акт се отменя по силата на съдебното решение, не е нужно органът, който го е приел, да предприема каквито и да било действия по отношение на него. Той обаче е длъжен да отмени или най-малкото да не прилага всеки последващ акт, с който се потвърждава отмененият акт<sup>112</sup>.

**Диспозитивът и мотивите на отменителното решение** са обвързващи по отношение на новия акт, който институцията ще приеме, за да замени отменения акт. Поради това тя е длъжна да отстрани от проекта за нов акт всички разпоредби, за които от мотивите на отменителното решение следва, че биха били незаконосъобразни<sup>113</sup>.

<sup>109</sup> Решение от 14 декември 1995 г., Pfloeschner/Комисия, T-285/94, EU:T:1995:214, точки 22–23; решение от 7 юли 1998 г., Telchini и др./Комисия, T-116/96, T-212/96 и T-215/96, EU:T:1998:152, точка 25; решение от 6 юли 1993 г., ST Control (Rotterdam) и JST Benelux/Комисия, C-121/91 и C-122/91, EU:C:1993:285, точки 56 и 57.

<sup>110</sup> Определение от 18 септември 1996 г., Langdon/Комисия, T-22/96, EU:T:1996:121, точка 17.

<sup>111</sup> Решение от 27 октомври 1994 г., Mancini/Комисия, T-508/93, EU:T:1994:263, точка 51.

<sup>112</sup> Решение от 26 май 1971 г., Vode/Комисия, 45/70 и 49/70, EU:C:1971:56; решение от 26 април 1988 г., Asteris/Комисия, 97/86, 193/86, 99/86 и 215/86, EU:C:1988:199, точки 29 и 30.

<sup>113</sup> Решение от 26 април 1988 г., Asteris/Комисия, 97/86, 193/86, 99/86 и 215/86, EU:C:1988:199, точки 27 и 28; решение от 12 ноември 1998 г., Испания/Комисия, C-415/96, EU:C:1998:533, точки 31 и 3; решение от 21 март 2001 г., Métropole télévision/Комисия, T-206/99, EU:T:2001:101, точка 35; решение от 12 септември 2002 г., Eurore Chemi-Соп (Германия)/Съвет, T-89/00, EU:T:2002:213, точка 32; решение от 6 март 2003 г., Interporc/Комисия, C-41/00 P, EU:C:2003:125, точки 28–32.

Ако актът на Съюза е отменен поради съществени процесуални нарушения, свързани с неговото окончателно приемане, **отмяната не засяга подготвителните актове** на другите институции. Поради това не е необходимо те да бъдат изменени при повторното приемане на акта<sup>114</sup>. Същото се отнася и до междинните актове в рамките на административна процедура<sup>115</sup>, до производството за определяне на съвместимостта на държавна помощ, в рамките на което Комисията може да обоснове новото решение само с информацията към датата на приемане на отменения акт<sup>116</sup>, и до преценката на картелно споразумение<sup>117</sup>. Ако междувременно някаква промяна в обстоятелствата налага изменение в приетите подготвителни актове, съответната институция или орган са свободни да преценят необходимостта и мащаба на изменението.

Ако с отменения акт е наложена глоба на предприятие за нарушение на правилата на конкуренция, Комисията е длъжна да възстанови размера на наложената глоба, която с оглед на отмяната се явява недължима, както и да заплати съответните лихви за забава<sup>118</sup>. За възстановяването на размера на недължимо платеното може да се отправя отделно искане. В рамките на производството за отмяна подобно искане е недопустимо, тъй като в това производство Съдът може да се произнесе само по законосъобразността на акта, а не и да разпорежда на Европейската комисия да предприема мерки за отстраняване на неговите последици. Задължението за възстановяване на съответната сума следва пряко от разпоредбата на член 266 ДФЕС<sup>119</sup>.

## **5. Производство за установяване на противоправно бездействие**

### **5.1. Същност и правна уредба**

Договорите уреждат завършена система за контрол върху противоправното поведение на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС. Съдилищата на ЕС контролират както законосъобразността на нормативните и индивидуалните актове на производното право, така и въздържането на институциите да приемат акт или да извършат друго

<sup>114</sup> Решение от 13 ноември 1990 г., FEDESA, C-331/88, EU:C:1990:391, точки 34–37.

<sup>115</sup> Решение от 15 октомври 1998 г., Industrie des poudres sphériques/Съвет, T-2/95, EU:T:1998:242, точки 91 и 92.

<sup>116</sup> Решение от 12 ноември 1998 г., Испания/Комисия, C-415/96, EU:C:1998:533, точка 40.

<sup>117</sup> Решение от 20 април 1999 г., LVM/Комисия, T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 до T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 и T-335/94, EU:T:1999:80, точки 188а и 189.

<sup>118</sup> Решение от 8 юли 2004 г., Corus UK/Комисия, T-48/00, EU:T:2004:219, точки 222–225; решение от 8 юли 2008 г., ВРВ/Комисия, T-53/03, EU:T:2008:254, точки 486–489.

<sup>119</sup> Ibid.

действие, когато това е задължително. Съгласно постоянната практика на Съда жалбата за отмяна и искът за установяване на противоправно бездействие представляват израз на **едно единно средство за правна защита**<sup>120</sup>.

Искът за установяване на противоправно бездействие е уреден в член 265 ДФЕС, който гласи:

В случай че в нарушение на Договорите Европейският парламент, Европейският съвет, Съветът, Комисията или Европейската централна банка бездействат, държавите членки и другите институции на Съюза могат да сезират Съда на Европейския съюз с цел установяване на това нарушение. Настоящият член се прилага при същите условия спрямо органите, службите и агенциите на Съюза, които се въздържат от вземане на решение.

Искът е допустим само ако съответната институция, орган, служба или агенция преди това е поканена да действа. Ако след изтичане на срок от два месеца от тази покана съответната институция, орган, служба или агенция не се е произнесла, искът може да бъде заведен в нов двумесечен срок.

Всяко физическо или юридическо лице може да сезира Съда съгласно условията, определени в предходните алинеи, за да подаде иск относно пропускането от страна на дадена институция или даден орган, служба или агенция на Съюза да адресира до него даден акт, с изключение на препоръка или становище.

Както и при жалбата за отмяна, задължението за изпълнение на съдебното решение, с което се установява противоправно бездействие, се урежда от член 266 ДФЕС. Разпределението на компетентността за разглеждане на делото като първа инстанция между Съда и Общия съд е установено в член 51 от Статута.

## 5.2. Бездействия, които подлежат на съдебен контрол

На контрол в рамките на производството по член 265 ДФЕС подлежи бездействието на институциите, органите, службите или агенциите на ЕС. Бездействие ще е налице винаги когато съответният орган **не е определил своята позиция**. Изричният и ясен отказ за приемане или издаване на акт подлежи на отмяна по реда на член 263 ДФЕС<sup>121</sup>. Същото се отнася и за случаите, когато съдържанието на издадения акт не удовлетворява ищеца. В тази връзка Съдът приема следното:

**Решение от 15.12.1988 г., Irish Cement/Комисия, 166/86 и 220/86, EU:C:1988:549** [...], член [265] има предвид бездействието чрез въздържане за произнасяне или за определяне на позиция, а не приемането на акт, различен от този, който страните са пожелали или са считали за необходим.

От това следва, че искът по член [265, трета алинея] от Договора трябва също да бъде отхвърлен като недопустим.

<sup>120</sup> Решение от 18 ноември 1970 г., Chevalley/Комисия, 15/70, EU:C:1970:95.

<sup>121</sup> Решение от 23 февруари 1961 г., De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Върховен орган на ЕОВС, 30/59, EU:C:1961:2; решение от 24 ноември 1992 г., Buckl и др./Комисия, C-15/91 и C-108/91, EU:C:1992:454.

**Решение от 16.02.1993 г., ENU/Комисия, С-107/91, EU:C:1993:56**

10. [...] Съдържанието на отговора, предоставен от институциите в резултат от поканата за действие, не трябва задължително да съвпада с претенциите на ищците да се преустанови бездействието. [...]

Бездействие е налице, когато институцията е **длъжна** по силата на правото на ЕС **да приеме даден акт или да извърши определено действие и се е въздържала да стори това.**

Кръгът на подлежащите на контрол бездействия е по-широк от кръга на актовете, които подлежат на отмяна. Третата алинея на член 265 ДФЕС изрично изключва възможността частноправни субекти да искат установяване на бездействие при неиздаването на препоръка или становище. Подобно ограничение не е предвидено в първата алинея на член 265 ДФЕС по отношение на препоръките и становищата, следователно привилегированите ищци могат да искат установяване на бездействие и при неприемането на акт, който поражда правни последици, но не е обвързващ. Такава е хипотезата, когато Комисията не представи законодателно предложение в област, в която законодателните органи на ЕС са длъжни да приемат законодателен акт<sup>122</sup>.

Ако в нарушение на правото на ЕС е издаден акт и е изтекъл срокът за неговото обжалване, заинтересуваното лице може да поиска от органа, който го е приел, да го отмени. Дори той да не се произнесе, това не е основание за предявяването на иск за установяване на бездействие<sup>123</sup>. Обратното би означавало заобикаляне на Договорите по отношение на изискването за предявяване на жалбата за отмяна в определения в член 263, шеста алинея ДФЕС срок.

Във всеки случай иск за установяване няма да бъде допустим, когато органът действа при оперативна самостоятелност. Такава ситуация ще бъде налице, когато Договорите предвиждат не задължение, а само възможност за предприемане на дадено действие, например сезиране на Съда от страна на Комисията с иск по член 258 ДФЕС<sup>124</sup>.

### 5.3. Страни

Искът за установяване на противоправно бездействие може да бъде предявен срещу **Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Комисията, Европейската централна банка, както и срещу всеки друг орган, агенция или служба**, които се въздържат да приемат акт.

**Активно легитимирани** страни може да бъдат разделени на две групи – привилегировани и непривилегировани ищци.

Искът може да бъде предявен без ограничения от **държава членка или институция** по член 13 ДЕС. Тези субекти са привилегировани, защото

<sup>122</sup> Определение от 11 юли 1996 г., Парламент/Комисия, С-445/93, EU:C:1996:283.

<sup>123</sup> Решение от 10 декември 1969 г., Eridania Zuccherifici и др./Комисия, 10/68 и 18/68, EU:C:1969:66.

<sup>124</sup> Решение от 14 февруари 1989 г., Star Fruit/Комисия, 247/87, EU:C:1989:58.

могат да сезират Съда на ЕС винаги, независимо дали са засегнати от конкретното бездействие.

Искът може да бъде предявен и от **физическо или юридическо лице**, но само в случаите, при които институция, орган, служба или агенция са пропуснали да адресират до него даден правно обвързващ акт. Съдът, воден от единната цел, която преследват жалбата за отмяна и искът за установяване на бездействие, изравнява предпоставките за сезиране от страна на непривилегировани страни. Поради това той приема, че искът за установяване на бездействие може да бъде предявен както от частноправен субект, който е **формален адресат на акта**, така и от физическо или юридическо лице, което е **фактически негов адресат** (тоест актът, който е трябвало да бъде постановен, би засегнал лицето пряко и лично)<sup>125</sup>.

#### 5.4. Досъдебна фаза

За разлика от жалбата за отмяна, която може да бъде предявена директно пред съдилищата на ЕС, предявяването на иска за установяване на противоправно бездействие е обвързано със специфично допълнително условие, което е **абсолютна процесуална предпоставка**. За да бъде допустим искът, съответният орган трябва да бъде поканен да определи своята позиция. Отправянето на тази покана чрез **официално уведомително писмо** цели да постави съответната институция в забава и да определи ясно предмета и границите на исканото действие.

Поканата трябва ясно да посочва акта или действието, което следва да бъде предприето<sup>126</sup>. Също както при иска за установяване на нарушения на Договорите от държавите членки, Съдът и Общият съд са обвързани от посоченото в поканата конкретно бездействие.

Поканената институция има **двумесечен срок**, в който трябва да определи своята позиция. Искът за установяване на бездействие ще бъде допустим само ако в двумесечния срок такава позиция не е определена, тоест институцията е продължила да се въздържа от произнасяне или предприемане на каквито и да било действия. Както вече беше посочено, изричният отказ за предприемане на исканото действие подлежи на контрол по реда на член 263 ДФЕС, а не чрез иска за установяване на бездействие.

Искът може да бъде предявен едва след изтичането на двумесечния срок за произнасяне. Съгласно установената съдебна практика определянето на позицията на съответния орган след изтичането на двумесечния срок и преди постановяването на съдебното решение лишава делото от предмет и води до недопустимост на иска<sup>127</sup>. По това производството се

<sup>125</sup> Решение от 16 февруари 1993 г., ENU/Комисия, C-107/91, EU:C:1993:56.

<sup>126</sup> Решение от 6 май 1986 г., Nuovo Campsider/Комисия, 25/85, EU:C:1986:195.

<sup>127</sup> Решение от 12 юли 1988 г., Парламент/Съвет, 377/87, EU:C:1988:387; решение от 24 ноември 1992 г., Buckl и др./Комисия, C-15/91 и C-108/91, EU:C:1992:454.

различава от производството по член 258 ДФЕС, при което се приема, че преустановяването на нарушението от страна на държавата членка след изтичането на срока в мотивираното становище не влияе върху възможността да бъде постановено съдебно решение по същество.

Следващата процесуална предпоставка засяга срока, в който искът може да бъде предявен. Това е **нов двумесечен срок**, който започва да тече от изтичането на двумесечния срок, в който институцията е трябвало да определи своята позиция.

Извън изрично закрепените в Договорите изисквания за допустимост на иска, трябва да бъде добавено и изискването за **отправянето на поканата за определяне на позиция в разумен срок**. То е установено от Съда на ЕС и цели съхраняването на принципа на правната сигурност<sup>128</sup>. Съдът установява връзка между срока за предявяване на жалба за отмяна и срока за отправяне на поканата за действие в досъдебната фаза на иска за противоправно бездействие. Това изискване се проверява с оглед на обстоятелствата във всеки конкретен случай.

### 5.5. Съдебна фаза

В съдебното производство съдилищата на ЕС проверяват наличието на посочените по-горе процесуални предпоставки. **Предметът на предявения иск** следва да съвпада с предмета, очертан в официалното уведомително писмо. Както следва от член 265, първа алинея ДФЕС, по същество ищецът иска установяване на въздържане от приемане на акт или от извършване на друго действие, когато съществува задължение за това, което въздържане следва да бъде в нарушение на Договорите. Всъщност става дума за всякакво противоправно бездействие, независимо дали задължението за приемане на акт или извършването на друго действие е установено в първичното право, в международен договор, по който ЕС е страна, или в акт на производното право.

### 5.6. Действие на съдебното решение

Съдебното решение, с което се установява противоправно бездействие, е **установително**. То не може да замести противоправно неприетия акт от страна на съответната институция, нито да съдържа инструкции към нея относно съдържанието на този акт<sup>129</sup>.

По силата на член 266 ДФЕС институцията, органът, службата или агенцията, чието бездействие е било обявено за противоречащо на Договорите, е длъжна да предприеме необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда на Европейския съюз.

<sup>128</sup> Решение от 6 юли 1971 г., Нидерландия/Комисия, 59/70, EU:C:1971:77.

<sup>129</sup> Решение от 8 юни 2000 г., Samag и Tiso/Комисия и Съвет, T-79/96, T-260/97 и T-117/98, EU:T:2000:147, точка 67.

## 6. Производство за обезщетяване на вреди, причинени от ЕС

Наред с правните средства за защита срещу незаконосъобразни актове и бездействия на институциите, органите, службите и агенциите на Европейския съюз, ДФЕС изрично предвижда възможността за ангажиране на извъндоговорната отговорност на ЕС за причинените от неговите институции или служители вреди. Такава отговорност се предвижда и за ЕЦБ, която по силата на член 282, параграф 3 ДФЕС разполага със собствена правосубектност.

### 6.1. Правна уредба и обхват на извъндоговорната отговорност на ЕС

Две разпоредби на ДФЕС са посветени на уредбата на извъндоговорната отговорност. Член 268 ДФЕС закрепва изключителната компетентност на Съда на ЕС да разглежда споровете относно обезщетения за вредите, които са посочени в член 340, втора и трета алинея ДФЕС.

#### Член 340, втора и трета алинея ДФЕС

В случай на извъндоговорна отговорност, Съюзът в съответствие с основните принципи на правото, които са общи за [правните системи на] държавите членки, е длъжен да поправи вредите, причинени от неговите институции или служители, при изпълнението на техните задължения.

Чрез дерогация от втората алинея, Европейската централна банка възстановява, в съответствие с основните принципи, общи за [правните системи] на държавите членки, вредите, причинени от самата нея или от нейни служители при изпълнението на техните задължения.

Общата формулировка на член 340, втора алинея ДФЕС поставя два основни въпроса: как следва да се разбира преpraщането към основните принципи на правото, които са общи за правните системи на държавите членки, и възможно ли е ангажирането на извъндоговорната отговорност на ЕС в случаите, когато липсва противоправно поведение на неговите институции или служители.

Отговорът на първия въпрос може да се изведе от заключенията на генералните адвокати, представени по дела за обезщетяване на вреди. **Преpraщането не е към общото деликтно право на държавите членки, а само към отговорността за вреди, причинени от публичен орган**, като националните принципи относно тази отговорност може да служат единствено като ориентир на Съда на ЕС при извеждането на предпоставките на извъндоговорната отговорност<sup>130</sup>. При това не законодателствата на държавите членки, а техните **общи принципи** са основата, върху която Съдът на ЕС трябва да стъпи, при това без да търси някакво абсолютно най-малко общо кратно или пресечна точка на националните правни системи в областта на извъндоговорната отговорност<sup>131</sup>. По този начин

<sup>130</sup> Решение от 15 юли 1963 г., Plaumann/Комисия, 25/62, EU:C:1963:17, закл. Roemer, EU:C:1963:7, р. 241–242.

<sup>131</sup> Заключение на генералния адвокат Gand по дело Kampffmeyer/Комисия, 5, 7 и 13 до 24/66, EU:C:1967:8, р. 347, 351–352; заключение на генералния адвокат Roemer по

авторите на Договора оставят значителна свобода на Съда да моделира извъндоговорната отговорност според особеностите на Съюза и неговото функциониране, без да бъдат обвързани от често различните национални разрешения в областта на отговорността на публичната власт.

По отношение за възможността за ангажиране на извъндоговорната отговорност на ЕС при **липса на противоправно поведение** Съдът приема изрично, че:

176. [...] при настоящото състояние на [правото на Съюза] не съществува режим на отговорност, позволяващ да се ангажира отговорността на [Съюза] за поведение, което се отнася към сферата на нейната нормотворческа компетентност, в случай че пред общностния съд не може да бъде направено позоваване на евентуалното несъответствие на подобно поведение със споразуменията за СТО<sup>132</sup>.

В една по-особена хипотеза обаче Съдът допуска упражняването на правото на иск по член 340, втора алинея ДФЕС, независимо че липсва противоправно поведение. Това са случаите на неоснователно обогатяване. В решението по делото Masdar се установява, че „[...] възможността да се предяви иск за неоснователно обогатяване срещу [Съюза] не може да се откаже на правните субекти само по съображение, че Договорът за ЕО не предвижда изрично средство за защита, предназначено за този вид иск. Тълкуване на член [268 и член 340, втора алинея ДФЕС], което би изключило тази възможност, би довело до резултат, противоречащ на принципа на ефективна съдебна защита, утвърден в практиката на Съда и препотвърден в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз [...]“<sup>133</sup>.

## 6.2. Процесуални предпоставки

Процесуалните предпоставки за съществуването и надлежното упражняване на иска за обезщетяване на вреди може да бъдат изведени от разпоредбите на ДФЕС и процедурните правилници на Съда и на Общия съд, както и от относимата съдебна практика. Освен **задължителното процесуално представителство**, което е абсолютна процесуална предпоставка за упражняването на всички преки иски, при преценката на допустимостта на предявения иск за обезщетяване юрисдикциите на ЕС проверяват спазването на изискванията относно определянето на **компетентния съд**, наличието на **правен интерес** на ищеца, **активната и пасивната процесуална легитимация**. Според постоянната съдебна практика искът за обезщетяване е **самостоятелно правно средство за защита** и неговото упражняване не зависи от предварителната отмяна на незаконосъобразния акт, с който са причинени вредите.

---

дело Zuckerfabrik Schoepfenstedt/Съвет, 5/71, EU:C:1971:81, 990–991; заключение на генералния адвокат Poiares Maduro по дело FIAMM/Съвет и Комисия, C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:98, точка 55.

<sup>132</sup> Решение от 9 септември 2008 г., FIAMM/Съвет и Комисия, C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:476.

<sup>133</sup> Решение от 16 декември 2008 г., Masdar (UK)/Комисия, C-47/07 P, EU:C:2008:726, точка 50.

### 6.2.1. Компетентен съд

Член 268 ДФЕС възлага на институцията Съд на ЕС **изключителната компетентност** да разглежда споровете за обезщетение на вредите, посочени в член 340, втора и трета алинея ДФЕС<sup>134</sup>. Съгласно член 256, параграф 1 ДФЕС с тези спорове като първа инстанция е натоварен изцяло Общият съд, тъй като член 51 от Статута на Съда на ЕС не съдържа каквото и да било ограничение в приложното поле на разпоредбата на член 256, параграф 1 ДФЕС. Постановените от него актове подлежат на касационен контрол от Съда.

Компетентността на Съда на ЕС представлява абсолютна процесуална предпоставка за упражняването на правото на иск за обезщетяване, за която той е длъжен да следи служебно, като не е обвързан от позицията на страните<sup>135</sup>.

Основните хипотези, при които възникват проблеми с компетентния съд по делата за обезщетяване на вреди, са две. От една страна, това са граничните случаи на извъндоговорна и договорна отговорност на ЕС. От друга страна, това са случаите на паралелна отговорност на ЕС и на държавите членки.

#### 6.2.1.1. Определяне на компетентния съд при граничните хипотези на договорна и извъндоговорна отговорност.

Ако вредите са резултат от договорно неизпълнение, общностните съдилища имат сравнително ограничена компетентност. В тези случаи Общият съд може да разгледа спора единствено в хипотезата на член 272 ДФЕС, когато страните по договора по силата на нарочна клауза за подсъдност са се съгласили спорът да бъде решен от общностните юрисдикции. Тъй като компетентността на Съда на ЕС при ангажирането на договорната отговорност на ЕС представлява изключение, тя следва да се тълкува ограничително, така че той може да разглежда само искове относно права, които произтичат от договора или които имат пряка връзка с произтичащите от него задължения<sup>136</sup>. Всички останали спорове относно договорната отговорност на ЕС са подсъдни на националните юрисдикции<sup>137</sup>.

<sup>134</sup> Решение от 13 март 1992 г., Vreugdenhil/Комисия, C-282/90, EU:C:1992:124, точка 14; решение от 26 ноември 2002 г., First и Franex, C-275/00, EU:C:2002:711, точка 43; решение от 29 юли 2010 г., Hanssens-Ensch, C-377/09, EU:C:2010:459, точка 17.

<sup>135</sup> Решение от 15 март 2005 г., GEF/Комисия, T-29/02, EU:T:2005:99, точки 72–74 и цитираната там съдебна практика. Вж. също в този смисъл решение от 6 март 1979 г., Simmenthal/Комисия, 92/78, EU:C:1979:53, точки 21 и 22; решение от 20 септември 2011 г., Europaiki Dynamiki/ЕИБ, T-461/08, EU:T:2011:494, точка 32.

<sup>136</sup> Решение от 20 февруари 1997 г., IDE/Комисия, C-114/94, EU:C:1997:68, точка 82 и цитираната там съдебна практика.

<sup>137</sup> Решение от 29 юли 2010 г., Hanssens-Ensch, C-377/09, EU:C:2010:459, точка 18; решение от 18 април 2013 г., Комисия/Systran и Systran Luxembourg, C-103/11 P, EU:C:2013:245, точка 59.

**Преценката за договорния или извъндоговорния характер** на отговорността на ЕС се основава на редица установени в съдебната практика критерии. С оглед на всички относими данни по делото Общият съд трябва да извърши анализ дали предявеният иск за обезщетяване на вреди **обективно и общо почива върху задължения** с договорен или извъндоговорен характер, които позволяват да се определи договорното или извъндоговорното основание на спора. Тези данни може да бъдат изведени от исканията на страните, от характера на увреждащия факт и от съдържанието на договорните или извъндоговорните разпоредби, свързани със спорния въпрос<sup>138</sup>.

Така очертаната граница на компетентността на Съда на ЕС при обезщетяването на причинени вреди предполага ясно определяне на пределите на договорната и извъндоговорната отговорност. Традиционното определение, според което **извъндоговорната отговорност е налице, когато причинената вреда не е в резултат от съществуването на предходно договорно правоотношение**, намира подкрепа в заключенията на генералните адвокати<sup>139</sup>. Чистата хипотеза, при която между причинителя на вредите и увреденото лице никога не са съществували каквито и да било договорни отношения, не поставя съществени препятствия пред определянето на подсъдността на спора за обезщетяване на вредите. По друг начин изглеждат нещата, когато, макар да съществува някакво договорно отношение между страните, следва да се направи конкретен анализ на характера на увреждащия факт – дали той е свързан с договорно неизпълнение, или няма никаква връзка със съществуващото (съществуващото) договорно правоотношение. Наличието на какъвто и да било договорен контекст на практика изисква анализ на този контекст, който при липсата на клауза за подсъдност по член 272 ДФЕС следва да се извърши от националните юрисдикции. Решението на Съда по делото *Systran* и *Systran Luxembourg* илюстрира това изключително консервативно разбиране.

**Решение от 18 април 2013 г., Комисия/Systran и Systran Luxembourg, C-103/11 P, EU:C:2013:245**

„*Systran*“ е система за машинен превод, която е създадена в края на шейсетте години на миналия век. За да се осигури възможността тази версия да работи в среда на Unix и на Windows, Комисията и дружеството *Systran Luxembourg SA* сключват четири договора за миграция, с които се създава системата за машинен превод „*ЕС Systran Unix*“. При подписването на първия договор за миграция през декември 1997 г. *Systran* дава съгласието си Комисията да използва, от една страна, системно марката „*Systran*“ за всяка система за машинен превод, произхождаща от пър-

<sup>138</sup> Решение от 20 май 2009 г., *Guigard/Комисия*, C-214/08 P, EU:C:2009:330, точки 35–38.

<sup>139</sup> Заключение на генералния адвокат Cruz Villalón по дело *Комисия/Systran* и *Systran Luxembourg*, C-103/11 P, EU:C:2013:245, точка 43, според когото спор с извъндоговорен характер *a priori* е спор между страни, които не са обвързани с никакви релевантни договорни правоотношения, т.е. правоотношения, имащи връзка с предмета на спора.

вичната система за машинен превод „Systran“, само с цел разпространение или предоставяне на тази система, и от друга страна, да използва за вътрешни нужди продуктите „Systran“ в среда Unix и/или Windows. Допълнително споразумение към четвъртия договор за миграция предвижда, че срокът на договора изтича на 15 март 2002 г. Към тази дата Systran Luxembourg трябва да представи актуални доказателства за всички права на индустриална и интелектуална собственост, които групата Systran твърди, че притежава, и които са свързани със системата за машинен превод „Systran“. Такава информация не е предоставена.

През 2003 г. Комисията открива процедура за възлагане на обществена поръчка за поддръжка и лингвистично подобряване на системата за машинен превод на Комисията „ЕС Systran Unix“. В резултат на проведената процедура две от десетте обособени позиции са възложени на дружеството Gosselies SA.

С писмо от 2003 г. до ЕК Systran посочва, че дейностите, които се предвижда да бъдат осъществени в изпълнение на възложената обществена поръчка, биха засегнали неговите права на интелектуална собственост. От своя страна Комисията смята, че групата Systran не е представила доказателство за претендираните от нея права на интелектуална собственост върху софтуера за машинен превод „Systran“, поради което Systran няма право да се противопоставя на действията, осъществявани от спечелилото обществената поръчка дружество. Systran и Systran Luxembourg предявяват иски пред Общия съд, с които искат, освен всичко друго, преустановяване на извършваното от ЕК нарушение и обезщетяване на причинените вреди. За да обоснове решението си по допустимостта на предявения иск, Общият съд изследва подробно сключените между страните договори, авторските права, които има Systran върху системата за механичен превод, и засягането на ноу-хау от сключените с трети страни договори. В резултат на цялостния анализ на възникналите правоотношения Общият съд приема, че спорът има извъндоговорен характер. При обжалването на първоинстанционното решение Съдът приема следното:

\*\*\*

62. В това отношение следва да се посочи, че понятието за извъндоговорна отговорност по смисъла на член 268 и член 340, втора алинея ДФЕС, което има самостоятелно значение, следва да се тълкува в светлината на целта, която преследва, а именно дали позволява компетентността да бъде разпределена между общностните юрисдикции и националните юрисдикции.

63. В този контекст, след като са сезирани с иск за обезщетение, общностните юрисдикции трябва, преди да се произнесат по съществуването на спора, да определят предварително своята компетентност, осъществявайки анализ за установяване на характера на претендираната отговорност, а следователно и на самото естество на разглеждания спор.

64. За целта тези юрисдикции не биха могли да се основат само на нормите, на които се позовават страните.

65. Всъщност, както посочва във връзка с това Комисията в първото си правно основание, припомнено в точка 46 от настоящото решение, Съдът вече е приел, че самото позоваване на норми, които в случая не са договорни, но с които страните са длъжни да се съобразяват, не може да промени договорния характер на спора и да го изведе извън правомощията на компетентната юрисдикция. Ако това не беше така, естеството на спора и съответно компетентната юрисдикция щяха да могат свободно да се променят в зависимост от нормите, на които страните се позовават, което би противоречало на правилата за материалната компетентност на отделните юрисдикции [...].

66. От друга страна, общностните юрисдикции трябва да проверят дали искът за обезщетение, с който са сезирани, има за предмет искане за обезщетение, което е обективно и общо основано върху права и задължения с договорен, или с извъндоговорен характер. Във връзка с това, както посочва генералният адвокат в точки 49 и 50 от своето заключение, тези юрисдикции трябва да проверят в зависимост от анализа на различните обстоятелства по делото – каквито по-специално са правната норма, за която твърди, че е нарушена, характерът на предполагаемата вреда, укоримото поведение, както и съществуващите между страните правни отношения – дали между тях е налице свързан с предмета на спора действителен договорен контекст, който е необходимо да бъде задълбочено разгледан с оглед на произнасянето по иска.

67. Ако от предварителния анализ на посочените обстоятелства следва, че е необходимо съдържанието на един или повече от сключените между съответните страни договори да се изтълкува, за да се установи обосноваването на претенциите на ищеца, то когато в тези договори няма арбитражна клауза, указаните юрисдикции трябва да преустановят разглеждането на спора на този етап и да констатират липсата на собствена компетентност за произнасяне по него. В подобен случай разглеждането на насочения срещу Общността иск за обезщетение би означавало да се направи преценка на права и задължения от договорен характер, за което компетентност ще имат националните юрисдикции по силата на член 272 ДФЕС.

#### *6.2.1.2. Определяне на компетентния съд в случаите на паралелна отговорност на ЕС и на държавите членки*

Член 291, параграф 1 ДФЕС възлага на държавите членки общата компетентност по прилагането на правно обвързващите актове, приети от институциите на ЕС. При изпълнението на тази функция държавите членки са обвързани от задължението за лоялно сътрудничество, закрепено в член 4, параграф 3 ДЕС. Поради това те са длъжни да приемат всички общи и специални мерки, необходими за изпълнението на задълженията им, които произтичат от Договорите или от актовете на институциите, както и да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на ЕС.

При такова разпределение на правомощията между наднационалното и националното ниво от съществено значение е да се определи произходът на вредоносното поведение, за да се прецени кой съд е компетентен да разгледа иска за обезщетяване на вреди.

Паралелна отговорност на ЕС и държавите членки може да възникне в случаите, при които **Европейската комисия не е предприела подходящи мерки**, за да прекрати нарушение на правото на ЕС, извършено от държава членка, при **съвместни противоправни действия и бездействия на ЕС и на държава членка**, в случаите, при които **държавата членка прилага незаконосъобразно законодателство на ЕС**, както и при **транспортиране** от страна на държавата членка **на незаконосъобразна директива**.

Колкото и да е казуистична, практиката на съдилищата на ЕС позволява извеждането на някои основни положения, които дават насоки за определянето на компетентния да разгледа иска за обезщетяване на вреди съд.

### 6.2.1.2.1. Изчерпване на вътрешноправните средства за поправяне на претърпените вреди

Съгласно установената съдебна практика искът за обезщетяване на вреди, предявен срещу ЕС, би бил допустим единствено ако ищецът е изчерпал всички правни средства за защита, които му предоставя национално-то право. Националният иск обаче трябва да бъде в състояние да осигури **ефикасна защита на правата** на увреденото лице. Ако такава ефикасна защита не може да се осигури в рамките на националната правна система, предявеният пред Общия съд иск ще бъде допустим. Това разбиране на съдебната практика може да бъде илюстрирано със следния пример.

#### **Решение на Общия съд от 23 септември 2015 г., Schroeder/Съвет и Комисия, T-205/14**

Комисията на ЕО публикува в *Официален вестник* Известие за образуване на антидъмпингова процедура относно вноса на някои приготвени или консервирани цитрусови плодове с произход от Китайската народна република (КНР). Германското дружество I. Schroeder KG иска от Комисията да го включи в предвидената в известието представителна извадка на независимите вносителите. На 18 декември 2008 г. Съветът на Европейския съюз приема Регламент (ЕО) № 1355/2008 за налагане на окончателно антидъмпингово мито и окончателно събиране на временното мито, наложено върху вноса на някои приготвени или консервирани цитрусови плодове с произход от КНР. Дружеството плаща установените с този регламент антидъмпингови мита за своя внос на съответния продукт. Със свое решение Съдът обявява регламента за невалиден, тъй като Комисията и Съветът са определили стойността на продуктите въз основа на действително платените или платими цени в Европейския съюз за сходен продукт, без да са положили цялата дължима грижа, за да определят тази стойност въз основа на цените за същия продукт в трета страна с пазарна икономика. Вследствие на това съдебно решение дружеството иска възстановяване на платеното мито, което му е възстановено от компетентния национален орган. Националният орган отхвърля искането на дружеството за заплащане на месечна лихва върху събраното мито за периода от датата на плащането му до датата на неговото възстановяване. Тогава дружеството предявява срещу ЕС иск за обезщетяване на вредите, изразяващи се в дължимите месечни лихви.

\*\*\*

18. Съгласно постоянната съдебна практика искът за обезщетение на основание член 268 ДФЕС и член 340, втората алинея ДФЕС трябва да се преценява от гледна точка на цялата система за съдебна защита на частноправните субекти, създадена с Договора. Следователно, когато дадено лице смята, че е претърпяло вреда от законосъобразно прилагане на правна уредба на Съюза, която според него е незаконосъобразна, и за настъпването на вредоносния факт следователно отговорност носи единствено Съюзът, допустимостта на такъв иск за обезщетение може в някои случаи все пак да е обусловена от изчерпването на вътрешноправните средства за защита. Затова обаче е нужно тези национални средства да осигуряват ефективна защита на правата на съответните лица и поправяне на твърдените вреди [...].

19. Дори да се допусне, че изискването за изчерпване на вътрешноправните средства за защита е приложимо в конкретния случай, в който пред национален съд са предявени искове за лихви върху възстановените антидъмпингови мита, а пред съда на Съюза – иск за обезщетение за вредите, претърпени поради плащането на

банкови лихви по заеми, които са сключени заради загубата на ликвидни средства, дължаща се на плащането на тези мита, и независимо от решение от 18 септември 2014 г., *Holcim* (Румъния)/Комисия (Т-317/12, Сб., обжалвано пред Съда, ЕУ:Т:2014:782, точки 73–77), с което се ограничават случаите на недопустимост поради неизчерпване на вътрешноправните средства за защита, при всяко положение следва да се приеме, че неизчерпването от ищеца на националните средства за защита не води до недопустимост на предявения от него иск.

20. Всъщност висящите или възможните административни и съдебни производства пред националните органи в случая не може да се считат за осигуряващи ефективна защита на правата на ищеца по смисъла на съдебната практика, припомнена в точка 18 по-горе, и следователно не е нужно да бъдат изчерпани за целите на допустимостта на настоящия иск.

21. Имайки предвид по необходимост проспективния анализ на ефективността на националните средства за защита, доколкото въпросното възражение за недопустимост по дефиниция бива противопоставяно на ищеца, който не е изчерпал националните средства за защита, съдът на Съюза е отхвърлил подобно възражение за недопустимост, когато резултатът от използването на вътрешноправните средства за защита е бил „много несигурен“ [...] или когато използването на тези средства е било „изключително трудно“ [...]. Следователно тежестта на доказване, която пада върху ищеца, на когото е противопоставено възражение за неизчерпване на националните средства за защита, се свежда до това да се представят данни, годни да породят сериозни съмнения в ефективността на защитата, гарантирана чрез предвидените в националното право средства [...].

22. В случая обаче ищецът представя такива данни.

23. Ищецът подробно излага приложимите разпоредби и изтъква факта, потвърден и от Съвета в писмената защита, че тези разпоредби не дават основание за възстановяване на исканите в случая лихви.

#### *6.2.1.2.2. Определяне на компетентния съд в случаите, когато размерът на вредата съвпада с размера на незаконосъобразно събрана сума*

Ако твърдяната вреда съвпада с незаконно събрана в изпълнение на акт на ЕС сума или е резултат от отказ на националните органи за възстановяване на такива суми, искът за обезщетяване на вредите срещу ЕС ще бъде недопустим, стига националните средства за защита да са ефективни. В този случай националните съдилища разполагат с пълната компетентност да се произнесат по исканото възстановяване на недължимо събрани суми<sup>140</sup>. Освен недължимо събраните или невъзстановени суми обаче частноправните субекти може да са претърпели и други вреди, които подлежат на обезщетяване. В този случай, стига да е налице **действителна вреда, различна от недължимо събрани суми** или от отказ за възстановяването на конкретни суми, и тази вреда е резултат от противоправно поведение на институции на ЕС или техни служители, компетентен да разгледа иска на първа инстанция е Общият съд.

<sup>140</sup> Решение от 30 май 1989 г., *Roquette*/Комисия, 20/88, ЕУ:С:1989:221, точка 14; решение от 13 март 1992 г., *Vreugdenhil*/Комисия, С-282/90, ЕУ:С:1992:124, точка 12.

### 6.2.1.2.3. Изпълнение на незаконосъобразен акт на ЕС от страна на държавите членки

За паралелна отговорност на ЕС и на държавите членки може да става дума само когато е налице **противоправно поведение** на институции или служители на ЕС. Ако не е налице такова противоправно поведение, евентуалните вреди са резултат от приети от държавите членки изпълнителни мерки и те следва да ги обезщетят. По-горе беше посочено, че противоправното поведение на институциите или на служителите на ЕС не е достатъчно условие за това, доколкото, за да бъде допустим, искът не може да има чисто реституционен характер. Освен това следва да се направи преценка дали пълно обезщетение не може да се получи чрез иск пред националните съдилища.

Най-често проблемите, свързани с отговорността на ЕС, се поставят във връзка с установена незаконосъобразност на акт на институциите на ЕС. Възможно е обаче претърпяната вреда да е резултат не от незаконосъобразни разпоредби на акт, обявени от Съда на ЕС за такива, а от **противоправна празнота в регламент**. Съдът на Съюза няма да бъде компетентен да разгледа иска единствено ако той в действителност е насочен срещу националните мерки, приети в приложение на правото на ЕС. Обратно, искът срещу ЕС за обезщетяването на причинените вреди е необходим, когато националният съд не е компетентен сам да постанови приемането на такива мерки<sup>141</sup>.

В случаите на транспониране на директива паралелна отговорност трудно може да възникне, тъй като ако държавата членка е транспонирала правилно невалидна директива, ЕС ще отговаря за вредите изцяло за периода преди постановяването на решението на общностния съд относно невалидността. Държавата е обвързана от директивата до нейната отмяна по член 263 ДФЕС или до прогласяването на невалидността ѝ по член 267 ДФЕС и ще носи отговорност за вреди единствено ако е продължила да прилага изпълнителните мерки след тази дата.

Наред с това следва да се има предвид, че институциите на ЕС и държавите членки работят в тясно сътрудничество, като често Европейската комисия предоставя инструкции на държавите членки по прилагането на правото на ЕС. Европейският съюз отговаря за предоставени инструкции само когато съществува **нормативно закрепено правомощие на Комисията да отправи подобни инструкции**<sup>142</sup>.

<sup>141</sup> Решение 15 декември 1977 г., Dietz/Комисия, 126/76, EU:C:1977:211, точки 3–7.

<sup>142</sup> Решение от 27 март 1980 г., Sucrimex/Комисия, 133/79, EU:C:1980:104, точка 16; решение от 10 юни 1982 г., Interagra/Комисия, 217/81, EU:C:1982:222, точка 8; решение от 26 февруари 1986 г., Krohn/Комисия, 175/84, EU:C:1986:85, точки 21–23.

#### 6.2.1.2.4. Неосъществяване на контрол от институциите на ЕС върху незаконосъобразно поведение на държавите членки

С оглед на ролята на Европейската комисия в производството по член 258 ДФЕС Съдът приема, че тя не е обвързана от задължение да започне процедурата за установяване на нарушение, а напротив – че разполага с дискреционно правомощие, което изключва правото на частноправните субекти да изискват от нея да вземе решение в определен смисъл. В това производство Комисията действа в общ интерес на ЕС<sup>143</sup>, а не защитава правата на частноправните субекти, които са засегнати от извършеното от държавата нарушение. Само ако Комисията приеме, че дадена държава членка не е изпълнила свое задължение, тя може да издаде мотивирано становище. Ако държавата не се съобрази с него, Комисията има право, а не задължение да сезира Съда за установяване на твърдяното нарушение<sup>144</sup>. Следователно нейното въздържане от сезиране на Съда не би могло да има противоположен характер, в резултат на който да може да бъде ангажирана отговорността на ЕС<sup>145</sup>. Затова при нарушение на задължение от страна на държава членка единственото поведение, което би могло да представлява източник на евентуална вреда, е поведението на тази държава, поради което следва да се предяви иск срещу държавата пред националния съд<sup>146</sup>.

#### 6.2.2. Правен интерес

Съгласно установената практика на общностните юрисдикции правото на иск по член 340, втора алинея ДФЕС може да бъде упражнено от лице, което има **особен личен интерес от предявяването на иска или право на обезщетяване, което му е било прехвърлено от друго лице**<sup>147</sup>. Изискването за особен личен интерес предполага, че вредата, чието обез-

<sup>143</sup> Решение от 4 април 1974 г., Комисия/Франция, 167/73, EU:C:1974:35, точка 15; решение от 29 септември 1998 г., Комисия/Германия, C-191/95, EU:C:1998:441, точка 35; решение от 10 април 2002 г., Lamberts/Омбудсман, T-209/00, EU:T:2002:94, точка 55.

<sup>144</sup> Решение от 14 февруари 1989 г., Star Fruit/Комисия, 247/87, EU:C:1989:58; определение от 23 май 1990 г., Asia Motor France/Комисия, C-72/90, EU:C:1990:230, точка 13; определение от 14 декември 1993 г., Calvo Alonso-Cortés/Комисия, T-29/93, EU:T:1993:115; определение от 27 май 1994 г., J/Комисия, T-5/94, EU:T:1994:58; определение от 23 януари 1995 г., Bilanzbuchhalter/Комисия, T-84/94, EU:T:1995:9.

<sup>145</sup> Решение от 14 септември 1995 г., Lefebvre/Комисия, T-571/93, EU:T:1995:163, точки 60 и 61.

<sup>146</sup> Определение от 23 май 1990 г., Asia Motor France/Комисия, C-72/90, EU:C:1990:230, точки 13 и 14; решение от 6 ноември 1997 г., LTM/FIRS, C-201/96, EU:C:1997:523, точка 30.

<sup>147</sup> Решение от 4 октомври 1979 г., Ireks-Arkady/Съвет и Комисия, 238/78, EU:C:1979:226, точка 5; решение от 30 септември 1998 г., Coldiretti/Съвет и Комисия, T-149/96, EU:T:1998:228, точка 57; определение от 1 декември 2008 г., Işçi Partisi/Комисия, T-219/08, EU:T:2008:538, точка 7; определение от 17 декември 2009 г., Işçi Partisi/Комисия, T-223/09, EU:T:2009:524, точка 11.

щетаване се иска, трябва да бъде понесена лично от ищеца<sup>148</sup>. Така турска политическа партия няма интерес да предяви иск за обезщетяване на вреда, претърпяна от турската държава, която притежава собствена правосубектност<sup>149</sup>. По отношение на професионалните сдружения Общият съд приема, че те могат да предявят иск за обезщетяване единствено ако докажат собствен интерес, различен от този на техните членове<sup>150</sup>.

Алтернативното изискване, свързано с прехвърлянето на правото на обезщетяване, предполага наличието на специфичен правен акт за прехвърляне на вземането между увреденото лице и ищеца, който се е суброгирал в неговите права, или изричен мандат от увреденото лице за предявяване на иска от страна на професионална организация<sup>151</sup>. По силата на прехвърлителния договор първоначално увреденото лице спира да бъде носител на правото на обезщетяване и загубва възможността сам да предяви иска за обезщетяване на претърпените от него вреди<sup>152</sup>.

### 6.2.3. Страни

**Активна легитимация** има носителят на правото на иск за обезщетяване на причинените от ЕС вреди. Това са или увредените физически или юридически лица, или лицата, на които те са прехвърлили своето вземане<sup>153</sup>. Преценката дали тези две хипотези са налице, се налага най-вече когато исковете за обезщетяване се предявяват от сдружения на лица или синдикални организации<sup>154</sup>.

Няма пречка искът за обезщетяване на вредите да бъде предявен от държава членка, макар че към настоящия момент никога държава членка не е упражнявала това право. Искът може да бъде предявен и от трета държава, която смята, че е увредена от действие или бездействие на институциите на ЕС или техни служители<sup>155</sup>, както и от друг субект на международното публично право.

<sup>148</sup> Определение от 17 декември 2009 г., *Işçi Partisi/Комисия*, T-223/09, EU:T:2009:524, точка 12.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> Решение от 30 септември 1998 г., *Coldiretti/Съвет и Комисия*, T-149/96, EU:T:1998:228, точка 57; решение от 13 декември 1995 г., *Vereniging van Exporteurs in Levende Varkenset Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee/Комисия*, T-481/93 и T-484/93, EU:T:1995:209, точки 76 и 77; решение от 13 декември 2006 г., *Abad Pérez/Съвет и Комисия*, T-304/01, EU:T:2006:389, точка 52.

<sup>151</sup> Решение от 13 декември 2006 г., *Abad Pérez/Съвет и Комисия*, T-304/01, EU:T:2006:389, точка 53; определение от 17 декември 2009 г., *Işçi Partisi/Комисия*, T-223/09, EU:T:2009:524, точка 13.

<sup>152</sup> Решение от 13 ноември 1984 г., *Birra Wührer/Съвет и Комисия*, 256, 257, 265, 267/80, 5 и 51/81 и 282/82, EU:C:1984:341, точка 7.

<sup>153</sup> Решение от 7 ноември 2012 г., *Syndicat des thoniers méditerranéens/Комисия*, T-574/08, EU:T:2012:583, точка 20.

<sup>154</sup> Пак там, точки 22–29.

<sup>155</sup> По аргумент от *Işçi Partisi/Комисия*, T-219/08, EU:T:2008:538 и *Işçi Partisi/Комисия*, T-223/09, EU:T:2009:524.

Тъй като става дума за ангажиране на извъндоговорната отговорност на ЕС, неговите институции, служби, органи или агенции не попадат сред субектите, които могат да претендират обезщетение за причинените вреди.

Съгласно член 340, втора алинея ДФЕС Европейският съюз е длъжен да поправи вредите, които неговите институции или служители са причинили. Съюзът – а не неговите институции – притежава правосубектност, респективно имущество, с което отговаря за причинените вреди. Съдът не прилага по аналогия разпоредбата на член 335 ДФЕС, съгласно която пред съдилищата на държавите членки ЕС се представлява от Европейската комисия<sup>156</sup>. Наред с това посочването в исковата молба на институцията, която е причинила вредата, а не на самия Съюз не води до недопустимост на исковата молба. Нещо повече, съгласно установената практика на Съда **ответникът по иска за обезщетяване** на вреди е именно институцията или органът, които са причинили вредата или в които работи служителят, който е причинил вредата. Ако вредата е причинена от повече от една институция, те са съответници в производството пред Съда на ЕС.

Единствената институция на ЕС, която притежава правосубектност наред с тази на самия Съюз, е Европейската централна банка (ЕЦБ). За вредите, причинени от нея, не се ангажира отговорността на ЕС, а отговорността на самата ЕЦБ по силата на изричната разпоредба на член 340, трета алинея ДФЕС. Възможно е искът за обезщетяване да се предяви солидарно срещу ЕЦБ и ЕС<sup>157</sup>.

#### **6.2.4. Самостоятелен характер на иска**

Съгласно установената практика на Съда искът за обезщетяване на вреди представлява самостоятелно правно средство за защита. Неговата допустимост **не може да бъде поставяна в зависимост от предварителната отмяна на незаконосъобразния акт**, с който са причинени вредите, или от предварително установяване на противоправното бездействие по реда на член 265 ДФЕС. Това разбиране на юрисдикциите на ЕС може да бъде илюстрирано с мотивите на Общия съд по делото *Accorinti*:

61. [...] искът за обезщетение е самостоятелен способ за защита, чиято особена задача в рамките на системата от способности за съдебна защита е подчинена на условия за упражняването му, установени с оглед на особеността му предмет. Докато жалбите за отмяна и исковете за установяване на неправомерно бездействие имат за цел

<sup>156</sup> Определение от 6 януари 2015 г., *Kendrion/Европейски съюз*, T-479/14, EU:T:2015:2; определение от 2 февруари 2015 г., *Gascogne Sack Deutschland и Gascogne/Европейски съюз*, T-577/14, EU:T:2015:80

<sup>157</sup> Определение от 10 ноември 2014 г., *Ledra Advertising/Комисия и ЕЦБ*, T-289/13, EU:T:2014:981; определение от 10 ноември 2014 г., *СМВГ/Комисия и ЕЦБ*, T-290/13, EU:T:2014:976; определение от 10 ноември 2014 г., *Eleftheriou и Papachristofi/Комисия и ЕЦБ*, T-291/13, EU:T:2014:978; определение от 10 ноември 2014 г., *Evangelou/Комисия и ЕЦБ*, T-292/13, EU:T:2014:977; определение от 10 ноември 2014 г., *Theophilou/Комисия и ЕЦБ*, T-293/13, EU:T:2014:979; определение от 10 ноември 2014 г., *Fialtor/Комисия и ЕЦБ*, T-294/13, EU:T:2014:980.

да санкционират незаконосъобразността на правно обвързващ акт или на липсата на такъв акт, то искът за обезщетение има за предмет поправка на вредата, причинена с акт или с неправомерно поведение, които може да бъдат вменени на институция или на орган на Съюза [...]. От една страна, тази самостоятелност на иска за обезщетение не може да се поставя под въпрос само от факта, че един ищец е решил последователно да подаде жалба за отмяна и да предяви иск за обезщетение. От друга страна, недопустимостта на жалбата за отмяна не води до такава на подадения впоследствие иск за обезщетение само поради това, че те се основават на подобни или дори на едни и същи основания за незаконосъобразност. Всъщност подобно тълкуване би било в разрез със самия принцип на самостоятелност на способите за съдебна защита и следователно би лишило член 268 ДФЕС във връзка с член 340, трета алинея ДФЕС от полезен ефект<sup>158</sup>.

Честа практика е искът за обезщетяване за вреди да се предявява **съвместно** с жалба за отмяна в един сезиращ процесуален документ. Независимо обаче дали е предявен съвместно, или паралелно с жалбата за отмяна, единствената хипотеза, при която Съдът и Общият съд са склонни да обвържат допустимостта на този иск с евентуално производство за отмяна, е, когато искът за обезщетяване е упражнен с изключителната цел да се постигне отмяна на противоправния акт. Отново в решението си по делото *Accorinti* Общият съд приема:

60. [...] в настоящия случай ищците не се стремят да постигнат посредством иска за обезщетение резултат, сравним с този, целен с тяхната жалба за отмяна по дело T-224/12. Тази жалба е целяла само отмяната на Решение 2012/153, без обаче да преследва имуществена цел. Освен това, тъй като посочената жалба за отмяна е била подадена в срока, предвиден в член 263, шеста алинея ДФЕС, заобикаляне на посочения срок по смисъла на тази съдебна практика посредством иск за обезщетение е било изключено от самото начало. Всъщност съдебната практика само в изключителни случаи и за да гарантира, че този срок няма да се заобикаля, обявява искане за обезщетение за недопустимо, а именно когато то е подадено заедно с искане за отмяна, поради това, че искането за обезщетение в действителност засяга оттеглянето на индивидуално решение, станало окончателно, чийто адресат е ищецът, и което искане, ако бъде уважено, би имало за последица да отрече правното действие на това решение [...]. [...]

62. Накрая, доколкото ЕЦБ все пак възнамерява да се позове на опасност от злоупотреба с процесуални възможности или със способ за съдебна защита, достатъчно е, от една страна, да се припомни изключителният характер на съдебната практика, посочена в точка 60 по-горе, който при това положение се прилага стриктно [...], и от друга страна – да се констатира, че в конкретния случай посредством иска си за обезщетение ищците не се стремят към отмяна на спорните актове, а към получаване на обезщетение за вредата, която твърдят, че произтича от тяхното приемане или от тяхното прилагане<sup>159</sup>.

### 6.2.5. Изисквания към исковата молба

По аргумент от член 21, първа алинея от Статута на Съда на ЕС и член 76 ППОС исковата молба, с която се предявява иск за обезщетяване

<sup>158</sup> Решение от 7 октомври 2015 г., *Accorinti/ЕЦБ*, T-79/13, EU:T:2015:756.

<sup>159</sup> Пак там.

на вреди, причинени от ЕС, трябва да съдържа задължително името и адреса на ищеца, качеството и адреса на неговия представител, ответника, предмета на спора, изтъкнатите основания и доводи (както и кратко изложение на посочените основания) и исканията на ищеца.

Ако исковата молба не отговаря на тези изисквания, секретарят на Общия съд определя на ищеца разумен срок за представяне на посочените по-горе документи. Ако тази нередовност не бъде отстранена в определения срок, Общият съд решава дали неспазването на тези изисквания води до формалната недопустимост на исковата молба или жалбата (член 78, параграф 6 ППОС).

Най-голям проблем във връзка с допустимостта на иска за обезщетяване на вреди създава изискването в исковата молба да се формулират **изтъкнатите основания и доводи на ищеца**, като нарушаването на това изискване води до недопустимост на предявения иск. Съгласно постоянната практика на Общия съд, с цел да се гарантират принципите за правна сигурност и добро правораздаване и за да бъде искът допустим, е необходимо съществените елементи от фактическа и правна страна, върху които искът се основава, да бъдат посочени, дори и накратко, но съгласувано и разбираемо, в самия текст на исковата молба<sup>160</sup>, като това посочване трябва да е достатъчно точно и ясно, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Общия съд – да се произнесе по иска<sup>161</sup>, без да разполага с други данни<sup>162</sup>. Във всеки случай иск, който има за предмет получаването на каквото и да било обезщетение, е лишен от необходимата точност в предмета и следва да се счита за недопустим. Съдът установява това изискване още в решението си по делото *Zuckerfabrik Schoerpenstedt* по отношение на предявения евентуален иск за обезщетение, с който се иска осъждане на Съвета ищецът да бъде обезщетен „по друг начин за претърпяната вреда“<sup>163</sup>.

За да отговори на тези изисквания, исковата молба трябва да съдържа елементите, които позволяват да се определи противоправното поведение, причините, поради които ищецът счита, че е налице причинна връзка между него и вредата, както и характера и обхвата на вредата<sup>164</sup>. В тази

<sup>160</sup> Решение от 18 септември 1996 г., *Asia Motor France/Комисия*, T-387/94, EU:T:1996:120, точка 106; определение от 29 ноември 1993 г., *Koelman/Комисия*, T-56/92, EU:T:1993:105, точка 21; определение от 14 май 1998 г., *Goldstein/Комисия*, T-262/97, EU:T:1998:107, точка 21; решение от 13 декември 2006 г., *Abad Pérez/Съвет и Комисия*, T-304/01, EU:T:2006:389, точка 44; определение от 15 октомври 2013 г., *Andechser Molkerei Scheitz/Комисия*, T-13/12, EU:T:2013:567, точка 58.

<sup>161</sup> Решение от 12 ноември 2008 г., *Evropaiki Dynamiki/Комисия*, T-406/06, EU:T:2008:484, точка 131.

<sup>162</sup> Решение от 11 юли 2007 г., *Schneider Electric/Комисия*, T-351/03, EU:T:2007:212, точка 93.

<sup>163</sup> Решение от 2 декември 1971 г., *Zuckerfabrik Schoerpenstedt/Съвет*, 5/71, EU:C:1971:116, точка 9.

<sup>164</sup> Решение от 18 септември 1996 г., *Asia Motor France/Комисия*, T-387/94,

връзка ищецът разполага с определена свобода да се позовава на доводите си от предходни производства пред общностните юрисдикции. Един пример от съдебната практика илюстрира ясно тази свобода:

95. В конкретния случай, въпреки значимостта и броя им, препращанията в исковата молба към доводите, изложени в подкрепа на правните основания за отмяна по дела Т-310/01, Т-77/02 и Т-48/03, следва да се разглеждат като обикновено допълване чрез исковата молба на изложението на незаконосъобразностите, за които се смята, че опорочават поведението, за което Комисията е упреквана – изложение, чиято допустимост от гледна точка на формата Комисията не оспорва.

96. Предвид съществуващата между трите жалби за отмяна и настоящия иск за обезщетение идентичност на страните и на правната основа, а именно незаконосъобразностите, за които се смята, че опорочават действията на Комисията, следва да се постанови допустимостта на препращанията към изложението на правните основания, развити в подкрепа на трите жалби за отмяна – препращания, направени чрез изложението в исковата молба, което от своя страна също е допустимо<sup>165</sup>.

При нарушение на горното изискване относно формулирането на исковата молба Общият съд не е длъжен да се произнесе по допустимостта на исковата молба, ако основанията и доводите на ищеца следва да бъдат отхвърлени по същество<sup>166</sup>. На практика в тези случаи Общият съд не разглежда възражението за недопустимост, а изследва наличието на някоя от предпоставките за ангажиране на отговорността на ЕС и при липсата ѝ отхвърля изцяло иска като неоснователен.

### 6.3. Материални предпоставки

Съдът изгражда автономен режим на отговорността на ЕС, който не почива върху каквито и да било унифицирани национални правила. По отношение на изискването за вреда, която да се намира в причинна връзка с поведението на институциите или на служителите на ЕС, той е обвързан от разпоредбите на член 340 ДФЕС. **Противоправността като задължителна предпоставка** за ангажирането на извъндоговорната отговорност на ЕС е изведена от съдебната практика.

---

EU:T:1996:120, точка 107; определение от 21 ноември 1996 г., Syndicat des producteurs de viandes bovines/Комисия, Т-53/96, EU:T:1996:170, точка 22; решение от 13 декември 2006 г., Abad Pérez/Съвет и Комисия, Т-304/01, EU:T:2006:389, точка 44; решение от 11 юли 2007 г., Schneider Electric/Комисия, Т-351/03, EU:T:2007:212, точка 94; определение от 15 октомври 2013 г., Andechser Molkerei Scheitz/Комисия, Т-13/12, EU:T:2013:567, точка 58.

<sup>165</sup> Решение от 11 юли 2007 г., Schneider Electric/Комисия, Т-351/03, EU:T:2007:212.

<sup>166</sup> Решение от 26 февруари 2002 г., Съвет/Boehringer, С-23/00 Р, EU:C:2002:118, точка 52; решение от 23 март 2004 г., Франция/Комисия, С-233/02, EU:C:2004:173, точка 26; решение от 19 октомври 2005 г., Cofradía depescadores „San Pedro“ de Bermeo/Съвет, Т-415/03, EU:T:2005:365, точка 32, потвърдено с решение от 22 ноември 2007 г., Cofradía depescadores „San Pedro“ de Bermeo/Съвет, С-6/06 Р, EU:C:2007:702, точка 21; решение от 12 ноември 2008 г., Evropaiki Dynamiki/Комисия, Т-406/06, EU:T:2008:484, точка 132.

С оглед на това според актуалното разбиране на юрисдикциите на ЕС за реализирането на извъндоговорната отговорност на ЕС е достатъчно наличието на три предпоставки, а именно **неправомерност на поведението**, за което се упрекуват институциите на Съюза, наличие на **вреда** и наличие на **причинно-следствена връзка** между твърдяното поведение и претендираната вреда<sup>167</sup>. Що се отнася до условието за противоправно поведение, съдебната практика изисква да се установи **достатъчно съществено нарушение** на правна норма, която **има за цел да предостави права** на частноправни субекти<sup>168</sup>. Тези материалноправни предпоставки се прилагат **кумулятивно**, като обстоятелството, че една от тях не е налице, е достатъчно за отхвърляне на иска за обезщетение, като общностните юрисдикции не са длъжни да разгледат твърденията на страните по всяко едно от условията за ангажиране на отговорността<sup>169</sup>.

Този режим на отговорността не е обективен, тъй като за преценката на характера на нарушението Съдът използва и **субективни фактори**. Във всеки случай незаконосъобразността на акта, с който са причинени вредите, сама по себе си не е достатъчна, за да се удовлетвори изискването за противоправност.

### ***6.3.1. Нарушена правна норма, която има за цел да предостави права на частноправни субекти***

Това условие за ангажирането на отговорността на ЕС и на държавите членки съдържа два кумулативни елемента: от една страна, да е нарушена общностна правна норма, а от друга страна – тази норма да има за цел предоставянето на права на частноправни субекти.

Що се отнася до първия елемент, отговорността на ЕС и на държавите членки може да бъде ангажирана, ако е **нарушена норма от правото на ЕС**. Това може да бъде както норма на позитивното право на ЕС, така и принцип, установен в правната система на ЕС и изведен в практиката на Съда.

За да се ангажира отговорността на ЕС, нарушената норма от правото на ЕС трябва да има за цел предоставянето на права на частноправни су-

<sup>167</sup> Решение от 25 март 2010 г., *Sviluppo Italia Basilicata*/Комисия, С-414/08 Р, ЕУ:С:2010:165, точка 138.

<sup>168</sup> *Bergaderm и Goupil*/Комисия, С-352/98 Р, ЕУ:С:2000:361, точка 42, решение от 10 февруари 2004 г., *Afrikanische Frucht-Compagnie*/Съвет, Т-64/01 и Т-65/01, ЕУ:Т:2004:37, точка 71.

<sup>169</sup> Решение от 9 септември 1999 г., *Lucaccioni*/Комисия, С-257/98 Р, ЕУ:С:1999:402, точка 14; решение от 18 март 2010 г., *Trubowest Handel и Макаров*/Съвет и Комисия, С-419/08 Р, ЕУ:С:2010:147, точка 41. Няма пречка обаче, ако общностните юрисдикции установят, че не е налице някоя от предпоставките, по съображения за изчерпателност да продължат с анализа на останалите (вж. решение от 19 октомври 2005 г., *Cofradía de pescadores „San Pedro“ de Bermeo*/Съвет, Т-415/03, ЕУ:Т:2005:365, точка 97 и сл.; решение от 23 септември 2015, *Schroeder*/Съвет и Комисия, Т-205/14, ЕУ:Т:2015:673, точка 58).

бекти. Това условие почива на обстоятелството, че досега искиве за обезщетяване на вреди срещу ЕС са предявявани само от физически и юридически лица. Няма пречка такъв иск да се предяви и от държава членка или от друг субект на международното право. В такъв случай Съдът трябва да замени това изискване по отношение на противоправността с друго, което отчита специалните характеристики на увредения субект.

Една правна норма има за цел да предостави права на физически или юридически лица, когато тя **поражда предимство, годно да бъде квалифицирано като придобито право, когато има за цел защитата на интересите на частноправни субекти или когато предоставя права в полза на такива субекти, чието съдържание може да бъде достатъчно определено**<sup>170</sup>. Това условие е изпълнено, когато нарушената норма, независимо че по същността си има за предмет общи интереси, едновременно с това осигурява защитата на индивидуалните интереси на засегнатите лица<sup>171</sup>. Така например, въпреки че даден регламент има за цел основно защитата на вътрешния пазар и финансовите интереси на ЕС чрез определянето на вносни мита, неговите разпоредби, които определят факторите, които следва да се отчитат за определянето на цените при вноса CIF, което е необходимо за изчисляването на вносните мита на зърнените култури, имат за цел да гарантират, че вносните мита са калкулирани обективно, предвидимо и прозрачно<sup>172</sup>.

Изискването общностната норма да има за цел да предостави права на частноправни субекти не бива да се смесва с евентуалния директен ефект на тази норма. В известен смисъл **наличието на директен ефект на нормата** е квалифициращо обстоятелство по отношение на това дали тя има за цел да предостави права на частноправните субекти. И в двата случая нормата следва да предоставя права, но във връзка с директния ефект тя трябва да бъде и достатъчно ясна и безусловна, за да може частноправните субекти да потърсят пряка защита на тези права пред националната юрисдикция.

Кои норми имат за цел предоставянето на права на частноправни субекти, се преценява във всеки конкретен случай и не се подразбира от само себе си<sup>173</sup>. Съдът многократно се е произнасял, че забраната за дискри-

<sup>170</sup> Решение от 19 октомври 2005 г., *Cofradía de pescadores „San Pedro“ de Bermeo/Съвет*, T-415/03, EU:T:2005:365, точка 86; решение от 16 май 2013 г., *Gap granen & producten/Комисия*, T-437/10, EU:T:2013:248, точка 22; решение от 5 март 2015 г., *Rose Vision и Seseca/Комисия*, T-45/13, EU:T:2015:138, точка 118.

<sup>171</sup> Решение от 10 април 2002 г., *Lamberts/Омбудсман*, T-209/00, EU:T:2002:94, т. 87; решение от 16 май 2013 г., *Gap granen & producten/Комисия*, T-437/10, EU:T:2013:248, точка 22; решение от 5 март 2015 г., *Rose Vision и Seseca/Комисия*, T-45/13, EU:T:2015:138, точка 118 и цитираната там съдебна практика.

<sup>172</sup> Решение от 16 май 2013 г., *Gap granen & producten/Комисия*, T-437/10, EU:T:2013:248, точка 23.

<sup>173</sup> Решение от 11 юли 2007 г., *Schneider Electric/Комисия*, T-351/03, EU:T:2007:212, точка 130.

минация<sup>174</sup>, принципът за защита на оправданите правни очаквания<sup>175</sup>, принципът на пропорционалност<sup>176</sup>, принципът за добросъвестност на публичните органи при упражняваната от тях административна дейност и при сключване на договори, принципът, че правните субекти не може да злоупотребяват, като се позовават на общностните норми<sup>177</sup>, принципът на добра администрация<sup>178</sup>, забраната на неоснователното обогатяване<sup>179</sup> имат за цел предоставянето на права на частноправни субекти.

Във всеки случай разпоредби на правото на ЕС, които имат за предмет **разпределението на компетентността между институциите на ЕС**, нямат за цел да предоставят права на частноправните субекти, а целят осигуряването на институционалното равновесие, а не защитата на частноправните субекти. Поради това нарушението на институционалното равновесие само по себе си не е достатъчно, за да се ангажира отговорността на ЕС<sup>180</sup>. Нямат за цел да предоставят права и разпоредбите на Договорите, които **разграничават областите на компетентност между институциите на ЕС и държавите членки**<sup>181</sup>.

За да се гарантира полезният ефект на условието нарушената норма да има за цел предоставянето на права на частноправни субекти, е необходимо предлаганата от тази норма защита да бъде ефективна по отношение на лицето, което се позовава на нея, като наред с това то трябва да бъде сред онези субекти, на които нормата предоставя права. Не отговаря на това изискване **норма, която защитава друго лице**, а не това, което се позовава на нея<sup>182</sup>.

---

<sup>174</sup> Решение от 13 ноември 1973 г., Werhahn Hansamuehle/Съвет, 63 до 69/72, EU:C:1973:121; решение от 25 май 1978 г., HNL/Съвет и Комисия, 83 и 94/76, 4, 15 и 40/77, EU:C:1978:113; решение от 4 октомври 1979 г., Ireks-Arkady/Съвет и Комисия, 238/78, EU:C:1979:226, точка 11.

<sup>175</sup> Решение от 14 май 1975 г., CNTA/Комисия, 74/74, EU:C:1975:59, точка 44; решение от 19 май 1992 г., Mulder/Съвет и Комисия, C-104/89 и C-37/90, EU:C:1992:217, точка 15; решение от 12 април 1984 г., Unifrex/Съвет и Комисия, 281/82, EU:C:1984:165; решение от 8 май 2007 г., Citymo/Комисия, T-271/04, EU:T:2007:128, точка 108.

<sup>176</sup> Решение от 11 март 1987 г., Vandemoortele/Комисия, 27/85, EU:C:1987:120.

<sup>177</sup> Решение от 8 май 2007 г., Citymo/Комисия, T-271/04, EU:T:2007:128, точка 107.

<sup>178</sup> Определение от 22 март 2010 г., SPM/Съвет и Комисия, C-39/09 P, EU:C:2010:157, точка 65.

<sup>179</sup> Решение от 24 ноември 2004 г., Cantina Sociale di Dolianova/Комисия, T-166/98, EU:T:2004:337, точка 162.

<sup>180</sup> Решение от 13 март 1992 г., Vreugdenhil/Комисия, C-282/90, EU:C:1992:124, точки 20 и 21.

<sup>181</sup> Решение от 3 март 2010 г., Artogodan/Комисия, T-429/05, EU:T:2010:60, точки 73–75.

<sup>182</sup> Решение от 9 юли 2009 г., Ristic/Комисия, T-238/07, EU:T:2009:263, точка 60. В случая Общият съд приема, че ищите не може да се позовават на незаконосъобразност, произтичаща от твърдяно нарушение на Коста Рика да бъде изслушана и на Германия да участва в процедурата при приемането на акта на ЕС.

### 6.3.2. Достатъчно съществено нарушение

Понятието за достатъчно съществено нарушение заема централно място в практиката на Съда и на Общия съд относно преценката на противоправността. То е създадено от Съда за целите на ангажирането на извъндоговорната отговорност на ЕС, дори да е познато на националните правни системи, има самостоятелно общностно съдържание, което се определя единствено от Съда.

В актуалната практика на двете юрисдикции на ЕС **незаконосъобразността на увреждащия акт**, колкото и нередно да е допускането на тази незаконосъобразност, **не е достатъчно условие**, за да се приеме, че е изпълнено условието за ангажиране на отговорността на ЕС, свързано с неправомерност на поведението<sup>183</sup>. Обстоятелството дали даден акт има общ, или индивидуален характер, също е ирелевантно при разглеждането на условието, свързано с неправомерността на поведението, за което се упреква съответната институция. Характерът на акта не е определящ и за установяване на пределите на правото на преценка, с което разполага тази институция<sup>184</sup>.

Изискването за достатъчно съществено нарушение на общностното право има за цел, независимо от характера на съответния незаконосъобразен акт, да предотврати случаите, в които рискът от понасяне на вредите, които претендират засегнатите лица, **накърнява способността на съответната институция** да упражни в пълна степен правомощията си в обществен интерес както в рамките на нормативната си дейност или на дейността, включваща упражняването на избор в областта на икономическата политика, така и в сферата на административните ѝ правомощия, при това без да пренася върху трети лица тежестта на последиците от явни и непроситими нарушения<sup>185</sup>.

<sup>183</sup> Решение от 19 април 2007 г., *Holcim* (Германия)/Комисия, С-282/05 Р, ЕУ:С:2007:226, точка 47, което потвърждава решение от 21 април 2005 г., *Holcim* (Германия)/Комисия, Т-28/03, ЕCLI:ЕУ:Т:2005:139, точка 87. Вж. и решение от 6 март 2003 г., *Dole Fresh Fruit International*/Съвет и Комисия, Т-56/00, ЕУ:Т:2003:58, точки 72–75; решение от 9 септември 2008 г., *My Travel*/Комисия, Т-212/03, ЕУ:Т:2008:315, точки 43 и 85; решение от 3 март 2010 г., *Artegodan*/Комисия, Т-429/05, ЕУ:Т:2010:60, точка 49.

<sup>184</sup> Решение от 4 юли 2000 г., *Bergaderm* и *Goupil*/Комисия, С-352/98 Р, ЕУ:С:2000:361, точка 46; решение от 10 декември 2002 г., *Комисия/Сагаг* и *Tico*, С-312/00 Р, ЕУ:С:2002:736, точка 55; решение от 10 юли 2003 г., *Комисия/Fresh Marine*, С-472/00 Р, ЕУ:С:2003:399, точка 27; решение от 19 април 2007 г., *Holcim* (Германия)/Комисия, С-282/05 Р, ЕУ:С:2007:226, точка 48; решение от 23 октомври 2001 г., *Dieckmann & Hansen*/Комисия, Т-155/99, ЕУ:Т:2001:256, точка 45; решение от 3 март 2010 г., *Artegodan*/Комисия, Т-429/05, ЕУ:Т:2010:60, точка 54.

<sup>185</sup> Решение от 11 юли 2007 г., *Schneider Electric*/Комисия, Т-351/03, ЕУ:Т:2007:212, точка 125; решение от 9 септември 2008 г., *My Travel*/Комисия, Т-212/03, ЕУ:Т:2008:315, точка 42, решение от 3 март 2010 г., *Artegodan*/Комисия, Т-429/05, ЕУ:Т:2010:60, точка 55; решение от 23 ноември 2011 г., *Sison*/Съвет, Т-341/07, ЕУ:Т:2011:687, точка 34.

Поради това решаващият критерий, който позволява да се приеме, че това изискване е спазено, е **явното и сериозно/тежко нарушаване** от страна на съответната институция **на границите, наложени на правото ѝ на преценка**<sup>186</sup>. За да се установи дали е налице такова нарушение, определяща е свободата на преценка, с която разполага институцията на ЕС<sup>187</sup>. Ако институцията разполага със **значителна свобода на преценка**, нарушението ще бъде достатъчно съществено, ако тя явно и тежко е нарушила пределите на предоставената ѝ дискреция. Ако институцията разполага само със **значително ограничена или дори несъществуваща свобода на преценка**, неспазването на общностното право само по себе си може да бъде достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение<sup>188</sup>.

Отново съгласно съдебната практика **не съществува никаква пряка връзка между липсата на право на преценка и квалификацията на нарушението като достатъчно съществено**<sup>189</sup>. С други думи, ако институцията на ЕС не разполага с право на преценка, това не води автоматично до покриването на изискването за достатъчно съществено нарушение. Това изрично следва и от използваната от Съда лексика: при намалена или несъществуваща дискреция неспазването на правото на ЕС само по себе си *може* да бъде достатъчно, за да обоснове достатъчно съществения характер на нарушението.

Наред с правото на преценка, което е решаващ, но не изключителен критерий за установяване на характера на нарушението, съдебната практика е извела и **допълнителни фактори**, които юрисдикциите на ЕС съобразяват при квалификацията на извършеното нарушение. Следва да се има предвид, че изброените от Съда и Общия съд допълнителни критерии са само примерни, като те се извеждат и прилагат с оглед на фактическа-

<sup>186</sup> Решение от 4 юли 2000 г., Bergaderm и Goupil/Комисия, С-352/98 Р, ЕУ:С:2000:361, точка 43; решение от 19 април 2007 г., Holcim (Германия)/Комисия, С-282/05 Р, ЕУ:С:2007:226, точка 47; решение от 23 ноември 2011 г., Sison/Съвет, Т-341/07, ЕУ:Т:2011:687, точка 35.

<sup>187</sup> Решение от 12 юли 2005 г., Комисия/CEVA и Pfizer, С-198/03 Р, ЕУ:С:2005:445, точка 66; решение от 23 ноември 2011 г., Sison/Съвет, Т-341/07, ЕУ:Т:2011:687, точка 35. Институциите на ЕС разполагат със свобода на преценка (дискреция), когато разпоредбата на Договорите или на производното право, върху която се основава приетата мярка, дава възможност на институцията да осъществи избор на политика – вж. **Lenaerts, K., I. Maselis, K. Gutman**. EU Procedural Law. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 522.

<sup>188</sup> Решение от 4 юли 2000 г., Bergaderm и Goupil/Комисия, С-352/98 Р, ЕУ:С:2000:361, точка 44; решение от 10 декември 2002 г., Комисия/Camar и Tico, С-312/00 Р, ЕУ:С:2002:736, точка 54; решение от 16 юли 2009 г., Комисия/Schneider Electric, С-440/07 Р, ЕУ:С:2009:459, точка 160; решение от 12 юли 2001 г., Comafrika и Dole Fresh Fruit Europe/Комисия, Т-198/95, Т-171/96, Т-230/97, Т-174/98 и Т-225/99, ЕУ:Т:2001:184, точка 13.

<sup>189</sup> Решение от 3 март 2010 г., Artegodan/Комисия, Т-429/05, ЕУ:Т:2010:60, точка 59; решение от 23 ноември 2011 г., Sison/Съвет, Т-341/07, ЕУ:Т:2011:687, точка 36.

та обстановка по конкретното дело. Не съществува установено в съдебната практика изискване те да се преценяват в тяхната съвкупност и да се прилагат кумулативно по даденото дело.

Сред тези фактори съдебната практика посочва **сложността** на подлежащото на уреждане положение, **трудностите** при прилагане или тълкуване на текстовете, степента на **яснота** и **прецизност** на нарушеното правило и **умишления или неизвиним** характер на допуснатата грешка<sup>190</sup>. При всички положения едно нарушение на общностното право е явно съществено, когато е продължило въпреки постановяването на решение, установяващо твърдяното изпълнение на задължение, на решение по преюдициално запитване или на трайно установена практика в конкретната област, от които е видно, че въпросното поведение съставлява нарушение<sup>191</sup>.

От прилагането на тези фактори за преценка може да се направят следните изводи. Независимо от вида на акта, нормативен или административен (индивидуален), ако не се установи неговата незаконосъобразност (предварително в производството по член 263 ДФЕС или инцидентно в производството за обезщетяване), няма да е налице и противоправност, която да позволи ангажирането на извъндоговорната отговорност на ЕС. Ако актът е незаконосъобразен, юрисдикциите на ЕС са длъжни да проверят дали институцията, която го е приела, разполага със свобода на преценка. При наличието на такава свобода на преценка се проверява дали границите при нейното упражняване са нарушени явно и тежко. Ако тези граници на дискрецията не са нарушени, липсва достатъчно съществено нарушение и следователно противоправност, без да се налага анализ на допълнителните фактори. Ако тези граници на свободата на преценка са нарушени или ако такава свобода на преценка липсва или е значително ограничена, Съдът и Общият съд са длъжни да проверят и допълнителните критерии, свързани със сложността на подлежащото на уреждане положение, трудностите при прилагане и тълкуване на разпоредбите и извинимия или не характер на допуснатата грешка от страна на институцията. Едва при отхвърляне и на приложимостта на допълнителните фактори Общият съд може да установи наличието на достатъчно съществено нарушение.

### 6.3.3. Вреда

Възприетият в Договора принцип, че без вреда няма отговорност, предпоставя наличието на вреда, която е в резултат от противоправното пове-

<sup>190</sup> Решение от 12 юли 2001 г., Comafrika и Dole Fresh Fruit Europe/Комисия, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 и T-225/99, EU:T:2001:184, точки 138 и 149; решение от 26 януари 2006 г., Medici Grimm/Съвет, T-364/03, EU:T:2006:28, точки 79 и 87; решение от 3 март 2010 г., Artegoda/Комисия, T-429/05, EU:T:2010:60, точка 62; решение от 23 ноември 2011 г., Sison/Съвет, T-341/07, EU:T:2011:687, точки 37 и 38.

<sup>191</sup> Решение от 23 ноември 2011 г., Sison/Съвет, T-341/07, EU:T:2011:687, точка 40. Общият съд извежда този фактор по аналогия с отговорността на държавата.

дение на ЕС. Съгласно установената практика на Съда вредата, чието поправяне се иска, трябва да е **действителна и сигурна**<sup>192</sup>. Едно скорошно решение на Общия съд в областта на обществените поръчки осветлява това изискване:

90. Първо, що се отнася до вредата, свързана със загубата на разглежданата поръчка, твърдяна като главно искане, ищецът поддържа, че тя съответства на брутната печалба, от която той е бил несправедливо лишен. Следователно тази вреда съответства по същество на неговите пропуснати ползи.

91. Трябва да се припомни, че според съдебната практика искът, в подкрепа на който се изтъква вреда, произтичаща от пропуснатата полза, трябва да се отхвърли, защото не става въпрос за настъпила и действителна вреда, а за бъдеща и предполагаема вреда [...].

92. Действително, за да е изпълнено условието за наличие на вреда, вредата, чието поправяне се иска, трябва да е действителна и сигурна, обстоятелства, които ищецът следва да докаже [...].

93. Според член 101 от Финансовия регламент обаче възложителят може, преди да се подпише договора, да се откаже от поръчката или да отмени процедурата по възлагането, без кандидатите или оферентите да имат право на обезщетение.

94. Така, дори да се предположи, че комитетът за оценка е предложил поръчката да се възложи на ищеца, възлагащият орган не е обвързан от предложението на комитета за оценка, а разполага с широко право на преценка относно елементите, които следва да се отчетат с оглед на вземането на решение за възлагането на поръчката [...].

95. Дори да се приеме, че офертата на ищеца е трябвало да бъде класирана на първо място и следователно че той е трябвало да бъде определен за изпълнител на поръчката, това не задължава Комисията да подпише договора с него. Всъщност нито един принцип или норма, приложими към провежданите от Комисията процедури за възлагане на обществени поръчки, не задължават последната да сключи договор за обществена поръчка с лицето, посочено за изпълнител в резултат на процедурата за възлагане на обществена поръчка [...].

96. При това положение вредата, съответстваща на пропуснати ползи за ищеца и свързана със загубата на разглежданата поръчка, не е настъпила и действителна, а предполагаема. Следователно тя не може да бъде предмет на обезщетяване<sup>193</sup>.

От тази съдебна практика следва, че сигурна е вредата, която е настъпила и действителна и за установяването на която не съществува никаква евентуалност. За съдилищата на ЕС сигурната вреда е само онази вреда, която **не е чисто хипотетична/предполагаема**. Затова и увреждането трябва да съществува към датата на предявяване на иска. Такъв подход при преценката на съществуването на вредата Съдът следва и в решението по делото *Dorsch Consult*, в което ищецът твърди, че е претърпял действителна и сигурна вреда от обстоятелството, че вземането му е ста-

<sup>192</sup> Решение от 27 януари 1982 г., *Birra Wührer/Съвет и Комисия*, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 и 5/81, EU:C:1987:87, точка 9; решение от 9 ноември 2006 г., *Agraz/Комисия*, C-243/05 P, EU:C:2006:708, точка 27; решение от 14 октомври 2014 г., *Giordano/Комисия*, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, точка 36 и цитираната там практика.

<sup>193</sup> Решение от 28 януари 2016 г., *Agriconsulting Europe/Комисия*, T-570/13, EU:T:2016:40.

нало временно несъбираемо поради приемането на общностен акт. Според Съда обстоятелството, че това вземане не е било платено към датата на подаването на исковата молба, не е достатъчно, за да се приеме, че вземането е несъбираемо, поради което не е налице действителна и сигурна вреда<sup>194</sup>.

На обезщетяване подлежат **имуществените вреди**, независимо дали се изразяват в претърпяна загуба, пропуснатата полза или в загуба на възможност. За да е налице **пропуснатата полза**, ищецът трябва легитимно да очаква да реализира ползи, от които е лишен само поради приемането на противоправния общностен акт<sup>195</sup>. Такива пропуснати ползи могат да бъдат намаленият брой вносни лицензии спрямо тези, които ищецът би получил, ако общностният акт би бил приложен правилно<sup>196</sup>, или пенсията за периода между 55-ата и 60-ата му година, която ищецът би получил, ако общностният акт би бил приложен спрямо него<sup>197</sup>. Пропуснатата полза е и разликата, съществуваща между цената на прехвърлянето на вливащото се предприятие, договорена между страните по договора, и цената, която поемащото дружество е можело да получи от приобретателя, ако при приключването на производството за контрол на концентрацията на поемащото дружество е разполагало със законосъобразно решение относно съвместимостта на концентрацията<sup>198</sup>. Подлежи на обезщетяване и пропуснатата полза, която се изразява в разликата между приходите, които ищецът би получил от доставките на мляко, които биха били извършени, ако той би получил референтните количества, на които е имал право, и приходите, които той в действителност е получил при доставка на мляко, извършена през същия период извън референтните количества<sup>199</sup>.

За разлика от пропуснатата полза, при **загубата на възможност** има само вероятност от настъпване на вреда. Поради това не съществува абсолютна сигурност за настъпването на тази вреда и тя би следвало да не подлежи на обезщетяване. В някои области от правото на ЕС обаче Съдът е склонен да тълкува разширително изискването за действителна и сигурна вреда и да включи в нейния обхват пропуснатата възможност.

В областта на публичната служба Съдът постановява, че претърпяната действителна и сигурна вреда включва също така невъзможността за

<sup>194</sup> Решение от 15 юни 2000 г., Dorsch Consult/Съвет и Комисия, C-237/98 Р, EU:C:2000:321, точка 26.

<sup>195</sup> Решение от 14 май 1975 г., CNTA/Комисия, 74/74, EU:C:1975:59, точка 45.

<sup>196</sup> Решение от 8 юни 2000 г., Samar и Tiso/Комисия и Съвет, T-79/96, T-260/97 и T-117/98, EU:T:2000:147, точка 208.

<sup>197</sup> Решение от 13 юли 1972 г., Heinemann/Комисия, 79/71, EU:C:1972:67, точка 14.

<sup>198</sup> Решение от 11 юли 2007 г., Schneider Electric/Комисия, T-351/03, EU:T:2007:212, точка 322, отменено от Съда с решение от 16 юли 2009 г., Комисия/Schneider Electric, C-440/07 Р, EU:C:2009:459.

<sup>199</sup> Решение от 19 май 1992 г., Mulder/Съвет и Комисия, C-104/89 и C-37/90, EU:C:1992:217, точка 26.

участие в нова, законосъобразна процедура по назначаване, тъй като лицето вече нито е в състояние, нито има право да заяви интереса си за свободни длъжности, като отговори на обявление за свободната длъжност, за каквато то е кандидатствало преди<sup>200</sup>. В подобен случай Общият съд разполага с неограничена компетентност да оцени претърпяната вреда по справедливост и приема, че на първо място следва да се определи претърпяната от лицето загуба на възнаграждение, като се установи разликата между възнаграждението, което то е щяло да получи, ако е било назначено, и възнаграждението, което действително е получило след допуснатата неправомерност, и след това, на второ място, като се прецени под формата на процент възможността, която това лице е имало да бъде назначено, за да се претегли така изчислената загуба на възнаграждение<sup>201</sup>.

Другата област, в която Общият съд е склонен да присъжда обезщетение за загуба на възможност, е възлагането на обществени поръчки. Когато по жалба на отстранен оферент решението за възлагане на поръчката бъде отменено, но възложителят вече не е в състояние да възобнови процедурата за възлагане на тази поръчка, интересите на този оферент може да бъдат защитени чрез парична компенсация, съответстваща на пропуснатата възможност да му бъде възложена поръчката, или – ако със сигурност може да се приеме, че поръчката е трябвало да му бъде възложена – на пропуснатите ползи<sup>202</sup>. Според Общия съд е възможно да се придаде икономическа стойност на пропуснатата от оферента възможност да му бъде възложена обществена поръчка поради отстраняването му вследствие на незаконосъобразно решение<sup>203</sup>. Дори като се отчита широката свобода на преценка на възложителя по възлагането на поръчката, загубата на възможност представлява действителна и сигурна вреда по смисъла на съдебната практика<sup>204</sup>.

<sup>200</sup> Решение от 21 февруари 2008 г., Комисия/Girardot, C-348/06 P, EU:C:2008:107, Staelen/Омбудсман, T-217/11, EU:T:2015:238, точка 280.

<sup>201</sup> Решение от 21 февруари 2008 г., Комисия/Girardot, C-348/06 P, EU:C:2008:107, точки 58 и 62.

<sup>202</sup> Определение на председателя на Общия съд от 2 май 1994 г., Candiotte/Съвет, T-108/94 R, EU:T:1994:47, точка 27; определение на председателя на Общия съд от 20 юли 2000 г., Esedra/Комисия, T-169/00 R, EU:T:2000:198, точка 51; определение на председателя на Общия съд от 10 ноември 2004 г., Евгораікі Dynamiki/Комисия, T-303/04 R, EU:T:2004:332, точка 83; решение от 20 септември 2011 г., Евгораікі Dynamiki/ЕИБ, T-461/08, EU:T:2011:494, точка 66.

<sup>203</sup> Определение на председателя на Общия съд от 25 април 2008 г., Vakakis/Комисия, T-41/08 R, EU:T:2008:128, точки 66 и 67 и цитираната там съдебна практика; определение на председателя на Общия съд от 20 януари 2010 г., Agriconsulting Europe/Комисия, T-443/09 R, EU:T:2010:19, точки 32–34; решение от 20 септември 2011 г., Евгораікі Dynamiki/ЕИБ, T-461/08, EU:T:2011:494, точка 66.

<sup>204</sup> Решение от 9 ноември 2006 г., Agraz/Комисия, C-243/05 P, EU:C:2006:708, точка 26 до 42; решение от 20 септември 2011 г., Евгораікі Dynamiki/ЕИБ, T-461/08, EU:T:2011:494; решение от 7 ноември 2012 г., Giordano/Комисия, C-611/12 P,

Скорошната практика на Съда дава някои, макар и все още начални и плахи насоки, че обезщетяването на загуба на възможност би могло да намери приложение и в други области от правото на ЕС. По делото *Giordano* ищецът твърди, че вследствие на приемането на регламент, който забранява улова на червен тон от определена дата, той не е могъл да упражнява дейността си за определен период. Според него тази забрана му е причинила вреда, тъй като не е могъл да изчерпи предоставената му риболовна квота. Тази вреда била сигурна и се изразявала в неуловената и непродадена част от квотата за съответната година, като за да се остойности вредата, цената, на която ищецът би продал уловената риба, се умножава по количеството на неуловената квота.

Според Общия съд квотата не предоставя никаква гаранция за риболовното дружество, че то може да извърши улов в обема на цялата предоставена му квота. Квотата е само теоретичната граница за максимален улов, която не може да бъде надхвърлена. Не би могло да се изключи възможността, че дори ако дружеството е осъществявало риболов до края на първоначално определения в квотата период, то е можело да не достигне границата на квотата по независещи от него причини. Поради това твърдяната вреда отразява само хипотетична ситуация и не може да се смята за действителна и сигурна<sup>205</sup>.

Съдът отменя решението в тази му част. Той приема, че Общият съд е допуснал грешка при преценката дали е изпълнено условието за наличие на вреда, като се ограничава с това да изтъкне неправилността на изходната теза, че риболовното дружество е притежавало право на риболов и задължително е щяло да изчерпи квотата си. От една страна, наличието на право, предоставено на частноправните субекти с правна норма, няма отношение към наличието на твърдяната вреда, а е условие, което трябва да бъде изпълнено, за да се констатира достатъчно съществено нарушение на такава норма от страна на институция на Съюза, което е основание за извъндоговорната отговорност на ЕС. От друга страна, отказът на Общия съд да приеме тезата на жалбоподателя, че той е щял да изчерпи квотата си, има значение само когато се преценява обемът на твърдяната вреда, а не дали тя е настъпила, като констатацията за сигурност на вредата не се поставя под съмнение от несигурността по отношение на точния ѝ обем<sup>206</sup>.

Във всеки случай претендираната загуба на възможност трябва да бъде

---

EU:C:2014:2282, закл. Cruz Villalon, EU:C:2014:195, точка 61; решение от 27 април 2016 г., *European Dynamics Luxembourg/EUIPO*, T-556/11, EU:T:2016:248, точка 270.

<sup>205</sup> Решение от 7 ноември 2012 г., *Giordano/Комисия*, T-114/11, EU:T:2012:585, точки 17–19. Вж. и решение от 7 ноември 2012 г., *Syndicat des thoniers méditerranéens/Комисия*, T-574/08, EU:T:2012:583, точки 62–64.

<sup>206</sup> Решение от 7 ноември 2012 г., *Giordano/Комисия*, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, точка 40. Съдът обаче отхвърля иска за вреди поради липса на достатъчно съществено нарушение.

**действителна и сериозна**<sup>207</sup>. В *Gascogne Sack Deutschland* и *Gascogne* ищците твърдят, че потвърдената от Общия съд в нарушение на изискването за разглеждане на делото в разумен срок глоба, наложена от Комисията за нарушение на картелната забрана, и произтичащата от това противоправно забавяне несигурност ги е лишила от възможността да намерят по-рано инвеститор, съответно от възможността да реализират полза или да избегнат загуба. Общият съд обаче приема, че не неяснотата относно размера на глобата, а самата наложена глоба представлява пречка за осъществяването на инвестиционния интерес и че възможността да се намери по-бързо инвеститор е зависела от волята на ищеца да приеме множеството условия, поставени от инвеститорите<sup>208</sup>.

На обезщетяване подлежат и **доказаните неимуществени вреди**, при това независимо дали увреденото лице е физическо, или юридическо. Така неблагоприятното представяне на дружество като предприятие, което не може да предостави услуги, съответстващи на действащите стандарти, и така да изпълни договорните си задължения, също може да засегне отрицателно доброто му име и реномето му, които сами по себе си имат търговска стойност. Самото публикуване в *Официален вестник на ЕС* на наименованието на дружеството в решение на Комисията е достатъчно, за да се установи, че то е претърпяло действителна и сигурна вреда<sup>209</sup>.

Незаконосъобразното приемане и запазване в сила на наложени във връзка с борбата срещу тероризма ограничителни мерки също може да засегне репутацията и да причини неимуществени вреди на дружество, различни от имуществените вреди, които се дължат на засягането на неговите търговски отношения. Когато дадено образувание е обект на ограничителни мерки поради подкрепата, която се твърди, че е оказало за разпространението на ядрени оръжия, то публично се свързва с поведение, което е смятано за сериозна заплаха за международния мир и сигурност, а това опозорява посоченото образувание и поражда недоверие към него, като така се **накърнява репутацията** му и следователно му се причиняват неимуществени вреди<sup>210</sup>.

<sup>207</sup> Решение от 10 януари 2017 г., *Gascogne Sack Deutschland* и *Gascogne/Съюз*, T-577/14, EU:T:2017:1, точки 86 и 93. Вж. и решение от 7 ноември 2012 г., *Giordano/Комисия*, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, закл. Cruz Villalon, EU:C:2014:195, точка 64, според когото, макар че съществуват различни техники за измерване на вероятността, Съдът да трябва избере критерий, основан на безспорното наличие на бъдеща неблагоприятна последица. При всички положения пропуснатата възможност трябва винаги да е достатъчно предвидима, за да може да бъде установена с обичайните доказателствени средства.

<sup>208</sup> Решение от 10 януари 2017 г., *Gascogne Sack Deutschland* и *Gascogne/Съюз*, T-577/14, EU:T:2017:1, точки 90 и 91.

<sup>209</sup> Решение от 8 ноември 2011 г., *Idromacchine/Комисия*, T-88/09, EU:T:2011:641, точки 60–61.

<sup>210</sup> Решение от 25 ноември 2014 г., *Safa Nicu Sepahan/Съвет*, T-384/11, EU:T:2014:986, точка 80.

Според Общия съд нарушението на изискването за разглеждане на дело в разумен срок може да засегне репутацията на засегнатото лице, както и да му причини несигурност, която да надхвърля обичайната несигурност, присъща на съдебните производства. Това продължително състояние на несигурност оказва влияние върху планирането на решенията и управлението на дружествата и следователно поражда неимуществена вреда<sup>211</sup>.

#### **6.3.4. Причинно-следствена връзка**

По исковете за вреди, които имат своето основание в член 340, втора и трета алинея ДФЕС, причинната връзка има значение в две посоки. Подлежат на обезщетяване само вредите, причинени от институциите на ЕС или от техните служители при изпълнение на възложените им функции. При специфичното действие на правото на ЕС, което често изисква приемането на национален акт по неговото прилагане и изпълнение, причинната връзка между противоправния акт или въздържането от приемане на акт от страна на институциите не следва да се прекъсва от последващи (междинни) актове или бездействия на държавите членки. Ако такова прекъсване е осъществено, ЕС няма да носи отговорност за причинените вреди, а искът трябва да бъде насочен срещу държавата пред компетентните национални съдилища. Ако искът е предявен пред Общия съд срещу ЕС, той ще бъде отклонен като недопустим.

Наред с това причинната връзка има значение при преценката на основателността на предявения срещу ЕС иск като една от предпоставките за ангажиране на отговорността на ЕС. Ищецът е длъжен да докаже наличието на причинна връзка между твърдяното нарушение и вредата, иначе искът му ще бъде отхвърлен като неоснователен.

Според постоянната съдебна практика условието за наличие на причинно-следствена връзка е изпълнено, щом е налице **пряка връзка** на причина и следствие между нарушението, извършено от съответната институция, и сочената вреда, която ищецът или жалбоподателят трябва да докаже. Съюзът може да носи отговорност единствено за вредите, които произтичат в достатъчно пряка степен от неправомерното поведение на съответната институция<sup>212</sup>, тоест това поведение трябва да е определяща-

<sup>211</sup> Решение от 10 януари 2017 г., Gascogne Sack Deutschland и Gascogne/Съюз, T-577/14, EU:T:2017:1, точка 157.

<sup>212</sup> Решение от 4 октомври 1979 г., Dumortier/Съвет, 64/76 и 113/76, 167/78 и 239/78, 27/79, 28/79 и 45/79, EU:C:1979:223, точка 21; решение от 30 януари 1992 г., Finsider/Комисия, C-363/88 и C-364/88, EU:C:1992:44, точка 25; определение от 5 юли 2007 г., Yedaş Tarım ve Otomotiv Sanayi ve Ticaret/Съвет и Комисия, C-255/06 P, EU:C:2007:414, точка 61; решение от 18 март 2010 г., Trubowest Handel и Makarov/Съвет и Комисия, C-419/08 P, EU:C:2010:147, точка 53; решение от 14 декември 2005 г., Beamglow/Парламент, T-383/00, EU:T:2005:453, точка 193; решение от 21 април 2005 г., Holcim (Германия)/Комисия, T-28/03, EU:T:2005:139, точка 119; решение от 11 юли 2007 г., Schneider Electric/Комисия, T-351/03, EU:T:2007:212, точка 119;

та причина за вредите<sup>213</sup>. Той обаче не е длъжен да поправя всякакви вредоносни последици, включително и непреки, от поведението на своите органи<sup>214</sup>. За да е изпълнено това условие, вредата трябва да произтича от противоправното поведение **пряко, непосредствено и изключително**<sup>215</sup>.

За да се определи причинената от неправомерно действие на институцията на ЕС вреда, следва да се вземат предвид последиците от неизпълнението, което ангажира отговорността, а не тези на акта, в който то се вписва, доколкото институцията е можело или е трябвало да приеме акт със същото действие, без да нарушава правната норма. С други думи, анализът на причинно-следствената връзка не може да изхожда от неправилната предпоставка, че при липсата на незаконосъобразното поведение институцията е щяла да се въздържа от действие или е щяла да приеме акт в противния смисъл, което също би могло да представлява незаконосъобразно поведение от нейна страна, а трябва да се извършва чрез съпоставка между ситуацията, породена от неправомерното действие за засегнатите трети лица, и ситуацията, до която е щяло да доведе за тях правомерно поведение от страна на институцията<sup>216</sup>.

---

решение от 4 октомври 2006 г., Tillack/Комисия, T-193/04, EU:T:2006:292, точка 118; решение от 19 март 2010 г., Gollnisch/Парламент, T-42/06, EU:T:2010:102, точка 110; определение от 17 декември 2008 г., Portela/Комисия, T-137/07, EU:T:2008:589, точка 79; решение от 15 януари 2015 г., Ziegler и Ziegler Relocation/Комисия, T-539/12 и T-150/13, EU:T:2015:15, точка 64; решение от 10 януари 2017 г., Gascogne Sack Deutschland и Gascogne/Съюз, T-577/14, EU:T:2017:1, точка 80.

<sup>213</sup> Определение от 31 март 2011 г., Mauerofer/Комисия, C-433/10 P, EU:C:2011:204, точка 127; решение от 18 март 2010 г., Trubowest Handel и Makarov/Съвет и Комисия, C-419/08 P, EU:C:2010:147, точка 61; определение от 12 декември 2000 г., Royal Olympic Cruises/Съвет и Комисия, T-201/99, EU:T:2000:291, точка 26 и цитираната съдебна практика; решение от 19 март 2010 г., Gollnisch/Парламент, T-42/06, EU:T:2010:102, точка 110; решение от 20 януари 2010 г., Sungro/Съвет и Комисия, T-252/07, T-271/07 и T-272/07, EU:T:2010:17, точка 47; решение от 10 май 2006 г., Galileo International Technology/Комисия, T-279/03, EU:T:2006:121, точка 130; решение от 10 януари 2017 г., Gascogne Sack Deutschland и Gascogne/Съюз, T-577/14, EU:T:2017:1, точка 117.

<sup>214</sup> Решение от 4 октомври 1979 г., Dumortier/Съвет, 64/76 и 113/76, 167/78 и 239/78, 27/79, 28/79 и 45/79, EU:C:1979:223, точка 21; решение от 4 октомври 2006 г., Tillack/Комисия, T-193/04, EU:T:2006:292, точка 118; решение от 19 март 2010 г., Gollnisch/Парламент, T-42/06, EU:T:2010:102, точка 110; определение от 31 март 2011 г., Mauerofer/Комисия, C-433/10 P, EU:C:2011:204, точка 127 и цитираната там съдебна практика; решение от 8 ноември 2011 г., Idromacchine/Комисия, T-88/09, EU:T:2011:641, точка 26; решение от 15 януари 2015 г., Ziegler и Ziegler Relocation/Комисия, T-539/12 и T-150/13, EU:T:2015:15, точка 63.

<sup>215</sup> Вж. **Toth, A. G.** The Concept of Damage and Causality as Elements of Non-contractual Liability. – In: **Heukels, T., A. McDonnell** (eds.). The Action of Damages in Community Law. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 1997, p. 192. Вж. и решение от 27 март 1990 г., Grifoni/ЕОАЕ, 308/87, EU:C:1990:134, точка 17; решение от 16 юли 2009 г., Комисия/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, закл. Colomer, EU:C:2009:48, точка 140.

<sup>216</sup> Решение от 20 януари 2010 г., Sungro/Съвет и Комисия, T-252/07, T-271/07 и

Що се отнася до въздържането от приемането на акт, отговорността на ЕС може да бъде ангажирана само ако от твърдяното незаконосъобразно бездействие пряко произхожда вреда. Поради това отговорността възниква единствено при условие, че ако актовете, които не са били приети, биха били приети, не би се породила вреда<sup>217</sup>.

Идеята за **ограничаване или изключване на извъндоговорната отговорност на ЕС поради съпричиняване** на вредоносния резултат от ищеца е сравнително ясно обобщена от генералния адвокат Colomer в заключението му по делото *Schneider Electric*:

164. Параметрите на този анализ са установени от практиката на Съда, според която липсата на предвидливост или предпазливост от страна на търсещия обезщетение в областта на извъндоговорната отговорност на институциите на Общността може да наруши причинно-следствената връзка между неправомерното действие и вредата, като ограничи споменатата отговорност или дори я изключи. При все това, извън това обобщение, подходът към възникналите в тази област спорове неизбежно е казуистичен<sup>218</sup>.

В някои случаи поведението на увреденото лице може да изключи изобщо отговорността на ЕС. В *Compagnie Continentale France* Съдът приема, че при изследването на причинно-следствената връзка трябва да се провери не само дали поведението на общностната институция действително е породило погрешното убеждение на ищеца, но и дали това поведение е можело и трябвало да породя такава грешка в съзнанието на действащо с дължимата грижа лице. Едно такова лице не би могло да не отчете правното положение към момента на сключването от него договори и последиците, които биха настъпили по отношение на дължимите компенсаторни суми<sup>219</sup>.

В други случаи съпричиняването от страна на ищеца води до ограничаването на отговорността на ЕС, което се изразява в частично обезщетяване на причинените вреди. В решението по делото *Adams* Съдът установява противоправно поведение на Комисията, която е разкрила самоличността на своя информатор, след като той е напуснал работата си във фармацевтично предприятие, и в резултат на това той е осъден от швейцарски съд. Той обаче ограничава отговорността на Общността със следните мотиви:

---

T-272/07, EU:T:2010:17, точка 48; решение от 11 юли 2007 г., *Schneider Electric*/Комисия, T-351/03, EU:T:2007:212, точки 263–264.

<sup>217</sup> Решение от 15 януари 2015 г., *Ziegler и Ziegler Relocation*/Комисия, T-539/12 и T-150/13, EU:T:2015:15, точка 65; определение от 30 юни 2011 г., *Tecnoprocess*/Комисия и Делегация на Съюза в Мароко, T-264/09, EU:T:2011:319, точка 122 и цитираната там съдебна практика.

<sup>218</sup> Заключение на генералния адвокат Colomer по дело Комисия/*Schneider Electric*, C-440/07 P, EU:C:2009:48.

<sup>219</sup> Решение от 4 февруари 1975 г., *Compagnie Continentale France*/Съвет, 169/73, EU:C:1975:13, точки 23 и 28.

53. Следва обаче да се признае, че отговорността на Комисията следва да бъде намалена поради небрежността на самия ищец. Той не е уведомил Комисията за възможността от самите документи да бъде направен извод за самоличността му като информатор, въпреки че е бил най-добре поставен, за да забележи и да неутрализира този риск. Също така той не е поискал от Комисията да го държи в течение за развитието на разследването срещу Roche, и най-вече за евентуалното използване на документите за тази цел. Накрая, той се е върнал в Швейцария, без да опита да се информира в тази връзка, въпреки че е трябвало да съзнава рисковете, на които отношението му към бившия му работодател го е излагало съгласно швейцарското законодателство<sup>220</sup>.

Нарушаването на **изискването за дължима грижа** от страна на увреденото лице може да се изразява в неизползването на правните средства за защита, които са били на негово разположение, за да избегне вредата<sup>221</sup>. Такъв е случаят, когато ищецът не е подал искане за налагане на привременни мерки, когато условията за това са били изпълнени<sup>222</sup>.

Не на последно място, полагането на дължимата грижа от страна на увреденото лице не е само по себе си достатъчно, за да се установи наличието на противоправно поведение от страна на институциите на ЕС<sup>223</sup>.

Съдът определя **приноса на увреденото лице** за настъпването на вредите по справедливост. Така в *Grifoni* той приема, че претърпяната вреда няма своята изключителна причина в поведението на Комисията, но за нея е допринесло и поведението на ищеца, който е можел да избегне злополуката чрез полагане на дължимата грижа, но не го е направил, като по този начин частично е допринесъл за нея. Поради това отговорността следва да се разпредели поравно между двете страни<sup>224</sup>. По същия начин Общият съд в *Schneider Electric* приема, че следва да се извърши справедлива преценка на данните по делото, като ищецът бъде признат за отговорен като съпричинител на подлежащата на обезщетяване вреда, за да се установи размерът на вредата заради намаляването на цената на придобиваното предприятие, като възлага на ЕС да обезщети две трети от нея<sup>225</sup>.

#### **6.4. Погасителна давност**

Възможността да се иска обезщетяване на вредите, независимо дали те са причинени от институции или органи на ЕС, или от държавите членки, не е безгранична във времето. Правната сигурност изисква искът за обез-

<sup>220</sup> Решение от 7 ноември 1985 г., *Adams/Комисия*, 145/83, EU:C:1985:448.

<sup>221</sup> Решение от 19 юли 2007 г., *FG Marine/Комисия*, T-360/04, EU:T:2007:235, точка 51; решение от 19 май 1992 г., *Mulder/Съвет и Комисия*, C-104/89 и C-37/90, EU:C:1992:217, точка 33; решение от 15 януари 2015 г., *Ziegler и Ziegler Relocation/Комисия*, T-539/12 и T-150/13, EU:T:2015:15, точка 66.

<sup>222</sup> Решение от 19 юли 2007 г., *FG Marine/Комисия*, T-360/04, EU:T:2007:235, точка 53.

<sup>223</sup> Определение от 12 май 2010 г., *Pigasos Alieftiki Naftiki Etaireia/Съвет и Комисия*, C-451/09 P, EU:C:2010:268, точка 40.

<sup>224</sup> Решение от 27 март 1990 г., *Grifoni/ЕОАЕ*, 308/87, EU:C:1990:134, точка 17.

<sup>225</sup> Решение от 11 юли 2007 г., *Schneider Electric/Комисия*, T-351/03, EU:T:2007:212, точки 334 и 335.

щетаване да бъде предявен в определен срок, след изтичането на който не може да се иска принудително осъществяване на правото на обезщетение. От една страна, предназначението на давностния срок е да **гарантира правата на увреденото лице**, тъй като то трябва да разполага с достатъчно време, за да подготви своя иск. От друга страна, този срок е предвиден, за да се избегне **безкрайното забавяне** при търсенето на съдебна защита на правото на обезщетяване<sup>226</sup>.

Основните въпроси относно погасителната давност са изрично уредени в член 46 от Статута на Съда на ЕС. Тази разпоредба гласи:

Исковете срещу Съюза по дела в областта на извъндоговорната отговорност се погасяват след изтичането на срок от пет години от датата на възникване на събитието, което ги обуславя. Давността се прекъсва с предявяването на иск пред Съда или ако преди образуването на това производство увредената страна е предявила претенцията си пред съответната институция на Съюза. В последния случай производството се образува в двумесечен срок, предвиден в член 263 от Договора за функционирането на Европейския съюз; разпоредбите на член 265, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз се прилагат, когато е уместно.

Настоящият член се прилага и за искове срещу Европейската централна банка в областта на извъндоговорната отговорност.

#### **6.4.1. Начало и продължителност на давностния срок**

Съгласно член 46 от Статута давностният срок започва да **тече от момента на осъществяването на вредоносния факт**, с други думи – от датата, на която е извършено правонарушението. Постоянната съдебна практика измества напред във времето началото на давностния срок и приема, че той не може да започне да тече, преди **да са налице всички условия за ангажиране на отговорността**, и най-вече преди вредата да бъде конкретизирана. Поради това в случай на вреда, причинена от нормативен акт, давността тече не от момента на приемане на вредоносния акт, а едва след като вредоносните последици са се породили<sup>227</sup>, тоест, когато е налице сигурна вреда<sup>228</sup>. По отношение на вредите, които са причинени

<sup>226</sup> Определение от 18 юли 2002 г., Autosalone Ispra dei Fratelli Rossi/EOAE, C-136/01 P, EU:C:2002:458, точка 28; решение от 8 ноември 2012 г., Europaïki Dynamiki/Комисия, C-469/11 P, EU:C:2012:705, точки 33 и 53.

<sup>227</sup> Решение от 27 януари 1982 г., Birra Wührer/Съвет и Комисия, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 и 5/81, EU:C:1984:341, точка 10; решение от 27 януари 1982 г., De Franceschi/Съвет и Комисия, 51/81, EU:C:1982:20, точки 9 и 10; решение от 19 април 2007 г., Holcim (Германия)/Комисия, C-282/05 P, EU:C:2007:226, точка 29; решение от 17 юли 2008 г., Комисия/Cantina Sociale di Dolianova, C-51/05 P, EU:C:2008:409, точка 54; решение от 8 ноември 2012 г., Europaïki Dynamiki/Комисия, C-469/11 P, EU:C:2012:705.

<sup>228</sup> Определение от 14 декември 2005 г., Arizona Chemical/Комисия, T-369/03, EU:T:2005:458, точки 106 и 107; Решение от 21 януари 2014 г., Klein/Комисия, T-309/10, EU:T:2014:19, точка 51; решение от 18 септември 2014 г., Georgias/Съвет

с индивидуални актове, давностният срок започва да тече от момента, в който актът е породил своите последици по отношение на засегнатите от него лица<sup>229</sup>. Когато пораждащият вредата факт е станал известен на пострадалия по-късно, за него давностният срок започва да тече от момента на узнаването<sup>230</sup>, като и в този случай, ако вредата е настъпила по-късно от узнаването на увреждащия факт, началото на давността започва да тече след настъпването на вредата. Във всеки случай правилата на давността относно исковите, целящи поправянето на посочените вреди, може да се основават само на строго обективни критерии. В противен случай съществува опасност от засягане на принципа на правната сигурност, на който се основават правилата на давността и който изисква правилата на общностното право да бъдат ясни и точни, за да може заинтересуваните лица да се ориентират в правните положения и отношения, свързани с правния ред на ЕС<sup>231</sup>.

Относно **продължителността на давностния срок** Съдът е категоричен, че петгодишният давностен срок не може да се увеличава нито със сроковете поради отдалеченост, нито по искане на ищеца<sup>232</sup>.

С оглед на особената формулировка на член 46 от Статута следва да се има предвид, че установеният двумесечен срок след подаването на молбата за доброволно изпълнение **няма за цел да скъси петгодишния давностен срок**, а да отложи неговото изтичане<sup>233</sup>. Разпоредбата на Статута има за цел да защити частноправните субекти, като изключи двумесечния период от общия петгодишен срок<sup>234</sup>.

#### **6.4.2. Спиране и прекъсване на давността**

Разпоредбата на член 46 от Статута допуска прекъсване на давността, но не споменава нищо за нейното **спиране**. Според Общия съд това само по себе си не означава, че спиране на давностния срок е невъзможно. Той приема, че самото предявяване на иск може да има за последица спиране-

---

и Комисия, T-168/12, EU:T:2014:781, точка 30; решение от 16 декември 2015 г., Chart/ЕСВД, T-138/14, EU:T:2015:981, точка 56.

<sup>229</sup> Решение от 19 април 2007 г., Holcim (Германия)/Комисия, C-282/05 P, EU:C:2007:226, точка 30; решение от 11 юни 2009 г., Transports Schiocchet – Excursions/Комисия, C-335/08 P, EU:C:2009:372, точка 33.

<sup>230</sup> Решение от 13 декември 2006 г., Ё. Р./Съвет и Комисия, T-138/03, EU:T:2006:390, точка 49; решение от 16 декември 2015 г., Chart/ЕСВД, T-138/14, EU:T:2015:981, точка 57.

<sup>231</sup> Ibid., точка 59.

<sup>232</sup> Решение от 8 ноември 2012 г., Evropaiki Dynamiki/Комисия, C-469/11 P, EU:C:2012:705, точки 49, 52, 57 и 58.

<sup>233</sup> Решение от 18 септември 1995 г., Nölle/Съвет и Комисия, T-167/94, EU:T:1995:169, точка 30; определение от 4 май 2005 г., Holcim (Франция)/Комисия, T-86/03, EU:T:2005:157, точки 38 и 39.

<sup>234</sup> Определение от 4 май 2005 г., Holcim (Франция)/Комисия, T-86/03, EU:T:2005:157, точка 39; решение от 15 октомври 2008 г., Samar/Комисия, T-457/04 и T-223/05, EU:T:2008:439, точка 80.

то на давността и тя спира да тече до произнасянето на окончателното съдебно решение<sup>235</sup>. Ако при предявяването на формално недопустим иск давността се прекъсне и започне да тече нов петгодишен срок, това теоретично може да доведе до невъзможност за изтичане на давностния срок. Поради това от деня на обявяване на първия иск за недопустим давностният срок продължава да тече, но не за нов петгодишен период, а само за времето, което остава, като се приспадне периодът от началото на давността до предявяването на недопустимия иск<sup>236</sup>.

Давността се **прекъсва** единствено чрез предявяването на иск пред Общия съд или чрез подаването на молба за обезщетение до съответната институция на ЕС. И в двата случая е необходимо предявяването на иск пред Общия съд<sup>237</sup>, тъй като, както беше посочено, във втория случай в двумесечен срок след подаването на молбата трябва да бъде предявен и съдебен иск, за да може ищецът да се възползва от прекъсването на давността, извършено с молбата за обезщетение, тоест да може да претендира обезщетяване на вредите в рамките на петгодишен срок преди датата на молбата за обезщетяване, а не от по-късната дата на предявяването на иска пред Общия съд.

Единствено предявяването на иска за обезщетяване на вреди на основание на член 340 ДФЕС прекъсва давността, а не и евентуален иск за отмяна на акта, с който са причинени вредите<sup>238</sup>. Предявяването на иск за обезщетяване пред национален съд нито спира, нито прекъсва давността<sup>239</sup>. Това следва от самата разпоредба на член 46 от Статута и е изрично потвърдено от съдебната практика, според която нито иск за обезщетяване на вреди, предявен пред национален съд, нито каквито и да било процесуални действия пред национален съд, които целят например назначаването на вещо лице, нито искането за налагане на обезпечителни мерки, направено пред национален съд, не влияят върху прекъсването на давността по отношение на иска за обезщетяване на вреди, причинени от ЕС. Това е така и ако предявеният пред националния съд иск има същия предмет като иска по член 340 ДФЕС<sup>240</sup>.

<sup>235</sup> Решение от 15 октомври 2008 г., Samar/Комисия, T-457/04 и T-223/05, EU:T:2008:439, точки 75, 76 и 78.

<sup>236</sup> Ibid., точка 80.

<sup>237</sup> Определение от 18 юли 2002 г., Autosalone Ispra dei Fratelli Rossi/ЕОАЕ, C-136/01 P, EU:C:2002:458, точка 56.

<sup>238</sup> Решение от 19 април 2007 г., Holcim (Германия)/Комисия, C-282/05 P, EU:C:2007:226, точка 36.

<sup>239</sup> Решение от 11 юни 2009 г., Transports Schiocchet – Excursions/Комисия, C-335/08 P, EU:C:2009:372, точка 30.

<sup>240</sup> Определение от 18 юли 2002 г., Autosalone Ispra dei Fratelli Rossi/ЕОАЕ, C-136/01 P, EU:C:2002:458, точки 56 и 57; решение от 17 юли 2008 г., Комисия/Cantina sociale di Dolianova, C-51/05 P, EU:C:2008:409, точка 69; решение от 11 юни 2009 г., Transports Schiocchet – Excursions/Комисия, C-335/08 P, EU:C:2009:372, точка 30.

### **6.4.3. Възражение за изтекла давност**

Договорите и Статутът не съдържат изрична уредба на въпроса дали Съдът на ЕС следва да следи служебно за изтеклата погасителна давност, или не. Още по делото *Roquette Frères* Съдът приема, че той **не е длъжен да проверява служебно** дали давността е изтекла, а е необходимо ответникът да направи изрично възражение за изтекла давност. Съдът се обляга на основните принципи на правото, които са общи за държавите членки и към които препраща разпоредбата на член 340 ДФЕС, и аргументира позицията си със сравнителноправен анализ на националните законодателства. Според този анализ в по-голямата част от държавите членки съдията не може служебно да повдигне основанието за погасяване на иска по давност<sup>241</sup>. Това разрешение е потвърдено и в най-новата съдебна практика<sup>242</sup>.

### **6.5. Действие на съдебното решение**

Съдебното решение има действие **между страните** и подлежи на изпълнение по реда на членове 280 и 299 ДФЕС. В случай че ЕС бъде осъден да плати обезщетение, по силата на член 1 от Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на ЕС собствеността и имуществото на ЕС не може да бъдат подлагани на каквито и да било административни или правни ограничения без разрешението на Съда.

Целта на това разрешение е да се гарантира функционирането и независимостта на ЕС. Следователно разрешението от страна на Съда се получава след преценка от негова страна дали няма да се засегне нормалното функциониране на ЕС.

Механизмът по член 1 от протокола се използва, за да се запорират парични суми, които ЕС дължи или се предполага, че дължи, на държави членки, трети държави или частноправни субекти. Молбата за налагане на заповест се подава от увредения субект, в чиято полза е постановено осъдителното решение.

## **7. Производство за ангажиране на договорната отговорност на ЕС по силата на клауза за подсъдност**

### **7.1. Същност и правна уредба**

За разлика от извъндоговорната отговорност на ЕС, която е поверена изцяло в компетентност на съдилищата на ЕС, делата за ангажиране на договорната отговорност на ЕС в резултат от неизпълнение на сключен от ЕС или от негово име договор е поделена между Съда на ЕС и националните юрисдикции. За определянето на компетентния да разгледа де-

<sup>241</sup> Решение от 30 май 1989 г., *Roquette Frères/Комисия*, 20/88, EU:C:1989:221, точки 12 и 13.

<sup>242</sup> Решение от 8 ноември 2012 г., *Evropaiki Dynamiki/Комисия*, C-469/11 P, EU:C:2012:705, точка 51.

лото съд от значение е единствено дали този договор съдържа клауза за подсъдност, която да предоставя разглеждането на споровете, свързани с него, на Съда на ЕС. Поради това съдилищата на ЕС следят изключително внимателно дали е налице валидна клауза за подсъдност<sup>243</sup>. Ако такава валидна клауза е налице, националните разпоредби, които препятстват упражняването на тази компетентност от страна на Съда на ЕС, не трябва да бъдат прилагани<sup>244</sup>. Следва да се има предвид и обстоятелството, че член 274 ДФЕС запазва общата компетентност за разглеждане на спорове, по които Съюзът е страна, за националните юрисдикции. Това предполага и стриктно тълкуване на компетентността на Съда на ЕС да се произнася по спорове, свързани с договорната отговорност на ЕС.

Уредбата на това производство се съдържа в член 272 ДФЕС, съгласно който:

Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася по силата на арбитражна клауза, съдържаща се в договор, отнасящ се към публичното или частното право, сключен от Съюза или от негово име.

Независимо от тази редакция на разпоредбата, в рамките на това производство съдилищата на ЕС не се произнасят в качеството на арбитражен съд. В този смисъл по-точно би било да се приеме, че става дума за клауза, която определя подсъдността, а не за арбитражна клауза.

Компетентен да разглежда тези дела като първа инстанция е Общият съд (член 256, параграф 1 ДФЕС), а неговите решения подлежат на обжалване пред Съда.

## 7.2. Клаузата за подсъдност

Договорите не съдържат никакви изисквания относно **формата на клаузата за подсъдност**. Съгласно член 78, параграф 3 ППОС към искова молба или жалба, подадена съгласно член 272 ДФЕС на основание арбитражна клауза, която се съдържа в договор, отнасящ се към публичното или частното право, сключен от Съюза или за негова сметка, се прилага екземпляр от договора, който съдържа тази клауза. От тази разпоредба може да се изведе заключението, че клаузата за подсъдност следва да бъде в **писмена форма**. Съгласно установената практика на Съда на ЕС писмената форма е **за доказване** и следва да се счита за изпълнена, когато представените от ищеца документи позволяват на Съда с достатъчна степен на сигурност да установи волята на страните да предоставят спора за разглеждане на общностните съдилища<sup>245</sup>. Тъй като Договорите не уреждат съдържанието на клаузата за подсъдност, Съдът на ЕС приема, че всяка формулировка, която разкрива волята на страните да отнемат разглеж-

<sup>243</sup> Определение от 18 юли 1997 г., Nutria/Комисия, T-180/95, EU:T:1997:121, точки 28–29, 36, 39–40.

<sup>244</sup> Решение от 8 април 1992 г., Комисия/Feilhauer, C-209/90, EU:C:1992:172, точка 13; решение от 6 април 1995 г., Вауег/Комисия, C-299/93, EU:C:1995:100, точка 11.

<sup>245</sup> Решение от 8 май 2007 г., Citymo/Комисия, T-271/04, EU:T:2007:128, точка 56.

дането на евентуални спорове между тях от националните юрисдикции и да ги предоставят на Съда на ЕС, следва да се счита за достатъчна за възникването на компетентността на общностните юрисдикции<sup>246</sup>.

Съдът на ЕС допуска възможността клаузата за подсъдност да се съдържа в разпоредба на регламент<sup>247</sup>.

### 7.3. Договор на частното или на публичното право

Договорите не съдържат специфични изисквания за форма и по отношение на материалноправния договор. Отправянето на офертата и нейното приемане са достатъчни предпоставки за възникване на договорното правоотношение<sup>248</sup>. За целите на доказване договорът следва да е сключен в **писмена форма** и от него ясно да може да се извлече волята на страните. Недопустим ще бъде иск, предявен пред Съда на ЕС по силата на клауза за подсъдност, включена в рамков договор за възлагане на обществена поръчка на институция на ЕС, когато поръчката следва от директива, която предвижда писмена форма на договорите за възлагане на обществени поръчки, а в конкретния случай рамковият договор не е подписан<sup>249</sup>.

Предмет на производството са споровете по всички договори на публичното или частното право, сключени от Съюза или от негово име. Доктрината приема, че под „договор на публичното право“ следва да се разбира всяко споразумение, сключено от ЕС с държавите членки, трети държави или международни организации, както и административни договори, сключени с физически или юридически лица<sup>250</sup>.

### 7.4. Страни

Страни в производството са **страните по съответния договор**, сключен от Съюза или от негово име<sup>251</sup>. Ако договорът е сключен от служител на ЕС, ищецът следва да докаже, че съответният служител се е представил като надлежен пълномощник на Съюза или на съответната институция<sup>252</sup>.

### 7.5. Приложимо право

Правото, което Съдът на ЕС следва да приложи за решаване на спора,

---

<sup>246</sup> Решение от 17 март 2005 г., Комисия/AMI Semiconductor Belgium и др., C-294/02, EU:C:2005:172, точки 49–50.

<sup>247</sup> Решение от 9 октомври 2002 г., Hans Fuchs/Комисия, T-134/01, EU:T:2002:246, точки 52–54; решение от 10 февруари 2004 г., Calberson GE/Комисия, T-215/01, T-220/01 и T-221/01, EU:T:2004:38, точки 85–87.

<sup>248</sup> Ibid.

<sup>249</sup> Решение от 17 декември 1998 г., Embassy Limousines & Services/Парламент, T-203/96, EU:T:1998:302, точки 38–44.

<sup>250</sup> Вж. **Lenaerts, K., I. Maselis, K. Gutman**. EU Procedural Law. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 688.

<sup>251</sup> Решение от 8 май 2007 г., Citymo/Комисия, T-271/04, EU:T:2007:128, точки 53 и 55.

<sup>252</sup> Ibid., точка 61.

е това, което изрично е посочено в договора или е определено от приложимите стълкновителни норми<sup>253</sup>. Това следва и от разпоредбата на член 340, първа алинея ДФЕС, според която договорната отговорност на Съюза се регулира от правото, приложимо по отношение на съответния договор. Ако преди предявяване на иска приложимото право предвижда задължение за прилагане на производство за извънсъдебно решаване на спора и такова не е проведено, искът ще бъде недопустим<sup>254</sup>.

## 7.6. Действие на съдебното решение

Съдебното решение има действие между страните и подлежи на изпълнение по реда на членове 280 и 299 ДФЕС.

## 8. Производство за предоставяне на становище за съвместимостта на проект на международно споразумение с Договорите

### 8.1. Същност и правна уредба

Освен правораздавателни и тълкувателни правомощия, Договорите възлагат на Съда на ЕС и една несвойствена за общите национални съдилища функция, свързана с осъществяване на предварителен контрол за съвместимост с първичното право на проектите на международни споразумения, сключвани от ЕС. Правната уредба на тази функция е в член 218, параграф 11 ДФЕС, съгласно който:

Държава членка, Европейският парламент, Съветът или Комисията могат да поискат становището на Съда относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите. В случай на отрицателно становище от страна на Съда предвиденото споразумение не може да влезе в сила, освен ако не се нанесат изменения в него или не се преразгледат Договорите.

От буквалното тълкуване на разпоредбата следва, че сезирането на Съда с искане за становище не е задължително за оправомощените субекти. Основните цели на това производство са свързани с осигуряване на вътрешната съгласуваност и непротиворечивост на източниците на правото на ЕС и с недопускане на ограничаването на компетентността на ЕС. Във връзка с това Съдът приема, че целта на производството е „да се предотвратят усложненията, които би могло да се получат от съдебното оспорване на съвместимостта с Договора на международните договори, които обвързват [Съюза]“<sup>255</sup>. Подобни усложнения може да възникнат както от гледна точка на международното публично право, така и по отноше-

<sup>253</sup> Решение от 27 април 1999 г., Комисия/SNUA, C-69/97, EU:C:1999:204, точки 18–19, 23–24.

<sup>254</sup> Решение от 6 април 1995 г., Ваег/Комисия, C-299/93, EU:C:1995:100, точки 20–22.

<sup>255</sup> Становище 1/75 от 11 ноември 1975 г., EU:C:1975:145; становище 2/94 от 28 март 1996 г., EU:C:1996:140; становище 3/94 от 13 декември 1995 г., EU:C:1995:436.

ние на правото на ЕС чрез засягане на непротиворечивия характер на неговите източници.

Компетентен да се произнася по искания за становища по член 218, параграф 11 ДФЕС е само Съдът.

## 8.2. Предмет на становището

Искането за становище има за предмет съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите. Още в първото си становище Съдът приема, че „съвместимостта на споразумение с разпоредбите на Договора трябва да се преценява с оглед на съвкупността на нормите на Договора, тоест както с нормите, които определят обхвата на компетентността на Общността, така и с нормите по същество“<sup>256</sup>. Тази позиция е потвърдена в последващата съдебна практика, като сред исканията за становище преобладават тези, в които се иска преценка на обхвата на компетентността на Съюза или на неговите институции<sup>257</sup>. Тази съдебна практика е закрепена в член 196, параграф 2 ППС, съгласно който становището може да има за предмет както **съвместимостта между проекта за споразумение и Договорите**, така и **компетентността на Съюза** или на някоя от неговите институции да сключи това споразумение. В рамките на преценката на компетентността искането за становище може да има за предмет и определяне на подходящо правно основание за сключване на споразумение<sup>258</sup>.

## 8.3. Предвидено споразумение

Съгласно установеното разбиране на Съда формалната квалификация на международното право относно понятието „споразумение“ не може да бъде определяща при тълкуването на член 218, параграф 11 ДФЕС и под „споразумение“ трябва да се разбира **всяко обвързване на субектите на международното право със задължителна сила, независимо от формалното му наименование**<sup>259</sup>. Споразуменията обхващат както тези, по които Съюзът е страна, така и смесените споразумения, които ЕС и държавите членки сключват с трети страни<sup>260</sup>.

## 8.4. Участници в производството

Производството е безспорно, тъй като не цели решаване на спор със сила на пресъдено нещо. Поради това, също както и производството за преюдициални заключения, то няма страни. Договорите ограничават кръ-

<sup>256</sup> Становище 1/75 от 11 ноември 1975 г., EU:C:1975:145.

<sup>257</sup> Становище 1/78 от 4 октомври 1979 г., EU:C:1979:224; становище 2/94 от 28 март 1996 г., EU:C:1996:140; становище 2/00 от 6 декември 2001 г., EU:C:2001:664; становище 1/03 от 7 февруари 2006 г., EU:C:2006:81; становище 1/08 от 30 ноември 2009 г., EU:C:2009:739.

<sup>258</sup> Становище 1/08 от 30 ноември 2009 г., EU:C:2009:739.

<sup>259</sup> Становище 1/75 от 11 ноември 1975 г., EU:C:1975:145.

<sup>260</sup> Становище 1/78 от 4 октомври 1979 г., EU:C:1979:224.

га на субектите, които може да сезират Съда с искане за произнасяне по съвместимостта на международно споразумение. Такова искане може да отправят само **държавите членки, Европейският парламент, Съветът и Комисията**. Независимо кой от тези субекти е сезирал Съда, искането се изпраща за становище на всеки един от останалите участници (член 196, параграф 3 ППС).

### 8.5. Срок за отправяне на искането

Тъй като възможността за искане на становище от Съда е **факултативна**, тоест оправомощените субекти не са длъжни да отправят такова искане, Договорите не предвиждат срок, в който то трябва да бъде отправено. Въпреки това възможността за подаване на искане до Съда е ограничена във времето. Крайният момент, в който то може да бъде направено, следва да предхожда момента на сключване на споразумението. Друго тълкуване би обезсмислило последиците, закрепени във второто изречение на член 218, параграф 11 ДФЕС<sup>261</sup>.

От основната цел на производството може да бъде изведен и най-ранният момент, в който може да бъде поискано становището на Съда. Всъщност това зависи от предмета на искането. Ако с искането се цели да се установи компетентността на Съюза да сключи дадено споразумение, този въпрос следва да се изясни още преди да са започнали преговорите, стига да е известен предметът на споразумението<sup>262</sup>. Ако с искането се цели да се провери съвместимостта на проект на споразумение с Договорите, проектът следва в най-общи линии да бъде представен, независимо че съществуват все още нерешени въпроси или разминаване в редакцията на клаузите<sup>263</sup>. В обратен случай Съдът не би могъл да даде становище по съвместимостта<sup>264</sup>.

### 8.6. Действие на становището

Независимо че актът, с който завършва производството по член 218, параграф 11 ДФЕС, е обозначен в Договорите като становище, този акт е **правно обвързващ** и поражда задължения за определени субекти.

Съдът може да се произнесе относно несъвместимостта с Договорите на цялото споразумение<sup>265</sup> или на отделни негови разпоредби<sup>266</sup>. И в двата случая за компетентните институции на ЕС възниква задължение да преустановят преговорите (или по тяхна преценка да проведат нови преговори за изготвяне на текст, който е съвместим с Договорите). Дори спо-

<sup>261</sup> Становище 3/94 от 13 декември 1995 г., EU:C:1995:436.

<sup>262</sup> Становище 1/78 от 4 октомври 1979 г., EU:C:1979:224; становище 2/94 от 28 март 1996 г., EU:C:1996:140.

<sup>263</sup> Становище 1/78 от 4 октомври 1979 г., EU:C:1979:224.

<sup>264</sup> Становище 2/94 от 28 март 1996 г., EU:C:1996:140.

<sup>265</sup> Становище 1/76 от 26 април 1977 г., EU:C:1977:63.

<sup>266</sup> Становище 1/91 от 14 декември 1991 г., EU:C:1991:490.

разумението да бъде сключено в първоначалната си редакция, съгласно член 218, параграф 11 ДФЕС то не може да влезе в сила.

Що се отнася до хипотезата относно компетентността на ЕС да сключи определено споразумение, постановеното становище може да засегне пряко и държавите членки, и институциите на ЕС. Ако Съдът постанови, че сключването на споразумение е от изключителната компетентност на ЕС<sup>267</sup>, държавите членки са длъжни да се въздържат или да преустановят всякакви действия, насочени към провеждане на преговори и сключване на международен договор със същия предмет. Дори всички държави членки да са единодушни, че искат да сключат споразумението, тяхното желание не може да дерогира разпределението на компетентността съгласно Договорите, което разпределение единствен Съдът може да тълкува. На свой ред институциите на ЕС са обвързани от правното основание за сключването на споразумението, посочено в становището на Съда<sup>268</sup>.

Ако Съдът приеме, че сключването на споразумение попада в споделена компетентност между държавите членки и ЕС, при предприемането на съответните действия за сключване на предвидено споразумение институциите на ЕС и държавите членки са длъжни да се съобразят с принципа на субсидиарност.

Ако Съдът постанови, че Съюзът изобщо няма компетентност да сключи дадено споразумение, институциите са длъжни да се съобразят със становището на Съда<sup>269</sup>. Евентуалното несъобразяване отново ще бъде осуетено чрез невъзможността на споразумението да влезе в сила.

## **9. Производство по обжалване на актовете на Общия съд**

### **9.1. Същност и правна уредба**

Съгласно член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС решенията на Общия съд подлежат на обжалване **само по правни въпроси** пред Съда съгласно предвидените в Статута условия и ограничения.

Тази разпоредба допуска обжалване само по правни въпроси<sup>270</sup>. Поради това в рамките на предоставената му първоинстанционна компетентност единствено Общият съд е компетентен да се произнася по фактите по спора. Обжалването на неговото решение няма суспензивен ефект (член 60, първа алинея от Статута).

<sup>267</sup> Становище 1/94 от 15 ноември 1994 г., EU:C:1994:384 относно сключването на многостранни споразумения за търговия със стоки; становище 1/03 от 7 февруари 2006 г., EU:C:2006:81 относно новата Конвенция от Лугано.

<sup>268</sup> Становище 1/08 от 30 ноември 2009 г., EU:C:2009:739.

<sup>269</sup> Становище 2/94 от 28 март 1996 г., EU:C:1996:140 относно присъединяването към ЕКПЧ.

<sup>270</sup> Определение от 20 март 1991 г., Turner/Комисия, C-115/90 P, EU:C:1991:131; решение от 2 април 1992 г., Pitrone/Комисия, C-378/90 P, EU:C:1992:159.

## 9.2. Съдебни актове, които подлежат на обжалване

Съгласно член 56, първа алинея и член 57 от Статута на обжалване подлежат следните актове:

- окончателните решения на Общия съд;
- решенията на Общия съд, с които частично се разрешава спор по същество;
- решенията на Общия съд, с които се разрешава процесуален въпрос по възражение за липса на компетентност или недопустимост;
- решенията на Общия съд, с които се отхвърля искане за встъпване в производството;
- решенията на Общия съд, с които се постановява спиране на изпълнението на оспорван акт;
- решенията на Общия съд, с които се разпореждат временни мерки;
- решенията на Общия съд, с които се спира принудително изпълнение по член 299 ДФЕС.

## 9.3. Предмет на жалбата

Предметът на жалбата е ограничен до **пълна или частична отмяна** на акта на Общия съд или до пълно или частично уважаване на направените пред първата инстанция искания. С жалбата за отмяна не може да се изменя предметът на спора пред Общия съд.

Ако мотивите на решение на Общия съд разкриват нарушение на правото на ЕС, но диспозитивът е правилен на други правни основания, жалбата ще бъде отхвърлена<sup>271</sup>. Ако някой от изложените от Общия съд мотиви е достатъчен, за да обоснове диспозитива на решението, пороците, които се съдържат в останалите мотиви, не влияят върху диспозитива<sup>272</sup>.

## 9.4. Страни в производството

Страни в производството по обжалване могат да бъдат **страните в производството** пред Общия съд, както и **държавите членки и институциите на ЕС**, независимо че не са участвали в първоинстанционното производство.

## 9.5. Основания за обжалване

Основанията за обжалване са посочени изрично в член 58 от Статута на Съда на ЕС. Те са следните:

- липса на компетентност на Общия съд;

<sup>271</sup> Решение от 9 юни 1992 г., Lestelle/Комисия, С-30/91 Р, ЕУ:С:1992:252, точка 28; решение от 21 септември 2006 г., JCB Service/Комисия, С-167/04 Р, ЕУ:С:2006:594, точка 186; решение от 3 септември 2009 г., Pym и Pym Consumer/Комисия, С-534/07 Р, ЕУ:С:2009:505, точка 72.

<sup>272</sup> Решение от 18 март 1993 г., Парламент/Frederiksen, С-35/92 Р, ЕУ:С:1993:104, точка 31.

- нарушение на процесуални правила, които накърняват интересите на жалбоподателя;
- нарушение на правото на ЕС.

### **9.6. Срок**

Жалбата се подава в **двумесечен срок** от уведомяването на страната, че решението е постановено. Актовете, с които се отказва встъпване в производството, подлежат на обжалване в **двуседмичен срок** от съобщаване на решението за отхвърляне на искането. Ответникът по касационната жалба може да подаде писмен отговор в двумесечен срок от връчване на жалбата, който не може да бъде продължаван (член 172 ППС).

### **9.7. Решението на Съда**

Съгласно член 61 от Статута, ако жалбата е основателна, Съдът отменя решението на Общия съд. Той може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение. Когато делото е върнато на Общия съд, този съд е обвързан от всяко решение на Съда по правни въпроси.

Когато жалбата на държава членка или на институция на Съюза, която не е встъпила в производството пред Общия съд, е основателна, Съдът може, ако счете това за необходимо, да постанови кои от последиците на отмененото решение на Общия съд се считат за окончателни по отношение на страните по делото.

## Част III ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ

доц. д-р Александър Корнезов

### 1. Същност и правна рамка

Преюдициалното запитване е ключов елемент в правораздавателната система на Европейския съюз. Целта му е да гарантира еднаквото тълкуване и прилагане на това право в рамките на Европейския съюз, като предостави на юрисдикциите на държавите членки средство, което им позволява да сезират Съда на Европейския съюз с преюдициални въпроси относно тълкуването на правото на Съюза или валидността на актове, приети от институциите, органите, службите или агенциите на Съюза.

Преюдициалното производство е уредено в член 19 ДЕС и член 267ДФЕС. Освен това член 19–46 от Статута на Съда на ЕС, както и Процедурният правилник на Съда на ЕС (дял III, членове 93–118) предвиждат по-подробни правила във връзка с отправянето на преюдициално запитване и производството по постановяване на преюдициално заключение. В допълнение, съществуват и други документи с препоръчителен характер, които предоставят полезни насоки на националните юрисдикции и на страните, като например Препоръките към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания и Практическите указания към страните относно делата пред Съда.

#### Член 267 ДФЕС

Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно:

- а) тълкуването на настоящия договор;
- б) валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза.

Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция в държава членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе.

Когато такъв въпрос е повдигнат по висящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно национално право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз.

Ако такъв въпрос бъде повдигнат по висящо дело пред национален съдебен орган във връзка със задържано лице, Съдът на Европейския съюз се произнася в най-кратък срок.

Българският законодател също така реши да предвиди изрични разпоредби в ГПК (глава петдесет и девета, членове 628–633), НПК (глава тридесет и седма, членове 485–490, в сила от 5.11.2017 г.) и АПК (член 144а, в сила от 5.11.2017 г.), които се отнасят до преюдициалното производство. Следва да се има предвид, от една страна, че *de jure* „транспонирането“ на преюдициалното производство в национален законодателен акт не е необходимо, доколкото разпоредбите от правото на ЕС в областта на

преюдициалното запитване се прилагат пряко във вътрешния правопорядък. От друга страна, някои от разпоредбите в ГПК, съотв. АПК и НПК, не са особено прецизни. Те ще бъдат коментирани на систематичното им място по-долу в текста.

Още в началото следва да се направи уточнението, че **преюдициалните запитвания биват два вида – преюдициални тълкувателни запитвания и преюдициални запитвания относно валидността на акт на институция, орган, служба или агенция на ЕС**. Ясното разграничение между тях е един от основополагащите елементи в конструкцията на преюдициалното производство.

**Преюдициалните тълкувателни запитвания** имат за цел да установят точното значение на определена норма от правото на Съюза. Преюдициалните тълкувателни запитвания може да се отнасят както до разпоредби от Учредителните договори и всички анексирани към тях протоколи и декларации, включително договорите за присъединяване към Европейския съюз, така и до неписаните принципи на правото на ЕС, които произтичат от юриспруденцията на Съда, до международните договори, сключени от Европейския съюз, до разпоредби на вторичното право – регламенти, директиви, решения и т.н., а в някои случаи и до актове на *soft law*. Не на последно място, предмет на преюдициалните тълкувателни запитвания може да бъдат и самите решения на Съда на ЕС и Общия съд.

**Преюдициалните запитвания относно валидността на акт на институция, орган, служба или агенция на ЕС** се различават от преюдициалните тълкувателни запитвания по два основни елемента. На първо място, тяхната цел е да установят дали актът е валиден (законсъобразен<sup>1</sup>), или не. Често самата преценка на Съда на ЕС, а и съмненията относно валидността на дадения акт, изразени от националния съд в преюдициалното му запитване, по необходимост минават през изясняването на значението на въпросния акт. Това обаче е само средство за постигането на крайната цел на преюдициалното запитване относно валидността, а именно обявяването на дадения акт или разпоредба за невалиден или потвърждаването на валидността му. На второ място, предметът на преюдициалните запитвания относно валидността също така се различава от предмета на преюдициалните тълкувателни запитвания. Преюдициалните запитвания относно валидността може да се отнасят единствено до разпоредби на вторичното право, както и до международните договори, сключени от Европейския съюз. Те могат да поставят под въпрос валидността или на определени разпоредби от даден акт, или на целия акт. Преюдициалните запитвания относно валидността на разпоредби от Учредителните договори, от протоколите и декларациите, анексирани към тях, от договорите за присъединяване към Европейския съюз са очевидно недопустими,

---

<sup>1</sup> Следва да се предпочита терминът „валиден“, доколкото в правото на ЕС няма „закони“.

доколкото Съдът на ЕС не е компетентен да ги отменя. В допълнение, преюдициалните запитвания относно валидността не може да се отнасят нито до неписаните принципи на правото на Съюза, нито до решенията на Съда на ЕС и Общия съд.

Настоящата част има за цел да даде практически насоки по приложението на механизма на преюдициално запитване и не претендира за изчерпателност на повдигнатите въпроси. За допълнителна информация по разгледаните въпроси вж. **Корнезов, А.** Преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз. 2. изд. С.: Сиби, 2012.

## 2. Процесуални предпоставки за допустимост на преюдициалното запитване

### 2.1. Орган, компетентен да отправи преюдициално запитване

Съдът на ЕС може да бъде сезиран с преюдициално запитване по реда на член 267 ДФЕС от юрисдикция на държава – членка на ЕС.

#### **Определение на понятието „юрисдикция“:**

- орган, конституиран по силата на закона
- постоянно действащ орган
- решението му е задължително
- състезателност на висящото производство
- да прилага правни норми
- да е независим
- правораздавателен характер на производството

Понятието „юрисдикция“ е понятие на правото на Европейския съюз, а не на националното право. От това следва, че за целите на член 267 ДФЕС е ирелевантно дали съгласно националното право даден орган се определя като правораздавателен, или не.

В решението си от 30 юни 1966 г., *Vaassen-Göbbels* (61/65, EU:C:1966:39) Съдът на ЕС извежда няколко критерия, на които трябва да отговаря органът, отправящ преюдициално запитване, за да бъде квалифициран като юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС, които доразвива в последващата си практика. Съдът на ЕС подчертава, че наименованието на органа според националното право е без значение. Правно релевантна е единствено същността на функциите, които изпълнява. С други думи, това дали запитващият орган е „съд“, или не, не е само по себе си определящо. Съдът на ЕС извежда няколко **кумулятивни критерия**, наличието на които би придало юрисдикционно качество на национален орган за целите на член 267 ДФЕС, а именно органът да е създаден със закон, да е постоянно действащ, неговата юрисдикция да е задължителна, производството пред него да е състезателно, да прилага правни норми, да е независим и да се произнася в производство, което приключва с правораздавателен акт.

От последващата практика на Съда на ЕС става ясно, че условието за двустранност (състезателност) на производството постепенно придобива факултативен характер и става възможно орган, който се произнася в несъстезателно производство, да бъде окачествен като юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС (вж. 2.1.1.1 и 2.1.1.2).

От съдебната практика е видно, че **арбитражните съдилища не са юрисдикции за целите на член 267 ДФЕС**, с изключение на т.нар. задължителен държавен арбитраж. Арбитражните съдилища не отговарят *prima facie* на поне три от гореизброените критерии, а именно: страните по спора са свободни да изберат дали да го отнесат до арбитраж, или до държавен съд, т.е. законът не ги задължава да сключат арбитражно споразумение и да отнесат спора си до арбитражен съд; публичната власт не се намесва нито в арбитражното производство, нито налага арбитража като единствен начин за решаване на спора (решение от 23 март 1982 г., Nordsee, 102/81, EU:C:1982:107; решение от 1 юни 1999 г., Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269). Съдът на ЕС подчертава, че за сметка на това държавните съдилища може да отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС в рамките на правната помощ, която оказват на арбитражните съдилища, или в рамките на съдебния контрол, който упражняват върху арбитражните решения.

Следва да се има предвид също така, че **някои държавни специализирани органи или квазиюрисдикции може да бъдат определени като „юрисдикция“, ако отговарят на горепосочените критерии.**

Повечето от гореизброените критерии са сравнително ясни. Три от тях обаче – а именно дали съответният орган е правораздавателен, дали неговата юрисдикция е задължителна и дали той е независим – са предмет на обемна съдебна практика, в която съдържанието им се доразвива и уточнява. Тези три критерия често се оказват от ключово значение при тълкуването на понятието „юрисдикция“ за целите на член 267 ДФЕС. Някои от тях биха могли да имат значение и за юрисдикционното качество на съда в някои особени хипотези, поради което ще бъдат разгледани подробно по-долу.

Що се отнася, първо, до **изискването съответният орган да е правораздавателен**, съгласно съдебната практика преюдициалното запитване е допустимо само ако пред запитващия орган „има висящ спор и ако се произнася в производство, което приключва с правораздавателен акт“ (решение от 31 май 2005, Syfait и др., C-53/03, EU:C:2005:333, точка 29). Цитираното изискване по същество съдържа два елемента – решаване на спор и постановяване на правораздавателен акт. В практиката си Съдът обикновено акцентира на първия елемент, според който, за да бъде окачествен като „юрисдикция“, запитващият орган трябва да е призван да реши правен спор, по повод на който е отправено преюдициалното запитване. В повечето случаи липсата на правен спор изключва постановяването на същински правораздавателен акт. Ако обаче съответният орган е отпра-

вомощен по закон да решава правни спорове, следва ли автоматично, че решенията му имат правораздавателен характер?

Отговор на този въпрос дава решението от 31 януари 2013 г., Белов, С-394/11, ЕУ:С:2013:48. В него Съдът на ЕС приема, че българската Комисия за защита от дискриминация (КЗД) не е юрисдикция по смисъла на член 267ДФЕС, тъй като решенията ѝ нямат правораздавателен характер.

#### **Решение от 31 януари 2013 г., Белов, С-394/11, ЕУ:С:2013:48**

Преюдициалното запитване е отправено от Комисията за защита от дискриминация в рамките на производство, което има за цел да установи дали мярката, изразяваща се в поставянето в два квартала на гр. Монтана с преобладаващо население от представители на ромската общност на средства за измерване на потреблението на електрическа енергия на височина 7 метра на стълбове извън жилищата, които обслужват, представлява дискриминация на основата на етнически произход, и ако това е така, да се разпреди преустановяване на посочената дискриминация и евентуално налагане на глоби на нарушителите. КЗД е сезирана от г-н Белов, който се самоопределя като ром, живеещ в кв. „Огоста“ на гр. Монтана, и който счита, че спорната мярка по главното производство представлява както по отношение на него, така и по отношение на останалите лица от ромски произход, които потребяват електрическа енергия в споменатия квартал и в квартала с наименование „Кошарник“, дискриминация на основата на етнически произход, която е забранена по силата на член 37 ЗЗДискр. Ответник в производството пред КЗД е електроразпределително дружество „ЧЕЗ Електро България“ ЕАД, което твърди, че не е налице пряка дискриминация, а наличието на евентуална непряка дискриминация е обоснована с цел да се избегнат повредите на инфраструктурата и случаите на неправомерно отклоняване на електричество, които могат да застрашат по-специално живота и здравето на гражданите, сигурността, собствеността и непрекъснатостта на снабдяването с електрическа енергия, както и огромните загуби в резултат от това, които трябва да се разпределят в тежест на всички останали потребители. Така, въпреки че е очевидно, че КЗД е сезирана с правен спор в това производство, поставя се въпросът дали тя се произнася по него с „правораздавателен акт“.

\*\*\*

38. В тази връзка още в началото следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика, за да се прецени дали запитващият орган притежава качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 267ДФЕС – въпрос, уреден единствено от правото на Съюза, – Съдът взема предвид съвкупност от елементи, каквито са законоустановеният характер на органа, постоянното му естество, задължителността на неговата юрисдикция, състезателността на производството пред него, прилагането от органа на правни норми, както и независимостта му.

39. Освен това националните юрисдикции могат да сезират Съда само ако пред тях има висящ спор и ако се произнасят в производство, което приключва с правораздавателен акт.

47. На първо място, от член 50, точка 2 ЗЗДискр следва, че във връзка със същите факти по собствена инициатива на КЗД е могло да бъде образувано производство, аналогично на това, по което е постановено настоящото преюдициално запитване. С оглед на информацията на разположение на Съда се установява, че независимо от условията, при които в този смисъл е налице сезиране на посочения орган на основание член 50, а именно по жалба, сигнал или служебно, органът трябва да

проведе сходно по същността си производство, в рамките на което разполага по-специално с широки правомощия за проучване с цел събирането на доказателствата, необходими за изясняване на обстоятелствата по случая. Освен това и изходът от образуваните по жалба, сигнал или служебно производство е сходен, а именно разпореждане за преустановяване на дискриминацията, ако такава бъде установена, и евентуално налагане на глоба на извършителите.

48. На второ място, безспорно е, че КЗД може, както впрочем постъпва и по настоящото дело, служебно да привлече в производството и други лица освен изрично посочените от страната, която я сезира с жалба или сигнал, по-специално когато КЗД счита, че посочените страни биха могли да отговорят за твърдяната от жалбоподателя/сигналоподателя дискриминация и/или ако на това основание може да им бъде наложена глоба.

49. На трето място, въз основа на представената на Съда информация също е безспорно, че при обжалване на решение на КЗД, постановено след сезирането ѝ на основание член 50 от ЗЗДискр, този орган има качеството на ответник пред административния съд, който се произнася по посочената жалба. Освен това в хипотезата на отмяна на решението на КЗД от сезирания по този начин административен съд този орган може да обжалва отменителното съдебно решение пред Върховния административен съд.

50. На четвърто място, изглежда, от Административнопроцесуалния кодекс произтича също – както твърдят ЧЕБ и ЧРБ в съдебното заседание и това се потвърждава от г-н Белов, – че при обжалване на решението на КЗД, постановено в рамките на производство като главното, този орган може да оттегли своето решение, при условие че страната, за която същото е благоприятно, даде съгласието си.

51. В резултат от всички тези обстоятелства следва да се приеме, че решението, с което КЗД трябва да приключи производството след сезирането на този орган на основание член 50 ЗЗДискр, и по-специално на точки 1 и 3 от него, по същество се доближава до решение от административен тип и не се отличава с правораздавателен характер съгласно практиката на Съда във връзка с понятието „юрисдикция“, записано в член 267 ДФЕС.

Така при преценката дали решенията на съответния орган са „правораздавателни“, трябва да се изследват всички релевантни характеристики на производството, в рамките на което е отправено преюдициалното запитване. Наличието на белези, неприсъщи за съдопроизводството и типични по-скоро за административната дейност – като например възможността за оттегляне на решенията на съответния орган, конституирането му като ответник при обжалване на решенията му пред съд, съчетаването на функции по разследване, решаване и санкциониране и др., – говорят за липса на правораздавателен характер на решенията му.

Решението на Съда на ЕС по делото Белов внесе и друго важно разяснение по отношение на разглеждания критерий за юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС. Неговите два елемента – решаване на правен спор и постановяване на правораздавателен акт – са кумулативни. Първото невинаги предполага второто. Следователно не е достатъчно органът да е компетентен да решава правен спор. Решенията му също трябва да имат и правораздавателен характер.

Що се отнася, второ, до критерия, свързан със **задължителния характер на съответния орган**, съгласно съдебната практика, за да бъде

последният окачествен като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, отнасянето на спора до него трябва да е задължително и решенията му трябва да имат задължителна сила (решение от 17 септември 1997 г., Dorsch Consult, C-54/96, EU:C:1997:413, точки 28 и 29). Този критерий също съдържа два елемента: (1) задължителен (а не факултативен) характер на юрисдикцията; и (2) задължителен характер на решенията му. Съотношението между тях беше уточнено в решение от 6 октомври 2015 г., Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, точки 17, 22 и 23. По това дело преюдициалното запитване е отправено от каталонския орган за решаване на спорове в областта на обществените поръчки. Съгласно приложимото национално право жалбоподателите могат да избират дали да сезират този орган, или да предявят жалбата си направо пред компетентния административен съд. В това отношение Съдът на ЕС подчертава, че решенията на запитващия орган, чиято подсъдност не зависи от наличието на съгласие между страните, са задължителни за тях, и заключава, че последният отговаря на условието за задължителност.

Изводът от решението на Съда на ЕС в делото Consorci Sanitari del Maresme е, че първият елемент от критерия за задължителност, а именно задължително отнасяне на спора до съответния орган, на практика отпада. С други думи, обстоятелството, че сезирането на даден орган е факултативно, е без значение при преценката на юрисдикционното му качество за целите на член 267 ДФЕС. Това уточнение е важно и за българския правопорядък, който също предвижда в определени хипотези възможността да се сезира или даден специализиран държавен орган, или директно компетентният съд. Така например при търсене на защита срещу дискриминационна мярка засегнатото лице може да отправи жалбата си до Комисията за защита от дискриминация или да сезира директно компетентния районен съд с граждански иск за преустановяване на нарушението и присъждане на евентуално обезщетение (решение от 31 януари 2013 г., Белов, C-394/11, EU:C:2013:48). Обстоятелството, че заинтересованото лице може да избира дали да сезира съответния държавен орган, или съда, е ирелевантно. Достатъчно е решенията на съответния орган да са задължителни (а не препоръчителни) за страните, за да се счита този критерий за изпълнен.

Трето, във връзка с изискването за **независимост** Съдът на ЕС извежда два кумулативни елемента. Първият е „външен“ и предполага посоченият орган да е защитен от външна намеса или натиск, които може да застрашат независимостта на членовете му при вземане на решение по разглежданите от тях спорове. Вторият аспект е „вътрешен“ и е свързан с понятието за безпристрастност. Той предполага спазването на еднаква отдалеченост от страните по спора и съответните им интереси. Този аспект изисква запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес от изхода на спора извън строгото прилагане на приложимото право (вж. в този смисъл решения от 19 септември 2006 г., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, точки 51 и 52; от 22 декември 2010 г., RTL Belgium,

C-517/09, EU:C:2010:821, точки 39 и 40 и от 9 октомври 2014 г., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, точки 30 и 31).

В едно от скорошните решения на голям състав на Съда на ЕС от 24 май 2016 г., MT Højgaard и Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, бе изследвана подробно независимостта на Комисия по жалбите в областта на обществените поръчки на Дания и бе прието, че същата следва да бъде оценена като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

**Решение от 24 май 2016 г., C-396/14, MT Højgaard and Züblin, EU:C:2016:347**

23. В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда, за да се прецени дали запитващият орган има качеството на юрисдикция – въпрос, уреден единствено от правото на Съюза, – Съдът взема предвид съвкупност от признаци, като това органът да е създаден със закон, да е постоянно действащ, неговата юрисдикция да е задължителна, производството пред него да е състезателно, да прилага правни норми и да е независим.

25. По отношение на изтъкнатия от датското правителство критерий за независимост – критерий, на който Teleklagenævnet (Комисия по жалбите в областта на телекомуникациите) не отговаря, видно от приетото от Съда в решение от 9 октомври 2014 г., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265 – следва да се отбележи преди всичко, че за разлика от последния орган, Klagenævnet for Udbud (Комисия по жалбите в областта на обществените поръчки) не участва като страна в производствата по обжалване на решенията ѝ пред общите съдилища. От това следва, че тя е трето лице спрямо спорещите страни, и в частност спрямо органа, приел обжалваното пред нея решение.

26. По-нататък следва да се отбележи, както прави генералният адвокат в точка 44 от заключението си, че видно от преписката, Klagenævnet for Udbud (Комисия по жалбите в областта на обществените поръчки) няма никаква функционална връзка с Министерството на предприятията и растежа. Фактът, че секретариатът на този орган е част от посоченото министерство, не поставя под съмнение този извод. Освен това въпросният орган упражнява функциите си напълно самостоятелно, без да е йерархично подчинен и без да получава инструкции от когото и да било (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2015 г., Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, точка 19 и цитираната съдебна практика).

27. Що се отнася до независимостта на членовете в състава на запитващия орган, следва да се подчертае, че съгласно член 1, параграф 4 от bekendtgørelse nr. 887 om Klagenævnet for Udbud med senere ændringer (Постановление № 887 относно Комисията по жалбите в областта на обществените поръчки, изм.) от 11 август 2011 г. те са независими при упражняването на функциите си.

28. Видно от преписката, запитващият орган се състои [...] от председател и няколко заместник-председатели, които образуват председателството, и от определен брой членове експерти. По силата на член 9, параграф 2, втора алинея от Закон № 492 този орган се председателства от съдии от окръжните и областните съдилища.

29. Klagenævnet for Udbud (Комисия по жалбите в областта на обществените поръчки) е паритетен орган. Обикновено заседава в състав от един член на председателството, действащ като председател, и от един член експерт. Освен това съгласно член 10, параграф 5 от Закон № 492 взема решенията си с обикновено мнозинство, като при равенство на гласовете този на председателя е решаващ. Следователно членовете на този орган, определени от средите на датските съдии,

при всички положения разполагат с мнозинството от гласовете и поради това имат решаващо значение при вземането на решения от този орган.

30. Членовете на запитващия орган, които са съдии, се ползват в това си качество от особена защита срещу освобождаване от длъжност, предвидена в член 64 от датската конституция, защита, която важи и при изпълнението на функциите на член на председателството на запитващия орган.

31. Предвид това, че членовете на запитващия орган, които в качеството си на съдии се ползват от тази особена защита, имат решаващ глас, обстоятелството, че членовете експерти в този орган не се ползват от същата защита, изобщо не би могло да постави под съмнение независимостта на посочения орган.

32. Предвид горните съображения следва да се потвърди, че Klagenænet for Udbud (Комисия по жалбите в областта на обществените поръчки) отговаря и на критерия за независимост и следователно трябва да бъде окачествена като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

### **2.1.1. Съдът като орган, компетентен да отправя преюдициални запитвания**

**Национални съдилища  
Презумпция за качеството „юрисдикция“ по смисъла на  
член 267 ДФЕС**

Когато органът, който отправя преюдициално запитване до Съда на ЕС, е държавен съд според правото на съответната държава членка, действа неписаната презумпция, видна от постоянната практика на Съда на ЕС, според която националните съдилища на държавите членки по принцип представяват „юрисдикции“ по смисъла на член 267 ДФЕС. Тази презумпция почива на обстоятелството, че съдилищата в повечето случаи отговарят на всички горепосочени критерии за „юрисдикция“.

Така в повечето си решения по преюдициални запитвания, отправени от държавен съд, Съдът на ЕС не разглежда въобще въпроса дали той е „юрисдикция“. При все това тази презумпция е оборима, доколкото юрисдикционното качество на държавния съд зависи и от производството, в рамките на което е отправено преюдициалното запитване. В българския контекст е възможно да възникнат колебания относно юрисдикционното качество на съда за целите на член 267 ДФЕС поне в три хипотези, а именно по повод отправяне на преюдициално запитване в рамките на производство за налагане на обезпечителни и привременни мерки или мерки за процесуална принуда, охранително производство или тълкувателно производство. Тези специфични хипотези ще бъдат разгледани по-долу.

2.1.1.1. *Преюдициални запитвания, отправени в рамките на производство за налагане на обезпечителни и привременни мерки или мерки за процесуална принуда*

***Преюдициално запитване в рамките на производство за налагане на обезпечителни и привременни мерки или мерки за процесуална принуда***

***Преюдициално запитване е по принцип допустимо***

Обезпечителното производство съгласно българското гражданско процесуално право се развива било по повод на висящ исков процес, било по повод на евентуален бъдещ иск (обезпечение на бъдещ иск). И в двете хипотези то няма състезателен характер, а е едностранно – молбата на ищеца за налагане на обезпечителна мярка не се представя и не се връчва на ответника. С други думи, съдът се произнася в обезпечителното производство, без да е изслушал ответника. В този смисъл обезпечителното производство по българското гражданско процесуално право не отговаря на изискването за състезателност и двустранност според критериите от решението *Veuve Vaassen-Göbbels*.

В делото *Pardini*, 338/85, EU:C:1988:194, производството пред запитващия национален съд има някои общи черти с обезпечението на бъдещ иск по българското гражданско процесуално право. Едновременно с отправянето на преюдициалното запитване до Съда на ЕС италианският съд налага и исканата обезпечителна мярка, която е единственият предмет на делото, по което преюдициалното запитване е отправено. След като припомня, че преюдициални запитвания по приключили дела са недопустими, Съдът на ЕС все пак допуска конкретното преюдициално запитване с мотива, че въпросната обезпечителна мярка може да бъде преразгледана в рамките на евентуално последващо двустранно производство по същество. В действителност обезпечителното производство има акцесорен характер и като такава се вписва в производството по същество, което по принцип е двустранно. Също така обстоятелството, че националният съд вече се е произнесъл по исканата обезпечителна или привременна мярка, не лишава от предмет преюдициалното запитване, тъй като тези мерки имат временен характер и може по принцип да бъдат изменени в зависимост от отговора на Съда на ЕС.

От гореизложената съдебна практика може да се предположи, че **преюдициално запитване, отправено от български съд в рамките на обезпечително производство, включително и в рамките на производство по обезпечаване на бъдещ иск, съответно по налагане на привременни мерки, би било допустимо**. В действителност съгласно член 390, ал. 3 ГПК при обезпечаване на бъдещ иск съдът определя срок, в който ищецът трябва да предяви възнамерявания иск по същество под угрозата от служебна отмяна на наложената обезпечителна мярка. *A fortiori* същият извод се налага и за общите обезпечителни производства,

тъй като искането за налагане на обезпечителна мярка се прави в рамките на вече висящ процес по съществуващото на спора (пример за преюдициално запитване, отправено в рамките на общо обезпечително производство, е делото Lehtonen и Castors Braine, C-176/96, решение от 13 април 2000 г., EU:C:2000:201).

Горните изводи важат и за АПК, а в още по-голяма степен – и за предвидените в НПК производства за налагане на мерки за процесуална принуда (пример в това отношение е решение от 27 октомври 2016 г., Милев, C-439/16 PPU, EU:C:2016:818).

Отделен въпрос е дали отправянето на преюдициално запитване в рамките на производство за налагане на обезпечителни и привременни мерки или мерки за процесуална принуда е целесъобразно, като се има предвид, че подобни мерки се налагат по дефиниция в условия на спешност, а приключването на преюдициалното производство по необходимост отнема време. Във връзка с това следва да се подчертае, първо, че в определени случаи националният съд може да обоснове искане за гледане на преюдициалното запитване по реда на бързото или спешното преюдициално производство (вж. 6.10 и 6.11). Второ, тези мерки имат временен и неокончателен характер. При промяна в обстоятелствата те може да бъдат изменени или отменени. В този смисъл отправянето на преюдициално запитване по повод на производство за налагане на обезпечителни и привременни мерки или мерки за процесуална принуда не е лишено от смисъл, дори и националният съд междуременно да е наложил исканата мярка преди произнасянето на Съда на ЕС. Практиката вече познава случаи, в които преюдициално запитване, отправено в рамките например на обезпечително производство, повдига въпроси, от съществено значение за националния правопорядък. Такъв е случаят в небезизвестното дело Factortame и др., C-213/89, решение от 19 юни 1990 г., EU:C:1990:257, в което в частност се поставя въпросът дали национална разпоредба, която забранява спиране на действието на национален закон като привременна мярка, е съобразена с правото на ЕС.

Не на последно място, трябва да се има предвид, че в някои случаи правото на ЕС предвижда конкретни условия за налагане на обезпечителни или привременни мерки от национален съд (вж. 5.5).

#### *2.1.1.2. Преюдициални запитвания, отправени в рамките на охранително производство*

***Преюдициално запитване в рамките на охранително производство***

*Не е допустимо*

*Но в последващо исково производство – е допустимо*

Част шеста на ГПК (членове 530–607) урежда няколко отделни вида охранителни производства, без с това да се изчерпват охранителните

производства по българското право. Охранителните производства в България може да бъдат както съдебни, така и несъдебни (например производствата по издаване на нотариални удостоверения). Основна характеристика на българското охранително производство е, че то е безспорно и едностранно. В този смисъл охранителното производство цели да породи благоприятни последици за молителя, без при това да накърнява правните интереси на трети лица. Друга важна характеристика на охранителното производство е, че решението, с което се издава или се отказва издаването на охранителен акт, не се ползва със сила на пресъдено нещо. Именно поради това трети лица, чиито интереси издаденият охранителен акт засяга, може да търсят унищожаването му по исков път по реда на член 537, ал. 2 ГПК.

Практиката на Съда на ЕС по отношение на допустимостта на преюдициални запитвания, отправени от национален съд в рамките на охранително производство, е свързана най-вече с т.нар. регистърни производства, които представляват вид охранително производство. Както видяхме, в по-новата си практика Съдът не подчинява допустимостта на преюдициалното запитване на двустранния характер на производството, но отдава решаващо значение на спорния му характер.

**Решение от 16 декември 2008 г., Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723**

56. Що се отнася обаче до състезателния характер на производството пред запитващата юрисдикция, член [267 ДФЕС] не подчинява сезирането на Съда на състезателния характер на това производство. Обратно, от този член следва, че националните юрисдикции могат да сезират Съда само ако пред тях има висящ спор и ако те трябва да постановят решение в рамките на производство, което трябва да завърши с произнасяне на решение с правораздавателен характер (вж. в този смисъл по-специално решението от 15 януари 2002 г. по дело Lutz и др., C-182/00, Recueil, с. I-547, точка 13 и цитираната съдебна практика).

57. Така например в случаите, когато действа като административен орган, без от него същевременно да се изисква да разреши правен спор, съд, на който е възложено воденето на регистър, не може да се разглежда като изпълняващ правораздавателна функция. Подобен е случаят например, когато по заявление за вписване на дружество в регистър той се произнася в производство, което няма за предмет отмяната на акт, за който се твърди, че засяга неблагоприятно молителя (вж. в този смисъл по-специално решението по дело Lutz и др., посочено по-горе, точка 14 и цитираната съдебна практика).

58. Обратно, съд, сезиран с въззивна жалба срещу решение на нисшестоящ съд, на който е възложено воденето на регистър, с което се отказва да се уважи такова заявление за вписване, като предмет на жалбата е отмяната на това решение, за което се твърди, че засяга неблагоприятно жалбоподателя, е сезиран със съдебен спор и упражнява правораздавателна функция.

59. Следователно в подобен случай съдът, който се произнася като въззивна инстанция, трябва по принцип да се разглежда като юрисдикция по смисъла на член [267 ДФЕС], която може да постави преюдициален въпрос на Съда.

Всъщност цитираното решение кодифицира и потвърждава поредица от решения на Съда на ЕС, като например решенията от 19 октомври 1995 г., Job Centre, C-111/94, EU:C:1995:340, и от 11 декември 1997 г., Job Centre,

C-55/96, EU:C:1997:603. В първото дело преюдициалното запитване е отпразнено в рамките на производство по вписване, в което италиански съд разглежда законосъобразността на устава на юридическото лице – молител, с цел вписването му във фирмения регистър. Поради редица въпроси, свързани с правото на ЕС, които се поставят във висящото производство, италианският съд решава да отправи преюдициално запитване до Съда в Люксембург. Последният отхвърля преюдициалното запитване като недопустимо с мотива, че националният съд в рамките на такова производство упражнява не правораздавателни, а административни функции, които в редица държави членки са поверени на административни органи. В производството по вписване съдът не е призван да реши спор, поради което и преюдициалното му запитване е недопустимо. След отхвърлянето на преюдициалното запитване италианският съд отказва да впише юридическото лице във фирмения регистър, тъй като приема, че уставът му противоречи на закона. Молителят обжалва отказа за вписване пред апелативен съд, който решава да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС. Съдът допуска преюдициалното запитване, без дори да мотивира допустимостта му. Все пак мотивите на Съда в първото решение по делото са достатъчно красноречиви. Фактът, че производството не е двустранно, а едностранно, какъвто е случаят с производството по обжалване на отказа за вписване, не е решаващ. Решаващ е въпросът дали съдът е призван да реши правен спор. Докато в първоинстанционното производство по вписване правен спор няма – молителят иска да бъде вписан в съответния регистър, то при обжалването на отказа за вписване производството се превръща в исково (в каквото би се превърнало и съгласно член 537, ал. 2 ГПК) и погорната съдебна инстанция, пред която е обжалвано решението, е призвана да реши реален правен спор.

Горните изводи важат не само за регистърните производства, а и за всички останали охранителни производства. Всички те разкриват едни и същи основни процесуални особености, най-важната от които е безспорният характер на производството, което от своя страна се превръща в спорно, ако решението по охранителното производство бъде оспорено по общия исков ред.

Следователно **първоинстанционен съд, който се произнася в рамките на охранително производство, не е „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС. За сметка на това въззивната инстанция, пред която се обжалва първоинстанционното решение, е „юрисдикция“.**

### **2.1.2. „Юрисдикция“ ли са ВКС и ВАС в рамките на тълкувателно производство?**

Въпросът за допустимостта на преюдициални запитвания, отправени в рамките на тълкувателно производство, и по-специално дали ВКС и ВАС представляват „юрисдикция“ за целите на член 267 ДФЕС в подобно производство, е дискуссионен. До този момент Съдът на ЕС не е бил сезиран с преюдициално запитване в рамките на такъв тип производство,

което е познато не само в България, но и в други държави членки, предимно от Централна и Източна Европа. Този въпрос е от голямо практическо значение, доколкото в рамките на тълкувателно производство е възможно да възникне въпрос за тълкуване или валидност на норма от правото на ЕС. Всъщност тълкувателната практика на върховните съдилища у нас вече познава немалко такива случаи.

Важно е да се отбележи в това отношение, че дебатът, който от години се води у нас по въпроса дали върховните съдилища упражняват правораздавателна функция в рамките на тълкувателните производства, и оттук – дали последните са съобразени с българската Конституция, е ирелевантен за целите на член 267 ДФЕС. В действителност, както беше посочено по-горе, понятието „юрисдикция“ е понятие на правото на ЕС, а не на националното право. Следователно, дали ВКС и ВАС представляват „юрисдикции“ за целите на член 267 ДФЕС в рамките на тълкувателно производство, следва да се прецени въз основа на критериите, изведени и тълкувани в практиката на Съда на ЕС.

Настоящото помагало няма за цел да вземе отношение по поставения дискуссионен въпрос, доколкото той следва да намери решение в контекста на едно преюдициално запитване, отправено в рамките на подобно производство. Въпреки това е необходимо да се маркират критериите за „юрисдикция“, които в случая са особено релевантни.

Първо, както е известно, в тълкувателните производства няма „странни“ – в смисъл, че не се конституират ищец/жалбоподател и ответник. В този смисъл, то не е двустранно/състезателно, което е и един от критериите, изведен в юриспруденцията на Съда на ЕС. Но както вече посочих в 2.1, този критерий е факултативен. Следователно липсата му не е решаваща.

Второ, произнасянето на ВКС и ВАС с тълкувателно решение/постановление не е задължително за решаване на даден спор, доколкото по принцип всяко дело би могло да бъде решено по същество и без върховните съдилища да са се произнесли с тълкувателно решение/постановление. В този смисъл се поставя въпросът дали последните отговарят на условието за задължителен характер на юрисдикцията им в разглежданата хипотеза. Както обаче посочих в 2.1, по-горе, този критерий съдържа два елемента, а именно задължително отнасяне на спора до съответния орган и задължителна сила на последващото му решение. От по-новата практика на Съда на ЕС, коментирана в 2.1, следва, че първият елемент всъщност е факултативен, в смисъл, че липсата му не води до недопустимост на преюдициалното запитване поради липса на юрисдикционно качество на запитващия орган. За сметка на това вторият елемент е императивен. В случая няма съмнение, че тълкувателните решения/постановления на върховните съдилища са задължителни за органите на съдебната и изпълнителната власт, за органите на местното самоуправление, както и за всички органи, които издават административни актове (член 130, ал. 2 ЗСВ). Следователно този критерий следва да се счита за изпълнен.

Трето, въпросът дали върховните съдилища отговарят на критерия за правораздавателен характер в разглежданата хипотеза, е спорен. Както посочих в 2.1, по-горе, този критерий съдържа два елемента – решаване на спор и постановяване на правораздавателен акт, като двата елемента са кумулативни. Тясното тълкуване на този критерий може да доведе до извода, че върховните съдилища не решават правен спор в рамките на тълкувателно производство и решенията им нямат правораздавателен характер, доколкото в това производство те не присъждат спорното право, съответно не отменят оспорения административен акт, респ. не се произнасят по конкретен обвинителен акт/искане на прокурор. Едно по-широко тълкуване на разглеждания критерий обаче също така е възможно. Така например в хипотезите на образувано тълкувателно производство по повод на противоречива или неправилна съдебна практика, това производство, макар и формално „тълкувателно“, съдържа спор относно правилното тълкуване на дадена правна норма, обективиран в различни съдебни актове. Освен това обстоятелството, че е възможно спирането на висящи пред ВКС, съотв. ВАС, спорни производства до постановяване на релевантното тълкувателно решение/постановление (вж. Тълкувателно решение № 8 от 7 май 2014 г. по тълк. д. № 8/2013 г., ВКС, ОСГТК), може да се тълкува в смисъл, че тълкувателното производство всъщност онагледява сбор от няколко конкретни висящи спора, довели до образуването на тълкувателно дело. В допълнение, доколкото решаването на спрените спорове ще бъде обусловено именно от възприетото тълкуване в съответното тълкувателно решение/постановление, то последното може да се разглежда като инцидентно производство от значение за решаване на конкретен висящ правен спор и оттук да се обоснове правораздавателният му характер.

При всички положения обаче въпросът за допустимостта на преюдициално запитване, отправено в рамките на тълкувателно производство, ще остане отворен, докато Съдът на ЕС не бъде сезиран с такова запитване.

### **2.1.3. „Юрисдикция“ ли е Конституционният съд?**

С оглед на актуалното развитие на съдебната практика няма съмнение, че националните конституционни съдилища са по принцип юрисдикции за целите на член 267 ДФЕС. Всъщност в последните години се наблюдава тенденция на активизиране на диалога между Съда на ЕС и конституционните съдилища на държавите членки посредством механизма на преюдициалното запитване. В исторически план белгийският Cour d'arbitrage е първият конституционен съд на държава членка, който отправя преюдициално запитване до Съда на ЕС през 1997 г. Въпросът за допустимостта на преюдициалното запитване, отправено до Съда на ЕС от белгийския Cour d'arbitrage, и по-конкретно дали последният представлява юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС, не намира отговор в решението на Съда по делото. Съдът на ЕС всъщност въобще не се спира на този въпрос, а в мотивите си направо пристъпва към постановяване на преюдициално заключение по същество.

Освен белгийския Конституционен съд, който през следващите години отправя десетки преюдициални запитвания, преюдициални запитвания отправят и конституционните съдилища на Австрия, Италия, Германия, Испания, Словения, Франция, Литва, Люксембург, Полша.

Следва да се отбележи обаче, че юрисдикционното качество по смисъла на член 267 ДФЕС на конституционните съдилища на държавите членки не може да се презумира във всички хипотези, особено в рамките на някои особени конституционни производства. В българския контекст по-конкретно се поставя въпросът дали когато се произнася в производството по даване на задължително тълкуване на Конституцията по реда на член 149, ал. 1, т. 1, КС е юрисдикция за целите на член 267 ДФЕС. Казаното по-горе относно юрисдикционното качество на върховните съдилища в рамките на тълкувателните производства се отнася *mutatis mutandis* и по отношение на разглежданата хипотеза.

## **2.2. Връзка на преюдициалното запитване с предмета на главното дело**

### ***Връзка с предмета на делото:***

***Недопустимост на поставените въпроси в случаите, в които по очевиден начин преюдициалният въпрос няма никаква връзка с предмета на главното дело***

Преюдициалното заключение от Съда на ЕС трябва да е необходимо за постановяване на решение по главното дело. С други думи, то трябва да помогне на националния съд да формира своето вътрешно убеждение и да реши делото, висящо пред него. Следователно преюдициалното заключение, а оттам – и преюдициалното запитване, трябва да има пряко отношение към съставянето на мотивите на решението, което националната юрисдикция ще постанови. Иначе казано, преюдициалното запитване трябва да е релевантно към предмета на главното дело. Националната юрисдикция е тази, която преценява релевантността на поставените въпроси:

„[...]Единствено националният съдия, сезиран по дело, по което той трябва да поеме отговорността да се произнесе, е компетентен да прецени с оглед на обстоятелствата по делото както необходимостта от преюдициално заключение, за да бъде той в състояние да постанови решение, така и релевантността на въпросите, които отправя до Съда“ (решение от 7 юли 2011 г., *Agafitei* и др., C-310/10, EU:C:2011:467, точка 25).

Оттук се извежда **презумпцията, че преюдициалните въпроси са релевантни и следователно са от значение за решаване на главното дело.**

Тази презумпция обаче е оборима. При изключителни обстоятелства Съдът на ЕС може да разгледа условията, при които е сезиран от на-

ционалната юрисдикция, за да провери собствената си компетентност (решение от 24 октомври 2013 г., Стоилов и Ко, C-180/12, EU:C:2013:693, точка 38 и цитираната съдебна практика). Така в случаите, в които „по очевиден начин“ преюдициалният въпрос „няма никаква връзка“ с предмета на главното дело, Съдът на ЕС ги отхвърля поради липса на компетентност.

Пример, който илюстрира липсата на връзка между поставените въпроси и предмета на главното дело, представлява решение от 16 февруари 2012 г., ЕОН Асет Мениджмънт, C-118/11, EU:C:2012:97, постановено по преюдициално запитване, отправено от Административен съд – Варна, в рамките на спор между „ЕОН Асет Мениджмънт“ ООД и Директора на Дирекция „Обжалване и управление на изпълнението“, гр. Варна, при Централното управление на Националната агенция за приходите относно данъчноревизионен акт, с който на дружеството „ЕОН Асет“ е начислен ДДС в резултат на отказано право на данъчен кредит. „ЕОН Асет“ е дружество, което осъществява икономическа дейност в различни области. При извършена ревизия компетентните органи установяват, че през проверявания период то е сключило с две различни дружества съответно договор за наем на автомобил, от една страна, и от друга, договор за лизинг на друг автомобил, като по всички издадени фактури „ЕОН Асет“ е упражнило правото да приспадне отразения в тях ДДС. В хода на ревизията, при преценката на законосъобразното упражняване на правото на данъчен кредит, основавайки се на липсата на доказателства, ревизиращите органи приемат, че автомобилите не са използвани за целите на икономическата дейност на „ЕОН Асет“. Издаденият ревизионен акт е обжалван от дружеството, което твърди, че разглежданите автомобили са използвани, за да се осигури превозът на неговия управител от местоживеенето до местоработата му. Последните три въпроса на запитващата юрисдикция (5, 6 и 7) са свързани с тълкуването на член 173 от Директивата ДДС относно механизмите за корекция на ползвания данъчен кредит, приложими в хипотези, при които първоначално стоките и услугите не участват в оборота, но в един период, последващ придобиването им, се включват в облагаемата икономическа дейност на данъчно задълженото лице. Съдът счита, че исканото тълкуване на директивата няма никаква връзка с предмета на спора в главното производство, доколкото от описаните факти в акта за преюдициалното запитване не следва, че е налице хипотеза, при която придобитите стоки са обслужвали неикономически по характер дейности, преди да бъдат предназначени за икономическа дейност, или че изобщо не са били използвани“.

Други примери може да бъдат открити в следните решения и определения:

- решение от 16 юни 1981 г., Salonia, C-126/80, EU:C:1981:136, точка 6;
- решение от 11 юли 1991 г., Crispoltoni, C-368/89, EU:C:1991:307;

- решение от 28 ноември 1991 г., Durighello, C-186/90, EU:C:1991:453;
- решение от 16 юли 1992 г., Lourenço Dias, C-343/90, EU:C:1992:327
- решение от 17 май 1994 г., Corsica Ferries, C-18/93, EU:C:1994:195;
- решение от 6 юли 1995 г., BP Soupergaz, C-62/93, EU:C:1995:223;
- решение от 26 октомври 1995 г., Furlanis, C-143/94, EU:C:1995:354;
- решение от 5 декември 1996 г., Reisdorf, C-85/95, EU:C:1996:466;
- решение от 12 декември 1996 г., Kontogeorgas, C-104/95, EU:C:1996:492;
- решение от 10 юли 1997 г., Palmisani, C-261/95, EU:C:1997:351;
- определение от 6 декември 2010 г., Brilă, C-377/10, EU:C:2010:737;
- решение от 1 октомври 2015 г., Vara и др., C-201/14, EU:C:2015:638.

Ако Съдът на ЕС установи, че всички отправени въпроси са ирелевантни, постановява определение, в което заключава, че не е компетентен да отговори на запитването, а ако установи, че част от въпросите са ирелевантни, той ще отговори единствено на релевантните въпроси с решение по същество.

### 2.3. Въпроси от общ или хипотетичен характер

*Въпроси от общ или хипотетичен характер:  
Преюдициалното запитване няма за предмет формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а действителното решаване на спор, свързан с правото на Съюза*

Хипотетичните преюдициални въпроси са частен случай на ирелевантните преюдициални въпроси и Съдът на ЕС често използва двете понятия като взаимозаменяеми. Хипотетичните преюдициални въпроси визират дадено правоотношение или съвкупност от правоотношения, които биха се породили при сбъдването на дадено условие или на бъдещо събитие или които са загубили релевантност с оглед на настъпването на последващо събитие в хода на главното производство. Като такива те излизат извън предмета на делото и са следователно по правило ирелевантни.

Пример в тази насока съставлява решение от 24 октомври 2013 г., Стоилов и Ко, C-180/12, EU:C:2013:693, образувано по преюдициално запитване, отправено от Административен съд – София-град (АССГ). Спорът в главното производство касае решение-уведомление на Столична митница за прекласиране на стоката „плат за производство на щори“ в друга позиция от комбинираната номенклатура и съответно за допълнително заплащане на митни сборове, антидъмпингово мито и ДДС. „Стоилов и Ко“ обжалва решението-уведомление по административен ред, а впоследствие сезира АССГ. Последният потвърждава решението-уведомление с решение от 30 декември 2010 г., което „Стоилов и Ко“ обжалва пред ВАС. Междувременно началникът на Митница „Столична“ издава постановление за принудително събиране на публични държавни вземания, което „Стоилов и Ко“ също обжалва пред АССГ, като последният

решава да отпрати преюдициално запитване в рамките на това дело. Следва да се уточни, че касационното производство относно законосъобразността на решението-уведомление е било висящо към момента на постановяване на определението за преюдициално запитване. В хода на производството пред Съда на ЕС става ясно въз основа на отговора на запитващата юрисдикция на отправеното ѝ от Съда искане за разяснения, че решението-уведомление, обект на касационно обжалване, междуременно е отменено от ВАС. Следователно Съдът на ЕС приема, че преюдициалното запитване вече не се отнася до тълкуване на правото на Съюза, което да е обективно необходимо на запитващата юрисдикция, за да постанови тя своето решение. Да се отговори на поставените въпроси, би означавало да се даде консултативно становище по хипотетични въпроси в разрез със задачата, поверена на Съда в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС съдебно сътрудничество (точка 47 от решението).

Друг пример може да бъде открит в решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson, (C-617/10, EU:C:2013:105, точка 42). Съдът на ЕС обявява петия въпрос за недопустим, тъй като се отнася до съвместимостта с правото на ЕС на законодателство, което не съществува в националния правен ред, а се отнася до хипотетична възможност за бъдеща законодателна промяна.

При все това трябва да се уточни, че Съдът на ЕС допуска преюдициални запитвания, които почиват на определени фактически хипотези, дори и фактите по делото да не са окончателно установени към момента на отправяне на преюдициалното запитване (решение от 31 януари 2008 г., Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59, точка 57). В решение от 17 юли 2008 г., Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, Съдът не отхвърля преюдициалното запитване, въпреки че запитващият съд все още не е установил релевантните факти по главното дело, тъй като приложимото национално процесуално право позволява на последния да презумира на този етап от производството, че фактите са се състояли по начина, по който ги е представил ищецът.

#### **2.4. Формални предпоставки за допустимост**

Преюдициалното запитване също така трябва да отговаря на редица формални изисквания (реквизити), за да бъде допустимо. Тези изисквания са достойние на съдебната практика, но отскоро са кодифицирани в член 94 от Процедурния правилник на Съда на ЕС.

##### **Член 94. Съдържание на преюдициалното запитване**

Освен отправените до Съда преюдициални въпроси преюдициалното запитване:

- а) съдържа кратко изложение на предмета на спора и на релевантните факти, така както са установени от запитващата юрисдикция, или поне изложение на фактите, на които се основават въпросите;
- б) възпроизвежда съдържанието на приложимите в случая национални разпоредби и ако е необходимо – релевантната национална съдебна практика;

в) излага причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство.

#### **2.4.1. Излагане на фактическата и правната обстановка по главното дело**

Както беше подчертано по-горе, преюдициалната компетентност на Съда на ЕС не включва даването на консултативни становища или мнения. Задачата на преюдициалното заключение е да помогне на националната юрисдикция, отпавила запитването, да реши по същество делото, висящо пред нея. В този смисъл преюдициалното заключение не е и не може да бъде изкуствено отделено от фактическата и правната обстановка по главното дело. Точно обратното, съдържанието му до голяма степен зависи от конкретните обстоятелства по главното дело, към които правото на ЕС е приложимо. И тъй като националната юрисдикция, пред която е висящо главното дело, по повод на което тя отправя преюдициално запитване до Съда на ЕС, е единствено компетентната да установи и квалифицира фактите по делото, както и да тълкува националното право, тя трябва да информира Съда на ЕС в преюдициалното си запитване както за установените от нея и квалифицирани правно релевантни факти, така и за приложимото относно тези факти национално право. В противен случай Съдът на ЕС не би могъл да постанови преюдициално заключение, което да е полезно на националната юрисдикция, за да реши тя висящото пред нея дело. Това би довело до отхвърляне на запитването като недопустимо.

Съдът на ЕС подчертава, че това изискване няма за цел единствено да му позволи да даде полезен отговор, но и да даде възможност на правителствата на държавите членки, както и на други заинтересовани страни да представят писмени становища съгласно член 23 от Статута на Съда на ЕС. Съдът трябва да съблюдава за запазването на тази възможност, като се има предвид, че съгласно цитираната разпоредба само преюдициалните запитвания се изпращат на заинтересованите страни, придружени с превод на официалния език на всяка държава членка, но не и преписката по главното производство, евентуално изпратена от запитващата юрисдикция до Съда на ЕС (определение от 23 март 2012 г., Thomson Sales Europe, C-348/11, EU:C:2012:169, точка 49 и цитираната практика, решение от 9 март 2017 г., Милкова, C-406/15, EU:C:2017:198, точки 73–76).

**Следователно, ако установи, че фактическата обстановка и приложимото национално право не са изложени по задоволителен начин в преюдициалното запитване, Съдът го отхвърля като недопустимо или даже като явно недопустимо най-често с определение.**

Такъв например е случаят с преюдициалното запитване, отправено от Софийския градски съд, по делото Canon (C-181/09, EU:C:2009:565). Съдът на ЕС отхвърля запитването като явно недопустимо, тъй като то не съдържа никакви указания относно фактическия и правния контекст на

спора по главното дело. Преюдициалното запитване се състои единствено от самия преюдициален въпрос, без излагане на фактическата и правната обстановка по делото и без мотиви. Във връзка с това Съдът на ЕС подчертава, че не е достатъчно преписката по главното производство да бъде предоставена на Съда, както е постъпил Софийският градски съд. С подобни мотиви Съдът отхвърля като недопустимо и преюдициално запитване, отправено от Административен съд – София-град (определение от 7 юли 2016 г., М., С-129/15, EU:C:2016:540).

Съдът на ЕС следи с особено внимание за спазването на изискването за излагане на фактическата обстановка по делото, както и на приложимото национално право в делата, които по дефиниция се характеризират с усложнен фактически състав – като например тези в областта на правото на конкуренцията (решение от 11 март 2010 г., *Atanasio Group*, С-384/08, EU:C:2010:133).

Преюдициалното запитване е също така недопустимо и ако в него липсва позоваване на конкретните разпоредби от правото на ЕС, които според националната юрисдикция имат отношение към фактите по делото (вж. например решение от 12 юли 2001 г., *Ordine degli Architetti* и др., С-399/98, EU:C:2001:401, точки 105–107; решение от 29 април 2004 г., *Plato Plastik Robert Frank*, С-341/01, EU:C:2004:254, точка 38 и решение от 31 януари 2008 г., *Centro Europa 7*, С-380/05, EU:C:2008:59, точка 55). Тази хипотеза най-вече се отнася до преюдициални въпроси, формулирани в най-общ смисъл, като например дали определена национална правна норма или практика е в противоречие с правото на ЕС като цяло, без да се визира конкретен принцип, акт или разпоредба от това право. Недопустимо е и запитване, което не позволява да бъдат идентифицирани разпоредбите от правото на Съюза, от чието тълкуване се нуждае запитващата юрисдикция (определение от 15 април 2011 г., *Debiasi*, С-613/10, EU:C:2011:266, точки 19–32).

#### **2.4.2. Излагане на мотивите за отправяне на преюдициално запитване**

Съдът на ЕС формулира изискването за излагане на мотивите, поради които се иска постановяване на преюдициално заключение още през 1980 г., в решението си от 16 декември 1981 г., *Foglia*, С-244/80, EU:C:1981:302. В него той подчертава, че е „задължително националните юрисдикции да обяснят в случаите, в които това не е пределно ясно от преписката по делото, мотивите, поради които считат, че отговорът на поставените от тях въпроси им е необходим, за да постановят решение“.

Несъобразяването с това задължение не води автоматично до недопустимост на отправеното запитване (решение от 12 юни 1986 г., *Bertini* и др., 98/85, 162/85 и 258/85, EU:C:1986:246, точки 6 и 7), но все пак съществува риск въпросите да бъдат обявени за недопустими (решение от 31 януари 2008 г., *Centro Europa 7*, С-380/05, EU:C:2008:59, точки 54–56).

В случаите, в които националната юрисдикция не е изложила мотивите си, които са я подтикнали да отправи една част от въпросите си, докато е мотивирала останалата част от тях, преюдициалното запитване ще бъде отхвърлено като недопустимо само в частта, в която липсват мотиви (решение от 22 септември 1998 г., FDV, C-61/97, EU:C:1998:422, точки 9–10; решение от 8 юни 2000 г., Carra и др., C-258/98, EU:C:2000:301, точки 19–20). По същия начин ще бъдат третирани и преюдициални запитвания, които пропускат да отбележат каква е връзката между нормите от правото на ЕС, чието тълкуване се търси, и фактите по делото. В решение от 9 септември 2004 г., Carbonati Aruani, C-72/03, EU:C:2004:506, точка 13, Съдът подчертава, че италианският съд не е предоставил никаква подходяща информация относно връзката, която прави между член 101, 105 и 106 ДФЕС и италианското законодателство, приложимо към фактите по делото – всичко, което споменава италианският съд в преюдициалното си запитване, е, че налагането на процесния данък може да засегне конкуренцията на пазара, без обаче да обясни каква може да е връзката между този данък и евентуалното антиконкурентно поведение на дружествата. Вж. също определение от 20 януари 2011 г., Chihabi и др., C-432/10, EU:C:2011:25, точка 22.

Изискването за мотивиране на преюдициалното запитване е изключително важно в практиката, тъй като нерядко формулирането на преюдициалните въпроси не е особено сполучливо. Ако преюдициалното запитване е добре мотивирано и излага причините, които са накарали националната юрисдикция да образува производството по член 267 ДФЕС, Съдът на ЕС би могъл въз основа на тези мотиви да преформулира зададените въпроси по начин, който да направи преюдициалното му заключение полезно за решаването на главното дело. В този смисъл мотивите на преюдициалното запитване биха могли да „поправят“ неумело формулирани преюдициални въпроси и дори тяхната допустимост. Обратно, непълни или неточни мотиви рискуват да намалят полезността на преюдициалното запитване, тъй като отговорът на Съда на ЕС няма да може да вземе предвид всички релевантни съображения на националната юрисдикция.

## **2.5. Приложимост на правото на ЕС**

За да бъде компетентен Съдът на ЕС да отговори на поставените преюдициални запитвания, необходимо е преюдициалното запитване ясно да показва, че правото на ЕС намира приложение в главното дело *ratione materiae* и *ratione temporis*. В някои хипотези обаче това невинаги е очевидно.

### **2.5.1. Приложимост на правото на ЕС *ratione materiae***

От постоянната съдебна практика следва, че Съдът на ЕС не е компетентен да се произнесе по преюдициално запитване, ако е напълно очевидно, че правото на Съюза не може да се приложи нито пряко, нито косвено

към обстоятелствата по главното дело (решение от 17 юли 1997 г., Leurg-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369).

Следователно **преюдициални запитвания, отправени по дела, в които фактите не попадат в приложното поле на правото на ЕС, са недопустими.** Примери в това отношение са решение от 7 юни 2012 г., Винков, C-27/11, EU:C:2012:326, и определение от 9 септември 2014 г., Първа инвестиционна банка и др., C-488/13, EU:C:2014:2191.

**Решение от 7 юни 2012 г., Винков, C-27/11, EU:C:2012:326**

Запитването е отправено от Административния съд – София-град, в рамките на спор между българския гражданин г-н Винков и Началник „Административнонаказателна дейност“ в СДВР във връзка с решение на българската Пътна полиция, с което на г-н Винков е наложена имуществена санкция в размер на 20 лева, както и отнемане на няколко точки от свидетелството му за управление за извършено нарушение – удар на друг автомобил при маневра на заден ход на паркинг в София. Жалбата на г-н Винков е обявена за недопустима от Софийския градски съд, тъй като съгласно разпоредбите на Закона за движение по пътищата, приложими към онзи момент, наказателни постановления, с които е наложено административно наказание „глоба“ в размер до 50 лв. включително, не подлежат на обжалване. При касационното обжалване запитващата юрисдикция отбелязва, че от възприетото от Върховния административен съд тълкуване на приложимите национални разпоредби следва, че жалбите срещу решенията, с които се налага санкцията отнемане на точки от свидетелството за управление, се оставят без разглеждане поради липса на правен интерес. Запитващата юрисдикция се пита дали разпоредбите на правото на Съюза в областта „пространство на свобода, сигурност и правосъдие“, които утвърждават принципа на взаимно признаване на присъдите и съдебните решения (наричан по-нататък „принципът на взаимно признаване“), както и тези в областта на транспорта допускат според българското право да не бъде признато право на обжалване на такива решения за отнемане на точки от свидетелството за управление.

\*\*\*

40. С въпросите си запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 67 ДФЕС, член 82 ДФЕС и член 91, параграф 1, буква в) ДФЕС, както и актовете на вторичното право в областта „пространство на свобода, сигурност и правосъдие“ трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като приложимата в България, която не признава правото на правно средство за защита пред съд срещу решенията, с които се налагат санкции за нарушения на правилата за движение по пътищата, квалифицирани като „несъществени“, дори когато с тези решения се налага не само малка по размер финансова санкция, но също и отнемане на точки от свидетелството за управление.

41. Що се отнася до разпоредбите от Договора за функционирането на Европейския съюз, чието тълкуване иска запитващата юрисдикция, следва да се отбележи, че след като всички тези разпоредби са адресирани единствено до институциите на Съюза и нито една от тях не се отнася до системата на наказанията, приложими по отношение на нарушенията на правилата за движение по пътищата, те не са приложими по делото в главното производство.

42. Наистина член 67 ДФЕС е първият текст от глава 1-ва, озаглавена „Общи разпоредби“, от посветения на пространството на свобода, сигурност и правосъдие дял V от посочения договор. Този член установява предмета, целите и основните правила за действие на институциите на Съюза, които са насочени към пълната

реализация на посоченото пространство. Член 82 ДФЕС, който е включен в глава 4-та от същия дял, посветена на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, също изброява мерките, които законодателят на Съюза трябва да приеме за осъществяването на пълно сътрудничество между държавите членки в наказателноправната област, и утвърждава правилото, според което това сътрудничество трябва да се основава на принципа на взаимното признаване.

43. Колкото до член 91 ДФЕС, включен в посветения на транспорта дял VI от ДФЕС, в параграф 1 от него са посочени мерките, които институциите на Съюза трябва да приемат за установяването на обща транспортна политика. Той не съдържа никаква норма относно санкциите за нарушенията на правилата за движение по пътищата.

44. Впрочем, както се установява от постоянната практика на Съда на ЕС, той не е компетентен да отговори на преюдициално запитване, когато поисканото от националната юрисдикция тълкуване на нормите от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, и посочените разпоредби не могат да намерят приложение в спора, предмет на главното производство (вж. по-специално решение от 1 октомври 2009 г. по дело *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, Сборник, с. I-9021, точка 43, и решение от 22 декември 2010 г. по дело *Omalet*, C-245/09, Сборник, с. I-13771, точка 11).

45. При това положение следва да се приеме, че преюдициалните въпроси, доколкото се отнасят до член 67 ДФЕС, член 82 ДФЕС и член 91, параграф 1, буква в) ДФЕС, са недопустими.

46. Що се отнася до актовете от вторичното право, в мотивите към определението си запитващата юрисдикция се позовава на Споразумението за сътрудничество, на Конвенцията за лишаване от правото да се управлява моторно превозно средство и на Рамковото решение.

47. Във връзка с това следва все пак да се припомни, че правната основа на тези актове са разпоредбите от дял VI от Договора за ЕС в редакцията, предхождаща Договора от Лисабон.

48. От член 35, параграфи 1 и 2 от Договора за ЕС обаче следва, че Съдът е компетентен да се произнесе по преюдициално запитване относно тълкуването на рамкови решения, на решения, както и на конвенции, приети по силата на посочения дял VI, само при условие че съответната държава членка е направила декларация, с която приема посочената компетентност.

49. В това отношение е безспорно, че Република България не е направила такава декларация. Освен това в никакъв случай не би могло да се счита, че норма от вътрешното право като разпоредбата на член 628, алинея 1 от Гражданския процесуален кодекс, на която се позовава запитващата юрисдикция и която Впрочем по същество просто възпроизвежда текста на член 267 ДФЕС, е равнозначна на такава декларация.

50. Освен това от член 10 от Протокол № 36 относно преходните разпоредби, приложен към Договора за функционирането на Европейския съюз, следва, че когато става въпрос за актовете на Съюза в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, приети преди датата на влизането в сила на Договора от Лисабон, правомощията на Съда съгласно посочения дял VI от Договора за Европейския съюз във версията му, която е в сила преди посочената дата, остават същите за срок от пет години след същата дата, включително когато са били приети на основание член 35, параграф 2 от посочения договор.

51. От изложеното дотук следва, че Съдът изобщо не е компетентен да се произнесе по преюдициалното запитване, отправено от запитващата юрисдикция, доколко

то то се отнася до Споразумението за сътрудничество, до Конвенцията за лишаване от правото да се управлява моторно превозно средство и до Рамковото решение.

52. В мотивите към определението си запитващата юрисдикция сочи също принципа на взаимно признаване на решенията относно нарушения на правилата за движение по пътищата, постановени в друга държава членка, за да стигне до заключението, че правото на Съюза според нея не допуска национална правна уредба, която не признава правото на обжалване на решенията, с които се отнемат точки от свидетелството за управление.

53. В това отношение е достатъчно да се отбележи обаче, че такъв принцип по дефиниция би могъл да се отнася само до производствата с трансграничен характер, които се отнасят до признаването и изпълнението на решение в държава членка, различна от държавата, в която то е било постановено.

54. В настоящия случай разглежданият в главното производство спор е изцяло вътрешен. Наистина той се отнася до лице, което пребивава на територията на Република България и е оспорило решението, с което органите на тази държава членка са го санкционирали за пътнотранспортно произшествие, настъпило в същата държава членка. При това положение тълкуване на посочения принцип на взаимно признаване няма никакво значение за решаването на този спор.

55. Запитващата юрисдикция се пита освен това дали правото на Съюза допуска разглежданите в главното производство норми на българското право, доколкото те съдържат нарушение на правото на ефективни правни средства за защита пред съд, утвърдено в член 6 ЕКПЧ, както и в членове 47 и 48 от Хартата.

56. Във връзка с това е уместно да се припомни, че според постоянната съдебна практика изискванията, произтичащи от защитата на основните права, обвързват държавите членки във всички случаи, когато прилагат правото на Съюза (вж. определение от 12 ноември 2010 г. по дело Аспарухов *Естов и др.*, С-339/10, Сборник, с. I-11465, точка 13, определение от 1 март 2011 г. по дело *Chartry*, С-457/09, Сборник, с. I-819, точка 25, и определение от 14 декември 2011 г. по дело *Вопсеа и др.*, С-483/11 и С-484/11, точка 29).

57. Освен това член 51, параграф 1 от Хартата гласи, че нейните разпоредби се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза, и по силата на член 6, параграф 1 ДЕС, който придава на Хартата същата правна сила като тази на Договорите, тя не създава никаква нова компетентност за Съюза.

58. При това положение в рамките на преюдициално запитване на основание член 267ДФЕС, когато национална правна уредба попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът трябва да даде всички насоки за тълкуване, необходими за преценката на националната юрисдикция относно съответствието на тази правна уредба на основните права, така както са утвърдени именно в Хартата (вж. в този смисъл решение от 29 май 1997 г. по дело *Kremzow*, С-299/95, *Recueil*, с. I-2629, точка 15, и решение от 15 ноември 2011 г. по дело *Deresi и др.*, С-256/11, Сборник, с. I-11315, точка 72).

59. В настоящия случай от определението за запитване не личи националната правна уредба да представлява мярка за прилагане на правото на Съюза или по друг начин да е свързана с това право. Ето защо не е установена компетентността на Съда да се произнесе по преюдициалното запитване в частта, която се отнася до основното право на ефективни правни средства за защита пред съд.

60. Поради това въз основа на всичко изложено дотук следва да се приеме, че отправеното от Административния съд – София-град, преюдициално запитване е недопустимо.

Следователно, ако спорът в главното производство не попада в приложното поле на правото на ЕС, преюдициалното запитване е безпредметно, доколкото исканото тълкуване на това право няма отношение към решаването на делото.

Особено внимание следва да се обърне на делата, в които се поставя въпрос, свързан с разпоредбите от Договорите в областта на основните свободи (свободно движение на хора, стоки, услуги и капитали и европейско гражданство), доколкото приложното поле на последните се обуславя от наличието на „общностен“ или трансграничен елемент. Следователно, **ако всички факти по делото се заключават в рамките на една държава членка, т.е. когато фактическата обстановка е вътрешнонационална, разпоредбите от правото на ЕС в областта на основните свободи по принцип не намират приложение** (решение от 22 декември 2010 г., *Omalet*, C-245/09, EU:C:2010:808, точка 12; определение от 6 юли 2012 г., *Hermes Hitel és Faktor*, C-16/12, EU:C:2012:426, точки 12–21).

Въпреки това от посоченото правило има **изключения**. Те ще бъдат разгледани по-долу.

#### *2.5.1.1. Приложимост на правото на ЕС в чисто вътрешна ситуация*

##### ***Прилагане на правото на ЕС при чисто вътрешноправна ситуация:***

- *при възможност за потенциално засягане на упражняването на една от основните свободи*
- *при отмяна на разпоредби, които се прилагат не само към местните граждани, но и към гражданите на други държави членки*
- *при нуждата от еднакво третиране на собствените граждани спрямо тези на друга държава членка (обратна дискриминация)*
- *при препращане към/съобразеност с правото на ЕС*
- *във връзка с разпоредбите относно европейското гражданство*

**В някои особени хипотези на т.нар. чисто вътрешна ситуация Съдът на ЕС приема, че е компетентен да отговори на преюдициално запитване за тълкуване на съответните разпоредби от правото на ЕС в областта на свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали, както и в областта на европейското гражданство.** Своеобразно кодифициране на тези хипотези се съдържа в решение от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874.

На първо място, Съдът на ЕС приема за допустими преюдициални запитвания за тълкуване на съдържащи се в Договорите разпоредби относно основните свободи, макар всички аспекти на споровете по главните производства да са били свързани само с една държава членка, с мотива, че е възможно установени в други държави членки граждани да са били или да са заинтересовани да упражнят тези свободи, за да извършват

дейност на територията на държавата членка, приела съответната национална правна уредба, и следователно, че е възможно тази правна уредба, приложима еднакво към местните граждани и гражданите на други държави членки, да има последици, които не са свързани само с тази държава членка (точки 50, 54 и 55 от цитираното решение). Това на практика означава, че е достатъчно обстановката по главното дело да може непряко или потенциално да засегне упражняването на съответната свобода, гарантирана от Договорите (решение от 19 юли 2012 г., *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, точка 21). Пример в това отношение е решението на Съда от 7 май 1997 г., *Pistre и др.*, C-321/94 – C-324/94, EU:C:1997:229, в което всички елементи на фактическата обстановка по делото са свързани с Франция – управителите на няколко предприятия със седалище във Франция, които търгуват с продуктите си на френска територия, са привлечени под наказателна отговорност във Франция поради неправомерното използване върху етикетите на продуктите им на определени географски означения. Съдът на ЕС намира, че макар и всички тези елементи да са съсредоточени само в една държава членка, въпросните национални мерки може потенциално да засегнат стоките, внасяни от други държави членки, тъй като от въпросните обозначения биха могли по принцип да се възползват само френски предприятия. В резултат Съдът на ЕС заключава, че е компетентен да тълкува разпоредбите от Договорите в областта на свободното движение на стоки. В решение от 11 март 2010 г., *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, Съдът приема да даде тълкуване на разпоредбите от Договора, свързани със свободното предоставяне на услуги, свободата на установяване и свободното движение на капитали, въпреки че всички елементи на фактическата обстановка по главното дело се ограничават до територията на Италия – спорът е между италиански предприемач и общинските власти в *Carbognano* във връзка с предоставянето от последните на друг италиански предприемач на разрешително за строеж на бензиностанция на територията на въпросната община. Като отчита, че по никакъв начин не може да се изключи, че предприятия, установени в държави членки, различни от Италия, са били или биха били заинтересовани да продават горива в последната държава членка, Съдът заключава, че преюдициалното запитване е допустимо. Горните съображения дават възможност на страните и на националните юрисдикции да обосноват приложението на правото на Съюза в чисто вътрешна ситуация, която обаче може потенциално да засегне основните свободи.

На второ място, Съдът на ЕС приема, че е компетентен да се произнесе, когато запитващата юрисдикция го сезира във връзка с производство за отмяна на разпоредби, които се прилагат не само към местните граждани, но и към гражданите на други държави членки, при положение че решението, което тази юрисдикция ще приеме след постановяването на решението на Съда по преюдициалното запитване, ще има действие и спрямо гражданите на други държави членки (решение от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, точка 51, решение от 8 май

2013 г., Libert и др., C-197/11 и C-203/11, EU:C:2013:288, точка 35). Тази особена хипотеза касае най-вече отпавянето на преюдициално запитване в рамките на производство за конституционосъобразност на национален закон, решението по което ще има действие *erga omnes*. В действителност в подобно производство решението на националната юрисдикция ще застане както местните лица, така и лицата, установени в други държави членки.

На трето място, Съдът на ЕС може да приеме да интерпретира разпоредбите от правото на ЕС дори при изцяло вътрешна ситуация, когато националното право задължава запитващата юрисдикция да даде възможност на гражданите на съответната държава членка да се ползват от същите права, които гражданин на друга държава членка, намиращ се в същото положение, би могъл да получи въз основа на правото на Съюза (решение от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, точка 52). Тази особена хипотеза касае случаите, в които националното право забранява т.нар. обратна дискриминация. За да обоснове допустимостта на запитването си в такива случаи, е необходимо националната юрисдикция да се позове конкретно на вътрешноправна норма или съдебна практика, която забранява обратната дискриминация. Например в решение от 21 февруари 2013 г., Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia и др., C-111/12, EU:C:2013:100, точка 30, националната юрисдикция се позовава на практиката на Конституционния съд, според която би противоречало на принципите на националното право да се разреши на строителните инженери, придобили своите звания в държави членки, различни от Италианската република, да упражняват в последната държава членка своята професионална дейност, без да се разреши същото на строителните инженери, придобили своите звания в Италия. От решение от 21 юни 2012 г., Susisalo и др., C-84/11, EU:C:2012:374, точки 20–21, става ясно, че във финландското административно право са налице правила, които гарантират, че спрямо финландските граждани няма да се упражнява обратна дискриминация.

На четвърто място, Съдът на ЕС е компетентен да се произнесе по преюдициално запитване дори когато фактите в главното производство са извън приложното поле на правото на Съюза, ако националното законодателство препраща към правото на ЕС или е съобразено с това право. Препращането трябва да бъде изрично и безусловно (решение от 21 декември 2011 г., Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, точка 19; решение от 7 ноември 2013 г., Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, точка 23). Препращането към разпоредби от правото на ЕС трябва освен това да бъде конкретно. Пример в това отношение е определение от 9 септември 2014 г., Първа инвестиционна банка и др., C-488/13, EU:C:2014:2191.

**Определение от 9 септември 2014 г., Първа инвестиционна банка и др., C-488/13, EU:C:2014:2191**

Преюдициалното запитване е отправено от Окръжния съд – Търговище, в рамките на спор, възникнал в производство по несъстоятелност на „Еър Пропърти Деве-

лопмънт – в несъстоятелност“ АД. Синдикът на „Еър Пропърти Девелопмънт – в несъстоятелност“ АД извършва продажба на няколко недвижими имота, включени в масата на несъстоятелността и обременени в полза на „Първа инвестиционна банка“ АД. Последната е поискала да ѝ бъде изплатена цената, на която са били продадени включените в масата на несъстоятелността недвижими имоти. Тъй като тези вземания са били оспорени от дружествата длъжници, синдикът на „Еър Пропърти Девелопмънт – в несъстоятелност“ АД е поискал от запитващата юрисдикция да се произнесе включително относно условията за прилагане на член 717н от ТЗ в хипотезата на предявено за плащане от масата на несъстоятелността спорно вземане. Според запитващата юрисдикция това искане поставя по същество въпроса дали може да се счита за допустимо изплащането от масата на несъстоятелността по реда на член 717н ТЗ на спорно парично вземане, допуснато до предварително и незабавно изпълнение въз основа на несъдебни документи. Запитващата юрисдикция счита, че е налице нормативна празнота във вътрешното право, доколкото член 717н ТЗ не урежда случая на оспорване на предявено на основание на тази разпоредба искане. Тази юрисдикция счита, че при констатиране на такава празнота е задължена съгласно член 46, алинея 2 ЗНА да се произнесе по искането, с което е сезирана, съгласно общия разум на закона и основните принципи на правото, като приема, че за да запълни тази празнота, приложение ще намери Регламент № 1896/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година за създаване на процедура за европейска заповед за плащане, която е най-близка по същността си спрямо висящия пред нея спор.

\*\*\*

22. От акта за преюдициално запитване следва, че делото в главното производство не се отнася нито до процедурата за европейска заповед за плащане, предвидена в Регламент № 1896/2006, нито до изпълнението на европейска заповед за плащане, издадена въз основа на него, а се отнася до изпълнението на несъдебен документ, чието предварително и незабавно изпълнение е поискано на основание на вътрешното право в рамките на производство по несъстоятелност.

23. Няма съмнение следователно, че спорното положение в главното производство не попада в приложното поле на Регламент № 1896/2006, тълкуване на който запитващата юрисдикция иска.

27. Все пак в положение като това по главното производство, при което фактите не попадат в приложното поле на разпоредбите на правото на Съюза, чието тълкуване се иска, Съдът е компетентен да се произнесе по преюдициално запитване, след като националното право препраща към съдържанието на тези разпоредби от правото на Съюза за определяне на нормите, приложими към изцяло вътрешно за съответната държава членка положение (вж. по-специално решения Poseidon Chartering, C-3/04, EU:C:2006:176, точка 15, ETI и др., C-280/06, EU:C:2007:775, точки 22 и 26, Salahadin Abdulla и др., C-175/08, C-176/08, C-178/08 и C-179/08, EU:C:2010:105, точка 48, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, точка 17, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, точка 45, и Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, точка 21).

34. Въпреки това, макар последната разпоредба [член 46, алинея 2 ЗНА], разглеждана във връзка с член 5, алинея 4 от Конституцията, да препраща по общ начин към основните начала на правото с оглед на попълването на празнота в правото, от акта за запитване не следва, че въз основа на посочените разпоредби на българското право самите разпоредби на Регламент № 1896/2006 се прилагат пряко и безусловно спрямо положение, което не попада в приложното поле на разпоредбите на този регламент, чието тълкуване се иска. По-скоро изглежда, че тези разпоредби от българското право само овластяват сезирания съд да приложи основни-

те начала и правилата на националното право и правото на Съюза, за да попълни констатираната празнота по пътя на съдебната практика и съобразно собственото си разбиране за изводите, произтичащи от тези правила и принципи.

35. При тези условия не би могло да се приеме, че самите разпоредби на Регламент № 1896/2006, посочени в отправените преюдициални въпроси, са станали съгласно вътрешното право пряко и безусловно приложими спрямо положение като разглежданото в главното производство, което не попада в приложното поле на този регламент.

Разглежданото изключение касае и случаите, в които, макар и да липсва изрична препратка, приложимото в главното дело национално право е съобразено с правото на ЕС. Така например в решение от 17 юли 1997 г., *Leur-Bloem*, C-28/95, EU:C:1997:369, точки 27, 31 и 32, става дума за възпроизвеждане на специфично понятие от правото на ЕС (съдържащо се в директива), в национален закон, който я транспонира, като разширява приложното ѝ поле и по отношение на чисто вътрешноправни ситуации. В решение от 14 март 2013 г., *Allianz Hungária Biztosító* и др. (C-32/11, EU:C:2013:160, точки 20 и 21), Съдът на ЕС приема, че разпоредби от унгарския закон за защита на конкуренцията възпроизвеждат точно основното съдържание на член 101, параграф 1 ДФЕС, както и че от преамбюла на този закон и от изложението на мотивите към него става ясно, че унгарският законодател е искал да хармонизира националното право на конкуренцията с това на Съюза дори в случаите, в които последното не се прилага.

На пето място, Съдът на ЕС приема, че е компетентен да се произнесе по преюдициално запитване, което касае положението на гражданин на Съюза, който не е използвал правото си на свободно движение в особена хипотеза, в която оспорената в главното дело национална мярка води до лишаване на гражданина на Съюза от възможността действително да се ползва от най-съществената част от правата, които този статут му предоставя (вж. решения от 8 март 2011 г., *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, точка 42, и от 15 ноември 2011, *Deroci*, C-256/11, EU:C:2011:734, точка 61).

Следва да се има предвид, че в последните години практиката на Съда на ЕС по допускането на преюдициални запитвания, касаещи изцяло вътрешни ситуации, е по-рестриктивна. **В тези случаи преюдициалното запитване трябва да съдържа конкретно позоваване на обстоятелствата или разпоредбите от националното право, които биха могли да обусловят прилагането на някоя от гореизброените изключения.**

Решението от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, обобщава съдебната практика по този въпрос.

**Решение от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874**

Жалбоподателят в главното производство, г-н Ullens de Schooten, белгийски гражданин, стопанисва лаборатория по клинична биология, намираща се в Белгия, която на 3 ноември 2000 г. е обявена в несъстоятелност. През 1989 г. лабораторията е обект на наказателно разследване поради подозрение за данъчна измама. След приключване на разследването срещу г-н Ullens de Schooten е образувано

производство, в частност за прикриване на незаконно стопанисване на лаборатория в нарушение на член 3 от Кралски указ № 143, и той е осъден през 1998 г. на лишаване от свобода за срок от 5 години. Г-н Ullens de Schooten организира защитата си в последващите обжалвания на присъдата около тезата, че член 3 от Кралски указ № 143 не е действал към момента на извършване на деянията, предмет на образуваното срещу него наказателно производство, както и че тази разпоредба противоречи на правото на Съюза, в частност на свободата на установяване, свободното предоставяне на услуги и свободното движение на капитали, и приканва различните инстанции да отправят преюдициално запитване. На 17 юли 2007 г. г-н Ullens de Schooten подава пред първоинстанционен съд в Брюксел искова молба срещу белгийската държава за обезщетяване на вредите, които последната му е причинила. Искът му е отхвърлен поради изтичане на давностния срок. Въззивната инстанция, пред която е обжалвано първоинстанционното решение, отправя преюдициално запитване с цел да установи в частност дали белгийската държава е нарушила правото на ЕС.

\*\*\*

47. В това отношение следва да се припомни, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободата на установяване, свободното предоставяне на услуги и свободното движение на капитали не се прилагат към положение, което във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка (вж. в този смисъл решения от 20 март 2014 г., *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona*, C-139/12, EU:C:2014:174, точка 42 и цитираната съдебна практика, както и от 30 юни 2016 г., *Admiral Casinos & Entertainment*, C-464/15, EU:C:2016:500, точка 21 и цитираната съдебна практика).

48. Видно обаче както от акта за преюдициално запитване, така и от решение № 160/2007 от 19 декември 2007 г. на белгийския Конституционен съд, посочено в точки 27 и 28 от настоящото решение, всички аспекти на спора по главното производство са свързани само с белгийската държава. Всъщност г-н Ullens de Schooten, белгийски гражданин, който стопанисва лаборатория по клинична биология на белгийска територия, иска от белгийската държава обезщетение за вредите, които твърди, че е претърпял поради сочената несъвместимост на белгийската правна уредба, посочена в точка 3 от настоящото решение, с правото на Съюза.

50. Без съмнение Съдът е приел за допустими преюдициални запитвания за тълкуване на съдържащи се в Договорите разпоредби относно основните свободи, макар всички аспекти на споровете по главните производства да са били свързани само с една държава членка, с мотива, че е възможно установени в други държави членки граждани да са били или да са заинтересовани да упражнят тези свободи, за да извършват дейност на територията на държавата членка, приела съответната национална правна уредба, и следователно, че е възможно тази правна уредба, приложима еднакво към местните граждани и гражданите на други държави членки, да има последици, които не са свързани само с тази държава членка (вж. в този смисъл например решения от 1 юни 2010 г., *Blanco Pérez и Chao Gómez*, C-570/07 и C-571/07, EU:C:2010:300, точка 40, от 18 юли 2013 г., *Citroën Belux*, C-265/12, EU:C:2013:498, точка 33, и от 5 декември 2013 г., *Venturini и др.*, C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:791, точки 25 и 26).

51. Освен това Съдът е отбелязал, че когато запитващата юрисдикция го сезира във връзка с производство за отмяна на разпоредби, които се прилагат не само към местните граждани, но и към гражданите на други държави членки, решението, което тази юрисдикция ще приеме след постановяването на решението на Съда по

преюдициалното запитване, ще има действие и спрямо гражданите на други държави членки, което е основание Съдът да се произнесе по поставените му въпроси от гледна точка на разпоредбите на Договора относно основните свободи, въпреки че всички аспекти на спора по главното производство са свързани само с една държава членка (вж. в този смисъл решение от 8 май 2013 г., *Libert* и др., C-197/11 и C-203/11, EU:C:2013:288, точка 35).

52. От друга страна, следва да се припомни, че при случай, който във всичките си аспекти е свързан само с една държава членка, тълкуването на основните свободи, предвидени в член 49 ДФЕС, 56 ДФЕС или 63 ДФЕС, може да се окаже нужно, когато националното право задължава запитващата юрисдикция да даде възможност на гражданите на съответната държава членка да се ползват от същите права, които гражданин на друга държава членка, намиращ се в същото положение, би могъл да получи въз основа на правото на Съюза (вж. в този смисъл решения от 5 декември 2000 г., *Guimont*, C-448/98, EU:C:2000:663, точка 23, от 21 юни 2012 г., *Susisalo* и др., C-84/11, EU:C:2012:374, точка 20, и от 21 февруари 2013 г., *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia* и др., C-111/12, EU:C:2013:100, точка 35).

53. Това важи и в случаите, в които фактите по главното производство не попадат пряко в приложното поле на правото на Съюза, но разпоредбите на това право са станали приложими по силата на националното право, в което възприетото при положения, които във всичките си аспекти са свързани само с една държава членка, е в съответствие с възприетото в правото на Съюза (вж. в този смисъл решения от 18 октомври 1990 г., *Dzodzi*, C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360, точки 36, 37 и 41, от 17 юли 1997 г., *Leur-Bloem*, C-28/95, EU:C:1997:369, точки 27 и 32, както и от 14 март 2013 г., *Allianz Hungária Biztosító* и др., C-32/11, EU:C:2013:160, точка 20).

54. Същевременно в случаите, посочени в точки 50–53 от настоящото решение, Съдът, сезиран от национална юрисдикция в контекста на спор, който във всичките си аспекти е свързан само с една държава членка, не може – без друго указание от страна на тази юрисдикция освен това, че разглежданата национална правна уредба се прилага еднакво към гражданите на съответната държава членка и към гражданите на други държави членки – да приеме, че преюдициалното запитване за тълкуване на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно основните свободи е нужно на тази юрисдикция, за да реши висияция пред нея спор. Всъщност от акта за преюдициално запитване трябва да личат конкретните обстоятелства, въз основа на които може да се установи връзка между член 49 ДФЕС, 56 ДФЕС или 63 ДФЕС и предмета или обстоятелствата на спор, който във всичките си аспекти е свързан само със съответната държава членка.

55. Следователно в контекста на спор като разглеждания в главното производство, който във всичките си аспекти е свързан само с една държава членка, запитващата юрисдикция трябва да укаже на Съда, както изисква член 94 от процедурния му правилник, по какъв начин въпреки изцяло вътрешния му характер висияцията пред нея спор е свързан с разпоредбите на правото на Съюза относно основните свободи, така че исканото тълкуване да е нужно за решаването на този спор.

56. От акта за преюдициално запитване обаче не следва, че в случая по главното производство националното право задължава запитващата юрисдикция да даде възможност на белгийски гражданин да ползва същите права като тези, които намиращ се в същото положение гражданин на друга държава членка би могъл да получи въз основа на правото на Съюза, нито пък че разпоредбите на това право са станали приложими по силата на белгийското право, в което възприетото при поло-

жения, които във всичките си аспекти са свързани само с белгийската държава, е в съответствие с възприетото в правото на Съюза.

### 2.5.2. Приложимост на Хартата на основните свободи на ЕС

#### **Приложимост на Хартата**

**Член 51, параграф 1 – само когато е приложима и норма от правото на Съюза, различна от Хартата**

Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата тя е приложима единствено когато държавите членки прилагат правото на Съюза. Оттук следва изводът, че Хартата няма самостоятелно приложение в националния правопорядък. Тя се прилага единствено и само във връзка с друга разпоредба от правото на ЕС, различна от Хартата. **Следователно, за да бъде допустимо преюдициално запитване с предмет тълкуване на разпоредби от Хартата, националният съд трябва да обоснове коя разпоредба от правото на ЕС, различна от Хартата, урежда процесното правоотношение.**

Пример в това отношение е преюдициалното запитване, отправено от Върховния административен съд в делото Аспарухов Естов и др., С-339/10.

#### **Определение от 12 ноември 2010 г., Аспарухов Естов и др., С-339/10, EU:C:2010:680**

Предмет на запитването е съответствието с член 47 от Хартата, който гарантира правото на ефективни правни средства за защита на разпоредба от българското право, която изключва обжалването на общия устройствен план на София. Съдът заключава, че не е компетентен да постанови преюдициално заключение по въпроса, тъй като в случая приложимите разпоредби в областта на устройството на територията не попадат в приложното поле на правото на Съюза и следователно съгласно член 51 от Хартата последната не се прилага.

Други примери във връзка с прилагането на Хартата на ЕС може да бъдат намерени в решение от 7 юни 2012 г., Винков, С-27/11, EU:C:2012:326 и решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson, С-617/10, EU:C:2013:105.

#### **Решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson, С-617/10, EU:C:2013:105**

24. В настоящия случай като начало следва да се отбележи, че данъчните санкции и наказателното преследване, които са били или са насочени срещу г-н Åkerberg Fransson, отчасти са свързани с неизпълнение на задълженията му за деклариране за целите на ДДС.

25. Както личи обаче, от една страна, от член 2, член 250, параграф 1 и член 273 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност [...], които възпроизвеждат по-специално разпоредбите на член 2 и на член 22, параграфи 4 и 8 от Шеста директива в редакцията му с член 28з от същата директива, и от друга страна, от член 4, параграф 3 ДЕС, в областта на ДДС всяка държава членка има задължение да вземе всички законодателни и административни мерки, с които може да се гарантира събирането на целия дължим на нейната територия ДДС и да се предотвратят изма-

мите (вж. решение от 17 юли 2008 г. по дело Комисия/Италия, С-132/06, Сборник, с. I-5457, точки 37 и 46).

26. В допълнение, член 325 ДФЕС задължава държавите членки да се борят с незаконната дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза, като приемат предприащи и ефикасни мерки, и по-специално ги задължава да приемат същите мерки за борба с измамата, засягаща финансовите интереси на Съюза, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща собствените им интереси (вж. в този смисъл решение от 28 октомври 2010 г. по дело SGS Belgium и др., С-367/09, Сборник, с. I-10761, точки 40–42). Доколкото съгласно член 2, параграф 1 от Решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета от 7 юни 2007 година относно системата на собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 163, стр. 17) собствените ресурси на Съюза включват приходите, получени от прилагането на унифицирана ставка към хармонизираната основа на ДДС, определена според правилата на Съюза, съществува пряка връзка между събирането на приходите от ДДС в съответствие с приложимото право на Съюза и предоставянето на разположение на бюджета на Съюза на съответните ресурси от ДДС, тъй като всеки пропуск при събирането на първите е възможно да доведе до намаляване на вторите (вж. в този смисъл решение от 15 ноември 2011 г. по дело Комисия/Германия, С-539/09, Сборник, с. I-11235, точка 72).

27. Ето защо данъчните санкции и наказателното преследване за престъпления против данъчната и осигурителната система като тези, които са били или са насочени срещу подсъдимия по главното производство поради предоставената невярна информация за целите на ДДС, представляват прилагане на член 2, член 250, параграф 1 и член 273 от Директива 2006/12 (предишни членове 2 и 22 от Шеста директива) и на член 325 ДФЕС, и следователно на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

28. Обстоятелството, че националните правни норми, които са в основата на посочените данъчни санкции и наказателно преследване, не са приети, за да се транспонира Директива 2006/112, не може да постави под въпрос този извод, тъй като с прилагането им се цели да се санкционира нарушение на разпоредбите на посочената директива и следователно да се изпълни наложеното от Договора задължение на държавите членки да санкционират ефективно действията, които засягат финансовите интереси на Съюза.

### 2.5.3. Приложимост на правото на ЕС *ratione temporis*

Преюдициалното запитване е недопустимо, ако правото на ЕС не намира приложение *ratione temporis* спрямо фактите по главното дело. Така например, ако последните са настъпили преди присъединяването на съответната държава членка към ЕС или преди влизането в сила на съответния акт от правото на ЕС, респективно след отмяната му, правото на ЕС като цяло е неприложимо *ratione temporis* и Съдът отхвърля с определение подобни преюдициални запитвания като недопустими (вж. в този смисъл определение от 6 март 2007 г., Ceramika Paradyż, С-168/06, EU:C:2007:139; решение от 15 юни 1999 г., Andersson и Wåkåres-Andersson, С-321/97, EU:C:1999:307; решение от 10 януари 2006 г., Ynos, С-302/04, EU:C:2006:9).

**Определение от 11 май 2011 г., Семерджиев, С-32/10, EU:С:2011:288**

Преюдициалното запитване е отправено от Върховния касационен съд. На 7 септември 2005 г. г-н Семерджиев сключва с ЕТ „Дел-Пи-Красимира Манчева“ договор за организирано пътуване с маршрут Варна – Истанбул – Варна за периода от 22 до 26 септември 2005 г., който е квалифициран като „туристически пакет“ по смисъла на член 2 от Директива 90/314 на Съвета относно пакетните туристически пътувания, пакетните туристически ваканции и пакетните туристически обиколки. От своя страна ЕТ „Дел-Пи-Красимира Манчева“ сключва със застрахователно дружество договор за групова застраховка „помощ при пътуване“, включваща и ищеца в главното производство, за медицински разходи при болест и злополука на туриста. Оригиналът на тази полица обаче не е предаден на ищеца преди неговото пътуване. При посещението си в Истанбул г-н Семерджиев е обект на нападение, довело до неговото нараняване, и е трябвало да бъде откаран в най-близката болница, където му е била оказана единствено първа медицинска помощ. Впоследствие г-н Семерджиев е преместен последователно в две други болници, където поради непредставяне на оригиналната застрахователна полица за медицинските разходи му е отказано лечение. Г-н Семерджиев предявява пред Районния съд – Варна, иск за обезщетение на имуществени и неимуществени вреди, които са му причинени вследствие на обстоятелството, че ЕТ „Дел-Пи-Красимира Манчева“ не му е предала оригинала на посочената застрахователна полица. Районният съд – Варна, осъжда ответника да изплати обезщетение за претърпяната от г-н Семерджиев неимуществена вреда. Във въззивното производство Окръжният съд – Варна, намалява значително сумата, на която е била оценена неимуществената вреда. Г-н Семерджиев обжалва решението пред Върховния касационен съд, който решава да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС. ВКС посочва в запитването си, че според неговата постоянна съдебна практика гражданската отговорност при неизпълнение на договорни задължения включва обезщетение само за имуществени вреди. Неимуществените вреди са включени само в границите на гражданската деликтна отговорност, каквато се изключва, когато, както е в делото по главното производство, е ангажирана договорната отговорност на ответника. Поради това със запитването си ВКС иска тълкуване на Директива 90/314, за да прецени дали тази съдебна практика е съвместима с правото на Съюза.

\*\*\*

24. Разглежданият договор обаче е сключен през 2005 г., т.е. преди присъединяването на Република България и Румъния към Съюза на 1 януари 2007 г. Пътуването на г-н Семерджиев и инцидентът, от който той е пострадал, също така са се състояли преди тази дата.

25. В това отношение следва да се изтъкне, че съгласно постоянната съдебна практика Съдът е компетентен да тълкува директивите само що се отнася до тяхното прилагане в държавата членка от момента на нейното присъединяване към Европейския съюз (вж. решение от 10 януари 2006 г. по дело *Ynos*, С-302/04, *Recueil*, с. I-371, точка 36, решение от 14 юни 2007 г. по дело *Telefónica O2 Czech Republic*, С-64/06, *Сборник*, с. I-4887, точки 22 и 23, както и решение от 15 април 2010 г. по дело *SIBA*, С-96/08, все още непубликувано в *Сборника*, точка 14).

27. От постоянната практика на Съда следва, че позоваването от запитващата юрисдикция на неуточнени последици от вредоносното събитие, съществуващи след 1 януари 2007 г., не води до признаване на компетентността на Съда, щом като тези последици нямат самостоятелен характер по отношение на посоченото вредоносно събитие (вж. решение по дело *Telefónica O2 Czech Republic*, посочено

по-горе, точки 19–24, както и решение по дело CIBA, посочено по-горе, точки 9 и 15).

29. При тези условия с оглед на факта, че датите на всички обстоятелства, поражащи права и задължения на страните в главното производство, предхождат датата на присъединяване на държавата членка към Съюза и поради непосочването на самостоятелни елементи от фактическата рамка, които да са настъпили след датата на присъединяване, следва да се установи, че Съдът явно няма компетентност да се произнесе по поставените от Върховния касационен съд въпроси.

## 2.6. Фиктивен спор

### ***Елементи за преценка на фиктивността на спора:***

- *оспорване на чуждо законодателство*
- *съвпадащи становища на страните*
- *нелогично поведение на страните*

Преюдициалното запитване трябва да бъде отправено в рамките на висящо производство по съществуващ „действителен“ спор между страните. Ако спорът между тях е фиктивен и цели единствено да накара Съда на ЕС да се произнесе по определен въпрос, отправеното преюдициално запитване ще бъде отхвърлено, тъй като се приема, че в подобни случаи липсва преюдициална компетентност на Съда.

Съдът на ЕС приема, че преюдициалното запитване е недопустимо, когато следва по „очевиден начин“ от фактите, представени в запитването, че спорът в главното производство е фиктивен (решение от 21 септември 1988 г., *Van Eycke*, 267/86, EU:C:1988:427, точка 12; решение от 28 март 1996 г., *Ruiz Bernáldez*, C-129/94, EU:C:1996:143, точка 7; решение от 13 юли 2000 г., *Idéal tourisme*, C-36/99, EU:C:2000:405, точка 22).

Към днешна дата единственото дело, в което Съдът на ЕС е отхвърлил поради липса на компетентност преюдициално запитване заради фиктивността на спора между страните, е делото 104/79, *Foglia*, решение от 11 март 1980 г., EU:C:1980:73.

### **Решение от 11 март 1980 г., *Foglia*, 104/79, EU:C:1980:73**

*Foglia* е италиански износител на вино, който сключва договор за покупко-продажба с френския си клиент *Novello*. Съгласно клаузите на този договор, ако данък или друг налог във връзка с покупко-продажбата на вино, несъвместим със свободното движение на стоки съгласно правото на ЕС, бъде наложен от френските или италианските власти, плащането му няма да тежи върху *Novello*. Договорът, сключен между продавача *Foglia* и съответната транспортна фирма, съдържа подобна клауза, според която противоречащият на правото на ЕС данък или друг налог не следва да бъде платен от *Foglia*. При осъществяването на сделката транспортната фирма плаща дължимия данък върху консумацията във Франция, като впоследствие платената сума ѝ е възстановена от *Foglia*, въпреки че сключеният между тях договор не му вмения подобно задължение. Впоследствие *Foglia* иска тази сума да му бъде възстановена от *Novello*, който логично отказва да направи това на основание, че съгласно договора му с *Foglia* той не отговаря за плащането на въпросния данък. В хода на заведеното от *Foglia* срещу *Novello* дело пред ита-

лиански съд последният решава да отправи преюдициален въпрос до Съда на ЕС относно евентуалното противоречие на френския данък върху консумацията на вино с правото на ЕС. Действителността на спора между Foglia и Novello поражда сериозни съмнения у Съда. Италиански съд поставя под въпрос съответствието на френски закон с правото на ЕС. Транспортната фирма не е оспорила по законния ред законността на данъка във Франция, а безропотно го е платила, въпреки че е знаела, че съгласно договора си с Foglia няма да може да иска възстановяване на платената сума. Foglia възстановява на транспортната фирма платения данък противно на всякаква логика, доколкото договорът, сключен между тях, не го задължава да направи това. Впоследствие Foglia напълно необосновано иска възстановяване на платената сума от Novello, който съвсем естествено отказва да плати на основание на договора си с Foglia. В допълнение, позициите и на Foglia, и на Novello в производството пред Съда на ЕС са на практика идентични – и двете страни твърдят, че френското законодателство не съответства на правото на Съюза. Воден от тези съображения, Съдът подчертава „изкуствения характер“ на спора между Foglia и Novello, който според него е очевиден с оглед на гореизложените факти, и отказва да постанови преюдициално заключение по същество. Той заключава, че:

10. Изглежда, че страните в главното производство търсят санкциониране на френския данъчен режим относно консумацията на вино чрез процедура пред италианска юрисдикция и между страни, които са постигнали съгласие помежду си за желанния резултат и които са добавили клауза в договора си, според която италианската юрисдикция следва да се произнесе по този въпрос. Фиктивният характер на подобни отношения се налага по още по-очевиден начин и предвид факта, че предоставените от френското право способности за обжалване на въпросните данъчни разпоредби не са били използвани от предприятието Danzas. Това предприятие е имало интерес да се възползва от споменатите способности, като се има предвид договорната клауза, с която то също е обвързано, и още повече че Foglia е платил вече сумата по тази клауза, без да я оспорва.

11. Функцията, поверена на Съда на [ЕС] от член 177 ДЕО [сега член 267 ДФЕС], се състои в осигуряването на тълкуване на онези елементи на [правото на ЕС], които са необходими на всяка юрисдикция на [Съюза] за решаването на действителни спорове по дела, заведени пред нея.

Предвид цитираната практика на Съда националните юрисдикции трябва да бъдат особено бдителни в случаите, в които фиктивността на спора се налага по очевиден начин и в които страните са избрали юрисдикцията на дадена държава членка, за да оспорят законодателството на друга държава членка, при условие че са могли да сторят това пред юрисдикция на държавата членка, чието законодателство оспорват. Този извод намира потвърждение в решение от 21 януари 2003 г., Bacardi-Martini и Cellier des Dauphins, C-318/00, EU:C:2003:41, в което съответствието на разпоредби от френското право с правото на ЕС се поставя под въпрос пред британски съд. Съдът на ЕС подчертава, че проявява „особена бдителност“ към такива преюдициални запитвания, като в такива случаи той трябва да бъде информиран от националната юрисдикция „по обстоен начин“ за причините, заради които тя счита, че ѝ е нужно преюдициално заключение. В крайна сметка Съдът отказва да се произнесе по преюдициалното запитване на основание, че не стават ясни причините, поради които е отправено

запитването (недостатъчни мотиви), а не на основание, че спорът е фиктивен.

## **2.7. Висящност на производството**

Съдът на ЕС не е компетентен да се произнася по преюдициално запитване, производството по което в момента на отправяне на запитването е вече приключило (решение от 13 октомври 2011 г., *Express Line*, C-148/10, EU:C:2011:654, точки 29–31).

Член 267, алинея 2 ДФЕС гласи, че юрисдикция в държава членка може да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС, ако прецени, че ѝ е нужно преюдициално заключение по въпрос от правото на ЕС, „за да бъде постановено нейното решение“. С други думи, ако националната юрисдикция вече е постановила решение или е прекратила делото, преюдициалното запитване става безпредметно. Поради тази причина Съдът подчертава, че:

„[...] националните юрисдикции могат да сезират Съда на [ЕС] с преюдициално запитване само ако делото, по което трябва да постановят решение, вземайки предвид преюдициалното заключение на Съда на [ЕС], е висящо пред тях“ (решение от 21 април 1988 г., *Pardini*, 338/85, EU:C:1988:194, точка 11).

Съдът на ЕС остава сезиран с преюдициалното запитване, докато то не бъде оттеглено от юрисдикцията, която го е отправила (член 100 от Процедурния правилник на Съда на ЕС). Тоест задължение на националната юрисдикция е да уведоми Съда на ЕС за прекратяването на главното производство и да оттегли преюдициалното си запитване. Това ще доведе до прекратяване на производството пред Съда на ЕС, освен ако оттеглянето е направено след съобщаването на заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда на ЕС на датата на обявяване на съдебното решение (вж. също 6.13).

## **2.8. Производства, в рамките на които може да бъде отправено преюдициално запитване**

Всякакъв вид производства биха могли да бъдат в основата на преюдициално запитване: граждански, наказателни, търговски, социални, административни, конституционни и пр.

Въпреки това членове 275 и 276 ДФЕС поставят ограничение на преюдициалната компетентност на Съда на ЕС в следните случаи. Първо, съгласно член 275 ДФЕС Съдът на ЕС не е компетентен да се произнася в областта на общата външна политика и политика на сигурност, както и по отношение на актовете, приети въз основа на тези разпоредби. Второ, съгласно член 276 ДФЕС при упражняване на правомощията си, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие (част трета, дял V ДФЕС), Съдът на ЕС не е компетентен да проверява валидността или пропорционалността на операции, проведени от полицията или други властовластващи служби в държава членка, нито да се произнася относно

изпълнението на задълженията на държавите членки за поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.

## 2.9. Заобикаляне на член 263 ДФЕС

Преюдициалното запитване относно валидността на акт или разпоредба от вторичното право на ЕС има за цел да установи дали съответният акт или разпоредба са валидни, или не. Ако Съдът на ЕС установи, че те са невалидни, компетентните органи трябва да откажат да ги приложат. Този вид преюдициално запитване разкрива редица сходства с производството за отмяна по реда на член 263 ДФЕС, особено по отношение на целите, които и двете производства преследват. По-конкретно, член 263 ДФЕС урежда производството за отмяна на законодателните актове, на актовете на Съвета, на Комисията и на Европейската централна банка, с изключение на препоръките и становищата, както и на актовете на Европейския парламент и на Европейския съвет, предназначени да произведат правно действие по отношение на трети страни, на актовете, издадени от органите, службите или агенциите на Съюза, предназначени да произвеждат правно действие по отношение на трети страни. Ако жалбата срещу съответния акт е основателна, Съдът на ЕС, респективно Общият съд, ще го отмени. Производството по член 263 ДФЕС предвижда, за разлика от преюдициалното производство относно валидността на акт от вторичното право, двумесечен срок за обжалването му, считано, в зависимост от случая, от публикуването на акта, от неговото съобщаване на ищеца, или – при липса на уведомяване – от деня, в който той е узнал за него. Поради тези причини, макар и да представляват две отделни, независими едно от друго производства, те не може и не бива да бъдат разглеждани и прилагани по начин, който не държи сметка за връзката помежду им. Противното би рискувало да обезсмисли (поне частично) производството по член 263 ДФЕС. Ето защо **възражението за невалидност на акт или разпоредба от вторичното право на ЕС, повдигнато пред национален съд, е недопустимо, ако е очевидно, че страната, която е направила възражението, е можела да иска отмяната им по реда на член 263 ДФЕС.**

Този извод следва от постоянната практика на Съда, чието начало е поставено с решение от 9 март 1994 г., TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90. Според Съда, ако даден субект на правото е активно легитимиран да оспорва пряко съответния акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза в производството за отмяната му по реда на член 263 ДФЕС, но не го е направил, той не е активно легитимиран да го атакува косвено посредством отправянето на преюдициално запитване относно валидността му. Тази доктрина намира основание, както видяхме, в риска от обезсмисляне на икономията на производството за отмяна по реда на член 263 ДФЕС. Заобикалянето на двумесечния срок за обжалване на акта, предвиден в член 263 ДФЕС, посредством преюдициал-

ното производство по член 267 ДФЕС, което не е обвързано със срокове, рискува да компрометира принципа на правната сигурност.

**Решение от 27 ноември 2012 г., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756**

41. Следва обаче да се уточни, че признаването на правото на една страна да се позовава на невалидността на акт на Съюза предполага, че тя не е имала право да подаде пряка жалба по силата на член 263 ДФЕС срещу този акт (вж. в този смисъл Решение по дело TWD Textilwerke Deggendorf, посочено по-горе, точка 23, Решение по дело E и F, посочено по-горе, точка 46, както и Решение от 17 февруари 2011 г. по дело Bolton Alimentari, C-494/09, Сборник, с. I-647, точка 22). Действително, ако се допусне възможността страна в производството, която е била безспорно процесуално легитимирана да предяви по член 263, четвърта алинея ДФЕС жалба за отмяна срещу акт на Съюза, да оспорва пред националната юрисдикция валидността на същия акт след изтичането на срока за обжалване по член 263, шеста алинея ДФЕС, би означавало да ѝ се признае възможността да забиколи окончателния характер, който актът има спрямо нея след изтичането на сроковете за обжалване [...].

**Решение от 5 март 2015 г., Banco Privado Português и Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151**

30. В допълнение, след като възприетият от Съда подход в точка 18 от решение TWD Textilwerke Deggendorf (EU:C:1994:90) се основава на опасността да бъде забиколена стабилността на акт на Съюза, този подход се прилага само по отношение на страната, която се позовава на незаконосъобразността на акт на Европейския съюз пред национална юрисдикция, докато тази страна несъмнено е могла да подаде жалба за отмяна съгласно член 263 ДФЕС срещу този акт, но е пропуснала да го направи в предвидените срокове. Следователно обстоятелството, че Estado Português, която не оспорва законосъобразността на решение 2011/346 пред националната юрисдикция, не е подала пред Общия съд жалба за отмяна на това решение, е ирелевантно за преценката дали въпросите относно валидността на същото решение са допустими.

Следователно акт, приет от институция, орган, служба или агенция на Съюза, става неатакуем след изтичане на двумесечния срок по член 263 ДФЕС по отношение на субектите, които безспорно са били активно легитимирани да го обжалват по реда на тази разпоредба, но не са го направили. По отношение на тях актът е окончателен. В тези случаи националният съд трябва да отхвърли като недопустима всяка претенция, която се основава на невалидността на такъв акт. Отправянето на преюдициално запитване до Съда на ЕС би било безпредметно, тъй като последният ще откаже да се произнесе по валидността на акта, като вместо това ще укаже на националния съд, че въпросният акт е станал неатакуем по отношение на страната, позоваваща се на невалидността му.

Що се отнася по-конкретно до регламентите и директивите, по правило субектите на частното право могат инцидентно да оспорват валидността им пред национален съд, тъй като те по принцип не са активно легитимирани да сторят това по реда на член 263 ДФЕС, доколкото регламентите и директивите по правило не ги засягат пряко и индивидуално, освен ако пряката и индивидуална връзка не е напълно очевидна. Следва също така да се има предвид, че съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС физи-

чески и юридически лица могат да искат отмяната на подзаконов нормативен акт, ако последният не предвижда мерки за изпълнение и ако ги засяга пряко. Показателен пример в това отношение е решението от 18 септември 2014 г., Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231. В точки 24–38 от него Съдът на ЕС анализира допустимостта на преюдициалното запитване за валидност на Регламент (ЕО) № 1279/2007 на Съвета, в частност дали засегнатото дружество е било активно легитимирано да иска отмяната му по реда на член 263 ДФЕС, като заключава, че в случая не е установено, че жалбата на засегнатото дружество срещу регламента е щяла безспорно да бъде допустима по реда на член 263 ДФЕС.

Що се отнася до решенията на институция, орган, служба или агенция на Съюза, то тяхната валидност не може да бъде поставяна под съмнение от субектите на частното право, до които са адресирани. Това е така, тъй като последните са активно легитимираны да ги оспорват по реда на член 263 ДФЕС.

Що се отнася до активната легитимация на държавите членки, които често са страни в делата пред националния съд, те са привилегирани жалбоподатели за целите на член 263 ДФЕС. Това означава, че те са активно легитимираны да искат отмяната на акт, приет от орган или институция на ЕС, без да е необходимо да доказват, че той ги засяга пряко и индивидуално. Следователно доктрината *Textilwerke Deggendorf* при всички случаи отнема възможността на държавата да оспори във висящо пред национален съд дело валидността на акт, който е адресиран до нея (решение от 22 октомври 2002 г., *National Farmers' Union*, C-241/01, EU:C:2002:604). Остава отворен въпросът дали държавите членки могат инцидентно да твърдят пред национален съд, че акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза, който не е адресиран до тях (например регламент), е невалиден. Би могло да се твърди, че доколкото те са активно легитимираны да искат отмяна на актовете по член 263 ДФЕС, тези актове с общо приложение би трябвало да се считат за окончателни за държавите членки след изтичане на двумесечния срок. При все това към настоящия момент съдебната практика не дава ясен отговор на този въпрос.

## **2.10. Последници от евентуална недопустимост на преюдициалното запитване**

Несъобразяването на преюдициалното запитване с разгледаните дотук изисквания ще доведе до това Съдът на ЕС да приеме в мотивирано определение или че „не е компетентен“ да се произнесе, или че преюдициалното запитване е „недопустимо“. Ясно и последователно разграничение между двата типа произнасяне обаче в практиката няма, но така или иначе, и в двата случая преюдициалното запитване ще остане без отговор по същество.

Последиците за главното дело от отхвърлянето на преюдициалното запитване като недопустимо или поради липса на компетентност може да бъдат обобщени по следния начин:

- Първо, в случаите, в които Съдът на ЕС е отхвърлил дадено преюдициално запитване поради това, че правото на ЕС не намира приложение в случая (неприложимост на правото на ЕС *ratione materiae* или *ratione temporis*), националният съд трябва да се произнесе по висиящото пред него дело съгласно приложимото национално право.

- Второ, в случаите, в които Съдът е отхвърлил запитването поради това, че не е убеден, че произнасянето му е необходимо на националният съд, за да реши последният висиящия пред него спор (липса на връзка на преюдициалното запитване с предмета на главното дело), националният съд трябва да реши дали в действителност преюдициалното запитване е от значение за решаване на делото.

- Трето, ако липсва достатъчно излагане на фактическата или правната обстановка по главното дело или на мотивите за отправяне на преюдициалното запитване, националният съд може да отправи ново преюдициално запитване в рамките на същото производство, след като е поправил допуснатите грешки.

- Четвърто, ако запитващият орган не е „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, той трябва да реши делото според приложимото право (национално и на ЕС), което трябва сам да тълкува и приложи.

- Пето, в случаите на заобикаляне на член 263 ДФЕС националната юрисдикция трябва да приложи съответния акт, без да поставя под съмнение валидността му.

### **3. Принцип на служебното начало в производството по отправяне на преюдициално запитване**

***Националният съд преценява:***

- *необходимостта от отправяне на запитване*
- *относимостта на въпросите*

Компетентността на Съда на ЕС да се произнася преюдициално относно тълкуването или валидността на правото на Съюза се упражнява единствено по инициатива на националните юрисдикции, независимо от това дали страните по главното производство са направили искане за сезиране на Съда на ЕС. Доколкото националната юрисдикция поема отговорността за последващото съдебно решаване на спора, с който е сезирана, само тя може да прецени, предвид особеностите на всяко дело, както необходимостта от преюдициално запитване, за да може да постанови решението си, така и относимостта на въпросите, които поставя на Съда на ЕС (виж в този смисъл решения 6 септември 2016 г., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, точка 19 и от решение от 24 октомври 2013 г., Стоилов и Ко, C-180/12, EU:C:2013:693, точка 37).

Съгласно съдебната практика член 267 ДФЕС създава „[...] система за пряко сътрудничество между Съда на [ЕС] и националните юрисдикции посредством едно несъстезателно производство, което се развива напълно независимо от исканията на страните, които просто са поканени да изложат становище“ (решения от 1 март 1973 г., *Bollmann*, 62/72, EU:C:1973:24, точка 4, и от 10 юли 1997 г., *Palmisani*, C-261/95, EU:C:1997:351, точка 31).

**Служебното начало е основно правило в производството за отправяне на преюдициално запитване.** То е в сила независимо от приложимия национален процесуален закон. От това следват няколко важни последици:

- На първо място, националният съд може по свое усмотрение и по свой собствен почин да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС, т.е. той може да отправи такова запитване дори ако никоя от страните не е направила искане за това. Това важи и когато нито една от страните не е повдигнала въпрос относно тълкуването или валидността на правото на ЕС.

**Решение от 16 юли 2009 г., *Distillerie Smeets Hasselt* и др., C-126/08, EU:C:2009:470**

7. На първо място, фактът, че страните по главното дело не са се позовавали пред националната юрисдикция на [правото на ЕС], не е пречка националната юрисдикция да сезира Съда на [ЕС]. Предвиждайки, че Съдът на [ЕС] може да бъде сезиран с преюдициално запитване, отправено от национална юрисдикция, член 177 [сега член 267], ал. 2 и 3 [ДФЕС] не ограничава това производство единствено до случаите, в които една от страните по главното производство е повдигнала въпрос относно тълкуването или валидността на [правото на ЕС], а също така включва и случаите, в които такъв въпрос се повдига от самата национална юрисдикция, считаща, че преюдициално заключение, постановено от Съда на [ЕС] по този въпрос, ѝ е необходимо, за да постанови решение.

- На второ място, националният съд не е обвързан с исканията на страните да отправи преюдициално запитване. Дори такова искане да бъде направено, той може мотивирано да го отхвърли, ако реши, че с оглед на фактическата и правната обстановка по делото не е необходимо да отправя преюдициално запитване до Съда на ЕС. Следва обаче да се има предвид, че в някои случаи националният съд е длъжен да отправи преюдициално запитване (вж. глава 4), но това задължение е *ex officio*, т.е. не е обусловено от искане на някоя от страните в този смисъл.

**Решение от 6 октомври 1982 г., *CILFIT* и др., 283/81, EU:C:1982:335**

9. В това отношение на първо място трябва да се отбележи, че [член 267 ДФЕС] не е процесуално производство, което е на разположение на страните по дело, висящо пред националния съд. Следователно не е достатъчно една от страните да твърди, че решаването на делото зависи от определен въпрос, свързан с [правото на ЕС], за да се счита задължен националният съд да приеме, че се поставя въпрос, свързан с [правото на ЕС] по смисъла на [член 267 ДФЕС]. Точно обратното, националният съд може в зависимост от конкретното дело служебно да сезира Съда на [ЕС].

- На трето място, националният съд сам формулира въпросите, които отправя до Съда на ЕС. Той не е длъжен да отправи въпросите, предложени от страните по делото, нито да се съобрази с исканията им да измени или допълни формулираните от него въпроси.

**Решение от 6 юли 2000 г., АТВ и др., С-402/98, EU:C:2000:366, точка 29**

Следва да се припомни, че член [267 ДФЕС] създава система за пряко сътрудничество между Съда и националните юрисдикции посредством едно несъстезателно производство, което се развива напълно независимо от исканията на страните, които просто са поканени да изложат становище. По смисъла на тази разпоредба националният съд (а не страните) е този, който сезира Съда. Възможността за определяне на въпросите, които да му се поставят, е дадена единствено на националния съд и страните не биха могли да променят съдържанието им.

Разбира се, съдът не може да игнорира направено искане за отправяне на преюдициално запитване. Ако реши да го отхвърли, той трябва да мотивира решението си (вж. 4.2.2). Правото на ЕС не регламентира въпроса дали националният съд трябва да изслуша страните относно намерението си да отправи преюдициално запитване. Този въпрос следователно се урежда от националното право. В българския правен ред не се съдържа изрична разпоредба в това отношение, което означава, че българският съд решава по усмотрение – той може, но не е длъжен да изслуша страните, преди да отправи преюдициално запитване.

Член 629, ал. 1 ГПК предвижда, че преюдициалното запитване се отправя от съда – служебно или по искане на страната. Тази разпоредба не е формулирана прецизно и рискува да остави грешното впечатление, че съдът е длъжен да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС, ако подобно искане бъде отправено от някоя от страните по делото. Аналогична разпоредба бе добавена и в член 486 НПК. Тези разпоредби следва да бъдат разбирани и прилагани в светлината на правото на ЕС и практиката на Съда на ЕС, според които искането на страните за отправяне на преюдициално запитване не обвързва съда.

Алинея 2 на член 629 ГПК, както и аналогичната алинея 2 на член 486 НПК също са неточни, въпреки че чрез тях законодателят като че ли се е опитал да поправи неточността на първите алинеи. Според член 629, ал. 2 ГПК съдът, чието решение подлежи на обжалване, може да не уважи искането на страната да се отправи преюдициално запитване за тълкуване на разпоредби или на акт. В редакцията на ал. 2 е допусната двойна неточност. От една страна, тази разпоредба споменава единствено съдилищата, чиито решения подлежат на обжалване, оставяйки погрешното впечатление, че съдилищата, чиито решения не подлежат на обжалване, са длъжни да се съобразят с искането на страните за отправяне на преюдициално запитване. Служебното начало се прилага във всяка хипотеза и независимо от обжалваемостта на решението на националния съд. На второ място, член 629, ал. 2 визира единствено преюдициалните тълкувателни запитвания, навеждайки на погрешния извод, че съдът е длъжен да отправи преюдициално запитване по искане на страна по делото, ако се поставя под

въпрос валидността на акт от правото на ЕС. Това също така не е вярно, тъй като служебното начало в производството за отправяне на преюдициално запитване се прилага с еднаква сила както спрямо преюдициалните тълкувателни запитвания, така и спрямо преюдициалните запитвания относно валидността на акт, приет от институция или орган на ЕС. Тази втора неточност е поправена в член 485, алинея 2 НПК, където не се прави разлика дали искането е за тълкуване на разпоредба или акт на правото на ЕС, или за оспорване на валидността на такъв акт.

#### 4. Задължение за отправяне на преюдициално запитване

##### 4.1. Задължение за отправяне на преюдициално запитване относно валидността на норма от правото на ЕС

***Задължение за отправяне на преюдициално запитване относно валидност на акт***

*Национален съд не е компетентен да обяви акт на ЕС за невалиден.*

\*\*\*

*При съмнение той е длъжен да отправи преюдициално запитване.*

Във висящо производство пред национален съд може да се твърди, че приложим по делото акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза е невалиден, тъй като противоречи на норма от по-висок ранг – например, че регламент или директива противоречат на ДФЕС или на Хартата. В тези случаи, за да реши делото, националният съд следва да прецени дали въпросният акт е валиден.

##### **Решение от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452**

Преюдициалното запитване е отправено в рамките на спор, при който Foto-Frost, търговец, установен в Ammersbek (Федерална република Германия), който осъществява внос, износ и търговия на едро с фотографски материали, иска отмяна на акт за последващо събиране на несъбрани мита, издаден от Hauptzollamt Lübeck-Ost, след като Комисията с решение от 6 май 1983 г., адресирано до Федерална република Германия, приема, че не е позволено да не се пристъпи към това събиране. Операциите, за които властите разпореждат последващо събиране на мита, се състоят във внос и пускане в свободно обращение във Федерална република Германия от Foto-Frost на бинокли с призма с произход от Германската демократична република. Foto-Frost е закупил тези стоки от търговци, установени в Дания и Обединеното кралство, които са му ги изпратили при режим на външен общностен транзит от митнически складове, разположени съответно в Дания и Нидерландия. Foto-Frost сезира Finanzgericht Hamburg с искане за отмяна на акта за последващо събиране, като твърди, че решението на Комисията от 6 май 1983 г. е невалидно.

\*\*\*

13. Като предоставя на националните юрисдикции, чиито решения подлежат на обжалване съгласно националното право, възможността да поставят на Съда преюдициални въпроси относно тълкуването или преценката на валидността,

[член 267] не урежда въпроса за правомощието на тези юрисдикции да установяват невалидността на актовете на институциите на [Съюза].

14. Тези юрисдикции могат да разгледат валидността на акт на [Съюза] и ако не считат, че правните основания за наличието на невалидност, изтъкнати от страните пред тях, са основателни, да отхвърлят тези правни основания, като заключат, че актът е напълно валиден. Всъщност, като действат по този начин, те не поставят под въпрос съществуването на акта на [Съюза].

15. За сметка на това те нямат компетентност да обявяват за невалидни актовете на институциите на [Съюза]. Всъщност, както е подчертано в решението от 13 май 1981 г. (по делото *International Chemical Corporation*, 66/80, Recueil, с. 1191), правомощията, признати на Съда с [член 267], имат основно за цел да осигурят еднакво прилагане на [правото на ЕС] от националните юрисдикции. Това изискване за еднаквост е особено императивно, когато се поставя под въпрос валидността на акт на [Съюза]. Различия между юрисдикциите на държавите членки по отношение на валидността на актовете на [Съюза] може да застрашат самото единство на правния ред [на Съюза] и да нарушат основното изискване за правна сигурност.

16. Необходимата съгласуваност на системата за съдебна защита, създадена с Договора, налага същото заключение. В това отношение е важно да се напомни, че преюдициалното запитване за преценка на валидност представлява – на същото основание като производството за отмяна – способ за контрол на законосъобразността на актовете на институциите на [Съюза] [...].

17. Тъй като [член 263] предоставя на Съда изключителна компетентност да отмени акт на институция на [Съюза], съгласуваността на системата изисква на Съда да бъде предоставено и правомощието да установява невалидността на същия акт, ако тя е поставена като въпрос пред национална юрисдикция.

18. Впрочем следва да се подчертае, че Съдът е в състояние най-добре да се произнесе по валидността на актовете на [Съюза]. Всъщност институциите на [Съюза], чиито актове се поставят под въпрос, съгласно член [23] от Протокола относно Статута на Съда на [ЕС] имат право да встъпят в производството пред Съда, за да защитят валидността на тези актове. Освен това Съдът може съгласно член [24] от същия протокол да поиска от институциите на [Съюза], които не са страни в производството, всякакви сведения, които счита за необходими за целите на производството.

19. Следва да се добави, че правилото, според което националните юрисдикции не са компетентни да установяват невалидността на актовете на [Съюза], може да бъде приспособено при определени условия в хипотезата на обезпечително производство, което обаче не е изтъкнато във въпроса на националната юрисдикция.

20. Следователно на първия въпрос трябва да се отговори, че националните юрисдикции не са компетентни да установяват невалидността на актовете на институциите на [Съюза].

**Следователно националните юрисдикции не са компетентни да откажат да приложат акт или разпоредба от правото на Съюза поради съмнения във валидността им. Ако считат, че са налице основания да се смята, че акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза е невалиден, те са длъжни да сезират Съда на ЕС с преюдициално запитване относно валидността на този акт. Това задължение тежи върху всички национални юрисдикции, без значение от мястото, което заемат в йерархията на съдебната власт в съответната държава членка.**

Обратно, ако счете, че няма основания да се смята, че акт или разпоредба от правото на Съюза са невалидни, национална юрисдикция може сама да отхвърли възражението, повдигнато пред нея, по отношение на този акт.

Преди да отправи преюдициално запитване, националният съд трябва да провери с особено внимание дали въпросният акт не трябва да се счита за окончателен по отношение на страната, която твърди невалидността му (вж. 2.9). Ако това е така, преюдициалното запитване става безпредметно и националният съд трябва да отхвърли направеното твърдение за невалидност с мотива, че страната е пропуснала да го обжалва директно пред Съда на ЕС по реда на член 263 ДФЕС и че след изтичането на предвидените за това срокове актът е станал окончателен по отношение на нея.

При всички случаи задължението да отправи преюдициално запитване при съмнение за валидност на акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза не лишава националния съд от възможността да отложи изпълнението на националната мярка, приета на основание на акта, чиято валидност се оспорва, или да наложи привременни мерки, при спазване на условията, изведени в съдебната практика (вж. 5.5).

Член 629, ал. 4 ГПК визира хипотезата на отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС относно валидността на акт или разпоредба, като предвижда, че „съдът винаги отправя запитване, когато се постави въпрос за валидността на акт [на органите на Европейския съюз]“. Текстът на ал. 4 не е прецизен. Както видяхме, националният съд не е длъжен да сезира Съда на ЕС всеки път, когато се „постави въпрос за валидността“ на даден акт, а само тогава, когато има съмнения относно валидността му, т.е. когато той е склонен да смята, че актът е вероятно невалиден.

Тази неточност не бе възпроизведена в НПК, където законодателят възприе формулировката в член 486, алинея 4, че „съдът винаги отправя запитване, когато има съмнение за валидността на акт [на институциите, органите, службите или агенциите на ЕС]“.

#### 4.2. Задължение за отправяне на преюдициално тълкувателно запитване

##### *Задължение за отправяне на преюдициално тълкувателно запитване:*

- *въпросът е относим за решаване на главния спор*
- *решението на националния съд не подлежи на обжалване*
- *не са налице изключенията CILFIT*
- *наличие на установена съдебна практика в тази област*
- *няма място за разумно съмнение относно правилното тълкуване на съответната правна норма*

**Съгласно член 267, ал. 3 ДФЕС, когато въпрос относно тълкуването на Договорите или относно валидността и тълкуването на актове-**

те на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза бъде повдигнат пред национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция „е длъжна“ да сезира Съда на ЕС.

Това правило има за цел да предотврати установяването на национална съдебна практика, която не е в съответствие с разпоредбите на правото на ЕС. Юрисдикцията, която се произнася като последна инстанция, по дефиниция представлява последното правно средство, с което частноправните субекти разполагат, за да отстояват правата, които правото на Съюза им признава. Юрисдикциите, които се произнасят като последна инстанция, имат задачата да осигурят на национално равнище еднаквото тълкуване на правните норми (решение от 15 март 2017 г., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, точки 33 и 34).

Видно от взаимовръзката между алинея 2 и алинея 3 на член 267 ДФЕС, юрисдикцията, било тя първа или последна инстанция, трябва първо да прецени дали тълкуването на определен въпрос от правото на ЕС е необходимо, за да ѝ позволи да реши висящия пред нея правен спор. Във връзка с това юрисдикциите, които действат като последна инстанция, не са длъжни да отправят въпрос за тълкуване на правото на ЕС, повдигнат пред тях, ако той не е относим, т.е. в случаите, в които отговорът на този въпрос, какъвто и да е той, не би оказал никакво въздействие върху крайното решение на спора (решение от 18 юли 2013 г., Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, точка 26).

Член 629, алинеи 2–5 ГПК и член 486, алинеи 2–4 НПК също регламентират проблематиката, свързана със задължителния или факултативен характер на отправянето на преюдициално запитване до Съда на ЕС. При все това при прилагането на тези разпоредби от ГПК, съответно НПК, трябва непременно да се има предвид, че тази проблематика се урежда от правото на ЕС, а не от националното право. Тук е мястото да се припомним, че правото на ЕС в неговата цялост има предимство пред националното право. Именно поради това цитираните национални разпоредби имат информативен и указателен характер. Строго юридически включването на тези разпоредби в ГПК и НПК не се налага заради прякото приложение на член 267, алинеи 2 и 3 ДФЕС и на съдебната практика на Съда на ЕС.

Дали националните юрисдикции могат, или са длъжни да отправят преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС, когато се поставя въпрос относно тълкуването на определена разпоредба или принцип от правото на Съюза, зависи от два критерия, които се прилагат последователно. На първо място се прилага критерият за обжалваемостта на решенията на съответната национална юрисдикция, и на второ, ако се установи, че съдебното решение е **необжалваемо**, се изследва дали е налице някое от **изключенията** от задължението за отправяне на преюдициално тълкувателно запитване, а именно: дали има установена съдебна практика по разглеждания правен въпрос и/или дали правилното тълкуване на

съответната правна норма се налага толкова очевидно, че не оставя никакво място за разумно съмнение.

Дали дадена национална юрисдикция е длъжна да отправи преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС зависи, на първо място, от това дали решението ѝ подлежи на обжалване (решение от 15 март 2017 г., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209). Дали съдебното решение подлежи на обжалване, или не, е въпрос на приложимото национално право. Във връзка с това следва да се уточни, че въпросът за „обжалваемостта“ на дадено съдебно решение не включва в себе си извънредните способности за защита, като например отмяната на влязло в сила съдебно решение.

Съдилищата, чиито решения подлежат на обжалване съгласно приложимото национално право, могат, но не са длъжни да отправят преюдициално запитване относно тълкуването на определена разпоредба или принцип от правото на Съюза. С други думи, тези съдилища разполагат с право на преценка дали да отправят преюдициално тълкувателно запитване, или не.

Що се отнася до съдилищата, чиито решения не подлежат на обжалване според приложимото национално право, те са длъжни да отправят преюдициално тълкувателно запитване, освен ако е налице някое от посочените вече изключения.

Така съгласно приложимото българско гражданско процесуално право и с уговорката, че юриспруденцията на Съда на ЕС предвижда възможност за дерогация при определени хипотези, Върховният касационен съд винаги е длъжен да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС относно тълкуването на разпоредба или принцип от правото на ЕС, от значение за решаване на делото, тъй като решенията му не подлежат на обжалване (решение от 4 юни 2002 г., Lyckeskog, C-99/00, EU:C:2002:329, точка 15).

За разлика от него апелативните, както и окръжните съдилища могат или са длъжни да отправят преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС в зависимост от производството, по повод на което се повдига въпрос за тълкуването на правото на ЕС. Ако решенията им подлежат на обжалване съгласно приложимото национално право, те могат, но не са длъжни да отправят преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС.

Това правило се прилага и в случаите, в които националното право ограничава съществено възможностите за обжалване на въззивното решение. Съгласно член 280, ал. 1 ГПК на касационно обжалване подлежат въззивните решения, в които съдът се е произнесъл по материалноправен или процесуалноправен въпрос, който е решен в противоречие със задължителната практика на Върховния касационен съд и Върховния съд в тълкувателни решения и постановления, както и в противоречие с практиката на Върховния касационен съд, или който е решен в противоречие с актове на Конституционния съд на Република България или на Съда на Европейския съюз (т. 2), или който е от значение за точното прилагане на закона, както и за развитието на правото (т. 3). ВКС се произнася с определение по допустимостта на касационната жалба. Във връзка с това е

трудно да се прецени със сигурност дали касационната жалба срещу въззивното решение ще бъде допусната, или не. На практика голяма част от решенията на въззивните съдилища в България ще се окажат окончателни, тъй като касационната жалба срещу тях няма да бъде допусната.

В контекста на преюдициалното тълкувателно запитване, при което задължението за отправяне на такова запитване зависи от това дали съдебното решение подлежи на обжалване, или не, въпросът дали въззивната инстанция е длъжна да сезира Съда на ЕС с преюдициално тълкувателно запитване, се превръща в деликатна задача, още повече че допускането или не на касационната жалба срещу въззивното решение е бъдещо несигурно събитие спрямо момента, в който въззивният съд трябва да прецени дали и длъжен ли е, или не, да отправи такова преюдициално запитване. Съдът на ЕС дава отговор на този въпрос в решение от 4 юни 2002 г., *Lyckeskog*, C-99/00, EU:C:2002:329, точка 15, където се поставя въпросът дали апелативните съдилища в Швеция са длъжни да отправят преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС, или просто имат тази възможност. Системата на касационно обжалване в Швеция разкрива някои сходства с касационното обжалване в България, поне доколкото касационната жалба, за да бъде разгледана по същество, трябва първо да бъде обявена за допустима от шведския Върховен съд. Съдът на ЕС постановява, че **задължението за отправяне на преюдициално тълкувателно запитване не се прилага към националните съдилища, чиито решения подлежат на обжалване, дори и такова обжалване да е възможно само при условие, че жалбата успешно е преминала предварителен контрол за допустимост.**

Този извод е потвърден и доразвит в решенията на Съда на ЕС от 16 декември 2008 г., *Cartesio*, C-210/06, EU:C:2008:723 и от 15 март 2017 г., *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209.

#### **Решение от 16 декември 2008 г., *Cartesio*, C-210/06, EU:C:2008:723**

76. Съдът вече е постановил, че решенията на национална въззивна юрисдикция, които може да се оспорят от страните пред върховен съд, не съставляват решения на „национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право“ по смисъла на [член 267]. Обстоятелството, че разглеждането по същество на подобни случаи на оспорване е подчинено на предварителното им обявяване за допустими от Върховния съд, няма за действие да лиши страните от правни способности за защита.

77. Това важи с още по-голяма сила за процесуална система като тази, в чиито рамки трябва да се реши делото по главното производство, тъй като тя не изисква подобно предварително обявяване на допустимостта на жалбата от страна на Върховния съд, а се свежда до налагането на ограничения по-конкретно относно естеството на правните основания, които може да бъдат изтъкнати пред такава юрисдикция, които трябва да бъдат изведени от нарушение на закона.

78. Такива ограничения, подобно на липсата на суспензивно действие на касационната жалба пред *Legfelsőbb Bíróság*, нямат за действие да лишат страните по дело пред една юрисдикция, чиито решения подлежат на подобно обжалване, от възможността да упражнят ефективно своето право да обжалват решението на последната юрисдикция, произнасяща се по спор като този по главното производ-

ство. Следователно тези ограничения и тази липса на суспензивно действие не означават, че този съд трябва да се квалифицира като юрисдикция, произнасяща решение, което не подлежи на обжалване.

Описаната практика може да се приложи по аналогия и спрямо българските апелативни и окръжни съдилища и налага извода, че когато решенията на последните подлежат по принцип на касационно обжалване, въпреки че ще бъде осъществен предварителен контрол за допустимост, те могат, но не са длъжни да отправят преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС.

В допълнение – съгласно ал. 2 на член 280 ГПК решенията по въззивни дела с цена на иска до 5000 лв. – за граждански дела, и до 10 000 лв. – за търговски дела, не подлежат на касационно обжалване, както не подлежат на касационно обжалване и решенията по въззивни дела по някои иски по Семейния кодекс, Кодекса на труда и други специални закони, посочени в т. 2 и 3 на ал. 2. В тези хипотези апелативните съдилища, както и окръжните съдилища, когато последните се явяват въззивна инстанция, са длъжни да отправят преюдициално запитване до Съда на ЕС относно тълкуването на разпоредба или принцип от правото на Съюза, от значение за решаване на делото. В рамките на наказателното производство в подобна хипотеза попадат апелативните и окръжните съдилища, когато последните действат като въззивна инстанция и прилагат разпоредбата на член 78а от Наказателния кодекс за освобождаване на деца от наказателна отговорност с налагане на административно наказание, тъй като тези техни решения и нови присъди не подлежат на обжалване пред Върховния касационен съд (член 346, т. 1 и 2 НПК).

Районните съдилища могат, но не са длъжни да отправят преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС, тъй като съдебните им решения подлежат при всички случаи на обжалване.

Съгласно българския административен процес и отново с уговорката, че юриспруденцията на Съда на ЕС предвижда възможност за дерогация при определени хипотези, Върховният административен съд е длъжен да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС относно тълкуването на норма от правото на Съюза, от значение за решаване на делото, когато заседава като касационна инстанция, а именно – в петчленен състав, по жалба срещу решение на тричленен състав на ВАС, както и когато заседава в тричленен състав по жалба срещу решение на административен съд. ВАС може, но не е длъжен да отправи преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС в случаите, в които заседава като първа инстанция по жалби срещу подзаконовни нормативни актове, освен тези на общинските съвети; срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите; срещу решения на Висшия съдебен съвет; срещу актове на органите на Българската народна банка; както и срещу други актове, посочени в специален закон (член 132 във връзка с член 217 АПК).

Административните съдилища са длъжни да отправят преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС, когато правораздават като касационна инстанция – например в производствата по член 298 АПК, член 85, ал. 4 от Закона за убежището и бежанците и др., тъй като решенията им по тези производства не подлежат на обжалване. В останалите случаи те могат, но не са длъжни да отправят преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС, тъй като съдебните им решения подлежат на обжалване.

Според българското процесуално право определенията, които не преграждат пътя на производството, обикновено не подлежат на обжалване. Въпреки това в тази хипотеза националният съд не е длъжен да сезира Съда на ЕС, когато се поставя въпрос за тълкуване на правото на ЕС по повод постановяването на такова определение. Това е така, тъй като тези определения подлежат на съдебен контрол с евентуалното обжалване на самото съдебно решение. Този извод се подкрепя до голяма степен от съдебната практика, и по-конкретно от решението на Съда на ЕС от 24 май 1977 г., *Hoffmann-Laroche*, 107/76, EU:C:1977:89. Съдът на ЕС е сезиран с преюдициалния въпрос дали член 267, ал. 3 ДФЕС задължава последната инстанция, пред която е обжалвано определение на по-долна инстанция за налагане на обезпечителна мярка, да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС (производството по главното дело е много сходно с обезпечителното производство на бъдещ иск по ГПК). В преюдициалното заключение по делото Съдът на ЕС подчертава, че националният съд не е длъжен да сезира Съда на ЕС в случаите, в които се повдига въпрос от правото на Съюза в рамките на обезпечително производство, „дори и решението, което ще вземе [националният съд], да не подлежи на обжалване, при условие че всяка една от страните може да заведе или да поиска да бъде заведено дело по същество, в хода на което въпросът, който е намерил временно разрешение в [обезпечителното] производство, може да бъде преразгледан и да бъде поставен в преюдициално запитване по реда на член [267]“. Макар и решението на Съда да се отнася за обезпечителните производства, то може да бъде приложено по аналогия и към всички производства по постановяване и обжалване на съдебни определения (вж. например решение от 27 октомври 1982 г., *Morson и Jhanjan*, 35/82 и 36/82, EU:C:1982:368). В този смисъл необжалваемостта на определението и фактът, че съдът се произнася като последна инстанция по жалбата срещу определение на долна инстанция, са ирелевантни, стига съдебното решение по същество да може да бъде обжалвано.

В същото време следва да се отбележи, че национална юрисдикция може да отхвърли на фаза допустимост касационна жалба, без да е длъжна да отправи преюдициално запитване, когато последната не е допусната поради формални основания за недопустимост, присъщи на производството пред тази юрисдикция, при условие че са спазени принципите на равностойност и на ефективност (решение от 15 март 2017 г., *Aquino*, C-3/16, EU:C:2017:209).

#### 4.2.1. Изключения от задължението

**Изключения от задължението за отправяне на преюдициално тълкувателно запитване:**

- *acte éclairé* (наличие на установена съдебна практика)
- *acte clair* (няма място за разумно съмнение относно правилното тълкуване на съответната правна норма)

Практиката на Съда на ЕС извежда две изключения, които освобождават националния съд от задължението да отправи преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС, познати като доктрината за *acte éclairé* (наличие на установена съдебна практика) и доктрината за *acte clair* (ясната правна норма). Така националните юрисдикции, които по силата на член 267, алинея 3 ДФЕС са длъжни да отправят преюдициално тълкувателно запитване, може да не го направят, ако констатираат наличието на установена съдебна практика, изясняваща значението на приложимата разпоредба от правото на ЕС и/или че правилното ѝ тълкуване се налага толкова очевидно, че не оставя никакво място за разумно съмнение.

Наличието на някое от тези две изключения позволява на националния съд, когато действа като последна инстанция, да се въздържа да отправи преюдициално тълкувателно запитване, но не му забранява да го направи. С други думи, преюдициално тълкувателно запитване по въпроси, по които например има трайна установена съдебна практика, не е недопустимо. Съдът на ЕС ще му отговори по същество, като най-вероятно ще препрати към предходната си практика. Извън тази хипотеза възможно е националният съд да обоснове необходимостта от преразглеждане на практиката на Съда на ЕС.

##### 4.2.1.1. *Acte éclairé*, или отговорът произтича недвусмислено от съдебната практика

Макар последната алинея от член 267 ДФЕС безусловно да задължава националните юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, да отнасят до Съда на ЕС всеки въпрос за тълкуване, от значение за решаване на делото, правната сила на вече дадено от Съда тълкуване може да лиши задължението от неговата цел и така да го изпразни от съдържание. Именно такъв е случаят, когато повдигнатият въпрос е по същество идентичен с въпрос, който е бил вече предмет на преюдициално решение по подобно дело, или когато отговорът на въпроса може недвусмислено да бъде изведен от съществуващата съдебна практика. Последната може да е постановена в рамките на което и да било производство пред Съда на ЕС. Това изключение е също така в интерес на процесуалната икономия.

В решение от 27 март 1963 г., *Da Costa и др.*, 28/62 – 30/62, EU:C:1963:6, Съдът на ЕС подчертава, че **силата на тълкуваното нещо,**

**произтичаща от предишно негово решение, прави ново преюдициално тълкувателно запитване със същия предмет безцелно и безсмислено.** Според Съда „такъв е особено случаят, когато поставеният въпрос е материално идентичен с въпрос, който вече е бил предмет на преюдициално заключение в подобно дело“.

Дерогацията от задължението за сезиране на Съда на ЕС се прилага само в случаите, в които националният съд възнамерява да приложи решението, постановено от Съда на ЕС. Ако националният съд има съмнения относно правилността на това решение, ако иска да предизвика преразглеждане на съдебната практика или ако смята, че последваща съдебна практика на Съда на ЕС или последващо законодателство на европейските институции биха могли да внесат нов елемент в тълкуването на Съда на ЕС, той е длъжен да пристъпи към отпавяне на преюдициално запитване.

Член 629, алинея 3 ГПК и член 486, алинея 3 НПК, който има идентично съдържание, предвиждат в частност, че „съдът, чието решение не подлежи на обжалване, винаги отправя запитване за тълкуване, освен когато отговорът на въпроса произтича ясно и недвусмислено от предишно решение на Съда на Европейския съюз“. Тази разпоредба сравнително точно отразява описаното изключение на доктрината *acte éclairé* с уточнението, че е възможно отговорът да произтича не от едно конкретно предишно решение на Съда на ЕС, както предвиждат ГПК и НПК, а от поредица съдебни решения или дори от цялостната му съдебна практика.

#### 4.2.1.2. *Acte clair*, или доктрина за ясната правна норма

Значението на приложимите по делото разпоредби от правото на ЕС може да се налага с такава яснота, че да няма място за никакво разумно съмнение. В подобна хипотеза последната съдебна инстанция може да не отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС, а сама да тълкува съответната разпоредба.

Доктрината за ясната правна норма е изведена в решение от 6 октомври 1982 г., *Cilfit* и др., 283/81, EU:C:1982:335.

#### **Решение от 6 октомври 1982 г., CILFIT и др., 283/81, EU:C:1982:335**

16. На последно място, надлежното прилагане на [правото на ЕС] може да бъде толкова очевидно, че да не оставя никакво място за съмнение относно начина, по който повдигнатият въпрос следва да бъде разрешен. Преди да стигне до извода, че случаят е такъв, националната юрисдикция трябва да бъде убедена, че въпросът е също толкова очевиден за юрисдикциите на другите държави членки и за Съда на [ЕС]. Националната юрисдикция може да не отнесе въпроса до Съда и да поеме отговорността за неговото решаване само ако тези условия са изпълнени.

17. Независимо от това наличието на такава възможност трябва да бъде преценено въз основа на специфичните характеристики на [правото на ЕС] и на особените трудности, които създава неговото тълкуване.

18. Най-напред следва да се вземе предвид, че текстовете на [правото на ЕС] са съставени на множество езици и че редакциите на различните езици са еднакво

автентични; така тълкуване на дадена разпоредба на [правото на ЕС] налага сравнение на редакциите на различни езици.

19. Следва също да се отбележи, че дори при пълно съответствие между текстовете на различните езици [правото на ЕС] използва терминология, която е специфична за него. В допълнение следва да бъде подчертано, че правните понятия нямат непременно едно и също съдържание в [правото на ЕС] и в различните национални правни системи.

20. На последно място, всяка разпоредба на [правото на ЕС] трябва да бъде поставена в нейния контекст и да се тълкува в светлината на разпоредбите на това право, на неговите цели и на етапа от развитието му към датата, на която разглеждащата разпоредба следва да бъде приложена.

От горесцитираното решение става ясно, че доктрината е създадена, за да бъде прилагана само в случаите, в които точното значение на съответната разпоредба или принцип е дотолкова ясно, че не буди никакво разумно съмнение, и че отправянето на преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС би било в противоречие с принципа на процесуалната икономия. **Като всяко изключение тя трябва се тълкува и прилага стриктно. Правилото е, че последната инстанция е длъжна да отправи преюдициално запитване. Доктрината за ясната правна норма я освобождава от това задължение само в изключителни случаи.**

Пет са **условията**, при наличието на които националният съд може да прилага разглежданото изключение от задължението си да отправи преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС:

- националният съд трябва да е убеден, че **отговорът на въпроса се налага със същата очевидност не само за него, а и за юрисдикциите в другите държави членки на ЕС и за Съда на ЕС**<sup>2</sup>. Това условие е израз на изначалния принцип на еднаквото и непротиворечиво прилагане на правото на ЕС на територията на ЕС и неутрализирането на риска от разминаваща се съдебна практика в различните държави членки (решения от 22 февруари 2001 г., *Gomes Valente*, C-393/98, EU:C:2001:109, точка 17, и от 15 септември 2005 г., *Intermodal Transports*, C-495/03, EU:C:2005:552, точка 29). За да се увери, че това условие е спазено, националният съд трябва да изследва съдебната практика в останалите държави членки, за да се убеди, че значението, което те влагат във въпросната разпоредба или принцип, съвпада с това, което самият той му придава. Разбира се, не е реалистично да се очаква от националният съд да изследва цялата съдебна практика в останалите 27 държави членки. Изводите за това как се тълкува и прилага дадена разпоредба може да бъдат направени и във връзка с наличието на голям брой преюдициални запитвания от държавите членки,

---

<sup>2</sup> Според последващата практика на Съда това условие се прилага единствено спрямо съдилищата на държавите членки. Ако административните органи на държава членка са достигнали до решение, различно от това, което изглежда очевидно на националният съд на друга държава членка, това не е пречка за прилагането на доктрината за ясната правна норма, стига другите условия да бъдат налице – в този смисъл вж. решение от 15 септември 2005 г., *Intermodal Transports*, C-495/03, EU:C:2005:552, точка 39.

които се отнасят до нея, както приема Съдът в решение от 9 септември 2015 г., Ferreira da Silva e Brito и др., C-160/14, EU:C:2015:565, точка 43:

„[...] следва да се подчертае, че що се отнася до разглеждания в случая сектор [...], тълкуването на понятието „прехвърляне на стопанска дейност“ е предизвикало множество съмнения от страна на голям брой национални юрисдикции, които поради това са се оказали принудени да сезират Съда. Тези съмнения свидетелстват не само за наличието на трудности при тълкуването, но и за съществуването на рискове от разминавания в съдебната практика на равнището на Съюза“;

- отговорът трябва да се налага с очевидност, която не оставя никакво съмнение, като се вземат предвид **характеристиките на правото на ЕС и особените трудности, които възникват при тълкуването му**. Това условие има предвид *inter alia* спецификата на правото на Съюза, която го превръща в нов, автономен правопорядък, принципите, които са му присъщи (предимство, директен ефект, лоялно сътрудничество, взаимно доверие и пр.), границите на неговото приложно поле, разделението на компетентност между държавите членки и ЕС, и т.н.;

- националният съд също така трябва да държи сметка и за **различните езикови версии** на съответната разпоредба или акт. Това условие изисква от националният съд да сравни поне няколко езикови версии на съответната разпоредба, за да се убеди, че тълкуването, което му изглежда очевидно, е също толкова ясно и в другите езикови версии на тази разпоредба. Следва да се има предвид, че в практиката често са налице съществени разминавания между езиковите версии, като в подобни хипотези тълкуването на въпросната разпоредба следва да бъде направено съобразно заложените цели, контекста и съдържанието като цяло на съответния акт. Подобна хипотеза изключва прилагането на доктрината за ясната правна норма;

- дори и при пълно съвпадение на езиковите версии националният съд трябва да помни, че нерядко правото на ЕС използва **специфична юридическа терминология**. В действителност дадено понятие, познато в националното право, може да е автономно понятие на правото на Съюза и неговото съдържание да се различава;

- на последно място, **всяка разпоредба трябва да бъде тълкувана в контекста и светлината на цялата правна система на ЕС, на нейния дух и на етапа на развитието ѝ към момента на тълкуването**.

Тези критерии са особено важни, тъй като, ако реши, че се намира в хипотезата на ясна правна норма, последната инстанция трябва да мотивира решението си да не отправи преюдициално запитване именно с оглед на гореописаните условия.

Според член 629, алинея 3 ГПК и член 486, алинея 3 НПК „съдът, чието решение не подлежи на обжалване, винаги отправя запитване за тълкуване, освен когато [...] значението и смисълът на разпоредбата или акта са толкова ясни, че не будят никакво съмнение“, визирайки по този начин именно доктрината за ясната правна норма. Тези разпоредби трябва да се прилагат заедно с гореизброените пет условия, за да се избегне

рискът от заобикаляне на задължението за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС.

Тук е мястото да се посочи, че само по себе си съществуването на противоречиви решения, постановени от други национални юрисдикции, не е решаващ елемент за възникване на задължението, предвидено в член 267, трета алинея ДФЕС (решение от 9 септември 2015 г., *Ferreira da Silva e Brito* и др., C-160/14, EU:C:2015:565, точки 40–42), нито пък фактът, че относно същата проблематика по-нисшестоящ национален съд е отправил преюдициален въпрос до Съда на ЕС (решение от 9 септември 2015 г., *X и Van Dijk*, C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:564, точки 59–60).

Съдебната практика в България познава редица примери, в които върховните съдилища се позовават шаблонно и немотивирано на доктрината за ясната правна норма, за да отхвърлят направено искане за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС. Подобна практика е порочна и не може да бъде толерирана. Освен това неизпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване може да доведе и до неблагоприятни за държавата последици (вж. 4.3 и част IV).

#### ***4.2.2. Задължение за подробно мотивиране на отказа за отправяне на преюдициално запитване***

Когато национална юрисдикция действа като последна инстанция и реши, че е освободена от задължението си да отправи преюдициално тълкувателно запитване по силата на някое от коментираните по-горе изключения, тя е длъжна подробно да мотивира отказа си с оглед на условията за прилагане на тези изключения:

**Решение от 28 юли 2016 г., *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603**

На 13 юни 2012 г. сдружението *France Nature Environnement* сезира запитващата юрисдикция с искане за отмяна на Декрет № 2012-616, като твърди неспазване на разпоредбите на Директива 2001/42 на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, в частност, доколкото редица органи в областта на околната среда не разполагат с изискваната от тази директива административна автономия. С решение от 26 юни 2015 г. запитващата юрисдикция уважава искането за отмяна на декрета, що се отнася до членове 1 и 7. След като констатира незаконосъобразността на посочените членове, запитващата юрисдикция си задава въпроса за последиците от подобна констатация. В това отношение тази юрисдикция приема, че частичната отмяна с обратна сила на този декрет поставя под съмнение законосъобразността не само на плановете и програмите, приети на основание на същия, но и на всички актове, приети на основание на тези планове и програми. Подобно положение би могло да застраши както прилагането на принципа на правната сигурност, така и постигането на целите на Съюза за опазване на околната среда. При тези условия запитващата институция отправя запитване до Съда на ЕС дали във всички случаи националният съд, който по принцип е компетентен да прилага правото на Съюза, е длъжен да сезира Съда на ЕС с преюдициално запитване, за да прецени последният дали следва временно да се оставят в сила разпоредбите, за които националният съд е приел, че са в противоречие с правото

на Съюза, и съответно дали би било оправдано от императивно съображение, свързано с опазването на околната среда, евентуалното решение да се запази в сила до 1 януари 2016 г. действието на приетите за незаконосъобразни разпоредби.

\*\*\*

50. Така Съдът постановява в точка 21 от решение от 6 октомври 1982 г., *CILFIT* и др. (283/81, EU:C:1982:335), че когато пред юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, се постави въпрос от правото на Съюза, тази юрисдикция трябва да изпълни задължението си за сезиране, освен ако установи, че правилното прилагане на правото на Съюза е толкова очевидно, че не оставя място за никакво основателно съмнение, а дали това е така, следва да се преценява с оглед на специфичните характеристики на правото на Съюза, особените трудности при неговото тълкуване и риска от разминавания в съдебната практика в рамките на Съюза.

51. Що се отнася до случай като този по главното производство, щом като, от една страна, по въпроса за възможността на националната юрисдикция да ограничи във времето някои от последните на решение, с което се обявява за незаконосъобразна разпоредба от националното право, приета в разрез с изискванията на Директива 2001/42, и в частност с тези по член 6, параграф 3 от нея, Съдът не е постановил друго решение след решението от 28 февруари 2012 г., *Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), и от друга страна, подобна възможност представлява изключение, видно от отговора на втория въпрос, националната юрисдикция, чиито решения не подлежат вече на обжалване, трябва да сезира Съда с преюдициално запитване, ако има и най-малкото съмнение, що се отнася до правилното тълкуване или прилагане на правото на Съюза. 52. По-конкретно, при положение че упражняването на това изключително правомощие може да застраши прилагането на принципа за предимство на правото на Съюза, посочената национална юрисдикция би могла да се освободи от задължението си да сезира Съда с преюдициално запитване само ако е убедена, че упражняването на въпросното изключително правомощие не повдига никакво основателно съмнение. Освен това изводът, че липсва такова съмнение, следва да бъде мотивиран.

53. Поради това на първия въпрос следва да се отговори, че при сегашното състояние на правото на Съюза националната юрисдикция, чиито решения не подлежат вече на обжалване, по принцип е длъжна да сезира Съда с преюдициално запитване, за да може същият да прецени дали по изключение разпоредби от националното право, за които е постановено, че са в противоречие с правото на Съюза, временно може да бъдат оставени в сила предвид императивно съображение, свързано с опазването на околната среда, и конкретните обстоятелства по случая пред тази национална юрисдикция дело. Посочената национална юрисдикция е освободена от това задължение само ако е убедена – **и съответно подробно се мотивира**, – че няма място за никакво основателно съмнение, що се отнася до тълкуването и прилагането на условията, произтичащи от решение от 28 февруари 2012 г., *Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103).

Липсата или непълнотата на мотивите на отказа да отправи преюдициално запитване биха могли да доведат и до нарушение на член 6, параграф 1 ЕКПЧ.

### 4.3. Последници от неизпълнение на задължението за отправяне на преюдициално запитване

***Последници от неизпълнение на задължението за отправяне на преюдициално запитване:***

- *образуване на производство за неизпълнение по член 258–260 ДФЕС*
- *нарушение на член 6 ЕКПЧ*
- *отговорност на държавата за вреди*

Както видяхме, член 267 ДФЕС и юриспруденцията на Съда вменява задължение на всички национални юрисдикции на държавите членки да сезират Съда на ЕС с преюдициално запитване, когато имат съмнения относно валидността на акт на институция или орган на Съюза, както и на националните съдилища, чиито решения не подлежат на обжалване, да отправят преюдициално тълкувателно запитване до Съда на ЕС, освен в хипотезите на някое от двете изключения, коментирани по-горе. Поставя се въпросът какви биха били последиците от неизпълнението на това тяхно задължение, след като във втората хипотеза решението на последната съдебна инстанция в съответната държава членка не подлежи на обжалване?

Защита срещу това неизпълнение може да се търси на три нива: пред компетентните институции на ЕС, пред националните съдилища и пред Европейския съд по правата на човека. Съчетанието между тези средства за защита може да бъде ефективен начин за гарантиране на спазването на член 267 ДФЕС. При все това най-добрата гаранция за спазването на задължението за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС си остава духът на сътрудничество между магистрати, типичен за преюдициалното производство.

#### ***4.3.1. Образуване на производство за неизпълнение на задължението по членове 258–260 ДФЕС***

Национален съд, който не изпълни задължението си да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС, нарушава първичното право на Съюза, по-специално член 267 ДФЕС. В допълнение член 4, параграф 3 ДЕС изисква от държавите членки да предприемат всички подходящи мерки, за да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актове на институциите на Съюза.

Договорите предвиждат механизъм за контрол на изпълнението на задълженията на държавите членки и евентуалното им санкциониране. Така ако Европейската комисия или друга държава членка счита, че дадена държава членка не изпълнява задълженията си по член 267 ДФЕС, тя може да заведе иск за установяване на това неизпълнение по реда на членове 258–259 ДФЕС. Във връзка с това Съдът на ЕС подчертава, че неизпълнението от държава членка на задълженията ѝ, произтичащи от Договорите, може да произтича от действието или бездействието на който и да било неин орган, включително и органи, които според националната конституция са

независими от изпълнителната власт (решение от 5 май 1970 г., Комисия/Белгия, 77/69, EU:C:1970:34, точка 15; решение от 9 декември 2003 г., Комисия/Италия, C-129/00, EU:C:2003:656, точка 29). Неизпълнението от страна на националните съдилища, или по-общо, от органите на съдебната власт на задълженията им, произтичащи от Договорите, следователно може да бъде предмет на производството по членове 258–259 ДФЕС, а оттам – и на производството по член 260 ДФЕС. Държавата членка е тази, която носи отговорност за нарушенията на правото на ЕС, извършени от националните съдилища.

Показателен в това отношение е и фактът, че на 13 октомври 2004 г. Комисията приема мотивирано становище, в което заключава, че Швеция не изпълнява задълженията си, произтичащи от Договорите, тъй като шведските върховни съдилища системно не отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС и тъй като те не мотивират отказите си да отправят такова запитване<sup>3</sup>. Междувременно шведските власти предприемат необходимите законодателни промени и Комисията прекратява производството. Въпреки че въпросът не стига до Съда на ЕС, Комисията дава ясен знак, че няма да се поколебае да образува производство срещу държавите членки, чиито съдилища системно не отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС, в разрез със задълженията си, произтичащи от член 267 ДФЕС.

Друг пример е решението на Съда на ЕС от 12 ноември 2009 г., Комисия/Испания, C-154/08, EU:C:2009:695, в което Съдът на ЕС констатира, че Върховният съд на Испания (Tribunal Supremo) не е отправил преюдициално запитване до Съда на ЕС, въпреки че решението му не е подлежало на обжалване.

Производството по членове 258–259 ДФЕС е установително. Въпреки това от решението на Съда на ЕС, с което се установява неизпълнение на задължение, произтичащо от Договорите, може да произтекат редица последици. Една от тях е, че Съдът на ЕС може да наложи финансови санкции на държавата членка, която не изпълнява задълженията си в последващо производство по реда на член 260 ДФЕС.

#### **4.3.2. Нарушение на член 6 ЕКПЧ**

**Отказът да се отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС в нарушение на член 267, трета алинея ДФЕС може да съставлява нарушение на правото на справедлив съдебен процес, провъзгласено в член 6, параграф 1 ЕКПЧ, ако не е надлежно мотивиран.**

ЕСПЧ приема, че е компетентен да се произнася по съответствието с член 6, параграф 1 ЕКПЧ на отказа на национален съд на държава членка да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС. Във връзка с това ЕСПЧ напомня, като се основава на практиката на Съда на ЕС, че задължението за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС, което те-

<sup>3</sup> Мотивирано становище на ЕК от 13 октомври 2004 г., 2003/2161, С (2004) 3899.

жи на националните юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване, не е абсолютно, доколкото съществуват изключения от това задължение – тези, изведени в решението на Съда на ЕС от 6 октомври 1982 г., *CILFIT*, 283/81, EU:C:1982:335. Следователно, доколкото правото на ЕС позволява дерогация от това задължение само по изключение, член 6, параграф 1 ЕКПЧ задължава националните юрисдикции да мотивират решението си, с което отказват да отправят преюдициално запитване до Съда на ЕС, с оглед на допустимите изключения от това задължение. В решение от 20 септември 2011 г., *Ullens de Schooten et Rezabek* срещу Белгия, SE:ECHR:2011:0920JUD000398907, ЕСПЧ подчертава, че ще е налице нарушение на член 6, параграф 1 ЕКПЧ, ако отказът на национална юрисдикция на държава членка на ЕС, чиито решения не подлежат на обжалване, да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС не е надлежно мотивиран, с оглед на критериите, изведени в решението по делото *CILFIT*. За сметка на това ЕСПЧ отбелязва, че не е компетентен да се произнася по въпроса дали националната юрисдикция е допуснала грешка при тълкуването на правото на ЕС. В конкретния случай ЕСПЧ не намира нарушение на член 6, параграф 1 от страна на върховните съдилища на Белгия, тъй като отказът им да отправят преюдициално запитване е мотивиран с оглед на изключенията от това задължение.

В две други свои решения обаче ЕСПЧ намира нарушение на член 6, параграф 1 ЕКПЧ. В решение от 8 април 2014 г., *Dhahbi* срещу Италия, SE:ECHR:2014:0408JUD001712009, ЕСПЧ отбелязва, че италианските съдилища не са се съобразили със задължението да мотивират отказа си за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС и че те трябва надлежно да мотивират причините, поради които считат, че повдигнатият въпрос от правото на ЕС е неотносим, че той вече е бил тълкуван от Съда на ЕС или че правилното прилагане на правото на ЕС е толкова очевидно, че не оставя място за разумно съмнение. Подобно в решение от 21 юли 2015 г., *Schipani* и др. срещу Италия, ЕСПЧ намира нарушение на член 6, параграф 1 ЕКПЧ поради немотивирания отказ на Върховния касационен съд на Италия да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС.

Към момента са висящи още три жалби срещу откази съответно на Конституционния съд на Унгария (*Repcevirág Szövetkezet v. Hungary*, жалба № 70750/14), Върховния съд на Холандия (*Baydar v. the Netherlands*, жалба № 55385/14) и немския Федерален съд (*Harisch v. Germany*, жалба № 50053/16) да отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС.

#### **4.3.3. Отговорност на държавата за вреди**

Държавата носи отговорност за вреди, причинени от неизпълнението на задълженията ѝ, произтичащи от Договорите. Този въпрос е предмет на част IV. Тук следва да отбележим обаче, че всяко нарушаване на правото на Съюза, независимо от органа, причинил неизпълнението, включително и в случаите, в които това неизпълнение произтича от практиката на на-

ционалните съдилища, ангажира отговорността на държавата (решение от 30 септември 2003 г., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, точка 33).

Условията за ангажиране на отговорността на държавата за нарушаване на правото на Съюза са съгласно практиката на Съда три, а именно:

- нарушената норма от правото на ЕС да предоставя права на частноправните субекти;
- нарушението да е достатъчно съществено; и
- да има пряка причинно-следствена връзка между нарушението и настъпилите вреди.

Един от релевантните фактори за преценка дали нарушението е „достатъчно съществено“, е именно неизпълнение на задължението за отправяне на преюдициално запитване съгласно член 267, алинея 3 ДФЕС. Това на практика означава, че нарушението, извършено от национален съд, чието решение не подлежи на обжалване, състоящо се в неотправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС и в постановяване на акт, който противоречи на правото на ЕС, често може да бъде квалифицирано като „достатъчно съществено“. Друг елемент при преценката за наличие на „достатъчно съществено нарушение“ на правото на Съюза е дали то е извършено при явно несъобразяване с практиката на Съда в съответната област (решение от 25 ноември 2010 г., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717).

Следва също така да се подчертае, че с оглед на сегашното състояние на съдебната практика ангажирането на отговорността на държавата обикновено предполага постановяване на съдебен акт от последна инстанция, който противоречи на правото на ЕС, като неотправянето на преюдициално запитване до Съда на ЕС се явява допълнителен елемент, който допринася за „достатъчно съществения“ характер на нарушението. Това е така, доколкото член 267, трета алинея ДФЕС не предоставя права на частноправните субекти. Следователно нарушението на член 267, трета алинея ДФЕС по принцип не може само по себе си да ангажира отговорността на държавата по реда на правото на ЕС (но може по реда на ЕКПЧ), въпреки че не е изключено съдебната практика да претърпи развитие в това отношение.

## **5. Отправяне на преюдициално запитване**

### **5.1. Стадий на производството**

Правото на ЕС не съдържа изискване относно стадия на производството, на който преюдициално запитване може или трябва да бъде отправено. Съгласно съдебната практика националната юрисдикция е тази, която най-добре би могла да прецени на какъв стадий на производството следва да се отправи такова запитване (решения от 14 декември 1971 г., *Politi*, 43/71, EU:C:1971:122 точка 5; от 28 юни 1978 г., *Simmmenthal*, 70/77, EU:C:1978:139, точка 9; от 10 март 1981 г., *Irish Creamery Milk Suppliers Association* и др., 36/80 и 71/80, EU:C:1981:62, точка 7; от 7 януари 2004 г., *X*, C-60/02, EU:C:2004:10, точка 28).

Както беше уточнено в изложеното по-горе обаче, за да бъде допустимо преюдициалното запитване, запитващата юрисдикция трябва да е в състояние да определи достатъчно точно правната и фактическата обстановка по делото, разглеждано в главното производство, както и правните въпроси, които то поставя.

От това следва, че по принцип националният съд трябва да е установил всички или поне най-важните факти или фактически хипотези, както и да е изяснил нормите на приложимото национално право, преди да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС. Това практически означава, че е препоръчително да е извършил всички действия по събирането на доказателствата, да е идентифицирал приложимото национално право и да е установил връзката на казуса с правото на ЕС. Това би гарантирало и полезния ефект на преюдициалното запитване, доколкото би позволило на Съда на ЕС да разполага с всички релевантни факти и правни елементи, за да постанови решението си.

При все това **стадият на производството, в който е отправено преюдициалното запитване, е в крайна сметка въпрос за преценка на националната юрисдикция, а не за допустимост на преюдициалното запитване.** В този смисъл, ако установи непълноти в преюдициалното запитване, Съдът на ЕС ще го отхвърли поради липса на някои от формалните предпоставки за допустимост, а не поради стадия на производството, в който е отправено.

Горното важи и относно възможността за отправяне на преюдициално запитване в рамките на производството по допустимост на касационно обжалване в българския граждански процес. Тази фаза от производството има за цел да установи наличието на формални предпоставки за допускане на касационно обжалване. Съгласно член 288 ГПК Върховният касационен съд се произнася по допускане на касационното обжалване с определение в закрито заседание в състав от трима съдии, а предпоставките за допустимост са посочени в член 280 ГПК. Съгласно член 280, ал. 1 ГПК на касационно обжалване подлежат въззивните решения, в които съдът се е произнесъл по материалноправен или процесуалноправен въпрос, който е решен в противоречие със задължителната практика на Върховния касационен съд и Върховния съд в тълкувателни решения и постановления, както и в противоречие с практиката на Върховния касационен съд, или който е решен в противоречие с актове на Конституционния съд на Република България или на Съда на Европейския съюз (т. 2), или който е от значение за точното прилагане на закона, както и за развитието на правото (т. 3). Правилното тълкуване на правото на ЕС или необходимостта от преценка на валидността на акт или разпоредба от това право може да обуслови допустимостта на самото касационно обжалване. В подобна хипотеза е възможно да възникне необходимост от отправяне на преюдициално запитване още на тази фаза на производството, например, за да се прецени дали правото на ЕС въобще намира приложение. **Няма пречка**

**върховните съдилища да отправят преюдициално запитване в рамките на производството по допустимост на касационното обжалване.**

Пример за преюдициално запитване, оправено именно в рамките на производството по допустимост на касационното обжалване, е делото Гогова, С-215/15, решение от 21 октомври 2015 г., EU:C:2015:710, образувано по преюдициално запитване, отправено от ВКС.

В практиката често се поставя въпросът на коя инстанция е по-удачно отправянето на преюдициално запитване. Това е въпрос на преценка и целесъобразност и всяка юрисдикция трябва сама да прецени необходимостта от отправяне на преюдициалното запитване. По мое мнение често най-подходящо е отправянето на преюдициално запитване на първа инстанция, но при условие че всички факти и приложими правни норми са изяснени. В действителност отправянето на преюдициално запитване още на първа инстанция и последващото съобразяване на първоинстанционното решение с решението на Съда на ЕС често би обезсмислило последващо обжалване и би сложило край на спора.

**5.2. Форма, съдържание и приложения**

Формата на акта на националния съд, с който той отправя преюдициално запитване до Съда на ЕС, се определя от приложимото национално процесуално право. Тъй като отправянето на преюдициално запитване спира производството по делото до произнасянето на Съда на ЕС, отправянето на преюдициално запитване трябва да стане с **определение** на съда съгласно българското процесуално законодателство.

Определението, с което съдът спира производството по делото и отправя преюдициално запитване до Съда на ЕС, е процесуалният акт, с който националният съд сезира Съда на ЕС. Следователно то трябва да съдържа всички необходими реквизити, за да отговаря на процесуалните предпоставки за допустимост и да доведе до образуване на производството за постановяване на преюдициално заключение пред Съда на ЕС по реда на член 267 ДФЕС.

Определението на съда за отправяне на преюдициално запитване се превежда на всички официални езици на Европейския съюз и се изпраща на страните по главното дело, на всички държави – членки на ЕС, и на заинтересованите страни по член 23 от Статута на Съда на ЕС, които са легитимирани да представят писмени становища по делото, ако сметнат това за необходимо. Последните изготвят и поддържат позициите си въз основа на определението на националния съд. Наред с това, както видяхме по-горе, Съдът на ЕС е обвързан от фактическата и правната обстановка по главното дело, така както е установена в определението за отправяне на преюдициално запитване. Следователно това определение трябва да съдържа необходимия набор от елементи, които да позволят както на заинтересованите страни по член 23 от Статута на Съда на ЕС да изготвят позициите си, така и на Съда да постанови преюдициално заключение. Във връзка с това изключително важно е запитващата юрисдикция да го фор-

мутира просто, ясно и точно, без излишни подробности. Както посочва Съдът в Препоръките си към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания, опитът показва, че **десетина страници често са достатъчни, за да се изложи по подходящ начин правната и фактическа обстановка на преюдициално запитване.**

Реквизитите на преюдициалното запитване са изброени в член 94 от Процедурния правилник на Съда на ЕС и националната юрисдикция следва да ги съблюдава (определение от 11 януари 2017 г., Boudjellal, C-508/16, EU:C:2017:6, точка 20). Запитването трябва да съдържа:

- **кратко изложение на предмета на спора и на относимите факти**, така както са установени от запитващата юрисдикция, или поне изложение на фактите, на които се основават преюдициалните въпроси;

- посочване на съдържанието на **приложимите в случая национални разпоредби и ако е необходимо – относимата национална съдебна практика**. Националният съд следва да избягва съкращенията, когато се позовава на националното право. Не е достатъчно националният съд да назове съответната разпоредба на националното право – той трябва да възпроизведе текста ѝ в самото преюдициално запитване, както и да уточни датата и мястото на обнародването ѝ;

- **причините**, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея **връзка** между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство. **Разпоредбите от правото на ЕС**, на които се иска тълкуване или чиято валидност се оспорва, също следва да бъдат посочени;

- отправените до Съда на ЕС **преюдициални въпроси**. Те следва да се отделят в ясно обособена част от акта за преюдициално запитване, за предпочитане в началото или в края му. Те трябва да се разбират от само себе си, без да е необходимо преpraщане към изложението на мотивите на запитването. Една от най-честите грешки, които допускат националните юрисдикции при формулирането на преюдициалното запитване и която лесно може да бъде избегната, е задаването на въпрос дали дадена национална разпоредба противоречи на правото на Съюза. В това производство Съдът на ЕС не е компетентен да осъществява подобен контрол – той може единствено да тълкува правото на Съюза и да упражнява контрол за валидност на актовете на институциите. Въпросът по-скоро следва да се формулира по следния начин:

*Член [000] от правото на Съюза (ДФЕС, регламент X, директива Y, решение Z и т.н.) следва ли да се тълкува в смисъл, че не допуска национална разпоредба като тази в член [000] от българския закон за [...], според който [...]?*

Когато един или повече от предходните елементи не са налице, е възможно Съдът да приеме, че няма компетентност да се произнесе по преюдициалните въпроси, или да отхвърли преюдициалното запитване като недопустимо.

Освен посоченото по-горе задължително съдържание националната юрисдикция може да включи в запитването си също:

- кратко резюме на относимите доводи на страните по главното производство;
- кратко изложение на становището си за отговора, който следва да се даде на преюдициалните въпроси.

Българският ГПК и НПК също съдържат разпоредби, посветени на съдържанието на преюдициалното запитване (член 630 ГПК и член 487 НПК), като в АПК се съдържа препращане към тези разпоредби (членове 144 и 144а), но най-подходящо за националната юрисдикция би било да се придържа към съдържанието съгласно член 94 от Процедурния правилник, Препоръките към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания и относимата съдебна практика, така както са изложени в настоящата точка.

Към запитването трябва да се приложат всички относими документи, и по-конкретно точни данни за връзка със страните по главното производство и с представителите им (ако има такива), както и преписката по главното производство или копие от нея. Във връзка с това е уместно да се припомни, че писмено се превежда само преюдициалното запитване, но не и евентуалните приложения към него. Докато трае производството, преписката по главното производство се съхранява в Секретариата, където, освен при указания в обратен смисъл от запитващата юрисдикция, заинтересованите субекти по член 23 от Статута могат да имат достъп до нея. При все това трябва да се има предвид, на първо място, че **преписът от делото не се превежда и съдебният състав обикновено не се запознава с него**, освен в изключителни случаи. На второ място, наличието на препис от делото не поправя липсата на някоя от процесуалните предпоставки за допустимост, включително тези, свързани с формата и съдържанието на запитването (определение от 17 септември 2009 г., Canon C-181/09, EU:C:2009:565). Ето защо националният съд трябва да състави определението си за отправяне на преюдициално запитване според установените правила, без ни най-малко да се осланя на факта, че изпраща заедно със запитването си и препис от делото (определение от 11 януари 2017 г., Boudjellal, C-508/16, EU:C:2017:6, точка 19).

Препоръчва се определението за отправяне на преюдициално запитване да бъде напечатано и страниците и параграфите му да бъдат номерирани. Препоръчва се също употребата на общоприет шрифт с големина 12 pt за текста и поне 10 pt за евентуалните бележки под линия, разстояние между редовете 1,5 см и разстояние от поне 2,5 см между наборното поле и края на страницата отгоре, отдолу, отляво и отдясно (виж приложението към Препоръките към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания).

Определението за преюдициално запитване трябва да бъде датирано и подписано, а след това да се изпрати с препоръчано писмо до Секретариата на Съда на следния адрес: Rue du Fort Niedergrünwald, L-2925 Luxembourg, LUXEMBOURG. Както е споменато по-долу в 6.1 във връзка с развитието на производството пред Съда на ЕС, последният препоръчва (точка 38 от Препоръките на Съда на ЕС към

националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания) препис от определението да бъде изпратен предварително на Съда по електронна поща или по факс (ECJ-Registry@curia.europa.eu, 00352 433 766), за да може обработването на запитването да започне веднага, като оригиналите следва да бъдат изпратени в най-кратки срокове. Това важи в още по-голяма степен, когато запитването съдържа и искане за разглеждане по реда на бързото или спешното преюдициално производство.

### 5.3. Анонимност и поверителност

В рамките на преюдициалното производство Съдът на ЕС по принцип възпроизвежда данните, които се съдържат в акта за преюдициално запитване, включително имена или други лични данни. Ето защо в преюдициалното си запитване самата запитваща юрисдикция следва, ако счете за необходимо и допустимо съгласно националното право и практика, да заличи някои данни или да запази анонимността на някое от лицата или субектите, засегнати от спора в главното производство, или съответно да посочи кои данни следва да се третират като поверителни.

След постъпването на преюдициалното запитване Съдът на ЕС също може да запази анонимността – служебно или по искане на запитващата юрисдикция или на страна по главното производство. За да има обаче смисъл такова искане, то трябва да бъде направено на възможно най-ранен етап от производството и във всички случаи преди публикуването на известието за съответното дело в *Официален вестник на ЕС* и връчването на запитването на заинтересованите страни по член 23 от Статута, което обикновено става около месец след постъпването на преюдициалното запитване.

### 5.4. Спиране на производството

**Определението на националния съд за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС спира производството по висящото дело съгласно член 23 от Статута на Съда на ЕС.** Спирането на производството се обяснява до голяма степен с това, че фактическата и правната обстановка по делото, така както те са установени от националния съд в определението му за отправяне на преюдициално запитване, обвързват Съда на ЕС. Както беше подчертано по-горе, в рамките на преюдициалното производство Съдът на ЕС не е компетентен нито да събира доказателства по делото, нито да квалифицира фактите, установени от националния съд. Следователно, преди да сезира Съда на ЕС, националният съд по принцип трябва да е изяснил изцяло фактическата обстановка по делото, както и въпросите относно приложимото национално право. Той трябва да е дал възможност и на двете страни да изразят становищата си, както и да е събрал всички доказателства по делото. В този смисъл последният елемент, необходим на националния съд за решаване на делото, трябва да е самото преюдициално заключение, което Съдът на ЕС ще постанови.

При все това **спирането на производството поради отправяне на преюдициално запитване не би трябвало да се възприема като абсо-**

лютна забрана за извършване на каквито и да било процесуални действия от или пред националния съд. Възможно е в обективната действителност да настъпят събития, които да окажат влияние на преюдициалното производство и да направят необходимо извършването на определени процесуални действия и след отправянето на преюдициалното запитване. Като пример в това отношение може да се посочи необходимостта от налагане или изменение на вече наложена обезпечителна или привременна мярка или мярка за неотклонение, докато трае производството пред Съда на ЕС. Възможно е също така да възникнат обстоятелства, които изискват от националния съд да предприеме определени процесуални действия, които да доведат до изменение или оттегляне на вече отправено преюдициално запитване. Освен това в хода на производството пред Съда на ЕС е възможно последният да отправи до запитващия национален съд искане за разяснение по реда на член 99 от Процедурния правилник на Съда. Подобно искане може в някои хипотези да обоснове възобновяване на производството пред националния съд, за да може страните да вземат отношение по поставените проблеми. При всички случаи обаче националната юрисдикция е длъжна незабавно да уведоми Съда за всяка настъпила промяна в хода по главното производство, която има отношение към отправеното преюдициално запитване. По-подробно за това задължение вж. 6.12.

В определенията си за отправяне на преюдициално запитване българските съдилища обикновено сочат член 631 ГПК, съответно член 488 или член 25, ал. 1, т. 4 НПК, като основание за спиране на производството. Тази практика не е особено прецизна. Основанието за спиране на производството е член 23 от Статута на Съда на ЕС. Както е известно, последният е част от първичното право на ЕС, което се прилага пряко, без да е необходимо „транспонирането“ му във вътрешния правен ред на държавите членки. Следователно дори и в ГПК, съответно НПК, да нямаше изрична разпоредба за спиране на производството, то трябва да се спре при всички положения по силата на член 23 от Статута на Съда на ЕС. В този смисъл цитираните разпоредби от НПК и ГПК не създават сами по себе си процесуални правила. Оттук и изводът, че когато се отправя преюдициално запитване, производството по делото се спира на основание на член 23 от Статута на Съда на ЕС.

Съвсем логично с постановяване на преюдициалното заключение на Съда на ЕС отпада основанието за спиране на производството и последното следва да бъде възобновено. Възобновяване на производството се извършва с определение на съда, който трябва да пристъпи към възобновяване на производството *ex officio* непосредствено след като бъде уведомен за преюдициалното заключение на Съда на ЕС.

### **5.5. Налагане на обезпечителни и привременни мерки**

Както видяхме, отправянето на преюдициално запитване относно тълкуването или валидността на разпоредба от правото на ЕС по необходи-

мост води до спиране на производството пред националния съд до произнасянето на Съда на ЕС. Последният се произнася с преюдициално заключение по постъпилото запитване в срок средно от около 16 месеца. Този период може да бъде повече или по-малко дълъг в зависимост от това дали по делото със заключение се произнася генерален адвокат, дали се предвижда провеждането на устни състезания, дали Съдът ще се произнесе с мотивирано определение по реда на член 99 от Процедурния правилник на Съда, или производството ще протече по реда на бързото или спешното преюдициално производство (вж. 6.10 и 6.11). Докато производството е спряно пред националния съд и докато трае производството пред Съда на ЕС, процесното право може да бъде безвъзвратно изгубено или увредено. Налагането на обезпечителни или привременни мерки в тези случаи се оказва не само възможно, но и наложително.

Съдът на ЕС не е компетентен да налага обезпечителни или привременни мерки във висящото пред националния съд производство. Това се обяснява с императива за отграничаване на компетентността на Съда на ЕС от тази на националния съд. Съдът на ЕС може да налага обезпечителни или привременни мерки по реда на член 279 ДФЕС и член 160 от Процедурния правилник във всички *преки* производства, които са му подсъдни. В рамките на преюдициалното производство обаче такава възможност логично не съществува, имайки предвид, че националният съд е единствено компетентен не само по отношение на установяването на фактите по делото и решаването му по същество, но също така и по отношение извършването на необходимите процесуални действия по движението му. В този смисъл Съдът на ЕС не може да се намесва в производството пред националния съд и да изземва по този начин правомощията му. Този извод се потвърждава еднозначно и от съдебната практика, в която Съдът на ЕС подчертава, че член 279 ДФЕС не се прилага по аналогия към производството за постановяване на преюдициално заключение (определение на председателя на Съда от 24 октомври 2001 г., *Douy*, C-186/01 R, EU:C:2001:563).

**Следователно компетентен да разпореди налагането на обезпечителни или привременни мерки, докато трае преюдициалното производство, е националният съд (вж. също член 632 ГПК).**

Въпреки това правото на ЕС (по-специално съдебната практика на Съда на ЕС) урежда условията, които трябва да са изпълнени, за да се постановят обезпечителни или привременни мерки в две хипотези – първо, ако исканата привременна мярка цели да осигури временна защита срещу национална мярка, за която се твърди, че противоречи на правото на ЕС, и второ, ако исканата привременна мярка цели да осигури временна защита срещу акт на ЕС, за който се твърди, че е невалиден.

### ***5.5.1. Привременни мерки срещу национална мярка, чиято съвместимост с правото на ЕС се подлага под съмнение***

По отношение на първата група обезпечителни или привременни мерки основополагащо е решение от 5 март 1996 г., *Brasserie du pêcheur и Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79. В него Съдът подчертава, че ако са налице всички материални предпоставки за налагане на обезпечителна или привременна мярка съгласно приложимото национално право, националният съд е длъжен да разпорежи налагането ѝ и по отношение на национална мярка, чиято съвместимост с правото на ЕС се подлага под съмнение.

Такава привременна мярка може да се състои например в неприлагане или спиране на действието спрямо страните по делото на приложим национален закон, за който се твърди, че противоречи на правото на ЕС, или в налагането на привременна мярка, която цели временно да преодолее това противоречие. В цитираното дело *Factortame* например като привременна мярка се иска вписването в британските корабни регистри на риболовни кораби, които не отговарят на изискванията на приложимия национален закон, за който се твърди, че противоречи на правото на ЕС. Обстоятелството, че националното право не позволява на съда да налага обезпечителни или привременни мерки, които засягат действието на приложим по делото закон, е без значение, доколкото има основания да се счита, че този закон противоречи на правото на ЕС. Разбира се, въпросът по същество относно наличието или не на твърдяното противоречие може, съответно трябва, да бъде предмет на преюдициално запитване.

Правото на ЕС не съдържа изрични правила относно реда и условията за налагане на такава привременна или обезпечителна мярка. При това положение съгласно принципа на процесуалната автономия държавите членки са свободни да уредят въпроса във вътрешното си право по начин, който намерят за подходящ. При все това приложимият национален процесуален режим трябва да отговаря на принципите на ефективност и равностойност.

### ***5.5.2. Привременни мерки срещу акт на ЕС, чиято валидност се оспорва***

Тази група обезпечителни или привременни мерки най-често се отнася до случаи, в които се иска спиране на действието или друга привременна мярка срещу национален акт, най-често административен, приет въз основа или в изпълнение на акт от правото на Съюза, за който се твърди, че е невалиден. **Правото на ЕС посредством практиката на Съда на ЕС хармонизира условията за предоставяне на този вид привременна защита.**

Условията за предоставяне на такава защита са изведени в решения от 21 февруари 1991 г., *Zuckerfabrik*, C-143/88 и C-92/89, EU:C:1991:65, и от 9 ноември 1995 г. *Atlanta*, C-465/93, EU:C:1995:369, а именно:

- националната юрисдикция трябва да има сериозни основания да смята, че съответният акт от правото на ЕС, въз основа на който е приет оспореният национален акт, е невалиден. В този смисъл националният съд трябва да уточни в акта си, с който разпорежда налагането на обезпечителни или привременни мерки, причините, поради които счита, че Съдът на ЕС ще намери основание да констатира невалидността на съответния акт;

- националната юрисдикция трябва да е отправила или да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС относно валидността на този акт (вж. 4.1);

- трябва да е налице реална опасност ищецът или съответно жалбоподателят да претърпи тежки и непоправими вреди. Чисто икономическите вреди не се считат за непоправими. При все това националният съд следва да вземе под внимание всички обстоятелства по делото. Във връзка с това той трябва да прецени дали незабавното изпълнение на акта, срещу който се иска налагането на обезпечителна или привременна мярка, би причинило на ищеца или съответно на жалбоподателя необратими вреди, които не биха могли да бъдат поправени, ако актът на Съюза бъде впоследствие обявен от Съда на ЕС за невалиден;

- националният съд следва да установи, че е налице неотложна нужда от налагането на обезпечителна или привременна мярка, в смисъл, че съществува опасност вредата да се реализира, преди Съдът на ЕС да се е произнесъл;

- националната юрисдикция следва да е взела предвид интереса на Съюза. Във връзка с това следва да се държи сметка, от една страна, за „ефекта на доминото“, според който евентуалното едновременно или аналогично налагане на обезпечителни или привременни мерки от значителен брой национални юрисдикции в различни държави членки би довело на практика до блокиране на изпълнението на съответния акт. От друга страна, националната юрисдикция следва да прецени дали страната по делото, която иска налагането на обезпечителната или привременна мярка, се намира в специфично и неповторимо положение в сравнение с всички останали лица, засегнати от въпросния акт. В случаите, в които налагането на такива мерки може да доведе до финансови рискове за Европейския съюз, националният съд може да наложи такива, но при условие че страната, която иска налагането им, представи достатъчно гаранции – било под формата на парична гаранция, било под формата на залог;

- националната юрисдикция трябва да вземе под внимание решенията на Съда на ЕС и на Общия съд, постановени по повод на валидността на съответния акт на Съюза или по повод на искане за налагане на сходна обезпечителна или привременна мярка.

При всички положения националният съд трябва да държи сметка за временния характер на наложените обезпечителни или привременни мерки и да ги прекрати веднага щом Съдът на ЕС установи, че преюдициалното запитване, отправено в рамките на производството, в което са наложени

ни такива мерки, не е дало основание да се заключи, че оспорваният акт е невалиден.

### **5.6. Обжалване на определението за отправяне на преюдициално запитване**

Въпросът за възможността за обжалване на определението за отправяне на преюдициално запитване от години предизвиква сериозна полемика. Принципното положение е, че този въпрос се урежда в националното право. Все пак практиката на Съда на ЕС от последните години внесе известна яснота по този въпрос с решения от 16 декември 2008 г., *Cartesio*, C-210/06, EU:C:2008:723, и от 27 февруари 2014 г., *Pohotovost'*, C-470/12, EU:C:2014:101, и с определение от 24 март 2009 г., *Nationale Loterij*, C-525/06, EU:C:2009:179. Всъщност в последното цитирано решение Съдът на ЕС уточнява, че когато се касае за юрисдикция, чиито решения подлежат на обжалване съгласно националното право, член 267 ДФЕС допуска актовете на такива юрисдикции, с които се сезира Съдът на ЕС с преюдициално запитване, да останат подчинени на предвидените от националното право обичайни способности за защита. Въпреки това Съдът на ЕС допълва, че в хипотезата, в която единствено актът за преюдициално запитване е предмет на обжалване, докато делото по същество остава висящо пред долната инстанция, член 267 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че компетентността, която тази разпоредба предоставя на всяка национална юрисдикция да постановява актове за отправяне на преюдициално запитване пред Съда на ЕС, не може да бъде поставена под съмнение от прилагането на такива норми, които позволяват на въззивната юрисдикция да измени акта, с който се разпорежда преюдициално запитване пред Съда, да отхвърли това запитване и да разпорежи на постановилата този акт юрисдикция да възобнови спряното производство по вътрешното право.

**Съгласно член 631, ал. 1, изр. второ ГПК определението на съда за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС не подлежи на обжалване. Аналогична разпоредба беше въведена и в член 488 НПК.** Тези разпоредби се прилагат и в административното производство (вж. членове 144 и 144а АПК). Те са пределно ясни и са съобразени с горещираната съдебна практика.

### **5.7. Спиране на производството на основание отправено по друго дело преюдициално запитване**

В практиката на българските съдилища се поставя въпросът дали националният съд може да спре производството на основание, че Съдът на ЕС е сезиран с отправено в друго дело преюдициално запитване относно тълкуването или валидността на приложим по делото закон, без значение дали отправеното преюдициално запитване произхожда от същата юрисдикция, но по друго дело, или от друга юрисдикция в същата държава членка. Нещо повече, преюдициалното запитване, от значение за решава-

не на делото, може да е отправено и от юрисдикция на друга държава членка.

Съгласно член 23 от Статута на Съда на ЕС националната юрисдикция, отправила преюдициалното запитване, спира производството по делото до произнасянето на Съда на ЕС. Тази разпоредба обаче не намира приложение в случаите, в които се поставя въпросът за спиране на производството по повод на преюдициално запитване, отправено в друго дело, в което се разглежда тълкуването или валидността на приложим по делото закон. Правото на ЕС не съдържа друга разпоредба или изрично правило в това отношение. В същото време съгласно постоянната практика на Съда на ЕС държавите членки са свободни да уредят във вътрешния си правопорядък приложимите административни и съдопроизводствени правила така както намерят за добре, при условие че са спазени принципите на ефективност и равностойност. В допълнение, приложимата национална разпоредба трябва да се тълкува, доколкото това е възможно, в синхрон с правото на ЕС.

Въпросът дали националният съд може да спре производството, без да отправя преюдициално запитване, на основание, че Съдът на ЕС е сезиран с отправено в друго дело преюдициално запитване относно тълкуването или валидността на приложим по делото закон, не намира еднозначен отговор в българската съдебна практика.

Най-честата хипотеза в практиката касае случаите, в които вече е отправено преюдициално запитване относно съответствието с правото на ЕС на национален закон или подзаконов нормативен акт, приложим по делото. Възможни са обаче и други хипотези. Така например отправеното преюдициално запитване може да поставя въпроса за тълкуването на пряко приложима разпоредба от правото на ЕС, която е приложимо право и в разглежданото дело. Друг пример в това отношение са случаите, в които валидността на приложим по делото акт или разпоредба от правото на ЕС се поставя под въпрос в преюдициално запитване, отправено по друго дело. Докато в първата и най-честа хипотеза релевантното преюдициално запитване по необходимост е отправено от юрисдикция на същата държава членка, то в другите две хипотези релевантното преюдициално запитване може да е отправено и от юрисдикция на друга държава членка.

ГПК съдържа две релевантни разпоредби в контекста на разглеждания проблем. На първо място, това е разпоредбата на член 229, ал. 1, т. 4 ГПК, според която съдът спира производството, „когато в същия или в друг съд се разглежда дело, решението по което ще има значение за правилното решаване на спора“. Второ, съгласно член 229, ал. 1, т. 6 ГПК съдът спира производството по делото, „когато Конституционният съд е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционността на приложим по делото закон“. По силата на член 144 АПК тези разпоредби се прилагат и в административния процес. Българските съдилища преимуществено се позовават на първата от тези две разпоредби като основание за спиране на производството на ос-

нование, че Съдът на ЕС е сезиран по друго дело с преюдициално запитване, в което се разглежда тълкуването или валидността на приложим по делото закон. Съдебната практика на Върховния административен съд обаче съдържа както примери, в които последният оставя в сила определението за спиране на производството на основание член 229, ал. 1, т. 4 ГПК, така и примери, в които се отменят подобни определения на основание, че условията на член 229, ал. 1, т. 4 ГПК не са изпълнени.

В случаите, в които въпросът за съответствието с правото на ЕС на приложим в делото национален закон, съответно тълкуването или валидността на приложима по делото разпоредба или принцип от правото на ЕС, вече е бил отнесен до Съда на ЕС, императивът за процесуална икономия изисква производството да може да бъде спряно в изчакване на произнасянето на преюдициалното заключение на Съда на ЕС. Основание за спиране на производството в тази хипотеза може да бъде както член 229, ал. 1, т. 4 ГПК, така и член 229, ал. 1, т. 6 ГПК, тълкувани в светлината на изискванията на правото на ЕС. Позоваването на член 229, ал. 1, т. 6 ГПК, тълкуван в светлината на принципа на равностойността, е подходящо в случаите, в които в отправеното по друго дело преюдициално запитване се поставя въпросът за съответствието с правото на ЕС на приложим по делото национален закон. Обратно, позоваването на член 229, ал. 1, т. 4 ГПК е възможно не само в тези случаи, но и в случаите, в които Съдът на ЕС е сезиран с преюдициално запитване относно тълкуването или валидността на разпоредба от правото на ЕС, пряко приложима в разглежданото дело.

Националният съд е длъжен във всеки отделен случай с оглед на конкретните преюдициални въпроси, които са поставени в другото дело, да прецени връзката им с предмета на висящото пред него дело. При извършване на тази преценка българският съд трябва да подхожда с особено внимание и да държи сметка за особеностите на правото на ЕС. Обстоятелството, че и в двете дела става въпрос за съответствието на една и съща разпоредба от вътрешното право с правото на ЕС, не е достатъчно. Трябва да се изследват и всички други релевантни факти по делото. Така например възможно е една от страните да не може да се позовава на правото на ЕС, за разлика от страната в делото, по което е отправено преюдициалното запитване. Подобна ситуация може да се получи в случаите, в които приложимото право на ЕС е директива. Както е известно, директивите нямат хоризонтален директен ефект или обратен вертикален директен ефект. Друг пример – докато във вече отправеното преюдициално запитване фактите се отнасят до период от време след изтичане на срока за транспониране на директива, в делото, в което се иска спиране, е възможно фактите да са възникнали преди изтичането на този срок. Може да бъдат дадени и множество други примери, които показват, че производството не следва да бъде спирано само защото в друго дело е отправено преюдициално запитване, в което се поставя въпросът за съответствието на приложим по делото закон с правото на ЕС. Следователно е необходимо

да се изследват **всички релевантни елементи** на двете дела, за да се прецени дали преюдициалното заключение на Съда на ЕС ще бъде от значение за решаване на делото. Въпросът е комплексен и изисква преценка *in concreto* с оглед на конкретните обстоятелства по делото.

Относно въпроса дали определението за спиране на производството в разглежданата хипотеза подлежи на обжалване, практиката на Върховния административен съд отново е противоречива: понякога се приема, че те подлежат на обжалване, а понякога – не. Като основание за недопускане на обжалване ВАС прави аналогия с определението за отправяне на преюдициално запитване и неговата необжалваемост. Тази аналогия обаче не е подходяща. При отправянето на преюдициално запитване страните в главното производство стават страни и в производството пред Съда на ЕС, където може да упражнят правото си на защита, включително като твърдят, че преюдициалното запитване е недопустимо. Обратно, при спиране на производството на основание отправено преюдициално запитване по друго дело страните не се конституират в производството пред Съда на ЕС, което ги лишава от възможност да изложат своите становища по относимостта на запитването. Освен това обстоятелството, че Съдът на ЕС е сезиран с преюдициално запитване по друго дело, в което се разглежда тълкуването или валидността на приложима по делото норма от правото на ЕС, не може автоматично да се използва като основание за спиране на производството. Във връзка с това, както беше споменато по-горе, е от особена важност да се прецени дали сходствата между двете дела с оглед на особеностите на правото на ЕС и конкретните обстоятелства по тях може да обосноват спирането на производството до произнасянето на Съда на ЕС. Изложените съображения налагат извода, че определението за спиране на производството в разглежданата хипотеза следва да подлежи на обжалване. Инстанционният контрол би се свеждал до това дали предстоящото преюдициално заключение на Съда на ЕС е от значение за решаване на спора (член 229, ал. 1, т. 4 ГПК), или дали в отправеното преюдициално запитване се поставя въпрос за съответствието на приложим по делото закон с правото на ЕС (член 229, ал. 1, т. 6 ГПК).

### **5.8. Искане за разглеждане на преюдициалното запитване по реда на бързото или спешното производство**

Членове 105 и 107 от Процедурния правилник предвиждат възможност преюдициалното запитване да бъде разгледано по реда на бързо, съответно спешно производство, когато естеството на делото изисква то да бъде разгледано в кратки срокове. Доколкото тези производства налагат съществени ограничения за всички участници в производството, подобно искане трябва да бъде направено само ако са налице особени обстоятелства, които оправдават необходимостта Съдът да се произнесе бързо по отправените въпроси. Относно необходимите предпоставки и развитието на тези особени производства вж. 6.10 и 6.11.

Искането за разглеждане по реда на бързото или на спешното производство трябва във всеки случай да бъде направено изрично, за да може Секретариатът на Съда на ЕС незабавно да установи, че се налага преписката да бъде обработена по специален начин. За тази цел запитващата юрисдикция следва да уточни кое от двете производства иска да се проведе в конкретния случай, и да посочи в искането си относимия член от Процедурния правилник (член 105, отнасящ се до бързото производство, или член 107, отнасящ се до спешното производство). Това уточнение трябва да се направи на видно място в акта за преюдициално запитване (например на заглавната страница). Такова искане запитващата юрисдикция може да направи евентуално и в съпроводително писмо. Тя трябва също така да мотивира искането си с оглед на обстоятелствата, които налагат неотложно произнасяне по поставените въпроси.

## **6. Развитие на производството пред Съда на ЕС**

### **6.1. Завеждане на преюдициалното запитване в регистъра на Съда на ЕС и уведомявания**

Актът на националния съд за отправяне на преюдициално запитване следва да бъде изпратен директно на Съда на Европейския съюз с препоръчано писмо на адреса, посочен в точка 20 от Препоръките на Съда на ЕС към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания. Всъщност Съдът препоръчва в точка 38 препис от акта да бъде изпратен предварително на Съда по електронна поща или по факс (ECJ-Registry@curia.europa.eu, 00352 433 766), за да може обработването на запитването да започне веднага, като оригиналите следва да бъдат изпратени в най-кратки срокове. Препоръчително е освен самия акт и изискуемите към него приложения, в Секретариата да се изпрати и преписката по главното производство или копие от нея, с която заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда на ЕС ще може да се запознаят.

При получаването на определението в Секретариата на Съда преюдициалното запитване се вписва в съдебния регистър и получава номер на делото<sup>4</sup>.

Постъпването на всяко преюдициално запитване се обявява в раздел С на *Официален вестник на Европейския съюз*. В обявлението се указват номерът на делото, езикът на производството, националната юрисдикция, отправилата преюдициалното запитване, страните по главното производство и отправените преюдициални въпроси (член 21, параграф 4 от Процедурния правилник на Съда на ЕС).

---

<sup>4</sup> Всички дела, подсъдни на Съда на ЕС след 1989 г., получават номер на делото, който започва със С (което обозначава Cour de justice), последван от номер според поредността на вписването им в съдебния регистър. Номерата на делата, подсъдни на Общия съд, започват с Т, за да обозначат Tribunal.

Постъпилото преюдициално запитване се превежда от службите на Съда на ЕС на всички официални езици на Европейския съюз. Ако поради обема на преюдициалното запитване превеждането на всички официални езици на ЕС е неоправдано, превежда се резюме на преюдициалното запитване, което обикновено включва предмета на делото, висящо пред националната юрисдикция, главните доводи на страните в производството пред националната юрисдикция, сбито излагане на мотивите на националната юрисдикция, както и съдебната практика, разпоредбите на правото на ЕС и на националното право, които се визират в преюдициалното запитване, и при всички случаи – пълният текст на отправените преюдициални въпроси (член 98, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда на ЕС).

След това Съдът пристъпва към уведомяване на страните, посочени в член 23, алинея 1 от Статута на Съда на ЕС, като им изпраща препис от постъпилото преюдициално запитване. По смисъла на тази разпоредба процесуално легитимирани да встъпят в производството за постановяване на преюдициално запитване са:

- страните в главното производство – страните в производството пред националния съд, включително и встъпилите трети страни;
- всички държави – членки на ЕС;
- Европейската комисия – в практиката тя встъпва във всички производства, образувани по преюдициални запитвания. Счита се, че тя встъпва в защита на интереса на Съюза;
- институцията, органът, службата или агенцията на Съюза, която е приела акта, чието тълкуване се иска или чието валидност се оспорва;
- договарящите страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, които не са държави членки на ЕС, и надзорният орган на Европейската асоциация за свободна търговия (ЕФТА), когато преюдициалното запитване засяга област от приложението на това споразумение;
- трета държава, когато преюдициалното запитване засяга област от приложението на споразумение, сключено от Съвета с тази трета държава, и при условие че самото споразумение предвижда това.

Встъпването на страна, която не е била страна в производството пред националния съд и която не е сред страните, изброени в член 23 от Статута, е недопустимо. Ако страна иска да участва в производството пред Съда на ЕС, тя трябва да е била конституирана като страна в производството пред националния съд, преди последния да е отправил преюдициалното си запитване. Ако молбата ѝ за встъпване е подадена след отправянето на преюдициалното запитване и цели единствено да осигури възможност за участие в производството пред Съда на ЕС, последният ще откаже да я конституира като страна в производството пред него, дори националната юрисдикция междуременно да е допуснала встъпването (определение на председателя на Съда от 16 декември 2009 г., Football Association Premier League и др., C-403/08 и C-429/08, EU:C:2009:789).

Страните, легитимирани да участват в производството по член 267 ДФЕС по силата на член 23, алинея 1 от Статута на Съда на ЕС, разполагат с равни процесуални права.

## **6.2. Езиков режим**

Езиковият режим на производството се определя съгласно членове 36 и 37 от Процедурния правилник на Съда на ЕС. Езикът на производството по преюдициално запитване е официалният език на държавата, в която се намира националната юрисдикция, която го е отправила. По преюдициалните запитвания, отправени от български юрисдикции, езикът на производството е български.

Страните по всящото пред националната юрисдикция дело, както и институциите на Европейския съюз, които встъпват в производството, трябва да представят писмените си становища и да участват в устните състезания на езика на производството. По изключение една от страните по всящото производство пред националната юрисдикция може да помолит да участва в устните състезания на език, различен от езика на производството, но сред официалните езици на ЕС (вж. член 36 от Процедурния правилник на Съда на ЕС).

Държавите – членки на ЕС, които решат да встъпят в производството, може да използват официалния си език както при изготвянето на писмените си становища, така и по време на устните състезания.

Членовете на съдебния състав и генералният адвокат могат да задават въпроси на страните по време на устните заседания на език, различен от езика на производството, но посочен в споменатия член 36. Ако не владеят езика на производството, те най-често задават въпросите си на френски език, който е работният език на Съда. По време на устните заседания се извършва симултанен превод на езика на производството.

## **6.3. Процесуално представителство**

Страните в главното производство може да бъдат представлявани пред Съда на ЕС съгласно правилата, приложими относно представителството в държавата на националната юрисдикция, отправила запитването (член 97, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда на ЕС). Така ако според националния процесуален закон страната трябва да бъде представлявана от адвокат в националното производство, довело до отправяне на запитването, то тя трябва да бъде представлявана от такъв и пред Съда на ЕС. И обратно, ако страната може да се представлява сама пред националния съд, то тя може също сама да представи писмените си заключения и сама да пледира пред Съда на ЕС (решение от 15 септември 1994 г., *Houtwipper*, C-293/93, EU:C:1994:330).

Що се отнася до процесуалното представителство на държавите членки, се различават две хипотези.

Когато в главното производство една от страните е орган на публичната власт (например данъчна администрация, областен управител, кмет на община, министър и т.н.), той се представлява пред Съда на ЕС от своя процесуален представител.

Когато държава членка встъпи в производството по преюдициално запитване вече не като страна в главното дело, а като една от заинтересованите страни по член 23 от Статута на Съда на ЕС, тя може да бъде представлявана от друг процесуален представител, който може да бъде различен от този по предходния параграф, но е препоръчително в тези случаи двамата процесуални представители да съгласуват позициите си.

Институциите на ЕС се представляват от служител на съответната правна служба.

#### **6.4. Съдебни разноски и правна помощ**

Съдът на ЕС не се произнася по съдебните разноски в преюдициалното си заключение. Това се обяснява с обстоятелството, че в преюдициалното си заключение Съдът на ЕС не присъжда спорното право. Производството за постановяване на преюдициално заключение не е състезателно и в този смисъл няма „печеливши“ и „губещи“ страни. Компетентността да се произнесе по спорното право принадлежи на националния съд. Поради това именно той трябва да се произнесе в решението си по главното дело и по съдебните разноски, направени от страните в рамките на производството за постановяване на преюдициално заключение пред Съда на ЕС (решение от 6 декември 2001 г., *Clean Car Autoservice*, C-472/99, EU:C:2001:663). В това отношение той следва да приложи релевантните разпоредби на националното право.

Производството пред Съда на ЕС е безплатно. Независимо от това участието на страните в главното дело може да е свързано със значителни разходи. В глава четвърта (членове 115–118) от Процедурния правилник на Съда на ЕС е предвидена възможност и е описана процедурата за отпускане на правна помощ на страна, която не е в състояние – изцяло или отчасти – да поеме разходите по производството. Молбата може да бъде подадена по всяко време на производството и следва да бъде придружена от доказателства за финансовото състояние на молителя и за евентуално ползваната вече правна помощ пред запитващата юрисдикция.

#### **6.5. Писмена фаза на производството**

Всички страни, уведомени за постъпилото преюдициално запитване съгласно член 23 от Статута на Съда на ЕС, могат да представят писмени становища в рамките на производството за постановяване на преюдициално заключение. Не се предвижда възможност за писмен отговор на писмените становища, представени от останалите страни в производството.

Писмените становища се подават в двумесечен срок (съгласно член 23 от Статута на Съда на ЕС) от уведомяването на страните за постъпилото

преюдициално запитване, като този срок автоматично е удължен с още 10 дни за отдалеченост по силата на член 51 от Процедурния правилник на Съда на ЕС. Член 49 от Процедурния правилник на Съда съдържа подробни указания за броенето на дните при изчисляването на срока. Предвидена е възможност за удължаване на сроковете, молбата за което не може да бъде отказана при наличието на случайно събитие или непреодолима сила (съгласно член 45 от Статута на Съда на ЕС). Късното изпращане на писмено становище води до неговото връщане и невземането му под внимание от Съда на ЕС, но същевременно това не прегражда възможността съответната страна да участва в устната фаза на производството.

Получените писмени становища се съобщават на страните по член 23 от Статута на Съда на ЕС.

В бързото и спешното преюдициално производство се прилагат особени правила, а в някои случаи писмената фаза на производството може въобще да бъде пропусната (вж. 6.10 и 6.11).

С решение на Съда от 13 септември 2011 г. стана възможно подаването и връчването на процесуални документи до Съда на ЕС чрез т.нар. приложение e-Curia (член 57, параграф 8 от Процедурния правилник на Съда на ЕС). Компютърното приложение e-Curia осигурява възможност на страните да подават, както и да им бъдат връчвани процесуални документи по електронен път при предвидените в това решение условия. За използване на приложението се изискват лично потребителско име и лична парола. Подаденият чрез e-Curia процесуален документ се счита за оригинал по смисъла на член 57, параграф 1, първа алинея от Процедурния правилник, когато при подаването му са използвани потребителското име и паролата на представителя на страната. Тази идентификация има значението на подпис върху съответния документ. В този случай не е необходимо да се подават заверени преписи на подадените чрез e-Curia документи и евентуалните им приложения.

След приключване на писмената фаза на производството Общото събрание на Съда взема решение относно формата на съдебния състав (3-, 5-членен, голям състав или пленум), необходимостта от заключение на генерален адвокат, провеждането на устни състезания, както евентуално и относно подготвителни мерки. Последните обикновено се състоят в поставянето на въпроси на страните за писмен или устен отговор, в отправянето на искане за разяснения до националната юрисдикция, както и в искането за предоставяне на определена информация от съответната държава членка или институция на ЕС. Към събиране на доказателства в това производство не се пристъпва, тъй като Съдът на ЕС не е компетентен да установява фактите по главното дело.

## **6.6. Устна фаза на производството**

Производството за постановяване на преюдициално заключение обикновено включва и устна фаза. След приключване на писмената фаза на производството Съдът уведомява страните по член 23 от Статута на Съда

на ЕС, като им връчва преписи от представените писмени становища и ги поканва да заявят в триседмичен срок от връчването им дали желаят да бъдат изслушани. В този срок страните могат да подадат мотивирано искане за провеждане на устни състезания, в което да обяснят причините, поради които искат да бъдат изслушани (член 76 от Процедурния правилник на Съда на ЕС). Съдът може също така да организира служебно провеждането на устни състезания.

По предложение на съдията докладчик и след изслушване на генералния адвокат Съдът може да вземе решение да не провежда устните състезания, ако счете, че разполага с достатъчно данни, за да се произнесе (член 76, параграф 2 от Процедурния правилник). Пропускането на устните състезания няма да е възможно, ако заинтересован субект по член 23 от Статута, който не е участвал в писмената фаза на производството, предостави мотивирано искане за провеждане на съдебно заседание (член 76, параграф 3 от Процедурния правилник).

Всички субекти, посочени в член 23 от Статута на Съда на ЕС, могат да участват в устната фаза на производството, независимо от това дали са представили писмено становище по делото, или не (член 96, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда на ЕС).

Съдът обикновено определя времето, с което страните, заявили желание да участват в устните състезания, разполагат за представяне на пledoариите си. Определеното време им се съобщава предварително от Секретариата на Съда. По време на заседанието след първоначалните пledoарии на страните се дава възможност да се репликират, обикновено веднъж. От своя страна членовете на съдебния състав и генералният адвокат имат право да задават въпроси на страните по всяко време.

Съдът също така може в разумен срок преди провеждането на заседанието да укаже на страните да съсредоточат пledoариите си върху един или няколко въпроса (членове 61 и 62 от Процедурния правилник на Съда на ЕС). Съдът прибягва до тази организационна мярка най-често в случаите, в които счита, че част от въпросите са или ирелевантни, или напълно изяснени от фактическа и правна гледна точка. Възможно е също така Съдът предварително писмено да е задал въпроси на страните, на които последните да отговорят в хода на устните състезания.

Във всеки един момент след изслушване на генералния адвокат Съдът може да реши да възобнови устната фаза на производството (член 83 от Процедурния правилник). Това се налага, когато счита, че делото не е напълно изяснено, когато някоя от страните предостави нов факт, от съществено значение, но най-вече когато делото трябва да се реши въз основа на довод, който не е бил обсъден от страните. Примери за дела, при които е възобновявана устната фаза на производството, може да бъдат открити в решение от 10 февруари 2009 г., Комисия/Италия, C-110/05, EU:C:2009:66, точки 13–15; решение от 25 януари 2011 г., Neukirchinger, C-382/08, EU:C:2011:27, точка 18.

В бързото и спешното преюдициално производство се прилагат особени правила по отношение на устната фаза на производството (вж. 6.10 и 6.11)

Когато Съдът на ЕС реши да приложи член 99 от Процедурния правилник и се произнесе с мотивирано определение, устна фаза на производството не се провежда. Съдът може по всяко време от производството да се произнесе с мотивирано определение по предложение на съдията докладчик и след изслушване на генералния адвокат (вж. например определения от 2 март 2017 г., Хета Асет Резолушън България, C-83/16, EU:C:2017:172, точка 33, и от 14 юни 2017 г., Илиев, C-67/17, EU:C:2017:459, точка 20). Съдът на ЕС може да приложи член 99 от Процедурния правилник, когато преюдициалният въпрос е идентичен с въпрос, по който Съдът вече се е произнесъл, отговорът на този въпрос се налага недвусмислено от съдебната практика или отговорът не оставя място за разумно съмнение (вж. 6.16).

### **6.7. Искане за допълнителни разяснения**

Съдът на ЕС може след изслушване на генералния адвокат да поиска разяснения от запитващата юрисдикция в определен от него срок (член 101, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда на ЕС). Искането, отправено от Съда на ЕС до националната юрисдикция за допълнителна информация по делото или за допълнителни разяснения, позволява да бъдат поправени недостатъците на преюдициалното запитване, които иначе биха довели до неговата недопустимост. Ето защо член 101, параграф 2 се оказва ценен инструмент за ефективното функциониране на преюдициалното производство. Полученият отговор на искането за допълнителни разяснения се изпраща на заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда на ЕС.

Съдът на ЕС може служебно да отправи такова искане до запитващата национална юрисдикция по всяко време на производството за постановяване на преюдициално заключение, ако прецени това за целесъобразно и необходимо. Националната юрисдикция може да изготви отговор на отправеното искане за разяснения в закрито заседание без изслушване на страните. В някои случаи обаче и в зависимост от естеството на направеното искане тя може да прецени, че е необходимо да изслуша страните или да предприеме определени процесуални действия с оглед например на събирането на допълнителни доказателства и установяването на неизложени в преюдициалното запитване факти. В тези хипотези искането за разяснения, отправено от Съда на ЕС съгласно член 101, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, може да наложи временно възобновяване на спряното пред националната юрисдикция производство до изготвяне на отговора на това искане.

- *Искане за разяснения относно фактите по делото*

В това отношение като пример може да се разгледа дело Каррег, C-476/01, решение от 29 април 2004 г., EU:C:2004:261, в рамките на което холандското правителство твърди, че преюдициалното запитване е недопустимо, тъй като то не установява *inter alia* пълната фактическа обстановка по делото. В действителност отправените преюдициални въпроси биха се оказали ирелевантни, ако се установи от фактическа гледна точка, че на жалбоподателя по главното дело му е било отнето правото да шофира в момента на задържането му от компетентните власти. Вместо обаче да отхвърли преюдициалното запитване като недопустимо поради непълната фактическа обстановка, изложена в него, Съдът на ЕС отправя искане до националния съд, отправил запитването, за предоставяне на допълнителна информация, и по-конкретно дали жалбоподателят по главното дело е бил лишен от правото да шофира в момента на задържането му от компетентните власти. Отговорът позволява на Съда на ЕС, въпреки „прекомерната сбитост“ на преюдициалното запитване, да се произнесе по същество по поставените въпроси.

Подобен пример може да се даде и с преюдициално запитване, отправено от българския Върховен касационен съд (определение от 11 май 2011 г., Семерджиев, C-32/10, EU:C:2011:288). Тъй като фактите по главното дело са се състояли преди присъединяването на България към ЕС, Съдът на ЕС изпитва съмнения дали правото на ЕС намира приложение *rationae temporis*. Поради това, че преюдициалното запитване не съдържа информация за евентуалното наличие на задължения за ответника или на последици от вредоносното събитие, настъпили след 1 януари 2007 г., Съдът на ЕС отправя искане до ВКС да изясни тези въпроси. В отговор на това искане ВКС споменава съществуването на последици от вредоносното събитие в делото по главното производство, настъпили след присъединяването на България към ЕС, без обаче да сочи какви са тези последици и дали те имат самостоятелен характер спрямо тези, настъпили преди това. В резултат Съдът на ЕС заключава, че явно няма компетентност да се произнесе по поставените от ВКС преюдициални въпроси.

- *Искане за разяснения относно приложимото национално право по делото*

Вместо да отхвърли преюдициалното запитване като недопустимо поради непълното излагане на националноправната обстановка по делото, в рамките на дело QDQ Media, C-235/03, решение от 10 март 2005 г., EU:C:2005:147, Съдът отправя искане за разясняване на значението и приложението на въпросната националноправна разпоредба. Отговорът на испанския съд позволява на Съда на ЕС да се произнесе по същество.

В рамките на разглеждането на делото Стоилов и Ко, C-180/12, решение от 24 октомври 2013 г., EU:C:2013:693, отговорът на искането за допълнителни разяснения позволява на Съда на ЕС да заключи, че поставе-

ните въпроси са придобили хипотетичен характер (за повече информация по това дело виж също 2.3). В тази ситуация Съдът на ЕС приема, че липсва основание да отговори на въпросите, поставени от Административния съд – София-град.

• *Искане за разяснения относно мотивите за отправяне на преюдициалното запитване*

В практиката си Съдът на ЕС също така е прибегвал до член 101, параграф 1 от Процедурния правилник и в случаите, в които е установил недостатъчно излагане на мотивите, поради които националната юрисдикция е отправила преюдициално запитване (решение от 21 януари 2003 г., *Bacardi-Martini и Cellier des Dauphins*, C-318/00, EU:C:2003:41).

От гореизложеното може да бъдат направени няколко извода. На първо място, приложението на този механизъм, както видяхме, зависи от преценката на Съда на ЕС. Второ, искането за допълнителна информация или разяснения дава възможност да се поправят само някои процесуални предпоставки за допустимост, но не всички (като например липсата на юрисдикционно качество, заобикалянето на член 263 ДФЕС и т.н.). Трето, механизъмът на член 101, параграф 1 невинаги и не автоматично води до поправяне на допуснатите пропуски. Четвърто, в случаите, в които отправеното искане за разяснения не е довело до търсения резултат, се получава ненужно удължаване на производството, като се има предвид и че Съдът трябва да даде възможност на останалите страни да актуализират становищата си в съответствие с дадената допълнителна информация или разяснение от националния съд било в писмената, било в устната фаза на производството. Не трябва да се забравя и че искането по член 101, параграф 1 е искане за допълнителна информация или разяснения, а не за пренаписване на преюдициалното запитване. В противен случай то би рискувало да се превърне в своеобразно самосезиране от страна на Съда на ЕС. Тези съображения обясняват в голяма степен и причините, поради които Съдът на ЕС прибегва избирателно към механизма, предвиден в член 101, параграф 1 от Процедурния му правилник.

## **6.8. Преформулиране на преюдициалните въпроси от Съда на ЕС**

Един от основните принципи, от които се ръководи Съдът на ЕС в контекста на производството по член 267 ДФЕС, се изразява в стремежа за постановяване на преюдициално заключение, което да е от полза за националната юрисдикция. Този принцип се превръща в истинска доктрина, характеризираща един от най-важните и основополагащи елементи на преюдициалното производство. **Доктрината на полезния отговор** присъства неизменно в съдебната практика на Съда на ЕС (решения от 28 ноември 2000 г., *Roquette Frères*, C-88/99, EU:C:2000:652, точка 18; от 21 юни 2007 г., *ROM-projecten*, C-158/06, EU:C:2007:370, точка 16; от 3 юли 2014 г., *Gross*, C-165/13, EU:C:2014:2042, точка 20) и е дълбоко залегнала в разбирането на Съда на ЕС за мисията, която му отрежда член 267

ДФЕС. В основата на тази доктрина стои разбирането, че Съдът на ЕС трябва да постанови преюдициално заключение, което да е от полза за решаване на делото, висящо пред националната юрисдикция.

Доктрината на полезния отговор обяснява в голяма степен подхода на Съда на ЕС към съдържанието на въпросите, които националните юрисдикции поставят в преюдициалните си запитвания. Следва да се има предвид, че понякога преюдициалните въпроси са неточни, непълни или несполучливо формулирани. Най-често става дума за неточно позоваване на приложимото право на Съюза. При такива хипотези и като се има предвид изискването за релевантност на поставените въпроси, често би се стигало до недопустимост на преюдициалните запитвания. В други случаи отправените преюдициални въпроси, макар и релевантни, са непълни, например пропускат да обхванат всички аспекти на приложимото към делото право на Съюза. Воден от разбирането, че Съдът на ЕС все пак трябва да постанови решение, което да бъде полезно на запитващата юрисдикция за решаване на висящия пред нея спор, той нерядко решава да измени въпросите, поставени от националния съд в преюдициалното му запитване. Съдът например може да реши да отговори общо, а не поотделно на всички поставени въпроси. Той може също така да размени поредността им или да обедини няколко от тях в един общ въпрос. Възможно е и Съдът да не отговори на някои от въпросите, ако отговорът му на предходния въпрос ги прави безпредметни.

Съдът може да пристъпи и към редакционно изменение на въпросите, ако счита, че начинът, по който са зададени, е неподходящ или несполучлив (решение от 21 юни 2007 г., ROM-projecten, C-158/06, EU:C:2007:370; определение от 5 октомври 2016 г., Лукойл Нефтохим Бургас, C-330/13, EU:C:2016:754, точки 29–31). Класически пример в това отношение са преюдициалните въпроси, които искат от Съда да отмени национална разпоредба поради противоречието ѝ с правото на ЕС. Подобни въпроси са често явление в практиката, тъй като въпросът за приложимостта на правото на ЕС нерядко възниква в контекста на евентуалното противоречие на националното право с правото на ЕС (вж. решение от 7 юли 1994 г., Lemaire, C-130/93, EU:C:1994:281; решение от 30 април 1998 г., Sodiprem и др., C-37/96 и C-38/96, EU:C:1998:179; решение от 12 юли 2001 г., Ordine degli Architetti и др., C-399/98, EU:C:2001:401). При все това обаче член 267 ДФЕС не оправомощава Съда на ЕС да отменя разпоредби от националното право поради противоречие с правото на ЕС, нито да ги обявява за неприложими.

Този проблем лесно се неутрализира чрез служебното преформулиране на преюдициалния въпрос във въпрос относно тълкуването на съответната норма от правото на Съюза. В диспозитива на решението си Съдът ще постанови, че дадена норма от правото на ЕС трябва да бъде тълкувана в смисъл, че тя (не) се противопоставя на (или допуска) въпросната националноправна норма. С тази формулировка Съдът не прекрачва границите на компетентността си, като едновременно с това дава ясен и поле-

зен отговор на националната юрисдикция относно съвместимостта на националното право с правото на Съюза.

Извън тази хипотеза преформулирането на преюдициалния въпрос може да бъде във връзка с приложимото право на Съюза или с приложимото национално право, както е и възможно да се състои в преформулиране на преюдициално тълкувателно запитване в запитване относно валидността или обратно.

### ***6.8.1. Преформулиране във връзка с приложимото право на ЕС***

Най-често преформулирането на преюдициалните въпроси засяга приложимото право на ЕС. Съдът на ЕС например може да добави към преюдициалния въпрос онези разпоредби от правото на Съюза, приложими към фактите по делото, които не са изрично упоменати в преюдициалното запитване.

#### **Решение от 15 октомври 2015 г., Биовет, С-306/14, EU:С:2015:689**

16. С първия и втория си въпрос, които е уместно да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция пита по същество дали член 27, параграф 2, буква г) от Директива 92/83 трябва да се тълкува в смисъл, че когато държава членка приема правна уредба за прилагане на предвиденото в тази разпоредба освобождаване, то може да се приложи към етиловия алкохол, използван за почистване и/или дезинфекция на оборудване и помещения, служещи за производството на лекарства, и в случай че това е така, дали държавата членка може да изключи от обхвата на това освобождаване етиловия алкохол, използван за почистване или дезинфекция.

17. В самото начало следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда, в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда той трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени (вж. решение *Brasserie Bouquet*, С-285/14, EU:С:2015:353, точка 15). Формалното посочване от национална юрисдикция в преюдициален въпрос на някои разпоредби от правото на Съюза не е пречка Съдът да даде на тази юрисдикция всички насоки за тълкуване, които може да бъдат полезни за решаване на делото, с което е сезирана, независимо дали ги е посочила във въпросите си. В това отношение Съдът е длъжен да изведе от цялата информация, предоставена от националния съд, и по-специално от мотивите на акта за преюдициално запитване разпоредбите от правото на Съюза, които изискват тълкуване предвид предмета на спора (вж. решение *Essent Energie Productie*, С-91/13, EU:С:2014:2206, точка 36).

18. Доколкото от акта за преюдициално запитване следва, че Биовет иска възстановяване на платения от него акциз за етиловия алкохол, използван за почистване или дезинфекция на съоръженията и помещенията в рамките на дейността му за производство на лекарства, следва да се прецени дали положение като това в главното производство попада в приложното поле на член 27, параграф 1, буква г) от Директива 92/83. В такъв случай действително този алкохол задължително би трябвало да бъде освободен от облагане с акциз по силата на тази разпоредба, поради което не би било необходимо да се проверява дали член 27, параграф 2, буква г) от тази директива е приложим в такъв случай.

Към това Съдът на ЕС изрично добавя, че:

„Всъщност задача на Съда е да тълкува всички разпоредби на правото на Съюза, които са необходими на националните юрисдикции, за да се произнасят по споровете, с които са сезирани, дори тези разпоредби да не са изрично посочени във въпросите, отправени от тези юрисдикции до Съда“ (решение от 8 март 2007 г., Campina, C-45/06, EU:C:2007:154, точка 31; решение от 14 октомври 2010 г., Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, точка 39 и цитираната практика).

От запитванията, отправени от български юрисдикции, подобно допълване на разпоредбите от правото на ЕС, които следва да бъдат тълкувани, е направено в рамките на решения от 15 октомври 2015 г., Биовет, C-306/14, EU:C:2015:689, точка 17; от 7 март 2013 г., Ефир, C-19/12, EU:C:2013:148, точки 26–27, и от 4 октомври 2012 г., Бянков, C-249/11, EU:C:2012:608, точки 58 и 66.

Нещо повече, Съдът може по свой собствен почин да отговори на въпрос, който въобще не е бил зададен от националната юрисдикция в отправеното от нея преюдициално запитване. Разбира се, допускайки подобна намеса, Съдът на ЕС следва да бъде изключително внимателен, за да не наруши разделението на функциите си с тези на националната юрисдикция и *de facto* да се самосезира. От друга страна, подобно преформулиране би могло да лиши заинтересованите страни по член 23 от Статута на Съда на ЕС да вземат отношение по така възникналия преюдициален въпрос (решение от 29 април 2004 г., Weigel, C-387/01, EU:C:2004:256). Ето защо тази хипотеза следва да бъде прилагана единствено в случаите, в които е напълно ясно, че националната юрисдикция не е отправила дадения въпрос поради очевиден пропуск, като Съдът на ЕС използва наличните процесуални възможности (например да покани страните да представят допълнително писмено становище или да ги изслуша по въпроса по време на устните състезания), за да даде на страните възможност да вземат отношение по въпроса, който той възнамерява да повдигне в рамките на правомощието си да преформулира преюдициалните въпроси, отправени от националната юрисдикция.

### **6.8.2. Преформулиране във връзка с националното право**

Докато компетентността на Съда на ЕС да преформулира преюдициален въпрос във връзка с приложимото право на ЕС е донякъде оправдана, то преформулирането му поради неправилното тълкуване или позоваване на националното право, приложимо към фактите по делото, е далеч по-проблематично. В решение от 28 ноември 2000 г., Roquette Frères, C-88/99, EU:C:2000:652, Съдът на ЕС решава да преформулира преюдициалните въпроси, тъй като смята, че приложимата националноправна норма е погрешно тълкувана от националния съд. Съдът на ЕС се основава на текста на въпросната разпоредба, както и на становището на френското правителство, според което френският Касационен съд в постоянната си практика я тълкува другояче. На базата на тези съждения Съдът преформулира отправения преюдициален въпрос, като заменя значението,

което влага националният съд във въпросната национална разпоредба, със значението, което Съдът на ЕС смята за правилно.

Подобен поход обаче трудно може да бъде подкрепен, тъй като засяга компетентността на националния съд, доколкото Съдът на ЕС не е компетентен да тълкува националното право. Това не означава, че Съдът на ЕС е длъжен да бездейства в случаите, в които има сериозни основания да смята, че националният съд е допуснал грешка при посочване или интерпретиране на приложимото национално право. Ако от материалите по делото е видно, че националният съд погрешно е посочил разпоредба от националното право, която в случая не се прилага, Съдът на ЕС може сам да преформулира преюдициалния въпрос в тази му част (решение от 8 септември 2011 г., *Paint Graphos*, C-78/08 – C-80/08, EU:C:2011:550). Разбира се, търсеният резултат би могло да бъде постигнат по-добре чрез искане на допълнителни разяснения от националната юрисдикция съгласно член 101, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда на ЕС.

### ***6.8.3. Преформулиране на преюдициално тълкувателно запитване в преюдициално запитване относно валидността на акт на ЕС и обратно***

Преюдициалните запитвания биват два вида – относно тълкуването на определена норма от правото на ЕС или относно валидността на акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза. Разграничаването между тези два вида преюдициално запитване е важно, тъй като с него са свързани редица правни последици. Ето защо националната юрисдикция следва внимателно да формулира преюдициалните си въпроси до Съда на ЕС с оглед на това дали те се отнасят до тълкуването на правото на Съюза или до валидността му.

Практиката на Съда на ЕС познава случаи, в които Съдът по собствена инициатива преформулира преюдициален въпрос относно тълкуването на норма от правото на Съюза във въпрос относно валидността ѝ. В такива хипотези обаче, като се има предвид опасността от самосезиране и от евентуално лишаване на страните по член 23 от Статута да вземат отношение по така повдигнатия въпрос за валидност, във всички случаи, в които Съдът на ЕС възнамерява да преформулира преюдициален тълкувателен въпрос във въпрос относно валидността или да добави такъв допълнителен преюдициален въпрос, той трябва първо да се увери, че националната юрисдикция в действителност поставя под съмнение валидността на този акт – факт, който трябва да следва ясно и недвусмислено от мотивите на преюдициалното запитване. Второ, преди да пристъпи към подобно преформулиране, Съдът на ЕС трябва изрично да предостави възможност на страните по член 23 от Статута да представят становища – било в писмената или в устната фаза на производството.

Примери за подобна практика са решенията от 1 декември 1965 г., *Schwarze*, 16/65, EU:C:1965:117; от 7 септември 1999 г., *De Haan*,

C-61/98, EU:C:1999:393, и от 6 април 2000 г., Polo/Lauren, C-383/98, EU:C:2000:193, точка 23.

Практиката познава също така и случаи на преформулиране на преюдициален въпрос относно валидността на акт на ЕС в преюдициален тълкувателен въпрос. В дело Krüger, C-334/95, решение от 17 юли 1997 г., EU:C:1997:378, отправеният преюдициален въпрос засяга валидността на регламент поради твърдяно противоречие с ДЕО (сега ДФЕС). При отправянето на този въпрос обаче националният съд изхожда от тълкуване на разпоредбите на регламента по начин, който Съдът намира за погрешен. Тъй като съмненията, които са се появили у националния съд относно валидността на регламента, са били породени именно от погрешното му тълкуване, Съдът на ЕС заключава, че преюдициалният му въпрос относно валидността на този акт е станал безпредметен.

### **6.9. Спиране и прекратяване на производството**

Съдът на ЕС може да спре производството за постановяване на преюдициално заключение в случаите, в които пред него е висящо друго сходно дело в по-напреднала фаза и решението по което е от значение за преюдициалното му заключение по спряното производство. Такова спиране може да бъде мотивирано и от сходно дело, висящо пред Общия съд, особено що се отнася до валидността на акт или разпоредба от правото на ЕС. В практиката спирането на производството често е неформален акт, който се изразява в *de facto* непредприемане на действия по движение на делото. Възможно е също така производството да бъде формално спряно по реда на член 54, трета алинея от Статута и член 55 от Процедурния правилник на Съда на ЕС.

Производството за постановяване на преюдициално заключение може да бъде прекратено в резултат от определени процесуални действия на страните по главното дело пред националния съд, отправил преюдициалното запитване, или поради настъпването на определени правно релевантни събития. Ако тези действия или събития водят до прекратяване на главното дело пред националния съд, то повлича след себе си и прекратяването на производството за постановяване на преюдициално заключение пред Съда на ЕС.

Възможно е обаче да настъпят и събития, които да доведат до прекратяване на производството за постановяване на преюдициално заключение, без страните да са предприели процесуални действия пред националния съд. Такива са случаите, в които актът или разпоредбата от правото на ЕС, чието тълкуване се иска или чиято валидност се поставя под въпрос в преюдициалното запитване, са междувременно отменени от Съда на ЕС (решение от 5 октомври 2000 г., Imperial Tobacco и др., C-74/99, EU:C:2000:547) или съответно от Общия съд, или са оттеглени от институцията, която ги е приела, след постъпването на преюдициалното запитване. Разбира се, отмяната трябва да има обратно действие. В противен случай те остават приложимо право в главното производство.

## **6.10. Бързо преюдициално производство**

По искане на запитващата юрисдикция или по изключение служебно след изслушване на съдията докладчик и генералния адвокат председателят на Съда може да реши преюдициалното запитване да бъде гледано по реда на бързото производство, когато естеството на делото изисква то да бъде разгледано в кратки срокове (член 105 от Процедурния правилник на Съда на ЕС). Подобни искания, направени от страна по делото, са недопустими.

Разглеждането на преюдициалното запитване по реда на бързото производство не предполага много по-различна процедура от нормалната, а прилагането на по-кратки срокове както за страните, така и за самия Съд. Така в момента на вземане на решение за гледане на преюдициалното запитване по бързата процедура председателят определя веднага датата на устните състезания и срока (който не може да бъде по-кратък от 15 дни) за представяне на писмено становище от страните и заинтересованите лица. Тези процесуални особености позволяват на Съда да се произнесе по реда на бързото преюдициално производство в рамките на 3–6 месеца.

Доколкото това производство налага съществени ограничения за всички участници в производството, и по-специално за държавите членки и страните, които трябва да представят писмено или устно становище в много по-кратки от обичайните срокове, разглеждането по реда на посоченото производство трябва да бъде поискано само ако са налице особени обстоятелства, които оправдават необходимостта Съдът да се произнесе бързо по отправените въпроси (определение на председателя на Съда от 15 юли 2010 г., *Purrucker*, C-296/10, EU:C:2010:446, точка 7). За да може Съдът своевременно да реши дали следва да приложи бързото, или спешното преюдициално производство, в искането трябва точно да се посочат правните и фактическите обстоятелства, които установяват неотложността, и по-специално рисковете, които биха възникнали, ако запитването се разгледа по реда на обичайната процедура. Доколкото е възможно, запитващата юрисдикция трябва също да изложи накратко своето становище за отговора, който следва да се даде на поставените въпроси, а самият акт за преюдициално запитване следва да бъде кратък. Всъщност това улеснява страните по главното производство и другите заинтересовани субекти, които участват в производството, да вземат становище и така допринася за бързината на производството. В Препоръките към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания е посочено, че искането за разглеждане по реда на бързото производство трябва да бъде направено изрично, за да може Секретариатът незабавно да установи, че се налага преписката да бъде обработена по специален начин. За тази цел запитващата юрисдикция трябва да уточни на видно място в акта за преюдициално запитване (например на заглавната страница или в съпроводителното писмо), че желае прилагането на разпоредбите на член 105 от Процедурния правилник на Съда на ЕС.

Всяко преюдициално запитване, независимо до коя област от правото на ЕС се отнася, може да бъде гледано по реда на бързото преюдициално производство, стига да е налице изключителна спешност.

Обстоятелства, които могат да обосноват нуждата от разглеждане на преюдициалното запитване по реда на бързото производство, са например:

- когато несигурността относно валидността на мярка от правото на ЕС би засегнала финансовата стабилност в Евророната (определение на председателя на Съда от 4 октомври 2012 г., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:620, точка 7);

- при риск от нарушаване на правото на семеен живот на страните (определение на председателя на Съда от 17 април 2008 г., Metock и др., C-127/08, EU:C:2008:235, точка 16, според което експулсирането, съответно отказаното право на пребиваване и право на работа на граждани на трети страни, сключили брак с граждани на Съюза, налагат незабавно произнасяне по отправеното преюдициално запитване);

- при преценка на законосъобразността на задържането на лица (определение на председателя на Съда от 1 март 2010 г., E и F, C-550/09, EU:C:2010:103, точки 13–14; определение на председателя на Съда от 20 април 2010 г., Melki и Abdeli, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:206, точки 13–14). Всъщност подобно основание произтича директно от член 267, четвърта алинея ДФЕС и може да обоснове гледането на преюдициалното производство както по реда на бързото, така и по реда на спешното производство (вж. 6.11). Доколкото условията за прилагането на спешното производство са по-стриктни (вж. 6.11), ако те не са изпълнени, Съдът на ЕС би приложил в разглежданата хипотеза бързото производство. Тук следва да се направи уточнението, че ако решението по преюдициалното запитване няма пряко отношение към освобождаването на задържаното лице, самият факт, че то е лишено от свобода, не може да оправдае прилагането на бързото или дори на спешното производство (определение на председателя на Съда от 15 юли 2010 г., Kita, C-264/10, EU:C:2010:445, точка 9);

- фактът, че засегнатото лице (дете) няма валиден документ за самоличност и пребивава в държава членка, на която не е гражданин (определение на председателя на Съда от 3 юли 2015 г., Гогова, C-215/15, EU:C:2015:466).

Обстоятелствата, които не обосновават нуждата от разглеждане на преюдициалното запитване по реда на спешното производство, са следните:

- обстоятелството, че голям брой правни субекти ще бъдат потенциално засегнати от решението, което трябва да постанови националната юрисдикция (определения на председателя на Съда от 16 март 2010 г., Affatato, C-3/10, EU:C:2010:144; от 1 октомври 2010 г., NS, C-411/10, EU:C:2010:575; от 31 януари 2011 г., Micșă, C-573/10, EU:C:2011:39; 8 март 2012 г., P, C-6/12, EU:C:2012:135);

- обстоятелството, че националният съд разполага с конкретен кратък срок, за да реши висящото пред него дело (определение на председателя на Съда от 3 април 2007 г., *Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București*, C-33/07, EU:C:2007:210, в същото време аргумент за противното може да бъде изведен от определение на председателя на Съда от 1 октомври 2010 г., *NS*, C-411/10, EU:C:2010:575, точка 8);

- обстоятелството, че една от страните по главното производство има интерес от бързо решаване на въпросите относно правата, които може да черпи от правото на ЕС (определения на председателя на Съда от 7 май 2004 г., *Alliance for Natural Health* и др., C-154/04 и C-155/04, EU:C:2004:848, точка 8; от 31 януари 2011 г., *Micșă*, C-573/10, EU:C:2011:39, точка 10);

- евентуалната финансова загуба, която би претърпяла страна по делото (определения на председателя на Съда от 8 юни 2005 г., *Richert*, C-81/04, EU:C:2005:367; от 3 юли 2008 г., *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2008:385, точка 9; от 16 март 2010 г., *Vino*, C-20/10, EU:C:2010:145, точка 10);

- наличието на икономически интереси (определение на председателя на Съда от 19 октомври 2009 г., *Accor*, C-310/09, EU:C:2009:638, точка 10);

- наличието на противоречива практика (определение на председателя на Съда от 28 юни 2013 г., *Altmann* и др., C-140/13, EU:C:2013:444, точка 13);

- продължителността на наказателноправното производство пред националната юрисдикция (определение на председателя на Съда от 29 септември 2008 г., *Pontini* и др., C-375/08, EU:C:2008:528, точка 10).

В немалък брой дела председателят на Съда на ЕС отхвърля молбата за разглеждане на преюдициалното запитване по реда на бързото производство, когато националната юрисдикция не предоставя достатъчно мотиви, подкрепящи искането, или когато тя се ограничава до това да препрати към аргументите на страните в главното производство, без обаче да направи собствена преценка на наличието на изключителна спешност (определения на председателя на Съда от 15 ноември 2005 г., *Laval un Partneri*, C-341/05, EU:C:2005:687, точки 8–9; и от 29 ноември 2010 г., *Križan* и др., C-416/10, EU:C:2010:720, точки 10–11).

Когато националната юрисдикция отправи искане едновременно за разглеждане на преюдициалното запитване по реда на бързото и на спешното производство, председателят ще прецени на първо място наличието на условията за прилагане на правилата за спешното производство (определение на председателя на Съда от 24 октомври 2013 г., *Gielen* и др., C-369/13, EU:C:2013:708, точки 8–9).

### 6.11. Спешно преюдициално производство

По искане на запитващата юрисдикция или по изключение служебно преюдициално запитване, което повдига един или няколко въпроса, отнасящи се до областите **по част трета, дял V ДФЕС („Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“)**, може да се разгледа по реда на спешното производство в отклонение от разпоредбите на Статута и Процедурния правилник на ЕС (член 23а от Статута на Съда на ЕС, членове 107–114 от Процедурния правилник на Съда на ЕС).

Три важни процесуални особености отличават това производство от обикновеното и от бързото преюдициално производство:

- единствено страните в главното дело, държавата членка на запитващата юрисдикция, Комисията и институцията, чийто акт е предмет на тълкуване или преценка за валидност, могат да участват в писмената фаза на производството, ако такава се провежда. Останалите заинтересовани субекти по член 23 от Статута на Съда на ЕС могат да участват само в устната фаза на производството;
- възможно е писмената фаза на производството да бъде изцяло пропусната;
- всички съобщения по делото, вътрешни и със страните, са преимуществено електронни.

Искането на националната юрисдикция за прилагане на това производство трябва да съдържа правните и фактическите обстоятелства, които установяват неотложността и обосновават допускането на спешното производство, като посочва, доколкото е възможно, предлагания отговор на преюдициалните въпроси (член 107, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда на ЕС). В Препоръките към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания е посочено, че искането за разглеждане по реда на спешното производство (както и на бързото) трябва във всеки случай да бъде направено изрично, за да може Секретариатът незабавно да установи, че се налага преписката да бъде обработена по специален начин. За тази цел запитващата юрисдикция трябва да уточни на видно място в акта за преюдициално запитване (например на заглавната страница или в съпроводителното писмо), че желае прилагането на разпоредбите на член 107 от Процедурния правилник на Съда на ЕС.

Докато решението за прилагането или не на спешното производство зависи от спецификите на конкретното дело, в Препоръките на Съда на ЕС към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (точка 32) все пак изпъкват два вида обстоятелства, при наличието на които искането за разглеждане на делото по реда на спешното преюдициално производство вероятно ще бъде уважено:

- в случая, посочен в член 267, четвърта алинея ДФЕС, а именно при задържане или лишаване от свобода на дадено лице, когато отговорът на поставения въпрос е решаващ за преценката на правното положение на

това лице (решение от 12 август 2008 г., Santesteban Goicoechea, C-296/08 PPU, EU:C:2008:457; решение от 1 декември 2008 г., Leymann и Pustovarov, C-388/08 PPU, EU:C:2008:669; решение от 30 ноември 2009 г., Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741; решение от 5 юни 2014 г., Махди, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320; решение от 28 юли 2016 г., JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, решение от 15 февруари 2016 г., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84; решение от 27 октомври 2016 г., Милев, C-439/16 PPU, EU:C:2016:818);

- спор за родителски права или за отглеждането на малки деца, когато компетентността на сезирания съгласно правото на Съюза съд зависи от отговора на преюдициалния въпрос (вж. напр. решение от 11 юли 2008 г., Rinau, C-195/08 PPU, EU:C:2008:406, решение от 23 декември 2009 г., Detiček, C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, решение от 1 юли 2010 г., Povse, C-211/10 PPU, EU:C:2010:400, решение от 5 октомври 2010 г., McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, решение от 22 декември 2010 г., Aguirre Zarraga, C-491/10 PPU, EU:C:2010:828, решение от 22 декември 2010 г., Mercredi, C-497/10 PPU, EU:C:2010:829; решение от 9 октомври 2014 г., Carl Gendreau, C-376/14 PPU, EU:C:2014:2268; решение от 9 януари 2015 г., Bradbrooke, C-498/14 PPU, EU:C:2015:3; решение от 19 ноември 2015 г., P, C-455/15 PPU, EU:C:2015:763).

Към изложените по-горе обстоятелства може да се добавят съгласно практиката на Съда на ЕС и тези, свързани със съществуването на реален риск за жалбоподателите в главното производство от нечовешко или унижително третиране (решение от 7 март 2017 г., X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173)

Друга специфика, характерна за спешното производство, се отнася до случаите, в които преюдициалното запитване касае административно или съдебно производство, проведено в държава членка, различна от тази, към която принадлежи запитващата юрисдикция (например преюдициални запитвания за тълкуване на регламентите в областта на съдебното сътрудничество по граждански и наказателни дела). Съдът може изрично да прикани тази държава членка да представи всички необходими уточнения писмено или в съдебното заседание за изслушване на устните състезания (член 109, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда на ЕС).

Продължителността на спешното преюдициално производство е средно 66 дни.

## **6.12. Задължение за информиране на Съда на ЕС при промяна в развитието на главното производство**

Независимо че по принцип Съдът на ЕС остава сезиран с преюдициалното запитване, докато то не бъде оттеглено, все пак не трябва да се забравя, че ролята на Съда в преюдициалното производство е да подпомага ефективното правораздаване в държавите членки, а не да формулира консултативни становища по общи или хипотетични въпроси. Тъй като преюдициалното производство предполага пред запитващата юрисдикция

действително да има висящо дело, тя трябва да уведоми Съда за всяко процесуално събитие, което би могло да се отрази на сезирането на самия него, и по-специално за всяко оттегляне на иска или жалбата, доброволно уреждане на спора или друго събитие, което води до прекратяване на главното производство (точка 24 от Препоръките към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания).

Когато в хода на производството за постановяване на преюдициално заключение възникнат или се установят факти и обстоятелства, от значение за делото, които не са били известни на националния съд и съответно не са отразени в преюдициалното му запитване, националният съд трябва незабавно да уведоми Съда на ЕС, като евентуално допълни, измени или оттегли преюдициалното си запитване (вж. 6.13).

Задължението за уведомяване на Съда на ЕС е нормативно закрепено в рамките на НПК с въвеждането на член 488, алинея 3, според която „съдът може да възобнови производството по делото и преди получаването на съдебния акт по преюдициалното производство, ако е необходимо провеждане на процесуални действия като единствена възможност за събиране и запазване на доказателства. При установяване на нови факти, от значение за преюдициалното запитване, съдът незабавно уведомява Съда на Европейския съюз“.

### 6.13. Допълване, изменение или оттегляне на запитването

Както видяхме в 6.12, спирането на производството пред националния съд вследствие на отправено преюдициално запитване до Съда на ЕС не може да изключи настъпването на събития, които, без да водят до прекратяване на производството, засягат предмета на делото и може да окажат влияние върху отправеното вече преюдициално запитване. Както беше посочено, националният съд следва да изложи както фактическата, така и правната обстановка по делото в определението си за отправяне на преюдициално запитване. Така установената фактическа и националноправна обстановка обвързва Съда на ЕС. Евентуална настъпила промяна може следователно да обезсмисли отправеното вече преюдициално запитване или, макар и нуждата за отправяне на преюдициално запитване да остане, поставените преюдициални въпроси да не са вече актуални.

В тези случаи се налага националната юрисдикция да предприеме незабавно процесуални действия за изясняване на правната и фактическата обстановка по делото. Ако прецени, че вече отправеното преюдициално запитване не отговаря на променената фактическа или правна обстановка по делото и че въпреки това той все още има нужда от преюдициално заключение, за да постанови решението си по висящото пред него дело, националният съд следва да **преформулира, допълни или оттегли част от преюдициалното си запитване**. В този смисъл говорим за **изменение** на преюдициалното запитване. Съдът на ЕС подчертава във връзка с това, че ако националната юрисдикция „с оглед на развитието на делото прецени, че ѝ е необходимо допълнително тълкуване на правото на ЕС, тя може от-

ново да сезира Съда на ЕС“ (решение от 23 октомври 1997 г., Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, точка 79; решение от 12 февруари 2004 г., Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, точка 29). В тези случаи националният съд следва с определение да преформулира (някои от) отправените преюдициални въпроси, да ги допълни или да добави нови (решение от 9 ноември 1995 г., Atlanta Fruchthandelsgesellschaft и др. (I), C-465/93, EU:C:1995:369, точки 10–12; решение от 9 ноември 1995 г., Atlanta Fruchthandelsgesellschaft и др. (II), C-466/93, EU:C:1995:370), или пък да оттегли някои от тях, като изложи новата фактическа обстановка по делото, с какво тя го е накарала да измени преюдициалното си запитване, както и новата правна обстановка според случая и причините, които са го довели до преосмислянето ѝ. Ако националната юрисдикция сметне, че е най-добре да замени всички преюдициални въпроси с нови, тя следва да оттегли преюдициалното си запитване и да отправи ново.

Това определение следва да бъде незабавно съобщено на Съда на ЕС, който в зависимост от стадия на вече образуваното производство за постановяване на преюдициално заключение може или да го прекрати и да образува ново производство по така измененото преюдициално запитване, или да съедини вече образуваното дело с новопостъпилото изменено преюдициално запитване, или в случаите на добавяне на нови преюдициални въпроси към вече отправените да води успоредно отделни производства по всяко от запитванията и да се произнесе с отделни преюдициални заключения. Пример в това отношение са двете преюдициални запитвания, отправени от СГС в рамките на едно и също производство (решение от 8 ноември 2016 г., Огнянов, C-554/14, EU:C:2016:835, и решение от 5 юли 2016 г., Огнянов, C-614/14, EU:C:2016:514).

Възможно е също така междувременно, докато е висящо преюдициалното запитване, Съдът на ЕС да постанови решение по друго дело, което потенциално да дава отговор на поставените преюдициални въпроси. В тези случаи от съображения за процесуална икономия Съдът ще уведоми запитващата юрисдикция, че междувременно е постановил решение, което може да ѝ бъде полезно за решаване на главното дело. Едновременно с това той ще я покани да прецени дали това решение дава отговор на отправените от нея въпроси и дали в зависимост от това оттегля, поддържа или желае да внесе изменения в преюдициалното си запитване. Практиката съдържа множество примери в това отношение. Така например в дело VB Pénzügyi Lízing, C-137/08, решение от 9 ноември 2010 г., EU:C:2010:659, запитващата юрисдикция решава да оттегли два от трите си преюдициални въпроса, тъй като преценява, че на тях Съдът междувременно дава отговор в решението си по друго дело. Едновременно с това обаче тя поддържа третия си преюдициален въпрос, към който прибавя нови три.

В хипотезата обаче, в която настъпилите промени в главното производство водят до неговото прекратяване, висящото пред Съда на ЕС преюдициално производство се обезсмисля. Националната юрисдикция следва да

уведоми Съда във възможно най-кратък срок за всяко процесуално събитие, което води до прекратяването на производството. Такива събития могат да бъдат оттеглянето/отказ от иска/жалбата на ищеца по главното дело (решение от 9 декември 2010 г., Fluxys, C-241/09, EU:C:2010:753); изпълнение на спорната престация (решение от 12 март 1998 г., Djabali, C-314/96, EU:C:1998:104, точки 20–21; решение от 20 януари 2005 г., García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, точки 29–30); постигането на съдебна спогодба, с която страните уреждат спорните помежду си въпроси, която е утвърдена от съда; смъртта на ищеца или жалбоподателя – в случаите, в които предмет на делото е било негово лично право, което е несъвместимо с процесуалното приемство, или сливането на ищеца и ответника в един и същ правен субект. Най-сетне, междуременно може да настъпят промени в приложимото национално право, които водят до отпадане на предмета на главното дело – например оттеглянето на оспорения пред националния съд административен акт или отмяната с обратна сила на приложима национална разпоредба.

В тези хипотези, предвид отпадането на предмета на главното производство, националният съд следва да оттегли запитването си (решения от 9 март 1978 г., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, точка 10; от 7 декември 1995 г., Spano и др., C-472/93, EU:C:1995:421, точка 16, определение на председателя на Съда от 14 декември 2005 г., mdm Versandservice, C-352/04, EU:C:2005:765).

#### **6.14. Заключение на генерален адвокат**

Генералните адвокати не се произнасят със заключение по всички дела, които постъпват в Съда на ЕС. Това се отнася и до производствата по член 267 ДФЕС. Общото събрание на Съда взема решение дали е необходимо генералният адвокат да даде заключение по дадено дело, като се отчитат сложността на въпросите, които се поставят, и обществената им значимост.

В делата, в които Съдът реши, че генералният адвокат следва да представи заключение, датата на заключението обикновено се обявява от самия генерален адвокат в присъствието на страните в края на откритото съдебно заседание, ако такова се провежда, или се съобщава по-късно на страните. Генералният адвокат произнася заключението си в открито съдебно заседание с призоваване на страните, с което се слага край на устната фаза на производството. Заключение на генералния адвокат се публикува и се съобщава писмено на страните.

Страните нямат право да представят становища по заключението на генералния адвокат (определение от 4 февруари 2000 г., Emesa Sugar, C-17/98, EU:C:2000:69).

Съдът не е обвързан от заключението на генералния адвокат и може да постанови решение в обратен смисъл на представеното заключение.

### **6.15. Постановяване на решението**

В член 87 от Процедурния правилник на Съда на ЕС се посочва какви са необходимите елементи на решението на Съда на ЕС. Като цяло решението се състои от три части: встъпителна (тук се посочват фактите, относимото национално право и право на ЕС, както и развитието на производството), мотиви и диспозитив.

Преюдициалното заключение се подготвя на езика на производството. То се обявява в открито съдебно заседание с призоваване на страните. Единствената автентична езикова версия е тази, която е на езика на производството (тя обикновено се превежда на останалите официални езици на ЕС). Заверен препис от решението се връчва на страните. Съгласно член 92 от Процедурния правилник на Съда на ЕС информация (дата и диспозитив) за всички решения по преюдициални запитвания се публикува и в *Официален вестник на ЕС*.

### **6.16. Произнасяне с мотивирано определение**

Съгласно член 53, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда на ЕС последният може да се произнесе с мотивирано определение при липса на компетентност или когато преюдициалното запитване е явно недопустимо. Решение за произнасяне по този ред може да бъде взето по всяко време в рамките на производството след изслушване на генералния адвокат.

Освен това съгласно член 99 от Процедурния правилник Съдът се произнася с мотивирано определение в рамките на преюдициалното производство в три хипотези.

На първо място, когато определен преюдициален въпрос е идентичен с въпрос, по който Съдът вече се е произнесъл, Съдът приема мотивирано определение, с което препраща към предходното съдебно решение или съответната съдебна практика. В диспозитива на определението Съдът при всички случаи дава отговор по същество на отправените преюдициални въпроси, като в повечето случаи цитира диспозитива на предходното си решение (вж. напр. определения от 19 септември 2000 г., *Vicak*, C-89/00, EU:C:2000:472; от 5 октомври 2000 г., *Schacht e. a.*, C-3/98, EU:C:2000:540; от 15 декември 2000 г., *Peroni*, C-86/98, EU:C:2000:708; от 3 юли 2001 г., *SIG*, C-241/99, EU:C:2001:371; от 15 декември 2011 г., *INNO*, C-126/11, EU:C:2011:851; от 9 декември 2011 г., *Connoisseur Belgium*, C-69/11, EU:C:2011:825).

На второ място, в случаите, в които отговорът на преюдициалното запитване произтича недвусмислено от съдебната практика, Съдът също се произнася с мотивирано определение (вж. напр. определения от 2 май 2001 г., *OGT Fruchthandelsgesellschaft*, C-307/99, EU:C:2001:228; от 12 юли 2001 г., *Welthgrove*, C-102/00, EU:C:2001:416; от 28 октомври 2010 г., *Canon*, C-449/09, EU:C:2010:651; от 1 март 2012 г., *Star Coaches*, C-220/11, EU:C:2012:120; от 14 юни 2017 г., *Илиев*, C-67/17,

EU:C:2017:459). Тази хипотеза визира случаите, в които, макар и идентичен въпрос да не е бил отправян до Съда, отговорът му може да се извлече недвусмислено от съдебната практика.

Трето, Съдът на ЕС се произнася с мотивирано определение и когато отговорът на поставения преюдициален въпрос не поражда никакво съмнение (вж. напр. определения от 20 октомври 2000 г., Vogler, C-242/99, EU:C:2000:582; от 5 април 2001 г., Gaillard, C-518/99, EU:C:2001:209; от 18 ноември 2011 г., Colapietro, C-519/10, EU:C:2011:758).

### **6.17. Тълкуване, допълване и поправяне на явни фактически грешки в преюдициалното заключение**

С оглед на особената природа на преюдициалното производство по член 267 ДФЕС, съгласно член 104 от Процедурния правилник на Съда на ЕС **исканията на страните за тълкуване и допълване на преюдициалното заключение са недопустими.**

Ако националният съд прецени, че преюдициалното заключение на Съда на ЕС не е напълно ясно или че не отговаря на част от поставените преюдициални въпроси, той може да поиска от Съда на ЕС да изясни значението на преюдициалното си заключение или да го допълни, като отправя **ново преюдициално запитване** по общия ред.

Що се отнася до поправянето на явна фактическа грешка, съгласно член 103 от Процедурния правилник на Съда на ЕС той може да я поправи служебно или по искане на някой от заинтересованите субекти по член 23 от Статута, представено в двуседмичен срок от обявяване на решението или връчване на определението. Съдът се произнася след изслушване на генералния адвокат. Оригиналът на определението, с което се разпорежда извършването на поправка, се прилага към оригинала на поправения съдебен акт. В полето на оригинала на поправения съдебен акт се прави отбелязване за това определение (за пример за поправка вж. определение от 5 октомври 2016 г., Лукойл Нефтохим Бургас, C-330/13, EU:C:2016:754).

## **7. Правна сила на преюдициалното заключение за тълкуване на норма от правото на ЕС**

Преюдициалното заключение на Съда на ЕС се ползва със сила на тълкуваното нещо. То не създава нови права и задължения, нито присъжда таква, а изяснява значението на съществуващи норми от правото на Съюза. По този начин заключението се вгражда в тълкуваната норма и става част от нея. Следователно тълкуването, постановено от Съда на ЕС, важи *erga omnes*. В този смисъл фактът, че преюдициалното тълкувателно заключение е постановено по друго дело, с нищо не променя неговата тълкувателна сила *erga omnes*.

Силата на тълкуваното нещо се изразява в забраната за националният съд да се отклонява от постановеното по делото преюдициално заключе-

ние на Съда на ЕС или да го замества със свое собствено тълкуване, различно от това, дадено от Съда на ЕС. Националният съд също така не може да поставя под съмнение допустимостта или правилността на преюдициалното заключение на Съда на ЕС.

Силата на тълкуваното нещо, с която се ползват преюдициалните заключения, е задължителна. **Преюдициалните заключения обвързват националният съд, отправил запитването** (решение от 24 юни 1969 г., *Milch-, Fett- und Eierkontor*, 29/68, EU:C:1969:27, точка 2; определение от 5 март 1986 г., *Wünsche*, 69/85, EU:C:1986:104, точка 13; решение от 5 октомври 2010 г., *Elchinov*, C-173/09, EU:C:2010:581, точка 29). Освен това **всички юрисдикции**, които ще се произнасят на по-късен етап по делото (например въззивната или касационната инстанция), предмет на запитването, са задължени да се съобразят с тълкуването, дадено в преюдициалното заключение по същото дело (решение от 3 февруари 1977 г., *Benedetti*, 52/76, EU:C:1977:16, точка 26). Задължителни са както диспозитивът, така и мотивите на решението (решение от 16 март 1978 г., *Bosch*, 135/77, EU:C:1978:75, точка 4).

Силата на тълкуваното нещо, с която се ползват преюдициалните заключения на Съда на ЕС, не изключва възможността за отправяне на ново преюдициално запитване в рамките на същото дело. Новото преюдициално запитване, отправено в рамките на същото дело било от националният съд, отправил първото запитване, било от по-горна съдебна инстанция, впоследствие сезирана по делото (решение от 13 ноември 2012 г., *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-35/11, EU:C:2012:707, точка 2), може да има за предмет разясняване на значението на вече постановеното преюдициално заключение или да поставя нов, различен от вече поставените преюдициални въпроси, или, най-сетне, да изтъква нови елементи, които са в състояние да доведат Съда на ЕС да постанови ново преюдициално заключение (решение от 11 юни 1987 г., X, 14/86, EU:C:1987:275, точка 12; определение от 30 юни 2016 г., *Sokoll-Seebacher и Naderhirn*, C-634/15, EU:C:2016:510, точка 19). Не е изключено с ново преюдициално запитване националният съд да прикани Съда на ЕС да преразгледа съдебната си практика. Тази възможност обаче с нищо не променя задължителната сила на тълкуваното нещо на преюдициалното решение на Съда на ЕС. Напротив, обстоятелството, че единствено Съдът на ЕС е компетентен да промени възприетото тълкуване посредством ново преюдициално запитване, показва *a fortiori*, че националните съдилища са обвързани с даденото до този момент тълкуване.

Несъобразяването със задължителната сила на преюдициалното заключение може да доведе до ангажиране на отговорността на държавата за неспазване на правото на ЕС по силата на членове 258–260 ДФЕС или до ангажиране на извъндоговорната отговорност на съответната държава членка за вреди (вж. 4.3).

## 7.1. Спрямо лицата

Както видяхме, преюдициалното заключение на Съда на ЕС има действие *erga omnes*. Два са основните аргументи в подкрепа на действието му *erga omnes*: първият е свързан с декларативната природа на тълкуването (решение от 16 януари 2014 г., Pohl, C-429/12, EU:C:2014:12, точка 30), а вторият – с целта за осигуряване на еднакво прилагане на правото на ЕС.

## 7.2. Във времето

Преюдициалните тълкувателни заключения на Съда на ЕС изясняват значението на съответната норма от правото на Съюза, предмет на запитването. Те се вграждат в тълкуваната норма и стават част от нея. Нещо повече, те се вграждат в нея не от момента на постановяването на преюдициалното заключение от Съда на ЕС, а от момента на влизането ѝ в сила. Това е така, защото тълкуването ѝ по принцип не създава нови права, нито налага нови задължения, а просто указва как тази правна норма е трябвало и трябва да бъде разбрана *ab initio*. Поради тази причина преюдициалните тълкувателни заключения на Съда на ЕС действат по правило *ex tunc*, считано от момента на влизане в сила на тълкуваната норма (вж. решения от 27 март 1980 г., Denkvit italiana, 61/79, EU:C:1980:100, точка 16; от 15 март 2005 г., Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, точка 66; от 10 януари 2006 г., Skov и Bilka, C-402/03, EU:C:2006:6, точка 50; от 6 март 2007 г., Meilicke и др., C-292/04, EU:C:2007:132, точка 34; от 12 февруари 2008 г., Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, точка 35).

Във връзка с това Съдът на ЕС подчертава, че:

### **Решение от 13 април 2010 г., Bressol и др., C-73/08, EU:C:2010:181**

90. В съответствие с постоянната съдебна практика тълкуването, което Съдът дава на норма от правото на Съюза при упражняване на компетентността си по член 267 ДФЕС, уточнява и изяснява – когато е необходимо – значението и приложното поле на тази норма, както тя трябва или е трябвало да се разбира и прилага от момента на нейното влизане в сила. Следователно, така разтълкувана, нормата може и трябва да се прилага от съда дори към правоотношения, възникнали и установени преди решението по искането за тълкуване, ако освен това са налице условията, които позволяват пред компетентните юрисдикции да се отнесе спор по прилагането на посочената норма.

Обратното действие на преюдициалните тълкувателни заключения на Съда на ЕС обаче невинаги е най-справедливото решение, особено по отношение на правата и задълженията, добросъвестно установени преди постановяването му. Поради това в изключителни случаи Съдът на ЕС може, при съблюдаване на принципите на правна сигурност, да ограничи действието във времето на своето тълкуване. Два основни критерия трябва да са налице, за да се пристъпи към подобно ограничаване на действието във времето, а именно: добросъвестност на заинтересованите среди и риск от сериозни смущения. По-конкретно, Съдът е прибегвал до такова разрешение, когато например е съществувал риск от тежки икономически последици, дължащи се преди всичко на големия брой правоотно-

шения, установени добросъвестно въз основа на считаната за валидно действаща правна уредба, и когато лицата и националните власти са били подтикнати към поведение, което не съответства на правото на Съюза поради обективна и значителна несигурност по отношение на приложното поле на разпоредбите на Съюза – несигурност, за която евентуално е допринесло поведението, възприето от други държави членки, или това на Комисията (решения от 3 юни 2010 г., Kalinchev, C-2/09, EU:C:2010:312, точка 50, и от 10 май 2012 г., FIM Santander Top 25 Euro Fi, C-338/11 – C-347/11, EU:C:2012:286, точка 59).

Отрицателните финансови последици за държава членка, които биха могли да настъпят в резултат на обратното действие на преюдициалното заключение на Съда на ЕС, не са сами по себе си достатъчно основание, за да бъде ограничено действието му *ratione temporis* (решения от 20 септември 2001 г., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458; от 3 юни 2010 г., Kalinchev, C-2/09, EU:C:2010:312; от 13 април 2010 г., Bressol и др., C-73/08, EU:C:2010:181, точка 92).

Единствено Съдът на ЕС е компетентен да въведе ограничения във времето на тълкувателното си заключение. Националните юрисдикции не са компетентни сами да ограничават действието *ratione temporis* на заключението на Съда (решение от 2 февруари 1988 г., Varra и др., 309/85, EU:C:1988:42, точка 13).

Тежестта да докаже наличието на необходимите предпоставки за евентуално ограничаване във времето на действието на преюдициалното заключение е върху страната, която е заинтересована от това (решение от 7 юли 2011 г., Nisipeanu, C-263/10, EU:C:2011:466, точки 34–38).

Тук е мястото да се разгледа една специфична хипотеза, в която националната юрисдикция на основание на получено тълкуване или самостоятелно установи противоречие на конкретни норми от националното право с правото на ЕС. При такива обстоятелства логично възниква въпросът за действието във времето на отмяната на противоречащите национални разпоредби. Всъщност при отмяната на разпоредби на националното право, за които е постановено, че са несъвместими с правото на Съюза, единствено Съдът на ЕС може по изключение и поради императивни съображения за правна сигурност временно да отложи последиците, изразяващи се в неприлагането на национално право, противоречащо на норма на правото на Съюза (решение от 8 септември 2010 г., Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, точки 66 и 67). Ако националните юрисдикции бяха оправомощени, дори и временно, да дадат предимство пред правото на Съюза на противоречащи му национални разпоредби, това би застрашило еднаквото прилагане на правото на Съюза.

От това правило има едно изключение, приложено до момента единствено в областта на защитата на околната среда. Съдът на ЕС приема, че може по изключение да се допусне – при наличието на императивно съображение, свързано със защитата на околната среда, и стига да са спазени определен брой условия – националната юрисдикция да реши да запа-

зи временно действието на национален акт, който противоречи на правото на ЕС (решение от 28 февруари 2012 г., *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, точка 58). В решението си от 28 юли 2016 г., *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, Съдът на ЕС се мотивира по следния начин:

**Решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603**

Когато националното право допуска това, националната юрисдикция може по изключение и според конкретния случай да ограничи във времето някои от последиците на решение, с което се обявява за незаконосъобразна разпоредба от националното право, приета в разрез с изискванията на Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, и в частност с тези по член 6, параграф 3 от нея, при условие че това ограничаване се налага поради императивно съображение, свързано с опазването на околната среда, и предвид конкретните обстоятелства по висящото пред тази юрисдикция дело. Това изключително правомощие обаче следва да се упражнява само когато са изпълнени всички условия, произтичащи от решение от 28 февруари 2012 г., *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, а именно:

- оспорваната разпоредба от националното право е мярка за правилно транспониране на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда;
- приемането и влизането в сила на новата разпоредба от националното право не осигуряват възможност да се избегнат неблагоприятните последици върху околната среда от отмяната на оспорваната разпоредба от националното право;
- отмяната на последната би имала за последица създаването на празнота в правото по отношение на транспонирането на правото на Съюза в областта на опазването на околната среда, което би се отразило още по-неблагоприятно на околната среда, в смисъл че тази отмяна би довела до намаляване на защитата и по този начин би била в противоречие със самата основна цел на правото на Съюза; и
- запазването по изключение на последиците на оспорваната национална разпоредба се отнася само за периода от време, строго необходим за приемането на мерките, с които се отстранява констатираното нарушение.

## **8. Правна сила на преюдициалното заключение относно валидността на норма от правото на ЕС**

### **8.1. Спрямо лицата**

Преюдициалното заключение на Съда на ЕС, потвърждаващо валидността на норма от акт на правото на ЕС, обвързва всички национални юрисдикции и компетентни органи по отношение на основанията, на които валидността му е била потвърдена. Следователно, ако въпросът за валидността на същия акт или разпоредба на основания, вече отхвърлени от Съда в предишно негово решение, бъде отново поставен на вниманието на Съда посредством ново преюдициално запитване, Съдът най-вероятно ще му отговори с определение по реда на член 99 от Процедурния правилник, като препрати към предходното си решение.

Обратно, обстоятелството, че Съдът е потвърдил валидността на даден акт или разпоредба било в преюдициалното производство, било в производството за отмяна по член 263 ДФЕС, не е пречка той отново да бъде оспорен, но вече на друго основание, по което Съдът на ЕС не се е произнесъл. Това най-често става чрез ново преюдициално запитване, отправено било от същия национален съд, автор на първоначалното запитване (решение от 13 юли 1978 г., *Milac*, 8/78, EU:C:1978:157), било от друга юрисдикция в държава членка, в която и да било последващ момент. Именно поради тази причина, когато констатира, че оспореният акт е валиден в рамките на преюдициалното производство, Съдът на ЕС заключава в диспозитива на решението си, че:

„Анализът на поставения [преюдициален] въпрос не разкри основания, които да са в състояние да засегнат валидността на акт [от правото на ЕС]“ (решение от 24 май 2007 г., *Maatschap Schonewille-Prins*, C-45/05, EU:C:2007:296).

Не така стои въпросът в случаите, в които Съдът на ЕС е обявил оспорения акт или разпоредба за невалидни. От този момент нататък този акт спира да се прилага, освен ако Съдът не постанови друго. Преюдициалното заключение, с което Съдът на ЕС обявява даден акт или разпоредба за невалидни, е задължително за всички национални юрисдикции в Европейския съюз, за всички държавни органи, както и за европейските институции. То има действие *erga omnes* (решение от 13 май 1981 г., *International Chemical Corporation*, 66/80, EU:C:1981:102).

За разлика от производството за отмяна по член 263 ДФЕС, в преюдициалното производство Съдът на ЕС не е компетентен да отмени оспорения акт. Той може единствено да го обяви за невалиден. Въпреки това институциите или органите, които са приели обявения за невалиден акт, са длъжни да предприемат необходимите действия, за да изпълнят решението на Съда на ЕС (решение от 29 юни 1988 г., *Van Landschoot*, 300/86, EU:C:1988:342, точка 22). Обявеният за невалиден акт междуременно не се прилага, освен ако Съдът не реши друго.

По-комплексно стои въпросът за последиците от невалидността на оспорения акт или разпоредба в националния правопорядък. Така например възможно е въз основа на невалидния акт или разпоредба да са били платени суми, такси или други парични задължения към Съюза. Възможно е също така държавите членки да са приели редица национални разпоредби или актове, основани на обявения за невалиден акт или разпоредба. В решение от 30 октомври 1975 г., *Rey Soda* и др. (23/75, EU:C:1975:142, точка 51), Съдът на ЕС подчертава, че последиците в националния правопорядък от невалидността на оспорения акт следва да бъдат уредени от компетентните органи на държавата членка.

## 8.2. Във времето

Следва да се припомни, че както преюдициалното производство относно валидността на акт на институция, орган, служба или агенция на ЕС,

така и производството за отмяна по член 263 ДФЕС представляват механизъм за контрол за валидността на тези актове. Това сходство обяснява факта, че решението на Съда на ЕС, с което той обявява за невалиден даден акт или разпоредба по реда на член 267 ДФЕС или го отменя по реда на член 263 ДФЕС, има почти идентично действие във времето и в двете производства. Тъй като порокът във валидността на акта, установен от Съда на ЕС, го опорочава от момента на влизането му в сила, преюдициалното заключение, с което въпросният акт се обявява за невалиден, има по принцип **обратно действие** (решение от 12 юни 1980 г., Express Dairy Foods, 130/79, EU:C:1980:155; решение от 26 април 1994 г., Roquette Frères, C-228/92, EU:C:1994:168).

Член 264, алинея 2 ДФЕС предвижда възможността Съдът да посочи, ако счете за необходимо, в решението си, с което отменя оспорения акт, **онези от юридическите последствия на отменения акт, които трябва да се считат за окончателни**. Съдът на ЕС заключава, че тази разпоредба се прилага по аналогия и към преюдициалното производство относно валидността (решение от 29 юни 1988 г., Van Landschoot, 300/86, EU:C:1988:342, точка 24). На това основание Съдът може да се отклони – в изключителни случаи и с оглед на конкретните обстоятелства по делото – от общото правило, според което действието на обявяването на невалидността е *ex tunc* (решение от 27 февруари 1985 г., Société des produits de maïs, 112/83, EU:C:1985:86, точка 18). Така той може да ограничи обратното му действие в две насоки. На първо място, той може да постанови, че действието във времето на преюдициалното му заключение е **ex nunc спрямо всички правни субекти** (решение от 15 октомври 1980 г., Roquette Frères, 145/79, EU:C:1980:234, точки 50–53). На второ място, той може да запази **обратното му действие, но само по отношение на заинтересованите лица, които преди произнасянето на преюдициалното заключение са оспорили валидността на въпросния акт в рамките на висящ процес пред националните съдилища или пред компетентните органи на държавата членка** (решение от 27 февруари 1985 г., Société des produits de maïs, 112/83, EU:C:1985:86, точка 17).

Това решение е оправдано, като се има предвид, че за разлика от производството за отмяна по член 263 ДФЕС, образуването на което е ограничено в кратък двумесечен преклузивен срок, преюдициалното производство не е ограничено във времето. Именно поради това обратното действие на решението на Съда, с което той отменя оспорения акт по реда на член 263 ДФЕС, не крие толкова големи рискове за правната сигурност, колкото преюдициалното му заключение, което обявява такъв акт за невалиден.

В някои хипотези е възможно също така Съдът да запази действието на невалидния акт за определен период от време (решение от 20 март 1985 г., Timex/Съвет и Комисия, 264/82, EU:C:1985:119). Такова решение е оправдано в случаите, в които оспореният акт е невалиден поради съществени процесуални нарушения или поради липса на компетентност,

които не засягат материалноправната страна на акта. Запазването на действието на обявения за невалиден акт за определен срок позволява на компетентните институции да предприемат необходимите действия за поправяне на установения порок, без това да води до създаването на законодателен вакуум. Иначе казано, обявеният за невалиден акт продължава да се прилага така, сякаш е валиден, до изтичането на срока, определен в преюдициалното заключение, и ако междуременно не е отменен от компетентните органи. След изтичането на този срок актът става неприложим.

## 9. Примерно преюдициално заключение

### Определение

№.....

гр. [София], дата

[... СЪД] в [закрито, публично] заседание на [дата] в състав:

**Председател:...**

**Членове: 1. ...**

**2. ...**

при секретаря..., като разгледа докладваното от съдия..... [административно] дело №..... по описа за [20XX] г., и за да се произнесе след съвещание съобразно следното:

**Производството е по реда на член..... от [ГПК/АПК/НПК] във връзка с член 267 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС).**

Делото е образувано по жалба/иск на..., БУЛСТАТ/ЕГН..., със седалище/живеещ в гр. ..., ул. ..., срещу [решението/мълчаливия отказ/... на...].

### I. Страни по делото и предмет на делото

Ищецът/жалбоподателят е... (кратка информация за ищеца/жалбоподателя)

Ответникът е... (кратка информация за ищеца/жалбоподателя)

Предмет на делото е...

### II. Фактическа обстановка

[... СЪД], след като обсъди изложените в иска/жалбата твърдения и след като се запозна с писмените доказателства по делото, приема от фактическа страна следното:

Тук следва да се изложи установената фактическа обстановка, която има отношение към предмета на преюдициалното запитване. При несигурност относно релевантността на дадени факти по делото към предмета на преюдициалното запитване е препоръчително да се изложи пълната фактическа обстановка. Съдът на ЕС сам ще прецени кои от установените факти са правно релевантни към преюдициалното запитване. Ако се обжалва даден административен или съдебен акт, трябва накратко да се изложи онази част от съдържанието му, която е правно релевантна към преюдициалното запитване. Особено внимание следва да се отдели при излагането на фактическата обстановка по дела в областта на правото на конкуренцията, свободното движение на хора, услуги и капитали, обществени поръчки и др., преюдициалните запитвания по които рискуват да бъдат отхвърлени като недопустими, ако не излагат с достатъчна точност и изчерпателност правно релевантните от гледна точка на правото на ЕС факти.

Тъй като Съдът на ЕС няма компетентност да установява фактите, препоръчително е да се установят всички факти преди отправянето на преюдициалното запитване.

Все пак, ако към момента на отправяне на преюдициалното запитване някои факти по делото са все още спорни, съдът трябва ясно да определи кои от изложените факти са спорни и кои безспорни.

В изключителни случаи, ако определени факти, правно релевантни към преюдициалното производство, са все още спорни, съдът следва внимателно да формулира конкретните си преюдициални въпроси спрямо различните реални и възможни фактически хипотези. Съдът на ЕС вероятно ще приеме да постанови преюдициално заключение по всяка от очертаните от националния съд фактически хипотези, стига те да са реални. В този смисъл, ако те са чисто хипотетични, преюдициалното запитване е недопустимо.

### **III. Приложими нормативни разпоредби**

При така установената фактическа обстановка, [... СЪД], приема от правна страна следното:

#### **A. Национално право**

Изчерпателното излагане на приложимото към делото национално право е задължително. Следва да се има предвид, че преюдициалното запитване най-вероятно ще бъде разглеждано от юристи, които не познават българското право. Ето защо е изключително важно точното позоваване на приложимото българско право. Първо, препоръчва се да се цитират пълното название, датата на обнародване и броят на „Държавен вестник“, влизането в сила на съответния нормативен акт. Второ, в случаите, в които нормативният акт е бил изменен, препоръчва се да се посочи версията, приложима към фактите по делото. Трето, при конфликт между норми на вътрешното законодателство следва да се посочи коя норма е от по-висш ранг. Четвърто, съответните нормативни разпоредби на приложимото българско право следва или да бъдат дословно възпроизведени, или преразказани в преюдициалното запитване.

Тази част на преюдициалното запитване е от особена важност, ако преюдициалното запитване цели да се установи дали дадена национална нормативна уредба е съобразена с правото на ЕС.

Цитирането на национална съдебна практика не е задължително. Препоръчително е да се цитира такава практика в случаите, в които тя съществено доразвива или тълкува приложимата национална нормативна уредба. Обратно, ако съответствието на национална съдебна практика с правото на ЕС е самият предмет на преюдициалното запитване, то тя трябва да бъде подробно описана.

#### **B. Право на ЕС**

Разпоредбите или принципите от правото на ЕС, които според националния съд са приложими към фактите по делото, следва да бъдат посочени или възпроизведени. Неточното или непълното излагане на приложимото право на ЕС не води автоматично до недопустимост на запитването. Съдът на ЕС в повечето случаи служебно ще „поправи“ неточностите при позоваването на правото на ЕС, ако такива са допуснати. Нещо повече, той може да разгледа казуса и през призмата на норми, които не са споменати в преюдициалното запитване от националния съд.

При всички случаи обаче следва да се избягва едно твърде общо позоваване на приложимото към делото право на ЕС. Не може да се очаква от Съда на ЕС да тълкува това право „като цяло“. Ето защо преюдициални запитвания, които се позовават на правото на ЕС „като цяло“ или на цял клон от това право, биха били в повечето случаи недопустими, освен ако приложимите разпоредби от правото на Съюза

може да бъдат идентифицирани по очевиден начин въз основа на фактите по делото и мотивите на съда.

Позоваването на съдебна практика на Съда на ЕС, ако такава има, е предимство. Това показва сериозно отношение към преюдициалното производство и най-вече, че националният съд се е запознал със съществуващата съдебна практика и е решил, че тя не дава отговор на поставяните пред него въпроси. В случаите, в които съществува съдебна практика по сходен казус, която не е била известна на националния съд, Съдът на ЕС може да се произнесе с определение по реда на член 99 от Процедурния правилник, като препрати към релевантната си съдебна практика. Ето защо в случаите, в които националният съд е наясно с тази съдебна практика, но счита, че висящото пред него дело се различава от тази съдебна практика, която следователно не може да бъде дословно приложена към висящия пред него казус, той трябва да обоснове това свое твърдение, за да избегне произнасянето с определение по преюдициалното му запитване. При все това непозоваването на съдебната практика на Съда на ЕС не би довело до недопустимост на преюдициалното запитване.

#### **IV. Доводи и правни изводи на страните**

Тук трябва да бъдат накратко изложени доводите и правните изводи на страните. Това ще позволи на Съда на ЕС да придобие по-пълна представа за висящото дело пред националния съд и за действителността на спора. В тази връзка следва да се припомни, че действителността на спора е процесуална предпоставка за допустимост на преюдициалното запитване.

Препоръчително е също така да се упомене дали националният съд отправя преюдициалното запитване по искане от някоя от страните (както и позицията на другата страна, ако тя е взела отношение), или не. Това е от изключителна важност при преюдициалните запитвания относно валидността на разпоредба или акт от правото на Съюза. Тук само ще припомня, че в случаите, в които дадена страна по делото оспорва пред националния съд валидността на акт или разпоредба от правото на ЕС, които е можела да обжалва по реда на член 263 ДФЕС, но не го е сторила, преюдициалното запитване относно валидността им е безпредметно. Ако обаче въпросът за валидността на този акт или разпоредба е служебно повдигнат от националния съд, преюдициалното му запитване относно валидността на този акт е по принцип допустимо. Именно поради тази причина е препоръчително да се упомене дали преюдициалното запитване е по инициатива на съда, или на някоя от страните.

#### **V. Мотиви за отправяне на преюдициалното запитване**

Тук националният съд трябва да обясни причините, които са го накарали да се обърне до Съда на ЕС с искане за постановяване на преюдициално заключение. Тази част на определението се свежда до кратък анализ на връзката между приложимото право на ЕС и фактите по делото, както и например евентуалното несъответствие на националното право с правото на ЕС или наложителността националното право да бъде тълкувано в унисон с това право. С други думи, съдът трябва да обясни защо решаването на делото зависи от значението или валидността на разпоредба или принцип от правото на ЕС.

Наличието на връзка между преюдициалните въпроси и висящото пред националния съд дело е процесуална предпоставка за допустимост на преюдициалното запитване.

Съдът може също така да посочи тук и отговора на въпроса, който счита за правилен, или да обсъди възможните отговори, техните предимства и недостатъци от

правна гледна точка. Разбира се, изразеното становище не обвързва Съда на ЕС и той не е длъжен да го коментира в мотивите си.

**VI. Искане за гледане на делото по реда на бързото (член 105 от Процедурния правилник на Съда) или спешното преюдициално производство (член 107 от Процедурния правилник на Съда)**

Съгласно членове 105 и 107 от Процедурния правилник на Съда националната юрисдикция може изрично да поиска преюдициалното ѝ запитване да бъде гледано по реда на бързото, съответно спешното преюдициално производство. В тези случаи тя трябва да обоснове причините, поради които висящото пред нея дело се отличава с изключителна неотложност. Ако националната юрисдикция иска запитването да бъде гледано по реда на спешното производство, тя трябва да се увери, че поставените въпроси попадат в приложното поле на това производство.

Препоръчва се искането на запитващата юрисдикция делото да се гледа по реда на бързото или спешното производство да бъде направено в **отделен документ или в писмо, придружаващо самото преюдициално запитване**. В тези случаи се препоръчва също така националният съд да посочи, доколкото е възможно, предлагания отговор на преюдициалните въпроси.

Така мотивиран, [... СЪД],

**Определи:**

**Отправя преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз** на основание член 267, втора алинея (или трета алинея<sup>5</sup>) ДФЕС със следните въпроси:

1. [Следва ли член XXX от ДФЕС/Регламент/Директива XXX да се тълкува в смисъл, че...]
2. [Следва ли член XXX от ДФЕС/Регламент/Директива XXX да се тълкува в смисъл, че (не) допуска национална правна уредба, която предвижда...]
3. [Валиден ли е член XXX от Регламент/Директива/Решение XXX с оглед на/като се има предвид, че...]

**СПИРА ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ДЕЛОТО** до произнасяне на Съда на ЕС на основание член 23 от Статута на Съда на ЕС.

**НАЛАГА ОБЕЗПЕЧИТЕЛНА/ПРИВРЕМЕННА МЯРКА...**<sup>6</sup>

**ОПРЕДЕЛЕНИЕТО** не подлежи на обжалване<sup>7</sup>.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**ЧЛЕНОВЕ: 1.**

**2.**

<sup>5</sup> Позоваването на член 267, втора алинея ДФЕС се прави, когато преюдициалното запитване е отправено от юрисдикция, чиито решения подлежат на обжалване, а на член 267, трета алинея ДФЕС – когато е отправено от юрисдикция, чиито решения са окончателни.

<sup>6</sup> Вж. член 632 ГПК. Налагането на обезпечителна или привременна мярка може да стане и с отделен съдебен акт.

<sup>7</sup> Вж. член 629, ал. 2 ГПК.

## Част IV

# ОТГОВОРНОСТ НА ДЪРЖАВАТА ЗА ВРЕДИ, ПРИЧИНЕНИ ОТ НАРУШАВАНЕ НА ПРАВОТО НА ЕС

*доц. д-р Александър Корнезов*

## 1. Правно основание и същност

### 1.1. Правно основание

Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и Договорът за създаване на Европейския съюз (ДЕС) и вторичното право на ЕС не съдържат изрична правна уредба относно задължението на държавата да поправи вредите, настъпили в резултат от неизпълнение на задълженията ѝ, произтичащи от Договорите, или по-общо – от правото на ЕС. Това задължение е изведено за първи път в съдебната практика, а именно в решение на Съда на ЕС от 19 ноември 1991 г., *Francovich* и др. (С-6/90 и С-9/90, EU:С:1991:428), в което последният подчертава, че този принцип е „присъщ на системата на Договора“ (вж. точки 31–38). Оттогава това задължение се превръща в един от основополагащите принципи на правото на ЕС.

**Решение от 19 ноември 1991 г., *Francovich* и др., С-6/90 и С-9/90, EU:С:1991:428**

Директива 80/987 цели да осигури на работниците и служителите минимална степен на закрила в случай на неплатежоспособност на работодателя. За тази цел директивата предвижда специфични гаранции за изплащане на възнагражденията на работниците. Така например член 3 предвижда, че държавите членки трябва да гарантират при определени условия изплащането на неизплатените възнаграждения, произтичащи от трудови договори или от трудови правоотношения. Съдът е установил с решение от 2 февруари 1989 г. по дело Комисия/Италия (22/87), че Италия не е транспонирила тази директива в указания срок.

Г-н *Francovich* е работил в дружеството *CDN Elettronica* със седалище във Виченца. След обявяването на последното в несъстоятелност г-н *Francovich* е получил само отделни частични плащания на възнаграждението си. Поради това той предявява иск срещу дружеството. Компетентният италиански съд осъжда последното да заплати на г-н *Francovich* дължимите възнаграждения. В хода на изпълнителното производство обаче става ясно, че вземането не може да бъде събрано. Тогава г-н *Francovich* предявява иск за обезщетение срещу италианската държава на основание, че последната не е осигурила гаранциите, предвидени от Директива 80/987. Сезираният италиански съд отправя преюдициално запитване до Съда с въпроса дали и при какви условия държавите членки носят отговорност за вредите, които са причинили вследствие от нетранспонирането в срок на дадена директива.

Съдът, на първо място, заключава, че съответните разпоредби на директивата нямат директен ефект, тъй като не са достатъчно ясни и точни. На второ място, Съдът разглежда въпроса за отговорността на държавата членка за вредите, настъпили от неизпълнение на задължението ѝ да транспонира в срок въпросната директива.

\*\*\*

31. Първо, следва да се напомни, че Договорът е създал свой собствен правен ред, който е включен в правните системи на държавите членки и е задължителен за техните юрисдикции, и чиито субекти са не само държавите членки, но и техните граждани, както и че наред с налагането на задължения на частноправните субекти [правото на ЕС] е насочено и към пораждането на права, които стават част от техния патримониум; тези права възникват не само когато са изрично уредени в Договора, но също и вследствие на задълженията, които Договорът налага по ясно определен начин както на частноправните субекти, така и на държавите членки и на общностните институции [...].

32. Трябва да се напомни също, че според постоянната съдебна практика националните юрисдикции, натоварени с прилагането в рамките на своята компетентност на разпоредбите на [правото на ЕС], следва да гарантират пълното действие на тези норми и да защитават правата, които те предоставят на частноправните субекти [...].

33. Пълната ефикасност на [нормите от правото на ЕС] би била поставена под съмнение, а защитата на признатите от тях права би била отслабена, ако частноправните субекти нямат възможност да получат обезщетение, когато техните права са засегнати от нарушение на [правото на ЕС], за което носи отговорност държава членка. [...]

35. От това следва, че принципът на отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти вследствие на нарушения на [правото на ЕС], за които носи отговорност държавата, е присъщ на системата на Договора.

36. Задължението на държавите членки да поправят такива вреди намира своето правно основание в член 5 от Договора, съгласно който държавите членки са длъжни да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на задълженията си по силата на [правото на ЕС]. Сред тях е и задължението да отстранят неправомерните последици от нарушение на [правото на ЕС] [...].

38. Независимо от така уредената от [правото на ЕС] отговорност на държавата, условията, при които от нея се поражда право на обезщетение, зависят от естеството на нарушението на [правото на ЕС], което е в основата на причинената вреда.

39. Когато, както е в настоящия случай, държава членка не изпълни задължението си [...] да предприеме всички необходими мерки за постигането на предписания от директивата резултат, пълната ефикасност на тази норма на [правото на ЕС] предполага право на обезщетение, при положение че са изпълнени три условия.

40. Първото от тези условия е предписаният от директивата резултат да включва предоставянето на права на частноправните субекти. Второто условие е да бъде възможно установяването на съдържанието на тези права въз основа на разпоредбите на директивата. Накрая, третото условие е съществуването на причинно-следствена връзка между неизпълнението на задължението на държавата и вредата, претърпяна от засегнатите лица.

41. Тези условия са достатъчни, за да породят право на обезщетение в полза на частноправните субекти, което намира своето правно основание пряко в [правото на ЕС] [...].

44. В настоящия случай нарушението на [правото на ЕС] от държава членка вследствие на липсата на транспониране на Директива 80/987 в определения срок е констатирано в решение на Съда. [...]

Този принцип – „присъщ за системата на Договорите“ – следва да се разглежда като самостоятелен, **автономен принцип** на правото на ЕС,

който се извежда от духа на Договорите и от необходимостта да се осигури тяхното полезно действие. В действителност, както Съдът на ЕС подчертава в точка 33 от гореспоменатото решение: „пълната ефикасност на [правото на ЕС] би била поставена под съмнение, а защитата на признатите от тях права би била отслабена, ако частноправните субекти нямат възможност да получат обезщетение, когато техните права са засегнати от нарушение на [правото на ЕС], за което носи отговорност държава членка“.

Съдът на ЕС също така се позовава и на член 4, параграф 3 ДЕС (преди член 5 ДЕО) като основание за извеждане на принципа на отговорността на държавата да поправи вредите, настъпили в резултат от неизпълнение на задълженията ѝ, произтичащи от Договорите, или по-общо – от правото на ЕС.

#### **Член 4, параграф 3, втора алинея ДЕС**

Държавите членки вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза.

Ако не е изпълнила задълженията си, държавата членка трябва *a fortiori* да предприеме всички необходими мерки да преустанови неизпълнението и да поправи последиците от това неизпълнение. Това включва и задължението за обезщетяване на вредите, настъпили вследствие от това неизпълнение.

## **1.2. Същност**

Като автономен принцип на правото на ЕС режимът за отговорност на държавата за вредите, настъпили в резултат от неизпълнение на задълженията ѝ, произтичащи от Договорите, или по-общо – от правото на ЕС, се урежда от това право, и по-специално от съдебната практика. В това отношение е важно да се подчертае, че условията за ангажиране на отговорността на държавата са хармонизирани на ниво ЕС в юриспруденцията на Съда на ЕС. Последната създава унифициран режим за извъндоговорна отговорност на държавата в разглежданата хипотеза, от който националните правопорядъци не може да се отклоняват<sup>1</sup>. Това се отнася, първо, до определянето на националните органи, които носят отговорност за нарушаване на правото на ЕС, второ, до определяне на това какво представлява „нарушение на правото на ЕС“, и трето, до материалноправните условия за ангажиране на отговорността на държавата. За сметка на това конкретният процесуален ред за ангажиране на тази отговорност се урежда от националното право при съблюдаване на принципите на равностойност и ефективност.

---

<sup>1</sup> Правото на ЕС обаче допуска националното право да предвиди по-лек режим за ангажиране на отговорността на държавата от този, предвиден в правото на ЕС (вж. глава 4 по-долу).

Принципът за отговорността на държавата за вредите, причинени от нарушаване на правото на ЕС, има двойка функция. От една страна, той е от кардинално значение за ефективното упражняване на правата, които европейските граждани и юридически лица черпят от правото на Съюза. Тя им дава допълнителен и особено ефективен инструмент за защита на тези права. От друга страна, той способства за своевременното изпълнение на задълженията на държавите членки, произтичащи от Договорите, тъй като в противен случай те трябва да понесат финансовото бреме на обезщетенията за вредите, настъпили от неизпълнението. Освен това отговорността на държавата за вреди позволява също така на националните съдилища да упражняват инцидентен контрол по отношение на изпълнението на задълженията на държавата, произтичащи от Договорите.

Разбира се, държавата носи отговорност за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС, само когато процесните действия (или бездействия) попадат в приложното поле на правото на ЕС. Така например, доколкото т.нар. изцяло вътрешни положения по принцип не попадат в приложното поле на разпоредбите от Договорите, касаещи основните свободи на движение (свободно движение на хора, стоки, услуги и капитали), държавата не може да носи отговорност за нарушаване на правото на ЕС, тъй като последното не регламентира твърдяното задължение. В този смисъл в решението от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, Съдът на ЕС подчертава, че:

„[п]равото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че режимът на извъндоговорната отговорност на държава членка за вреди, причинени в резултат от нарушение на това право, не се прилага при наличието на вреди, които частноправен субект твърди, че е претърпял поради това, че предвидена в член 49 ДФЕС, 56 ДФЕС или 63 ДФЕС основна свобода се нарушава с национална правна уредба, която се прилага еднакво към местните граждани и гражданите на други държави членки, когато положението във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка, а същевременно между предмета или обстоятелствата на спора в главното производство и тези членове няма никаква връзка“.

Аналогични са и случаите, в които се твърди нарушение на Хартата на основните свободи на ЕС. Съгласно член 51, параграф 1 от нея последната се отнася до държавите членки само когато те прилагат правото на ЕС.

#### **Член 51, параграф 1 от Хартата на ЕС**

Приложно поле

1. Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза.

С други думи, твърдяно нарушение на Хартата може да обоснове извъндоговорната отговорност на държавата само ако действията (или бездействията) на последната попадат в приложното поле на правото на ЕС (вж. решение от 7 юни 2012 г., *Винков*, C-27/11, EU:C:2012:326).

Както бе споменато, принципът за отговорността на държавата за вредите, настъпили вследствие от неизпълнение на задълженията ѝ, произтичащи от Договорите, е достойствие на съдебната практика на Съда на ЕС. Изложението по-долу се спира най-напред върху въпроса за субекта на нарушението (глава 2), продължава с обсъждането на материалноправните предпоставки, установени в практиката на Съда на ЕС за ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавите членки пред национална юрисдикция (глава 3), и практиката на Съда, свързана с принципите, на които трябва да отговаря националният процесуалноправен ред за ангажиране на отговорността на държавата, както и правилата за определяне на обезщетението (глава 4). На последно място е анализиран въпросът за приложимия в Република България процесуален ред (глава 5).

## 2. Субект на нарушението

Когато се разглежда отговорността на държавата за неизпълнение на задълженията ѝ, един от основните въпроси, който се поставя, се отнася до съдържанието и значението на понятието „държава членка“ като субект на извършеното нарушение на правото на Съюза.

Държавите членки запазват свободата си да уредят във вътрешния си правопорядък както намерят за добре разпределението на прерогативите на публичната власт. Правото на ЕС не налага само по себе си определен модел на държавно управление и държавно устройство (вж. в този смисъл решение от 12 юни 1990 г., Германия/Комисия, C-8/88, EU:C:1990:241, точка 13). При все това обаче държавите членки не могат да се позовават на формата на своето държавно управление или държавно устройство, за да се освободят от задълженията си. Това е така, тъй като субекти на правата, както и на задълженията, произтичащи от правото на ЕС, са държавите членки като такива, а не отделни техни органи или институции. Това разбиране за съдържанието и значението на понятието „държава членка“ се вписва в общата теория на международното публично право, според която вътрешното разделение на прерогативите на публичната власт не може да бъде изтъквано като оправдание за неизпълнението на международните задължения на дадена държава.

В този смисъл в решението си от 5 март 1996 г. по съединени дела *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, Съдът постановява, че в рамките на производство за ангажиране на отговорността за причинени вреди на частноправните субекти **държавата следва да се разглежда като единен субект, независимо дали в основата на нарушението е орган на изпълнителната, законодателната или съдебната власт.**

**Решение от 5 март 1996 г., *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79**

34. [...] в международния правен ред държавата, чиято отговорност е била ангажирана поради нарушаването на международно задължение, се разглежда също като едно цяло, независимо дали законодателната, съдебната или изпълнителната власт

носи отговорност за нарушението, причинило вредата. Това трябва да важи още повече за общностния правен ред, след като всички инстанции на държавата, включително и законодателната власт, са длъжни при изпълнението на своите задачи да спазват нормите, установени от общностното право, годни пряко да уреждат положението на частноправните субекти.

Съдът установява по този начин, че **принципът за отговорност на държавите членки е универсален** – той се прилага по отношение на всяко неизпълнение на задълженията на държава членка, произтичащи от Договорите, независимо от характера и вида на това неизпълнение и независимо от това кой е държавният орган, чието действие или бездействие е в основата на неизпълнението на задължението (вж. също решение от 11 юни 2015 г., *Berlington Hungary* и др., C-98/14, EU:C:2015:386, точка 103 и цитираната съдебна практика).

Разбира се, възможно е нарушението на правото на ЕС да е съпричинено от различни органи на държавната власт. Типичен пример в това отношение представлява приемането от законодателната власт на закон, противоречащ на правото на ЕС, който впоследствие се прилага от изпълнителната и съдебната власт. В подобна хипотеза всеки от тези органи е допринесъл за неизпълнението. При всички положения, както бе посочено по-горе, именно държавата членка е субектът на правото, който е длъжен да поправи вредите, настъпили в резултат от неизпълнение на задълженията ѝ, произтичащи от правото на ЕС. Въпросът кой орган е в основата на вредоносното нарушение и как евентуално да се разпредели отговорността между тях (например солидарно), следва да се реши въз основа на националното право и конкретните факти и обстоятелства, характеризиращи процесното нарушение.

## **2.1. Отговорност на държавата за действия и бездействия на изпълнителната власт**

Съдебната практика изобилства от примери, в които държавният орган, допуснал нарушение на правото на ЕС, от което се твърди, че са произтекли вреди, принадлежи към изпълнителната власт (държавната администрация).

• **Решение от 23 май 1996 г., *Hedley Lomas*, C-5/94, EU:C:1996:205** – постановено по преюдициално запитване от High Court of Justice of England and Wales (Върховен съд на Англия и Уелс) в рамките на спор между дружеството *Hedley Lomas Ltd* (Ирландия) и Министерството на земеделието, риболова и храните по повод отказа на това министерство да издаде разрешение на дружеството за износ на живи овце за Испания. Съдът на ЕС установява в решението си, че отказът на министерството е издаден в нарушение на забраната, произтичаща от Договорите, държавите членки да въвеждат ограничения за свободното движение на стоки в рамките на вътрешния пазар, поради което държавата членка следва да поправи вредите, произтичащи от това нарушение.

• **Решение от 16 октомври 2008 г., Synthon, C-452/06, EU:C:2008:565** – постановено по преюдициално запитване, отправено от Върховния съд на Англия и Уелс в рамките на спор между нидерландското фармацевтично дружество Synthon BV и компетентното ведомство в Обединеното кралство за издаване на разрешения за търговия с лекарствени продукти. Съдът на ЕС установява, че отказът от страна на британското ведомство да признае вече издаденото разрешение за търговия с лекарството Vagoh в Дания и съответно отказът да издаде разрешение за търговия за него на територията на Великобритания представлява съществено нарушение на правото на ЕС (по-специално на действащите по това време разпоредби от Директива 2001/83/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 ноември 2001 година за утвърждаване на кодекс на Общността относно лекарствени продукти за хуманна употреба (ОВ L 311, 28.11.2001 г., с. 67; спец. бълг. изд., гл. 13, т. 33, с. 3), което може да ангажира отговорността на Великобритания.

В юриспруденцията е уточнено също така, че държавите членки не могат да оправдаят нарушение на правото на ЕС поради това, че то се дължи на противоправно нарушение от страна на държавен служител при осъществяване на задълженията му. В този смисъл са изводите на Съда в решението му от 8 юли 2010 г. по дело Комисия/Италия, C-334/08, EU:C:2010:414, постановено в рамките на производство по член 258 ДФЕС за установяване на неизпълнение на задължението на италианските митнически власти да предоставят на Комисията сума, съответстваща на несъбрано от тези власти митническо задължение, възникнало вследствие на предоставени разрешения за митнически складове в нарушение на правото на ЕС. Защитата на италианската държава по това дело се основава на тезата, че фактът на нарушението бил безспорно свързан с престъпни деяния от наказателноправна гледна точка и предвид това, че наказателната отговорност имала субективно измерение, за въпросните действия по никакъв начин не можело да се търси отговорност от администрацията, към която принадлежат корумпираните длъжностни лица. Според италианската държава характерните белези на непреодолимата сила са налице, когато съответният субект е направил всичко необходимо в границите на възможностите си, но поради независещи от волята му причини, свързани с умишлени измамливи действия на трети лица, не е могъл да предотврати настъпването на вредоносното събитие. Неправомерните действия на длъжностните лица представлявали външно събитие по отношение на дейността на администрацията и по отношение на възложеното ѝ задължение за надзор и контрол.

Съдът на ЕС не приема доводите на италианската държава, като излага следните мотиви:

**Решение от 8 юли 2010 г., Комисия/Италия, C-334/08, EU:C:2010:414**

39. Най-напред следва да се отбележи, че действията на всеки държавен орган по принцип са действия на държавата. Орган е всяко лице или образувание, което има този статут в съответствие с вътрешното право на съответната държава.

Обстоятелството, че с действието или бездействието си това лице или образувание, овластено да упражнява властнически правомощия и действащо в това си качество, нарушава закона, превишава правомощията си или не спазва указанията на горестоящ орган, не е в състояние да обезсили този извод. [...]

42. Не се спори относно обстоятелството, че при издаването на незаконосъобразните разрешения издалите ги митническите служители са действали в кръга на службата си.

43. Действията, извършени от длъжностни лица в кръга на службата им, следва да се считат за извършени от самата администрация.

44. При тези условия за неправомерните действия на националната администрация следва да отговаря Италианската република. [...]

Няма също така съмнение, че и други държавни органи, които са независими и следователно не принадлежат към изпълнителната власт, ангажират отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС.

## **2.2. Отговорност на държавата за действия и бездействия на органите на местното самоуправление**

Както беше подчертано по-горе, всяка държава членка е свободна да предвиди в институционално и организационно отношение реда, по който да привежда националния си правопорядък в съответствие със задълженията си, произтичащи от Договорите. В този смисъл компетентни да предприемат мерки по изпълнението на част от задълженията на държавата могат да бъдат, съгласно държавното устройство и конституционната уредба на държавите членки, органите на местното самоуправление.

Практиката на Съда е категорична, че нарушенията на правото на ЕС, извършени от органите на местната власт, се считат за нарушения, извършени от държавата. Така например в решение от 15 март 2012 г., Комисия/Германия, С-574/10, ЕУ:С:2012:145, в рамките на производство по член 258 ДФЕС Съдът е установил, че след като немската община Нидернхаузен е възложила поръчка за архитектурни услуги във връзка с реконструкцията на обществената сграда, разположена на територията на тази община, без да проведе процедура за възлагане на поръчката на равнището на Европейския съюз, въпреки че условията за това са били налице, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си, произтичащи от правото на ЕС.

Дори в случаите, в които централната власт е предприела необходимите мерки по транспониране на дадена директива, но органите на местната власт не са пристъпили към практическото им прилагане, действията или бездействията на последните се вменяват на държавата. Аргументът, че в подобна хипотеза следва да се търси отговорност от местната власт по реда на приложимото национално право, тъй като тя всъщност не изпълнява мерките, предприети от централната власт, се отхвърля от Съда на ЕС. В този смисъл в решението си от 13 декември 1991 г., Комисия/Италия, С-33/90, ЕУ:С:1991:476, Съдът е постановил следното:

**Решение от 13 декември 1991 г., Комисия/Италия, С-33/90, EU:C:1991:476**

23. Италианското правителство твърди, че не носи отговорност за неизпълнението. То изтъква в тази връзка, че е транспонирано въпросните две директиви, като е приело горечитириания декрет. Следователно в случай на нарушение от страна на регионалните власти на националните разпоредби, приети в изпълнение на тези директиви, последствията следва да се търсят единствено в рамките на националния правопорядък.

24. Този аргумент следва да бъде отхвърлен. Фактът, че дадена държава членка е поверила на регионите си отговорността по изпълнението на директивите, не засяга приложението на [член 258 ДФЕС]. В действителност от постоянната практика следва, че държавите членки не може да се позовават на разпоредби, практики, или обстоятелства от вътрешния си правопорядък с цел да оправдаят неизпълнението на задълженията си, произтичащи от общностните директиви. Въпреки че всяка държава членка е свободна да разпредели както намери за добре нормативните си правомощия във вътрешен план, единствено тя носи отговорността по силата на [член 258 ДФЕС] по отношение на [Европейския съюз] за спазването на задълженията, произтичащи от [правото на ЕС].

В решенията на Съда на ЕС, постановени по преюдициални запитвания в рамките на национални производства за ангажиране на отговорността на държавата, въпросът за обхвата на понятието „държава членка“ не е бил предмет на подробен анализ. Въпреки това няма основание да се приеме, че обхватът на понятието „държава членка“ следва да е по-ограничен или различен в зависимост от това дали става дума за производство по членове 258–260 от ДФЕС, или за национално производство за ангажиране на отговорността на държавата за нарушение на правото на ЕС.

В този смисъл в решение от 25 ноември 2010 г., FuB, C-429/09, EU:C:2010:717, Съдът е бил сезиран с преюдициално запитване, отправено в рамките на спор между г-н FuB и работодателя му Stadt Halle [град Хале] във връзка с искането за обезщетение от г-н FuB поради положен извънреден труд като служител в противопожарната служба на града в нарушение на правото на ЕС. Съдът подчертава в решението си, че органите на местно самоуправление могат да ангажират с действията си отговорността на държавата членка.

**Решение от 25 ноември 2010 г., FuB, C-429/09, EU:C:2010:717**

39. В това отношение следва да се припомни, че произтичащото по силата на директива задължение за държавите членки да постигнат предвидения в нея резултат, както и задължението им по член 4, параграф 3 ДЕС да вземат всички общи или специални мерки, необходими, за да гарантират неговото изпълнение, тежи върху всички органи на държавите членки. Тези органи имат такива задължения, включително евентуално в качеството им на работодатели (решение от 15 април 2008 г. по дело Impact, C-268/06, Сборник, с. I-2483, точка 85).

40. Съгласно практиката на Съда, когато е невъзможно националната правна уредба да бъде тълкувана и приложена по начин, съответстващ на изискванията на правото на Съюза, националните юрисдикции и административните органи имат задължението да приложат правото на Съюза в неговата цялост и да защитят правата, които то дава на частноправните субекти, като при необходимост оставят без приложение разпоредбите от вътрешното право, които са в противоречие с него (вж. в този смисъл решение от 22 юни 1989 г. по дело Costanzo, 103/88, Recueil,

с. 1839, точка 33, решение от 11 януари 2007 г. по дело ITC, C-208/05, Сборник, с. I-181, точки 68 и 69, както и решение по дело Fuß, посочено по-горе, точка 63). [...]

85. Освен това следва да се припомни, че съгласно съдебната практика и видно от точки 39 и 40 от настоящото съдебно решение, когато са изпълнени необходимите условия, за да могат частноправните субекти да се позовават пред националните юрисдикции на разпоредбите на дадена директива, всички органи в държавите членки, в това число органите на местно самоуправление като тези на провинциите, градовете или общините, евентуално в качеството им на работодатели – публичноправни субекти, са задължени само поради това да ги прилагат (вж. в този смисъл решение по дело Costanzo, посочено по-горе, точки 30–33, както и решение по дело Fuß, точки 61–63). [...]

### **2.3. Отговорност на държавата за действия и бездействия на законодателната власт**

Традиционно въпросът дали държавата по принцип може да носи отговорност за действия или бездействия на законодателната власт, се решава по различен начин в държавите членки в зависимост от техните конституционни традиции. Така например в някои от тях се приема, че държавата не носи отговорност за действията или бездействията на законодателната власт, доколкото последната е изразител на волята на суверена. Поради тази причина и въпросът дали държавата следва да носи отговорност за нарушения на правото на ЕС, допуснати от националния законодател, беше предмет на полемика в миналото. Към днешната дата обаче въпросът е решен категорично в съдебната практика в смисъл, че отговорността на държавата може да бъде ангажирана и в случаите, в които приемането, съответно неприемането на национален законодателен акт е в разрез с правото на ЕС.

Съдебната практика вече познава многобройни примери в това отношение, а делото, в което за първи път Съдът категорично се произнася по въпроса, е дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79.

#### **Решение от 5 март 1996 г., *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79**

Фактите по дело *Brasserie du pêcheur* (C-46/93) са следните. Френското дружество *Brasserie du pêcheur* е било принудено да прекрати износа на бира за Германия, тъй като компетентните органи в Германия считат, че съгласно приложимия национален закон произвежданата от него бира не може да се продава в Германия под наименованието „бира“, тъй като не била произведена съгласно определения в немското законодателство технологичен процес и съдържала забранени от немското законодателство добавки. Считаючи, че съответните разпоредби от немското право противоречат на принципа на свободното движение на стоки, Комисията образува производство за неизпълнение на задължение срещу Германия. С решение от 12 март 1987 г. по дело Комисия/Германия (178/84) Съдът постановява, че забраната за търговия с бира, която не е в съответствие с разглежданите разпоредби и е внесена от други държави членки, е несъвместима с този принцип. Впоследствие *Brasserie du pêcheur* завежда дело срещу Германия за обезщетяване на вреди-

те, които то претърпява в резултат от това неизпълнение, и претендира обезщетение за вреди в размер на 1 800 000 DM, представляващо част от действително претърпените загуби.

Фактите в делото *Factortame* (C-48/93) може накратко да бъдат представени по следния начин. В Обединеното кралство се приема Закон за търговското корабоплаване (*Merchant Shipping Act 1988*), който предвижда създаването на регистър за британските риболовни кораби и който поставя регистрацията на последните, включително и на тези, които вече са били регистрирани в съществуващия дотогава регистър, в зависимост от определени изисквания за гражданство, пребиваване и постоянно местожителство на собствениците на кораби в Обединеното кралство. Риболовните кораби, негодни да бъдат регистрирани в новия регистър, са лишени от право на риболов. С решение от 25 юли 1991 г. по дело *Factortame II* (C-221/89) Съдът на ЕС постановява, че някои от разпоредбите на този закон са несъвместими с правото на ЕС, и по-специално с правото на установяване. На 4 август 1989 г. Комисията образува в тази връзка производство срещу Обединеното кралство за неизпълнение на задълженията му. С решение от 4 октомври 1991 г. по дело *Комисия/Обединено кралство* (246/89) Съдът потвърждава, че изискванията за регистрация, разглеждани в иска за неизпълнение на задължения, са в противоречие с правото на ЕС. Група физически лица и дружества по британското право, сред които *Factortame*, предявяват иск срещу Обединеното кралство пред *High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court*, за *inter alia* обезщетяване на вредите, които са претърпели от нарушаването на правото на ЕС, настъпили в резултат от приемането на гореспоменатия закон. *Divisional Court* решава да отпрати преюдициално запитване до Съда на ЕС.

\*\*\*

16. С първия си въпрос всяка от двете национални юрисдикции иска да установи по същество дали принципът, съгласно който държавите членки са задължени да поправят вредите, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушения на [правото на ЕС], за които държавите носят отговорност, се прилага, когато твърдяното неизпълнение на задължение от държава членка се дължи на националния законодател.

31. Съдът вече е посочил в решението си по дело *Francovich* [...], че принципът за отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушения на [правото на ЕС], за които държавата носи отговорност, е присъщ на системата на Договора.

32. От това следва, че този принцип се прилага във всеки случай, когато държава членка наруши правото на [ЕС], независимо от това кой е държавният орган, чието действие или бездействие е в основата на неизпълнението на задължението.

33. В допълнение, предвид основното изискване на общностния правен ред, което се състои в еднаквото прилагане на [правото на ЕС] (вж. по-конкретно решение от 21 февруари 1991 г. по дело *Zuckerfabrik*, C-143/88 и C-92/89, *Recueil*, с. I-415, точка 26), задължението за обезщетяване на вредите, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушение на [правото на ЕС], не може да бъде поставено в зависимост от вътрешните правни норми за разпределение на компетентността между конституционните власти.

34. В това отношение следва да се изтъкне, че както генералният адвокат подчертава в точка 38 от заключението си, в международния правен ред държавата, чиято отговорност е била ангажирана поради нарушаването на международно задължение, се разглежда също като едно цяло, независимо дали законодателната, съдебната или изпълнителната власт носи отговорност за нарушението, причинило вре-

дата. Това трябва да важи още повече за общностния правен ред, след като всички инстанции на държавата, включително и законодателната власт, са длъжни при изпълнението на своите задачи да спазват нормите, установени от [правото на ЕС], години пряко да уреждат положението на частноправните субекти.

35. Също така обстоятелството, че съгласно вътрешните правила отговорността за твърдяното изпълнение на задължението се носи от националния законодател, не е от естество да постави под въпрос изискванията, присъщи на защитата на правата на частноправните субекти, които се позовават на [правото на ЕС] и в конкретния случай – на правото да получат обезщетение за вредите, причинени от посоченото изпълнение на задължение, пред националните юрисдикции. [...]

Тези изводи се потвърждават и в по-новата практика на Съда, както например в следното решение.

**Решение от 11 юни 2015 г., *Berlington Hungary* и др., C-98/14, EU:C:2015:386**

Решението е постановено по преюдициално запитване, отправено от Fővárosi Törvényszék (Съд на Будапеща) (Унгария) в рамките на спор между унгарската държава и няколко дружества, които извършват дейност с монетни автомати в игрални зали в Унгария, като тези автомати са предимно с произход от други държави членки. Унгарският законодател изменя правната рамка, регулираща дейността с монетни игрални автомати, с което се увеличават значително данъците за осъществяване на тази дейност. Ищците твърдят, че тези законодателни промени противоречат на няколко разпоредби от правото на ЕС, тъй като е следвало новата рамка за извършването на дейност с игрални автомати да предвижда преходен период, доколкото това законодателство може да доведе до забрана, затрудняване или по-слаба привлекателност на свободното предоставяне на услуги във връзка с дейността им. По тези причини ищите искат обезщетение от унгарската държава за вредите, които твърдят, че са претърпели вследствие на приетата от унгарския законодател правна рамка в противоречие с правото на ЕС. Във връзка с възможността отговорността на унгарската държава да бъде ангажирана поради действията на законодателя, Съдът постановява следното:

\*\*\*

103. Преди всичко следва да се напомни, че принципът за отговорността на държавата членка за вреди, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушения на правото на Съюза, за които държавата носи отговорност, се прилага във всеки случай, когато държава членка наруши правото на Съюза, независимо от това кой е държавният орган, чието действие или бездействие е в основата на неизпълнението на задължението (решения *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, точка 32, и *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, точка 31, и цитираната съдебна практика). Следователно този принцип се прилага по-специално когато националният законодател носи отговорност за твърдяното изпълнение на задължение (решения *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, точка 36). [...]

106. Ето защо на петия и дванадесетия преюдициален въпрос следва да се отговори, че член 56 ДФЕС има за цел да предостави права на частноправните субекти, така че нарушаването му от държава членка, включително вследствие на законодателната ѝ дейност, поражда право в полза на частноправните субекти да получат от същата държава членка обезщетение за вредите, претърпени вследствие на това нарушение, доколкото то е достатъчно съществено и съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната вреда, което националната юрисдикция следва да провери.

## **2.4. Отговорност на държавата за действия и бездействия на съдебната власт**

В сравнителноправен план въпросът дали държавата може да носи отговорност за действия и бездействия на съдебната власт по повод упражняване на правораздавателни функции, не получава еднозначен отговор. В правото на ЕС обаче след произнасянето на решението на Съда на ЕС от 30 септември 2003 г. по делото *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513) този въпрос получава категоричен положителен отговор. Така към днешна дата няма спор, че държавата носи отговорност за съдебен акт, който противоречи на правото на ЕС.

### **Решение от 30 септември 2003 г., *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513<sup>2</sup>**

Делото е образувано по преюдициално запитване на *Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien* (Граждански съд във Виена) в рамките на национално производство, образувано по иск на г-н Коблер срещу Република Австрия за нарушение на разпоредба от правото на ЕС от австрийския Върховен административен съд.

Г-н Коблер е преподавател на щатна бройка в Университета в Инсбрук в Австрия от 1986 г. При постъпването му на работа му е било определено възнаграждение, съответстващо на щатен университетски преподавател от 11-а степен, увеличено със съответната добавка за професионален стаж. С писмо от 29 февруари 1996 г. г-н Коблер е поискал да му бъде признато специално обезщетение за стаж над 15 години като университетски преподавател, предвидено в австрийското законодателство. Той заявява, че макар да има по-малко от 15 години стаж в австрийски университети, все пак отговаря на условието, защото следва да се вземе предвид и стажът му в университети в други държави – членки на Европейския съюз. В рамките на спора, който е възникнал във връзка с тази претенция на г-н Коблер, *Verwaltungsgerichtshof* (Върховен административен съд) сезира Съда на ЕС по реда на преюдициалното производство, но по-късно оттегля преюдициалното си запитване, като смята, че произнесеното междуременно решение на Съда на ЕС по друго дело (а именно *Schöningh-Kougebetoroulou*, C-15/96) дава отговор на поставения въпрос. В главното дело Върховният административен съд отхвърля иска на г-н Коблер с решение от 24 юни 1998 г. с мотива, че исканото от него специално обезщетение представлява по същество възнаграждение за лоялност, а не част от заплатата като преподавател, което е обективна причина да не се прилагат към конкретния случай разпоредбите от правото на ЕС, гарантиращи свободата на движение на работници. Вследствие на това решение г-н Коблер сезира *Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien* с иск за вреди срещу Австрия, като твърди, че съдебното решение на Върховния административен съд от 24 юни 1998 г. е прието в противоречие с правото на ЕС и тълкуването от Съда на ЕС на относимите разпоредби от това право. Националният съд решава при това положение да спре производството и да сезира Съда на ЕС с няколко преюдициални въпроса. Република Австрия твърди от своя страна, че Върховният административен съд не е нарушил правото на ЕС, както и че решението на касационна инстанция не може да обоснове задължение за държавата да поправи евентуални вреди, които произтичат от него.

\*\*\*

---

<sup>2</sup> Преводът е мой – А. К.

31. Съдът също така е постановил, че този принцип се прилага във всеки случай, когато държава членка наруши [правото на ЕС], независимо от това кой е държавният орган, чието действие или бездействие е в основата на неизпълнението на задължението (решения *Brasserie du pêcheur et Factortame*, цитирано по-горе, точка 32; от 1 юни 1999 г., *Konle*, C-302/97, Сборник с. I-3099, точка 62, и *Haim*, цитирано по-горе, точка 27).

32. След като в международния правов ред държавата, чиято отговорност е ангажирана поради нарушаването на международноправно задължение, се разглежда като едно цяло, независимо дали вредата произтича от незаконосъобразен акт на законодателната, съдебната или изпълнителната власт, това следва да важи по същия начин по отношение на [правния ред на ЕС], след като всички инстанции на държавата, включително и законодателната власт, са длъжни при изпълнението на своите задачи да спазват нормите, установени от [правото на ЕС], годни пряко да уреждат положението на частноправните субекти (решение *Brasserie du pêcheur et Factortame*, цитирано по-горе, точка 34).

33. Предвид съществената роля, която изпълнява съдебната власт за защита на правата, които частноправните субекти черпят от [правото на ЕС], пълното му прилагане би било поставено под въпрос, а признатата от него защита на правата би била отслабена, ако бъде изключена възможността на частноправните субекти при определени условия да получат обезщетение, когато правата им са накърнени поради нарушение на [правото на ЕС], допуснато с решение на юрисдикция на държава членка, която се признава като последна инстанция.

34. Следва да се подчертае във връзка с това, че юрисдикция, която се произнася последна, по дефиниция е последната инстанция, пред която частноправните субекти може да се позоват на предоставените им от [правото на ЕС] права. След като извършеното с окончателното решение на такава юрисдикция нарушение на тези права вече не може да бъде отстранено по общия ред, частноправните субекти не следва да бъдат лишени от възможността да ангажират отговорността на държавата, за да получат по този начин юридическа защита на правата си.

35. Впрочем юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване, са длъжни да осигурят защитата на правата, които частноправните субекти черпят от правото на ЕС, посредством по-специално задължението им да отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС по реда на член 267, параграф 3 ДФЕС.

36. Следователно, както произтича от изискванията, присъщи на защитата на правата на частноправните субекти, които се позовават на [право на ЕС], те трябва да имат възможността да получат обезщетение за вредите, причинени от съдебен акт на последна инстанция, с който тези права се нарушават [...].

Горещитираното решение е потвърдено и доразвито в по-новата практика на Съда, и по-конкретно в решението му по делото *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EU:C:2006:391), в което Съдът на ЕС постановява, че правото на ЕС се противопоставя на прилагането на национален закон, който изключва отговорността на държавата в случаите, в които нарушението произтича от погрешното тълкуване на правото от страна на националния съд или от погрешната му оценка на фактите и доказателствата по делото, както и на законодателство, което предвижда по-строги условия за ангажиране на отговорността на държавата членка за вреди от нарушение на правото на ЕС от страна на касационна съдебна инстанция в сравнение с тези, установени в практиката на Съда на ЕС.

**Решение от 13 юни 2006 г., Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, EU:C:2006:391<sup>3</sup>**

Делото е образувано по преюдициално запитване от Tribunale di Genova (Съд в Генуа), който е сезиран с иск на морския превозвач Traghetti del Mediterraneo SpA (ТДМ), в ликвидация към момента на завеждане на иска, срещу италианската държава. Предметът на иска е обезщетение за вреди, които ТДМ твърди, че е претърпяло поради грешното тълкуване от страна на италианския Върховен касационен съд на разпоредби от правото на ЕС за защита на конкуренцията и държавните помощи, и в частност поради отказа на тази юрисдикция да уважи молбата му за отправяне на преюдициално запитване до Съда за тълкуване на приложимите разпоредби от правото на ЕС.

ТДМ и Tirrenia di Navigazione („Тирения“) са конкурентни предприятия, осъществяващи дейност в областта на морските превози, които през 70-те години са правели редовни курсове между континенталната част на Италия и островите Сардиния и Сицилия. Пред 1981 г. ТДМ завежда иск срещу „Тирения“, като твърди, че това дружество е нарушило правото на ЕС, от което за него са произтекли вреди. Твърдяното нарушение на „Тирения“ се състои в злоупотреба с господстващото му положение на пазара под формата на предлагане на услугите си по цени, значително по-ниски от себестойността им – ценова политика, която била възможна също така поради получаваните от държавата субсидии. С първоинстанциното решение от 26 май 1993 г. и въззивното решение на Апелативния съд на Неапол от 13 декември 1996 г. искът на ТДМ е бил отхвърлен. Мотивите на решението се състоят в това, че предоставените от италианските власти субсидии са били законни, доколкото са били предоставени по съображения от обществен интерес, както и че не са засягали конкуренцията на пазара. ТДМ обжалва това решение пред италианския Върховен касационен съд, като се основава на разпоредбите от Договора относно държавните помощи, и моли този съд да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС за тълкуване на приложимите разпоредби от правото на ЕС. Върховният касационен съд, без да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС, преценява, че решенията на предходните инстанции съответстват напълно както на разпоредбите от първичното право на ЕС, така и на съдебната практика на Съда на ЕС в областта на конкуренцията и държавните помощи, поради което с решение от 19 април 2000 г. отхвърля касационната жалба. Според мотивите на този съд условията за неприлагането на забраната за държавна помощ са били налице с цел осигуряването на обществената услуга по превоз между континенталната част на Италия и островите от определен от държавата концесионер, който да спазва определени ценови равнища. Освен това съдът приема, че пазарът на морски превози не е бил либерализиран към този момент, което не позволявало да се определи дали действително е била засегната конкуренцията, както твърди ТДМ, както и че при всички положения ТДМ е имало възможност да осъществява дейност на различни пазари от този, засегнат евентуално от държавната помощ.

При това положение ликвидаторът на ТДМ решава да сезира Tribunale di Genova (Съд в Генуа) с иск за обезщетение срещу Италия за вреди, произтичащи от решението на Върховния касационен съд.

Италия твърди в главното производство, че искът е недопустим, тъй като според италианското законодателство, от една страна, е изключена всякаква отговорност на държавата за вреди, причинени от действията на съдебен орган, когато съответното нарушение е резултат от тълкуване на правото или от оценка на фактите или доказателствата по делото, а от друга, отговорност на държавата може да бъде ан-

<sup>3</sup> Преводът е мой – А. К.

гажирана само в случаите, в които съдът е извършил умишлено или тежко нарушение. При тези обстоятелства съдът в Генуа решава да сезира Съда на ЕС с въпроса дали правото на ЕС допуска въпросното национално законодателство.

\*\*\*

33. Същите съображения, свързани с необходимостта да се гарантира на частноправните субекти ефективна съдебна защита на правата, които черпят от [правото на ЕС], не позволяват изключването на отговорността на държавата единствено поради това, че нарушението на [правото на ЕС] от страна на национална юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, произтича от грешно тълкуване на правни норми.

34. Всъщност, от една страна, тълкуването на правни норми е присъщо на правораздавателната дейност, тъй като независимо от естеството на предмета на делото съдията, пред когото се представят разнопосочни или противоположни тези, е длъжен обикновено да тълкува относимите правни норми – от националното право или от [правото на ЕС], – за да реши спора, с който е сезиран.

35. От друга страна, не може да се изключи, че именно при осъществяване на такава тълкувателната дейност може да се извърши съществено нарушение на правото на ЕС, когато съдията възприеме очевидно грешно тълкуване, например на определена материалноправна или процесуалноправна норма от [правото на ЕС] в светлината по-специално на относимата практика на Съда на ЕС в тази област [...], или да приложи националното право по начин, който води на практика до нарушение на [правото на ЕС].

36. [...] да се изключи при подобни обстоятелства всякаква отговорност на държавата поради факта, че нарушението на [правото на ЕС] произтича от тълкуването на правни норми от юрисдикция, би означавало установеният от Съда в решението Köbler принцип да се лиши от смисъл. Този извод важи на още по-силно основание за националните юрисдикции, които се произнасят като последна инстанция и които са длъжни да осигурят на национално равнище еднообразното тълкуване на правните норми.

37. Същият извод се налага и по отношение на законодателство, което по принцип изключва отговорността на държавата, когато нарушението от страна на юрисдикцията на тази държава членка се дължи на грешно възприятие на факти и доказателства. [...]

42. Що се отнася, на последно място, до ограничаването на отговорността на държавата само до случаи на умишлено или тежко нарушение на съда, следва да се напомни, както бе посочено в точка 32 от настоящото решение, че Съдът вече е постановил в решението по делото Köbler, цитирано по-горе, че отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти от нарушение на [правото на ЕС] от страна на национална юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, може да бъде ангажирана в изключителни случаи, когато тази юрисдикция е допуснала явно нарушение на приложимото право.

43. Определянето на едно нарушение като явно се прави при отчитането на определени критерии, сред които по-специално степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, извинимият или неизвинимият характер на евентуална грешка при прилагане на правото от съответната юрисдикция или неизпълнение от съответната юрисдикция на задължението да отправи преюдициално запитване съгласно [член 267, параграф 3, ДФЕС], и при всички положения се презумира, когато решението е прието при явно несъответствие с юриспруденцията на Съда в съответната област.

44. Следователно, макар да не може да се изключи възможността националното право да прецизира критериите, свързани с естеството или степента на нарушението, които следва да бъдат налице, за да може да се ангажира отговорността на държавата за нарушение на [правото на ЕС] от страна на национална юрисдикция, произнасяща се като последна инстанция, тези критерии в никакъв случай не може да налагат по-строги изисквания от тези, произтичащи от условието за явно нарушение на приложимото право, така както е уточнено в точки 53–56 от решението Köbler, цитирано по-горе.

Тук е мястото да се обърне внимание върху следните три особености в хипотезата на ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавата за действия и бездействия на съдебната власт, които произтичат от юриспруденцията на Съда.

#### **2.4.1. Отговорността на държавата се ангажира само от съдебен акт, постановен на последна инстанция**

Юриспруденцията на Съда на ЕС сочи, че отговорността на държавата може да бъде ангажирана само във връзка с решения на юрисдикции, които се произнасят като **последна инстанция** (вж. в този смисъл решения от 30 септември 2003 г., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, точки 32–36 и 59; от 13 юни 2006 г., Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, EU:C:2006:391, точка 31; от 9 септември 2015 г., Ferreira da Silva e Brito и др., C-160/14, EU:C:2015:565, точка 47; и от 28 юли 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602).

##### **Решение от 28 юли 2016 г., Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602**

20. Посоченият принцип също е приложим при определени условия, когато въпросното нарушение произтича от решение на национална юрисдикция, която се произнася като последна инстанция. Всъщност предвид съществената роля, която изпълнява съдебната власт за защита на правата, които частноправните субекти извеждат от правните норми на Съюза, и обстоятелството, че юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, по дефиниция представлява последната инстанция, пред която те може да предявят правата, предоставени им от тези правни норми, Съдът е приел, че пълната ефикасност на тези норми би била поставена под въпрос, а защитата на тези права би била отслабена, ако бъде изключена възможността на частноправните субекти при определени условия да получат обезщетение за вредите, които са им причинени поради нарушение на правото на Съюза, допуснато с решение на национална юрисдикция, която се произнася като последна инстанция. [...]

Следователно само решения на последна инстанция – а не необжалвани съдебни актове, постановени на по-долна инстанция – могат да ангажират отговорността на държавата. С други думи, отговорността на държавата не може да бъде ангажирана за влязло в сила съдебно решение, ако то не е било обжалвано пред съответната по-горна инстанция съгласно вътрешното право. Без значение е дали засегнатото лице е решило да не обжалва съответния съдебен акт, тъй като е счело, че обжалването му е обречено на неуспех (например с оглед на тълкувателната и/или постоянната практика на върховните съдилища), или че условията за допустимост на касационното обжалване ограничават последното.

Това правило намира своето основание в идеята, че засегнатото лице трябва да положи необходимата грижа, за да предотврати вредата. Ако то не е използвало средствата за защита, които са му били на разположение, следва да се счита, че не е положило необходимата грижа, освен ако не съществуват особени обстоятелства, които правят твърде трудно или невъзможно използването на съответните способности за съдебна защита (вж. също 4.5).

#### **2.4.2. Отговорността на държавата не засяга силата на пресъдено нещо**

Едно от възраженията, които систематично се повдигат срещу възможността да се търси отговорност от държавата за вреди, настъпили от влязло в сила съдебно решение на последна инстанция, е, че подобна възможност би подкопала силата на пресъдено нещо, с което се ползва касационното решение, с което се слага край на спора.

Така например такова възражение е повдигнато от правителствата на Австрия, Франция и Обединеното кралство по делото *Köbler* (точки 20 и 37 от решението), фактите по което са резюмирани в 2.4 по-горе. Те твърдят, че държавата членка не следва да носи отговорност за вреди поради нарушение на правото на ЕС, произтичащо от решение на национална юрисдикция, като аргументите им са свързани с това, че подобна възможност би засегнала по-специално силата на пресъдено нещо на съдебните решения, принципа за правна сигурност и независимостта на съдебната власт. В решението си от 30 септември 2003 г. Съдът на ЕС отхвърля тези възражения със следните мотиви:

##### **Решение от 30 септември 2003 г., *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513**

39. [...] признаването на принципа за отговорност на държавата за вреди, произтичащи от касационно решение, не засяга само по себе си силата на пресъдено нещо на това решение. Производството за ангажиране на отговорността на държава членка няма същия предмет и не предполага задължително страните по това производство да са същите, които са били в производство, приключило с решението, придобило сила на пресъдено нещо. Всъщност ищецът в производство за ангажиране на отговорността на държавата получава, ако искът му бъде уважен, осъждането ѝ да поправи вредите, които той е понесъл, но не засяга само по себе си силата на пресъдено нещо на крайното решение на съдебната инстанция, причинило вредата. При всички положения присъщият на [правото на ЕС] принцип за отговорност на държавата изисква вредите да бъдат поправени, но не налага преразглеждане на съдебното решение, причинило вредата.

Тези изводи са развити впоследствие в съдебната практика. Ценно обобщение се съдържа в мотивите на Съда в решението му от 9 септември 2015 г. по дело *João Filipe Ferreira da Silva e Brito и др.*, C-160/14, EU:C:2015:565 (вж. резюме на решението в 4.4.1.2).

## 2.5. Отговорност на държавата за действия и бездействия на субекти, натоварени с властнически правомощия

Възможно е в националния правопорядък упражняването на определени функции на публичната власт или властнически правомощия да е предоставено на правни субекти, които не са органи на публичната власт *stricto sensu*. Доколкото обаче последните са натоварени с подобни задължения по силата на действащото право, те следва да се считат за проявна форма на държавата и следователно също така да ангажират отговорността ѝ за нарушение на правото на ЕС (по повод изпълнение на възложените им правомощия).

Така например съсловните организации често разполагат с правомощия, предоставени им със закон, да регулират условията и начина на упражняване на дадена дейност или професия на територията на държавите членки. Членството в някои от тях е задължителна предпоставка за достъпа до съответната дейност или професия. Съсловните организации също така обикновено приемат задължителни правила за упражняване на дейността и често си сътрудничат тясно с органите на публичната власт. В решението си по дело C-356/08, Комисия/Австрия, Съдът приема, че правилникът на австрийската съсловна организация на лекарите противоречи на свободата на установяване, като за извършеното нарушение следва да отговаря австрийската държава, доколкото според австрийското законодателство членството в съсловната организация е задължително за всеки, който желае да упражнява тази професия като самонаето лице на територията на Австрия, и лекарите са длъжни да спазват правилата, приети от въпросната съсловна организация.

От съдебната практика също така следва, че нарушение на правото на ЕС, допуснато в колективен трудов договор, по който държавата не е страна, също може да бъде вменено на държавата, доколкото последната не е приела задължителни разпоредби, които да осигурят спазването на правото на ЕС, включително от социалните партньори в контекста на колективното договаряне (вж. решение от 28 октомври 1999 г., Комисия/Гърция, C-187/98, EU:C:1999:535). Не е изключено също така държавата да понесе отговорност и за вреди, причинени от стопански субекти, които тя контролира.

От горното изложение следва, че понятието „държава“ за целите на прилагането на режима за отговорност на държавата за вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС, се тълкува сравнително широко, като обхваща всички форми и проявления на публичната власт, без значение от правната природа на субекта, който е в основата на нарушението.

## 3. Материалноправни условия за ангажиране на отговорността на държавата

В решението си по дело Brasserie du pêcheur и Factortame (за фактите по делото вж. 2.3 по-горе), както и в последващата си практика Съдът на

ЕС определя условията, при кумулативното наличие на които отговорността на държавата членка за вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС, може да бъде ангажирана.

**Решение от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79**

51. [...] правото на обезщетяване е признато от общностното право, при положение че са изпълнени три условия, а именно че нарушената правна норма има за предмет предоставянето на права на частноправните субекти, че нарушението е достатъчно съществено, и накрая, че съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението на задължението, за което носи отговорност държавата, и вредата, претърпяна от увредените лица. [...]

54. Първото условие е очевидно изпълнено, що се отнася до член [34 ДФЕС]. Всъщност, макар [този] член да налага забрана за държавите членки, той в не по-малка степен поражда права за частноправните субекти, които националните юрисдикции трябва да гарантират. [...]

55. Що се отнася до второто условие, [...] решаващият критерий, за да се приеме, че дадено нарушение на общностното право е достатъчно съществено, е този на явно и значително неспазване от държава членка, както и от общностна институция, на границите, които са наложени на нейната свобода на преценка. [...]

65. Що се отнася до третото условие, националните юрисдикции следва да установят дали съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението на задължението, за което носи отговорност държавата, и претърпяната от увреденото лице вреда.

66. Горепосочените три условия са необходими и достатъчни, за да възникне в полза на частноправните субекти право за получаване на обезщетение за вреди, без това да изключва възможността да се ангажира отговорността на държавата при по-малко ограничителни условия въз основа на националното право. [...]

Въз основа на това решение, потвърдено многократно в последващата съдебна практика, се извеждат следните **три кумулативни условия** за ангажиране на отговорността на държавата за нарушаване на правото на ЕС:

- **нарушената норма от правото на ЕС да предоставя права на частноправните субекти;**
- **нарушението да е достатъчно съществено;**
- **наличие на пряка причинно-следствена връзка между нарушението и настъпилите вреди.**

В миналото в съдебната практика се поставяше въпросът дали тези условия варират в зависимост от вида нарушение и органа, отговорен за него. В действителност, от една страна, второто условие липсва в мотивите на Съда на ЕС в решението му по делото Francovich. От друга страна, в хипотезата на ангажиране на отговорността на държавата за действия и бездействия на съдебната власт това условие е формулирано по различен начин: докато в Brasserie du pêcheur и Factortame става дума за „достатъчно съществено“ нарушение на правото на ЕС, в Köbler се добавя, че то трябва да е „явно“ (вж. за повече подробности 3.2). На тези колебания обаче се слага край с решение от 8 октомври 1996 г., Dillenkofer, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 и C-190/94, EU:C:1996:375, в което Съдът на ЕС подчертава, че условията за ангажиране на отговор-

ността на държавата са **идентични при всеки вид неизпълнение**. Съдът уточнява, че въпреки че в решението си по делото Francovich не се споменава условието за достатъчно съществен характер на нарушението, то е било неизменна черта на това дело, тъй като в случаите, в които държавата не предприема никакви мерки за транспониране на дадена директива в определения за това срок, тя извършва явно и тежко нарушение на задълженията си, произтичащи от Договорите (точка 26 от решението).

Важно е да се подчертае, на следващо място, че **гореизброените три условия са достатъчни за ангажиране на отговорността на държавата за вредите, настъпили в резултат от неизпълнение на задълженията ѝ, произтичащи от Договорите**. Следователно държавата не може да предвижда допълнителни или по-строги условия за ангажиране на отговорността си от горепосочените. Обратно, държавата може да предвиди по-либерален режим за ангажиране на отговорността си (вж. в този смисъл решение от 17 април 2007 г., AGM-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, точка 85, и решение от 14 март 2013 г., Leth, C-420/11, EU:C:2013:166, точка 42 (за фактите по делото вж. 3.3 по-долу). В този смисъл горните три условия се явяват минимален стандарт за ангажиране на отговорността на държавата.

Оттук може да се направи изводът, че **разпоредбите от националното право, които предвиждат по-строг режим, са несъвместими с правото на ЕС по отношение на извършените от държавата нарушения на това право**.

### **3.1. Нарушената норма от правото на ЕС да предоставя права на частноправните субекти**

Първото условие за ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавата членка е нарушената норма от правото на ЕС да предоставя права на частноправните субекти. Всеки от източниците на правото на ЕС може да съдържа норми, които да предоставят такива права. На първо място, редица разпоредби от първичното право на ЕС, което обхваща разпоредбите на ДЕС,ДФЕС, Евратом и Хартата на основните права на Европейския съюз, създават права за частноправните субекти – например правото на свободно движение на стоки, работници и капитали, свободата на установяване и предоставяне на услуги и пр. На второ място, вторичното право на Съюза също може да бъде източник на такива права. На трето място, макар и да не предоставят права сами по себе си, общите принципи на правото на ЕС и съдебните актове на Съда на ЕС са ключов елемент при преценката на обхвата на правата, които правото на ЕС предоставя на частноправните субекти.

Важно е да се подчертае, че разглежданото условие – а именно нарушената разпоредба от правото на ЕС да предоставя права на засегнатото лице – не е обусловено от директния ефект или пряката приложимост на тази разпоредба. Иначе казано, **липсата на директен ефект не е пречка за ангажиране на отговорността на държавата**. В действителност е въз-

можно дадена разпоредба да не е достатъчно точна и безусловна и следователно да е лишена от директен ефект, но въпреки това да предоставя права на частноправните субекти. Този извод следва ясно от решението на Съда в дело *Francovich* и др., C-6/90 и C-9/90, EU:C:1991:428 (вж. фактите в 1.1).

Също така фактът, че дадена разпоредба от правото на ЕС е пряко приложима или не, няма отношение към режима за отговорност на държавата за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС. Такъв е изводът на Съда по делото *Brasserie du pêcheur* и *Factortame* (точки 20–23).

### 3.2. „Достатъчно съществено“ нарушение на правото на ЕС

Условието за „достатъчно съществено“ характер на нарушението е, от една страна, най-трудното препятствие за ангажиране на отговорността на държавата и, от друга страна, крие рискове за разнопосочни тълкувания. В действителност какво означава дадено нарушение на правото на ЕС да е „достатъчно съществено“?

Доколкото, както беше споменато по-горе, условията за ангажиране на отговорността на държавата за нарушаване на правото на ЕС се определят от това право и доколкото принципът, от който произтича тази отговорност, е автономен принцип на правото на ЕС, именно последното определя съдържанието на условието за „достатъчно съществено“ характер на нарушението. За да осигури еднаквото тълкуване на това условие, а оттук и еднаквото приложение на режима за отговорността на държавата в разглежданата хипотеза на територията на целия ЕС, Съдът на ЕС извежда в практиката си набор от критерии, които следва да бъдат взети предвид при преценката на „достатъчно съществения“ характер на нарушението.

Този набор от критерии е изведен за първи път в решението на Съда по делата *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*. Последващата практика на Съда доразвива тези критерии и съдържа полезни примери, които илюстрират прилагането им.

#### 3.2.1. Критерии

В самото начало следва да се подчертае, че някои от критериите за достатъчно съществен характер на нарушението са релевантни по отношение на някои видове нарушения, но не и по отношение на други. Това ще бъде изрично посочено в изложението по-долу.

Така съгласно основополагащите решения на Съда на ЕС в делата *Brasserie du pêcheur* и *Factortame* (точка 56) и *Köbler* (точка 55) критериите са следните:

##### **Brasserie du pêcheur и Factortame, C-46/93 и C-48/93**

56. [...] сред елементите, които компетентната юрисдикция може да вземе предвид, следва да се посочат степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, както и обхватът на свободата на преценка, която нарушената норма предоставя на националните или общностните органи, умисълът или непредпазливостта при неизпълнението на задължението, извинимият или неизвинимият характер на

евентуална грешка при прилагане на правото, както и обстоятелството, че поведението на общностна институция може да е допринесло за бездействие, за приемане или за запазване на национални мерки или практики, които противоречат на общностното право.

#### **Köbler, C-224/01**

55. Тези критерии включват по-специално степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, извинимия или неизвинимия характер на евентуална грешка при прилагане на правото, поведението на общностна институция, когато е относимо, и неизпълнението на съответния съд на задължението му да отправи преюдициално запитване съгласно член 267, трета алинея ДФЕС.

Следва да се обърне внимание, че условието, свързано със свободата на преценка, е типично за административната и законодателната дейност, но не и за правораздаването. Поради това разглежданото условие не намира приложение в хипотезата на нарушение, извършено от органите на съдебната власт. Обратно, очевидно е, че задължението по член 267, трета алинея ДФЕС се отнася единствено до националните юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване.

**Посоченият списък от елементи е примерен.** Следователно националният съд може да вземе предвид и други релевантни елементи, характеризиращи процесното нарушение на правото на ЕС, които трябва да разгледа в светлината на относимите факти и обстоятелства.

Следните примери от съдебната практика внасят яснота по приложението на някои от гореспоменатите елементи.

#### *3.2.1.1. Свобода на преценка, която нарушената норма от правото на ЕС предоставя на държавата членка*

Пределите на свободата на преценка, която нарушената норма от правото на ЕС предоставя на държавите членки, са **решаващ критерий** при квалифициране на нарушението като „достатъчно съществено“. Този извод се потвърждава изрично в точка 55 от решението на Съда по делото *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, в която Съдът уточнява, че „що се отнася до второто условие, [...] решаващият критерий, за да се приеме, че дадено нарушение на общностното право е достатъчно съществено, е този на явно и значително неспазване от държава членка, както и от общностна институция на границите, които са наложени на нейната свобода на преценка“.

Така обстоятелството, че правото на ЕС предоставя на държавите членки широко право на преценка по отношение на действието или бездействието, довело до нарушаване на правото на ЕС, е индикация, че нарушението не може да бъде квалифицирано като „достатъчно съществено“ и отгук не може да обоснове ангажирането на отговорността на държавата за вредите, причинени на частноправните субекти от това нарушение. В действителност понякога правото на ЕС определя целта, която държавите членки следва да постигнат, като оставя на последните да решат

относно средствата, които ще предвидят за постигането на тази цел. Показателни в това отношение са следните примери.

• **Решение от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79** – по дело C-46/93, германският законодател приема закон, уреждащ производството и търговията с бира. Съдът установява, че при липсата на хармонизация в ЕС националният законодател разполага в тази област с широка свобода на преценка при приемането на правна уредба, свързана с качеството на предлаганата на пазара бира (точка 48). Що се отнася до дело C-48/93, Съдът също установява, че законодателят в Обединеното кралство е разполагал с широка свобода на преценка, доколкото спорното законодателство се отнася, от една страна, до регистрацията на корабите – област, която отчитайки степента на развитие на правото на ЕС, попада в компетентността на държавите членки, и от друга страна, правната уредба на риболова – сектор, при който прилагането на общата политика оставя известна свобода за преценка на държавите членки (точка 50). При тези обстоятелства Съдът на ЕС постановява следното:

59. Така по дело C-46/93 е важно да се разграничи въпросът за запазването от германския законодател на разпоредби от Biersteuergesetz, отнасящи се до чистотата на бирата и забраняващи разпространението ѝ под названието Bier за бири, внесени от други държави членки и легално произведени в съответствие с различните правни норми, от въпроса за запазването на разпоредбите на същия този закон, отнасящи се до забраната да се внасят бири, съдържащи добавки. Всъщност нарушението на член 30 от Договора от германското законодателство, което се отнася до разпоредби, свързани с названието на пуснатия на пазара продукт, трудно би могло да се приеме за извинителна грешка, при положение че несъвместимостта на такава правна уредба с член 30 от Договора се явява очевидна в светлината на по-ранната практика на Съда, и по-специално на решение от 20 февруари 1979 г. по т.нар. дело Cassis de Dijon, Rewe-Zentral, 120/78, Recueil, с. 649, и решение от 9 декември 1981 г. по дело Комисия/Италия, 193/80, Recueil, с. 3019. Напротив, сведенията за преценка, с които разполага националният законодател предвид съдебната практика в областта, за да установи дали забраната да се използват добавки е в противоречие с общностното право, се явяват значително по-малко решаващи до постановяването на решение от 12 март 1987 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, по което Съдът е постановил, че тази забрана е несъвместима с член 30.

60. Също така може да се изразят множество бележки по отношение на националната правна уредба, посочена в дело C-48/93.

61. Решението на законодателя от Обединеното кралство да въведе в Merchant Shipping Act 1988 разпоредби, свързани с изискванията за регистрация на риболовните кораби, трябва да бъде преценено различно според това дали става въпрос за разпоредби, които поставят регистрацията в зависимост от условието за гражданство, представляващи пряка дискриминация, очевидно в противоречие с общностното право, или става въпрос за разпоредби, установяващи изисквания за пребиваване и постоянно местожителство на собствениците и притежателите на кораби.

62. Изискването на последните условия изглежда *prima facie* несъвместимо по-конкретно с член 52 от Договора, но Обединеното кралство се опитва да ги обос-

нове въз основа на целите на общата политика по рибарство. В Решение по дело Factortame II, посочено по-горе, Съдът отхвърля тази обосновка.

63. За да прецени дали така извършеното от Обединеното кралство нарушение на член 52 е достатъчно съществено, националната юрисдикция би могла да вземе предвид между другото правните спорове, свързани с особеностите на общата политика по рибарство, отношението на Комисията, която е запознала своевременно Обединеното кралство със своята позиция, и направените от националните юрисдикции оценки за степента на сигурност на общностното право в рамките на надлежно заведените производства от частноправните субекти, засегнати от прилагането на Merchant Shipping Act.

Особено показателно в посочения анализ е, че макар да установява наличието на широка свобода на преценка на националния законодател, поспециално по-делото дело C-46/93, Съдът е категоричен, че тази свобода е била силно ограничена вследствие на съдебната практика на Съда, в която е постановено нееднозначно, че забраната да се внася бира от други държави членки, съдържаща добавки, е несъвместима с правото на ЕС. Изводите на Съда по отношение на второто дело (C-48/93) не са толкова категорични, като в крайна сметка Съдът се ограничава да посочи конкретните елементи, които националният съд следва да вземе предвид при преценката на достатъчно съществения характер на нарушението.

• **Решение от 4 юли 2000 г., Haим, C-424/97, EU:C:2000:357** (вж. резюме на фактите в 4.1 по-долу) – Съдът припомня в точка 40 от решението си, че „[...] правото на преценка [...] се отнася до това право, с което съответната държава членка разполага. Съществуването и обхватът му се определят по отношение на общностното право, а не по отношение на националното право. Поради това евентуалната свобода на преценка, предоставена от националното право на държавния служител или институцията – извършител на нарушението на общностното право, е без значение в това отношение“<sup>4</sup>. Съдът отчита в конкретния случай, че приложимата разпоредба от първичното право на ЕС относно свободата на установяване е била предмет на изрично тълкуване от страна Съда по първото дело, образувано в рамките на производството, в което г-н Хаим е обжалвал отказа на съответната асоциация на зъболекарите в Германия да го впише в регистъра на зъболекарите. Това на практика не оставя свобода на преценка на държавата членка и съответно на органите на публичната власт относно правилното прилагане на правото при обстоятелства като това по главното дело, както и на практика не позволява на националния съд, сезиран с иска за обезщетение, да се отклони от изводите на Съда по това дело. Важно е да се обърне внимание също така, че по това дело е изведено ясно правилото, че при прилагане на въпросния критерий следва да се има предвид свободата на преценка, **която правото на ЕС е отредило на държавите членки**, а не която националното право отрежда на съответните национални органи (вж. точка 49 от цитираното решение).

<sup>4</sup> Преводът е мой – А. К.

• Интересен пример са решенията на Съда от 25 януари 2007 г., *Robins и др.*, C-278/05, EU:C:2007:56, и от 25 април 2013 г. по делото *Hogan и др.*, C-398/11, EU:C:2013:272, които се отнасят до сходни фактически обстоятелства и до тълкуването на една и съща разпоредба от правото на ЕС.

**Решение от 25 януари 2007 г., *Robins и др.*, C-278/05, EU:C:2007:56**

Делото е образувано по преюдициално запитване от High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Обединеното кралство) в рамките на спор между г-жа Robins и 835 други лица и Secretary of State for Work and Pensions, компетентен по въпросите на заетостта и пенсиите в Обединеното кралство. Ищците в главното производство са бивши работници и служители на дружеството ASW Limited, което е в производство по съдебна ликвидация от 24 април 2003 г. Те са били осигурени в пенсионни схеми, финансирани от това дружество. Пенсионните схеми са били прекратени през месец юли 2002 г. и е била предприета тяхната ликвидация. Условията на ликвидацията предполагат, че активите е нямало да бъдат достатъчни за покриване на всички обезщетения, дължими на всички осигурени лица, и следователно обезщетенията на осигурените лица, които все още не са получавали пенсия преди ликвидацията на схемите, щели да бъдат намалени. При тези обстоятелства ищците преценяват, че действащата правна уредба в Обединеното кралство не им предоставя равнището на закрила, предписано в член 8 от Директива 80/987/ЕИО, и предявяват срещу Обединеното кралство, иск за поправка на претърпяната вреда. Сезиран с този спор, High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division, решава да спре делото и да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС.

Член 8 от Директива 80/987/ЕИО на Съвета от 20 октомври 1980 година за сближаване на законодателствата на държавите членки относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на техния работодател (ОВ L 283, 28.10.1980 г., с. 23; спец. бълг. изд., гл. 5, т. 1, с. 197) гласи: „Държавите членки гарантират, че са взети необходимите мерки за закрила на интересите на работниците и служителите и на лицата, напуснали предприятието или дейността на работодателя към датата на изпадането му в неплатежоспособност, по отношение на техните придобити права или на техните евентуални права във връзка с обезщетения за старост, включително за вземанията на наследниците, по силата на допълнителни пенсионни схеми, създадени от една компания или между компании, които съществуват извън националните законно установени социалноосигурителни схеми“.

\*\*\*

**По първия въпрос**

[...]

*Становища, представени пред Съда*

33. Ищците в главното производство поддържат, че структурата на Директивата и редакцията на член 8 от нея налагат на държавите членки задължението за постигане на определен резултат. Следователно в случай на необходимост придобитите права трябвало да се финансират напълно от тях.

34. Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, Ирландия, Кралство Нидерландия и Комисията на Европейските общности считат, че член 8 от Директивата не изисква от държавите членки да гарантират напълно правата, придобити от работниците и служителите. Той оставял право на преценка на държавите членки.

*Отговор на Съда*

35. Следва да се приеме за установено, че редакцията на член 8 от Директивата, доколкото постановява най-общо, че държавите членки „гарантират, че са взети необходимите мерки“, не налага на тези държави да финансират сами правата на обезщетения, чиято закрила трябва да се осъществи на практика по силата на Директивата.

36. Използваните формулировки оставят на държавите членки право на преценка по отношение на механизма, който следва да бъде възприет за целите на тази закрила.

37. Следователно вместо финансиране от държавните власти държавите членки може да предвидят например задължение за осигуряване в тежест на работодателите или създаване на гарантираща институция, за чието финансиране ще определят правила.

38. Във връзка с равнището на закрила, изисквано от Директивата, следва да се напомни, че по силата на първото съображение от нея мерките, необходими за закрила на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на работодателя, трябва да се вземат, „като се отчита необходимостта от балансирано икономическо и социално развитие в Общността“.

39. По този начин Директивата се стреми да постигне равновесие между интересите на работниците и служителите и нуждите от балансирано икономическо и социално развитие. [...]

41. Равнището на закрила, изисквано от Директивата за всяка от конкретните гаранции, които тя въвежда, трябва да бъде определено от гледна точка на формулировките, използвани в съответната разпоредба, тълкувани при необходимост с оглед на тези съображения.

42. Що се отнася до гарантирането на правата на обезщетения за старост по силата на допълнителните пенсионни схеми, член 8 от Директивата не може да се тълкува в смисъл, че изисква пълно гарантиране на съответните права. [...]

45. Следователно в това отношение трябва да се приеме за установено, че доколкото се ограничава с общо предписание за предприемане на необходимите мерки за „закрила на интересите“ на засегнатите лица, за целите на определянето на равнището на закрила член 8 от Директивата предоставя на държавите членки широко право на преценка, което изключва задължение за пълно гарантиране. [...]

**По втория въпрос**

[...]

*Становища, представени пред Съда*

48. Ищците в главното производство изтъкват, че в резултат на нейното прилагане оспорваната национална система може да доведе до намаляване на правата на обезщетение с 80%. Такава система лишавала член 8 от Директивата от каквото и да било практическо значение. Приетите разпоредби не осигурявали транспониране на Директивата в достатъчна степен. [...]

54. Според безспорни данни, съдържащи се в преписката по делото, двама от ищците в главното производство ще получат само съответно 20% и 49% от обезщетенията, които са могли да претендират.

55. При липсата на задължение за пълно гарантиране на правото на обезщетение следва да се търси минималното равнище на закрила, изисквано от Директивата.

56. Необходимо е да се изтъкне обаче, че за разлика от членове 3 и 4 от Директивата, чиято редакция дава възможност, независимо от предоставеното на държавите членки право на преценка, да се определи минималната гаранция, наложена по отношение на неизплатените вземания за възнаграждения (вж. решение по дело

Francovich и др., посочено по-горе, точки 18–20), нито член 8 от Директивата, нито която и да е друга нейна разпоредба съдържат елементи, позволяващи да се установи с точност минималното равнище на закрила, изисквано за защита на правата на обезщетения от допълнителните пенсионни схеми.

57. Като се вземе предвид изразената от общностния законодател воля, трябва обаче да се констатира, че вътрешноправни разпоредби, които в определени ситуации може да доведат до гарантиране на обезщетенията, ограничено до 20% или 49% от правата, които работникът или служителят е можел да претендира, т.е. до по-малко от половината от тези права, не може да бъдат считани за съответстващи на определението за „закрила“, използвано в член 8 от Директивата.

59. Следователно трябва да се направи изводът, че система като създадената от законодателството на Обединеното кралство не осигурява закрилата, предвидена в Директивата, и не осъществява правилно транспониране на член 8 от нея. [...]

### По третия въпрос

63. С третия си въпрос препращащата юрисдикция иска по същество да се установи дали в случай на неправилно транспониране на член 8 от Директивата отговорността на засегнатата държава членка възниква само по силата на това нарушаване на общностното право, или тя е обусловена от установяването на очевидно и сериозно несъблюдаване от съответната държава на границите, които са били наложени на нейното право на преценка. [...]

74. Що се отнася до член 8 от Директивата, от обсъждането на първия въпрос е видно, че поради общия характер на неговата редакция той предоставя на държавите членки широко право на преценка за целите на определянето на равнището на закрила на правото на обезщетение.

75. Следователно отговорността на държавата членка поради неправилно транспониране на тази разпоредба е подчинена на условието за установяване на очевидно и сериозно несъблюдаване от страна на тази държава на границите, които са били наложени на нейното право на преценка. [...]

79. В това отношение следва да се подчертае, че нито страните в главното производство, нито държавите членки, които са представили становища, нито Комисията са били в състояние да предложат точно тълкуване по отношение на нивото на минималното равнище на закрила, изисквано според тях от Директивата, в хипотезата, в която би се възприело, че последната не задължава държавата да гарантира [тези права] в пълен обем<sup>55</sup>. [...]

80. Освен това, както вече беше установено в точка 56 от настоящото решение, нито член 8 от Директивата, нито която и да е друга разпоредба от нея съдържат елементи, даващи възможност да се установи с точност минималното равнище на закрила, изисквано за защита на правата на обезщетения.

81. Препращащата юрисдикция ще може също така да вземе под внимание Доклада СОМ(95)164 (окончателен) на Комисията от 15 юни 1995 г. (непубликуван в *Официален вестник на Европейските общности*) относно транспонирането на Директивата от държавите членки, на който е направено позоваване в становищата, представени пред Съда, и в който Комисията е направила следния извод (с. 52): „Изглежда, че различните норми [приети от Обединеното кралство] отговарят на изискванията, предвидени в член 8 [от директивата]“. Всъщност, както отбелязва и генералният адвокат в точка 98 от своето заключение, подобна формулировка е могла, независимо от нейната предпазливост, да потвърди позицията на

<sup>5</sup> Преводът от френски на този параграф е мой – А. К.

заинтересованата държава членка по отношение на транспонирането на Директивата.

82. Следователно на третия въпрос трябва да се отговори, че в случай на неправилно транспониране на член 8 от Директивата отговорността на засегнатата държава членка е обусловена от установяването на очевидно и сериозно несъблюдаване от съответната държава на границите, които са били наложени на нейното право на преценка. [...]

**Решение от 25 април 2013 г., Hogan и др., C-398/11, EU:C:2013:272**

Делото пред Съда на ЕС е образувано по отправено преюдициално запитване в рамките на спор относно транспонирането на Директива 2008/94 между, от една страна, г-н Hogan и други бивши работници и служители на Waterford Crystal Ltd. (наричано по-нататък Waterford Crystal) и, от друга страна, Minister for Social and Family Affairs, Ireland и Attorney General, и се отнася до тълкуването на членове 1 и 8 от Директива 2008/94/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2008 година относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на техния работодател (ОВ L 283, 28.10.2008 г., с. 36).

Ищците в главното производство са десет бивши работници и служители на Waterford Crystal, предприятие, специализирано от 1947 г. в производството на изключително фини кристални предмети, намиращо се в Ирландия. Едно от условията в трудовия договор на тези ищци било да се включат към една от учредените от техния работодател схеми за допълнително пенсионно осигуряване с дефиниран доход. В началото на 2009 г. е установено, че дружеството е в неплатежоспособност, като основаните от това дружество допълнителни пенсионни схеми са ликвидирани на 31 март 2009 г. Условията на ликвидацията означавали, че ищците могли да получат далеч под 49% от сумите, на които биха имали право, ако бяха получили актуалната стойност на натрупаните по схемата права, право, което произтича за тях от член 8 от Директива 2008/94/ЕО, така както е тълкуван от Съда в решение от 25 януари 2007 г., Robins и др., C-278/05, EU:C:2007:56. При това положение ищците в главното производство предявяват иск, като твърдят, че в светлината на решението на Съда по дело Robins и др. Ирландия не е транспонирала правилно член 8 от Директива 2008/94. Обратно, Ирландия поддържа, че както преди, така и след постановяване на посоченото по-горе решение по дело Robins и др. е приела множество важни мерки, предназначени да защитят интересите на лицата, осигурени по допълнителните професионални пенсионни схеми.

\*\*\*

48. Със седмия въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали Директива 2008/94 трябва да се тълкува в смисъл, че обстоятелството, че в резултат на мерките, приети от Ирландия след постановяване на решение по дело Robins и др., посочено по-горе, ищците в главното производство не може да получат повече от 49% от стойността на придобитите права във връзка с пенсии по силата на допълнителна професионална пенсионна схема, само по себе си представлява съществено нарушение на задълженията на тази държава членка. [...]

51. Веднага след постановяване на решение по дело Robins и др., посочено по-горе, а именно на 25 януари 2007 г., държавите членки знаят, че правилното транспониране на член 8 от Директива 2008/94 изисква работник или служител да получи в случай на неплатежоспособност на своя работодател поне половината от правата във връзка с пенсии, дължими въз основа на придобитите права на пенсия, за които е правил вноски по схема за допълнително професионално пенсионно осигуряване.

52. При тези обстоятелства следва да се приеме, че независимо от ясното и точно естество и обхват на задължението, възложено на държавите членки по силата на член 8 от Директива 2008/94, чиято цел е да създаде права за частноправните субекти, най-късно считано от 25 януари 2007 г., Ирландия не е изпълнила правилно това задължение, което представлява достатъчно съществено нарушение на тази правна норма при евентуално разглеждане на отговорността на тази държава членка за вреди, причинени на частноправните субекти.

53. Поради това на седмия въпрос следва да се отговори, че Директива 2008/94 трябва да се тълкува в смисъл, че обстоятелството, че в резултат на приетите от Ирландия мерки след постановяване на посоченото по-горе решение по дело *Robins* и др. ищците в главното производство няма да може да получат повече от 49 % от стойността на техните придобити права във връзка с пенсия по силата на допълнителна професионална пенсионна схема, само по себе си представлява съществено нарушение на задълженията на тази държава членка.

Става ясно от разгледаните по-горе решения, че даденото тълкуване в рамките на решение на Съда на ЕС на определена разпоредба от правото на ЕС може да намали или изключи свободата на преценка на държавите членки, поради което нарушение, което не е можело да се определи като достатъчно съществено до произнасянето на Съда, ако бъде извършено или продължено след него, то става съществено.

• **Решение от 17 април 2007 г., AGM-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213**, е пример, че в определени случаи разпоредба от директива, независимо че не е била предмет на тълкуване от Съда на ЕС, не остава свобода на преценка, какъвто е случаят с член 4, параграф 1 от Директива 98/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година относно сближаването на законодателствата на държавите членки по отношение на машините (ОВ L 207, 23.07.1998 г., с. 1; спец. бълг. изд., гл. 13, т. 23, с. 220), който гласи, че: „Държавите членки не трябва да забраняват, ограничават или пречат на пускането на пазара и пускането в действие на тяхната територия на машини и защитни елементи, които съответстват на тази директива“. Съдът излага следните мотиви:

**Решение от 17 април 2007 г., AGM-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213**

52. В това отношение следва да се напомни, че съгласно второ, шесто, седмо и девето съображение от посочената директива нейната цел е да осигури свободното движение на машини във вътрешния пазар и да отговори на задължителните и съществени изисквания за безопасността и здравето, свързани с тези машини, като замести с една хармонизирана система националните системи за сертифициране и удостоверяване на съответствието. За постигане на това посочената директива, и по-конкретно член 3 и приложение I от нея, изброява съществените изисквания за безопасност и здраве, на които трябва да отговарят машините и защитните елементи, произведени в държавите членки. По силата на член 4 от Директивата държавите членки не могат да ограничат пускането на пазара на машини, които отговарят на тези съществени изисквания, и само ако впоследствие се появят рискове, държавите членки предприемат подходящите мерки при посочените в член 7 условия.

53. Така предвид естеството на Директивата, на нейните цели и съдържанието на членове 3, 4 и 7 от нея следва да се приеме, че тя по изчерпателен начин хармонизира на общностно равнище не само правилата относно съществените изисквания

за безопасността на машините и за удостоверяване на съответствието им с посочените изисквания, но също така и правилата, свързани с действията, които може да се предприемат от държавите членки по отношение на машините, за които се презумира, че отговарят на тези изисквания.

54. При това положение всяка национална мярка, която попада в приложното поле на посочените по-горе членове от тази директива, трябва да се преценява с оглед на разпоредбите на Директивата, а не с оглед на разпоредбите на Договора за ЕО, и по-конкретно на член 28 ДЕО. [...]

81. В това отношение следва да се напомни, че Съдът вече е приел, че когато въпросната държава членка в момента, в който е извършила нарушението, е разполагала само със значително ограничена и дори несъществуваща свобода на преценка, може да е достатъчно тя просто да е нарушила общностното право, за да се установи наличието на достатъчно сериозно нарушение (вж. решение по дело *Notbrook Laboratories*, посочено по-горе, точка 109, и посочената по-горе съдебна практика).

82. Посочените в член 4, параграф 1 от Директивата задължения не предоставят на държавите членки свобода на преценка. Всъщност единствено член 7 от Директивата предвижда възникването на последващи съмнения относно съответствието с изискванията на Директивата на машина, за която съществува презумпция за съответствие с тези изисквания, както и съответните мерки, които трябва да бъдат взети при такива съмнения. Следователно трябва да се приеме, че нарушението на член 4, параграф 1 от Директивата [...] е достатъчно съществено. [...]

86. Предвид предходните съображения следва да се отговори, че член 4, параграф 1 от Директивата трябва да се тълкува в смисъл, от една страна, че предоставя права на частноправните субекти, а от друга страна, че не оставя на държавите членки никаква свобода на преценка в конкретния случай, що се отнася до машините, които съответстват или за които се презумира, че съответстват на посочената директива. Неспазването на тази разпоредба вследствие на изявленията на длъжностно лице на държава членка, доколкото тя може да носи отговорност за тях, представлява нарушение на общностното право, което е достатъчно съществено, за да се ангажира отговорността на тази държава.

Макар и решаващ, критерият, свързан с наличието, съответно пределите на свободата на преценка, с която разполагат държавите членки, невинни може сам по себе си да обуслови извод за достатъчно съществен характер на нарушението или за липсата на такова. В действителност не е изключено дадено нарушение да е достатъчно съществено въпреки наличието на широко право на преценка, предоставено на държавата членка, в случаите например, в които може да се установи преднамерено (виновно) нарушаване на правото на ЕС или в които е налице съдебна практика, тълкуваща пределите на свободата на преценка. Поради това следва да се държи сметка за всички правно релевантни критерии, анализирани в настоящата глава.

### *3.2.1.2. Яснота и прецизност на нарушената разпоредба от правото на ЕС*

Ако нарушената разпоредба от правото на ЕС е достатъчно ясна и прецизна, нарушението ѝ от страна на държавата би следвало да се сметне за достатъчно съществено. В практиката този критерий често е произведен

на критерия, свързан със свободата на правото на преценка, с която разполага държавата членка, доколкото по-малката степен на прецизност предполага широка свобода на преценка, и обратно, прецизността на разпоредбата често е индикация за липсата на свобода на преценка. Решението на Съда на ЕС по дело Synthon, C-452/06, е пример за такава хипотеза.

**Решение от 16 октомври 2008 г., Synthon, C-452/06, EU:C:2008:565**

Делото е образувано по преюдициално запитване, отправено от High Court of Justice (England & Wales) Queen's Bench Division (Administrative Court), (Обединеното кралство) в рамките на спор между Synthon BV, учредено по нидерландското право дружество с дейност във фармацевтичния сектор, и компетентното ведомство в Обединеното кралство за издаване на разрешения за търговия с лекарствени продукти – Licensing Authority of the Department of Health (наричано по-нататък Licensing Authority), по повод на законосъобразността на решението, с което последният отхвърля подаденото от Synthon заявление за взаимно признаване на разрешение за търговия с лекарствен продукт.

За да получи разрешение за търговия в Дания с лекарствения продукт Varox, Synthon подава заявление по съкратената процедура пред датската Агенция по лекарствени продукти (наричана по-нататък DMA), като използва като референтен продукт Serohat – лекарствен продукт, за който SmithKline Beecham plc (наричано по-нататък SKB) притежава разрешение за търговия. Въз основа на това DMA приема, че е изпълнено условието двата разглеждани лекарствени продукта по същество да са аналози, и на 23 октомври 2000 г. предоставя на Synthon разрешение за търговия за лекарството Varox. Synthon сезира Licensing Authority с две заявления за взаимно признаване на разрешение за търговия с Varox в Обединеното кралство въз основа на вече издаденото от DMA разрешение за търговия в Дания. Английското ведомство отхвърля заявленията, тъй като според практиката на това ведомство въпросните две лекарства не може да се разглеждат по същество като аналози. Затова на 28 февруари 2003 г. Synthon подава жалба пред High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), като иска отмяна на втория отказ на Licensing Authority, както и обезщетение за вреди. Вследствие на измененията на приложението I към Директива 2001/83/ЕО, направени с Директива 2003/63/ЕО на Комисията от 25 юни 2003 г., през 2003 г. Licensing Authority изменя упоменатата си по-горе обща практика. Сезиран с преюдициално запитване от Østre Landsret (Дания) в рамките на друг спор между SKB и Synthon по повод законосъобразността на решението на DMA от 23 октомври 2000 г. за разрешаване на търговията с Varox, в своето решение от 20 януари 2005 г. по дело SmithKline Beecham (C-74/03, EU:C:2005:39) Съдът на ЕС постановява, че член 4, трета алинея, точка 8, буква а), подточка iii) от Директива 65/65 трябва да се тълкува в смисъл, че не изключва възможността заявлението за разрешение за търговия с лекарствен продукт да се разглежда по предвидената в тази разпоредба съкратена процедура, когато този лекарствен продукт в терапевтично отношение съдържа същата активна съставка като референтния лекарствен продукт, но свързана с друга сол. Предвид тези нови обстоятелства през април 2005 г. Synthon подава трето заявление за взаимно признаване и на 6 февруари 2006 г. Licensing Authority му предоставя разрешение за търговия с Varox в Обединеното кралство. Успоредно Synthon поддържа жалбата си срещу решението на Licensing Authority от 28 февруари 2003 г., като иска да се постанови решение с декларативно действие, а ответникът в главното производство да бъде осъден да му заплати

обезщетение за вреди. В хода на това производство High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) решава да спре производството и сезира Съда с няколко преюдициални въпроса.

\*\*\*

37. Що се отнася до условието за наличие на достатъчно съществено нарушение на [правото на ЕС], с което е свързан въпросът на националния съд към Съда, последният е имал възможност да уточни, че такова нарушение е установено, когато е налице явно и значително неспазване от държавата членка на границите, които са наложени на нейното право на преценка, като елементите, които трябва да се вземат под внимание в това отношение, са по-конкретно степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, както и обхватът на свободата на преценка, която нарушената норма предоставя на националните органи (решение по дело Brasserie du pêcheur и Factortame, посочено по-горе, точки 55 и 56, както и решение по дело Robins и др., посочено по-горе, точка 70).

38. При все това в хипотезата, в която държавата членка не е била изправена пред нормативен избор и е разполагала със значително ограничена и дори несъществуваща свобода на преценка, самото неспазване на [правото на ЕС] може да бъде достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение (решение по дело Hedley Lomas, посочено по-горе, точка 28, както и решение по дело Robins и др., посочено по-горе, точка 71).

39. Оттук следва, че свободата на преценка на държавата членка, която зависи съществено от степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, представлява важен критерий за установяване на наличието на достатъчно съществено нарушение на общностното право (вж. в този смисъл решение по дело Robins и др., посочено по-горе, точки 72 и 73).

40. Следователно поставените от препращащата юрисдикция въпроси трябва да се разглеждат именно в светлината на принципите, напомнени в предходните точки от настоящото решение.

41. Що се отнася обаче до член 28 от Директива 2001/83, от точки 27–29 от настоящото решение следва, че тази разпоредба предоставя на сезираната със заявление за взаимно признаване държава членка само много ограничена свобода на преценка относно причините, поради които тази държава има право да откаже да признае въпросното разрешение за търговия. В частност, при всяко разглеждане, което надхвърля проверката на редовността на заявлението предвид посочените в член 28 условия, съответната държава членка трябва да приеме направените от референтната държава членка преценки и научна оценка, освен в хипотезата на опасност за общественото здраве.

42. Както бе напомнено и в точка 28 от настоящото решение, при всички положения член 29 от Директива 2001/83 по ясен и прецизен начин изключва всяка възможност на посочената държава членка да отхвърли заявление за взаимно признаване, без предварително да е започнала предвидената в тази разпоредба процедура.

43. При тези условия нарушение на член 28 от посочената директива като допустимото от Licensing Authority в делото по главното производство е достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение на общностното право (вж. по аналогия по-специално решение по дело Stockholm Lindöpark, посочено по-горе, точка 42, и решение от 17 април 2007 г. по дело AGM-COS.MET, C-470/03, Сборник, с. I-2749, точка 86).

При все това следва да се уточни, че критерият за свободата на преценка и този, свързан с яснотата и прецизността на нарушената правна норма, не са задължително производни. Възможно е например дадена разпоредба от правото на ЕС ясно да отрежда широка свобода на преценка на държавата членка. В този смисъл наличието на широка свобода на преценка не означава автоматично, че съответната разпоредба е неясна, и обратното.

Следва също така да се уточни, че както беше посочено по-горе, режимът за ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавата не изисква нормата от правото на ЕС, която е нарушена, да има директен ефект (вж. 3.1). Оттук следва, че обстоятелството, че съответната разпоредба от правото на ЕС няма директен ефект (тъй като например не е достатъчно ясна), не е пречка за ангажиране на отговорността на държавата. Обратно, наличието на директен ефект, съответно яснотата и прецизността на въпросната разпоредба биха могли да сочат, че нарушението ѝ е достатъчно съществено.

### *3.2.1.3. Наличие на вина при неизпълнение на задължението*

**Отговорността на държавата за нарушаване на правото на ЕС е обективна.** От практиката на Съда на ЕС следва, че евентуалното наличие на вина (умисъл или небрежност) при неизпълнение на определено задължение, изискващо по силата на правото на ЕС действие или бездействие от страна на съответния орган на държавна власт, може да допринесе за квалифицирането на едно нарушение като „достатъчно съществено“. Обратно, липсата на вина не означава сама по себе си, че процесното поведение не нарушава правото на ЕС, нито че то не е „достатъчно съществено“.

С други думи, наличието на виновно противоправно поведение може да докаже, че нарушението е „достатъчно съществено“. Но последното може да е „достатъчно съществено“ и при липса на вина.

Горните съображения имат голямо практическо значение, доколкото националното право в редица държави членки традиционно подчиняваше възможността за ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавата, особено при някои видове нарушения, на условието за виновно противоправно поведение. Подобно условие противоречи на правото на ЕС и следва да не се прилага.

Така в решението си от 13 юни 2006 г., *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, EU:C:2006:391 (вж. фактите по делото в 2.4), Съдът на ЕС постановява в точка 42, че: „Що се отнася, на последно място, до ограничаването на отговорността на държавата само до случаи на умишлено или тежко нарушение на съдията, следва да се напомни, както бе посочено в точка 32 от настоящото решение, че Съдът вече е постановил в решението по делото *Köbler*, цитирано по-горе, че отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти от нарушение на [пра-

вото на ЕС] от страна на национална юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, може да бъде ангажирана в изключителни случаи, когато тази юрисдикция е допуснала явно нарушение на приложимото право“.

Друг пример е решението на Съда на ЕС по делото *Fuß* (вж. фактите по делото в 2.2 по-горе):

**Решение от 25 ноември 2010 г., *Fuß*, C-429/09, EU:C:2010:717**

По условието да е налице противоправно поведение от страна на работодателя

65. Следва да се припомни, че съгласно съдебната практика трите условия, посочени в точка 47 от настоящото съдебно решение, са достатъчни, за да възникне в полза на частноправните субекти право на обезщетяване (вж. решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, посочено по-горе, точка 66, както и решение по дело *Köbler*, посочено по-горе, точка 57).

66. От това следва, че макар правото на Съюза да не изключва по никакъв начин възможността отговорността на държавата да бъде ангажирана на основание на националното право при по-малко ограничителни условия (вж. решение по дело *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, посочено по-горе, точка 115 и цитираната съдебна практика), то не допуска поставянето на допълнителни условия в това отношение.

67. Така Съдът вече е постановил, че макар определени обективни и субективни обстоятелства, които в рамките на националната правна система може да бъдат свързани с понятието за виновно противоправно поведение, да са релевантни при преценката дали дадено нарушение на правото на Съюза е, или не е достатъчно съществено с оглед на съдебната практика, припомнена в точка 51 от настоящото съдебно решение, задължението за обезщетяване на вредите, причинени на частноправни субекти, не може да бъде поставено в зависимост от условие, изведено от понятието за виновно противоправно поведение, което надхвърля това за достатъчно същественото нарушение на правото на Съюза. Всъщност налагането на такова допълнително условие би поставило под въпрос правото на обезщетение, което намира своето основание в правния ред на Съюза (вж. решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, посочено по-горе, точки 78–80, както и решение по дело *Haim*, посочено по-горе, точка 39).

68. Това е така, когато, както в случай като разглеждания в главното производство, е налице условие правото на обезщетение за нарушаване на правото на Съюза да зависи от доказването на конкретно виновно противоправно нарушение, умишлено или поради небрежност, от страна на работодателя, който в дадения случай е *Stadt Halle*, предвид това че, както следва от точки 51–58 от настоящото съдебно решение, [Наредбата за работното време на пожарникарите, служители в градските и общинските противопожарни служби в провинция Саксония-Анхалт] сама по себе си представлява достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза. [...] 70. Ето защо на първата част от втория въпрос следва да се отговори, че правото на Съюза не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която обвързва – като запитващата юрисдикция следва да провери това – правото на работниците в общественния сектор да получат обезщетение за вредата, претърпяна в резултат на извършено от органите на съответната държава членка нарушение на разпоредба на правото на Съюза, в дадения случай член 6, буква б) от Директива 2003/88, с условие, изведено от понятието за виновно противоправно поведение, което надхвърля това за достатъчно същественото нарушение на това право.

#### *3.2.1.4. Извинимият или неизвинимият характер на евентуална грешка при прилагане на правото*

В решението си от 30 септември 2003 г., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, Съдът заключава, че националният съд е нарушил правото на ЕС, но това нарушение няма явен характер, тъй като по-специално в конкретния случай националният съд е отправил преюдициално запитване, макар и да го е оттеглил по-късно, тъй като е счел по погрешка, че постановено междуременно решение на Съда на ЕС дава отговор на поставените от него въпроси. По този начин Съдът е съобразил при общата преценка на критериите за определяне на нарушението като достатъчно съществено (или явно) и извинимия характер на допуснатата от националният съд грешка.

#### *3.2.1.5. Обстоятелството, че поведението на институция на ЕС може да е допринесло за извършеното нарушение*

Посоченият критерий може да се разглежда като производен на принципа на защита на оправданите правни очаквания. Право да се позове на този принцип има всеки правен субект, у когото институция на Съюза е породила оправдани очаквания (вж. решение от 14 март 2013 г., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, точки 23 и 24, и цитираната съдебна практика). Практиката определя оправданите очаквания като уверения, които може да породят основателни надежди, независимо от формата, в която са предадени, и които са конкретни, безусловни и непротиворечиви сведения, произтичащи от оправомощени и достоверни източници. Обратно, никой не може да се позовава на нарушение на този принцип при липсата на конкретни уверения от страна на администрацията (решение от 14 март 2013 г., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, точка 25).

Ето защо в определени случаи подобни уверения или информация от страна на институции на Съюза може да доведе до извода, че извършеното нарушение от страна на държавата членка не е достатъчно съществено. Така например в Robins и др. (вж. резюме на делото в 3.2.1.1), в насоките си към националният съд как да определи в конкретния случай дали твърдяното неправилно транспониране на разпоредба от директива е достатъчно съществено нарушение, Съдът указва на националната юрисдикция, че следва да вземе предвид, че в доклад на Европейската комисия относно транспонирането на въпросната директива тази институция е приела, че приетите от Обединеното кралство мерки за транспониране на същата директива отговарят на изискванията.

#### *3.2.2. Хипотези на достатъчно съществено нарушение*

Практиката извежда няколко хипотези, в които достатъчно същественият характер на нарушението се предполага, като тази неписана презумпция може, макар и трудно, да бъде оборена.

### 3.2.2.1. Неотправяне на преюдициално запитване

Неизпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване, което тежи на последната съдебна инстанция по силата на член 267, ал. 3 ДФЕС, е един от релевантните критерии, които следва да се вземат под внимание при преценката за наличието на явен характер на нарушението, извършено от национален съд. Това на практика означава, че нарушението, извършено от национален съд, чието решение не подлежи на обжалване, състоящо се в неотправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС и в постановяване на акт, който противоречи на правото на ЕС, може да бъде квалифицирано като „явно“.

Така например в решението си в дело *João Filipe Ferreira da Silva e Brito* и др. (вж. 4.4.1.2), образувано по преюдициално запитване, отправено в рамките на иск за вреди, причинени от решение на португалския Върховен съд, за което се твърди, че противоречи на правото на ЕС, Съдът на ЕС постановява, от една страна, че португалският Върховен съд е нарушил задължението си да отправи преюдициално запитване, и от друга страна, че е тълкувал погрешно понятието „прехвърляне на стопанска дейност“ по смисъла на Директива 2001/23.

Пример в обратния смисъл е делото *Köbler*, в което Съдът на ЕС заключава, че австрийският Върховен административен съд е нарушил както член 267, ал. 3 ДФЕС, така и разпоредбите от Договора в областта на свободното движение на работници. При все това Съдът на ЕС заключава, че това нарушение няма явен характер, тъй като, от една страна, нарушената разпоредба от правото на ЕС не съдържа ясни и прецизни правила по отношение на разглеждания казус, и от друга страна, националният съд е отправил преюдициално запитване, макар и да го е оттеглил по-късно, тъй като е счел по грешка, че постановено междуременно решение на Съда на ЕС по друго дело дава отговор на поставените от него въпроси.

Необходимо е също така да се уточни, че въпросът дали неизпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване може *само по себе си* да ангажира отговорността на държавата, е спорен, а съдебната практика до този момент не дава отговор на този въпрос. При всички положения обаче постановяването на необжалваем съдебен акт, който противоречи на правото на ЕС и по повод на който е нарушено задължението за отправяне на преюдициално запитване, може да бъде квалифицирано като „явно“ или „достатъчно съществено“ нарушение на правото на ЕС.

### 3.2.2.2. Нетранспониране на директива в срок

Както бе посочено по-горе, ако държавата не разполага със свобода на преценка или ако тази свобода е ограничена, нарушението на правото на ЕС би могло по принцип да бъде квалифицирано като „достатъчно съществено“ (вж. напр. решение от 23 май 1996 г., *Hedley Lomas*, C-5/94, точка 28.).

Именно такъв е случаят при липса на транспониране на директива в определения за това срок (вж. също решение от 24 септември 1998 г., *Brinkmann Tabakfabriken*, C-319/96, точка 28). В действителност нетранспонирането на директива е едно от най-флагрантните нарушения на правото на ЕС. Както е известно, директивите са адресирани до държавите членки, които следва да ги транспонират в националния си правопорядък в определения в директивата срок. Директивите предвиждат обикновено и задължение за държавите членки да уведомят Комисията за мерките, които са предприели в изпълнение на задължението си за транспониране. В този смисъл държавите членки по принцип не разполагат с право на преценка дали да транспонират дадена директива, или не<sup>6</sup>. С други думи, липсата на транспониране на директива във вътрешното право е сама по себе си очевидна проява на неизпълнение на задълженията на държава членка. Именно очевидният характер на това нарушение обяснява в известна степен и причините, поради които Съдът на ЕС не споменава изрично условието за достатъчно съществен характер на нарушението в решението си в делото *Francovich*. В по-късната си практика Съдът на ЕС уточнява, че това е така, тъй като липсата на транспониране сама по себе си предполага, че нарушението е достатъчно съществено. Тази презумпция трудно може да бъде оборена, освен в изключителни случаи (например при наличие на форсмажорни обстоятелства, които обаче в практиката трудно може да бъдат доказани).

Отделен е въпросът за свободата, с която разполагат държавите членки по отношение на *начина*, по който следва да транспонират тази директива, и средствата, които може да предвидят за постигане на целта ѝ. Следователно, ако държава членка е транспонирала дадена директива, но се твърди, че го е направила *неправилно*, трябва да се изследва дали неправилното транспониране на директивата представлява достатъчно съществено нарушение на правото на ЕС въз основа на всички релевантни критерии, изведени в практиката на Съда (вж. решение от 25 януари 2007 г., *Robins*, C-278/05, EU:C:2007:56). Именно поради тази причина е необходимо да се прави разграничение между нетранспониране на дадена директива и неправилното ѝ транспониране.

### 3.2.2.3. Противоречие с решение на Съда на ЕС или с негова трайно установена практика

Нарушението на правото на Съюза е достатъчно съществено, когато то е извършено при явно несъобразяване с практиката на Съда на ЕС в съответната област (вж. решения от 30 септември 2003 г., *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, точка 56; от 12 декември 2006 г., *Test Claimants in the FII*

<sup>6</sup> Остава спорен въпросът дали в изключителни случаи държава членка може да се въздържа от изрично транспониране на директива, ако вътрешното ѝ право е съобразено *ab initio* с приетата по-късно директива.

Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, точка 214; и от 25 ноември 2010 г., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, точка 52). В тези случаи достатъчно същественият характер на нарушението се презумира (вж. решение от 13 юни 2006 г., Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, EU:C:2006:391, точка 43, представено в 2.4).

Тази хипотеза за достатъчно съществен характер на нарушението може да се отнася за различни случаи – например установяване на неизпълнение по реда на членове 258–260 ДФЕС, постановяване на преюдициално заключение, в което се установява несъответствие на националното право с правото на ЕС, но и наличие на постоянна съдебна практика, макар и постановена по дела, касаещи друга държава членка. Във всички тези хипотези обаче следва да се имат предвид времевите измерения на достатъчно съществения характер на нарушението.

**Решение от 28 юли 2016 г., Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602**

24. По-специално, що се отнася до второто от посочените условия в точка 22 от настоящото решение, тази отговорност би могло да се ангажира само в изключителния случай, в който националната юрисдикция, произнасяща се като последна инстанция, е допуснала очевидно нарушение на приложимото право (вж. решения от 30 септември 2003 г., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, точка 53, и от 13 юни 2006 г., Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, EU:C:2006:391, точки 32 и 42). [...]

26. При всички положения нарушението на правото на Съюза е достатъчно съществено, когато то е извършено при явно несъобразяване с практиката на Съда в съответната област (вж. решения от 30 септември 2003 г., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, точка 56, от 12 декември 2006 г., Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, точка 214, и от 25 ноември 2010 г., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, точка 52).

27. Следователно, що се отнася до спора по главното производство, ако се предположи, че в своите решения с дата от 15 и 16 декември 2008 г. Okresný súd Prešov (Районен съд – Прешов) се е произнесъл като последна инстанция, би трябвало освен това тази юрисдикция да е допуснала достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза, като явно не се е съобразила с разпоредбите на Директива 93/13 или на свързаната с нея практика на Съда.

28. В това отношение следва да се отбележи, че съгласно практиката на Съда въведената с Директива 93/13 система за защита на потребителите включва признаването на правомощието на националния съд да разглежда служебно неравноправния характер на клауза (вж. в този смисъл решения от 27 юни 2000 г., Océano Grupo Editorial и Salvat Editores, C-240/98 – C-244/98, EU:C:2000:346, точки 26, 28 и 29, от 21 ноември 2002 г., Cofidis, C-473/00, EU:C:2002:705, точки 32 и 33, и от 26 октомври 2006 г., Mostaza Claro, C-168/05, EU:C:2006:675, точки 27 и 28).

29. Наистина в точка 38 от своето решение от 26 октомври 2006 г., Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675), Съдът е признал, че по принцип характерът и значимостта на обществения интерес, на който се основава защитата, гарантирана от Директива 93/13 на потребителите, биха могли дори да обосновават задължение на националния съд да преценява служебно неравноправния характер на договорна клауза и по този начин да компенсира неравнопоставеността, съществуваща между потребителя и продавача или доставчика. При все това в посоченото решение Съдът не е извел никаква последица от това съображение, тъй като е бил сезиран с въпроса дали потребител може да се позове на недействителността на арбитраж-

но споразумение за първи път пред националната юрисдикция, сезирана с жалба за отмяна на арбитражно решение.

30. Едва в своето решение от 4 юни 2009 г., Pannon GSM (C-243/08, EU:C:2009:350, точка 32), Съдът ясно е посочил, че възложената от правото на Съюза на националния съд роля не се ограничава само до правото да се произнесе относно евентуално неравноправния характер на договорна клауза, попадаща в приложното поле на посочената директива, а също включва задължението служебно да разгледа този въпрос, когато разполага с необходимите за това правни и фактически обстоятелства.

31. Така след това решение Съдът многократно е напомнял въпросното задължение на националния съд (вж. по-конкретно решения от 14 юни 2012 г., Banco Español de Crédito, C-618/10, EU:C:2012:349, точки 42 и 43, от 21 февруари 2013 г., Banif Plus Bank, C-472/11, EU:C:2013:88, точка 22, и от 1 октомври 2015 г., ERSTE Bank Hungary, C-32/14, EU:C:2015:637, точка 41). [...]

33. Вследствие на това не може да се счита, че национална юрисдикция, която преди решението от 4 юни 2009 г., Pannon GSM (C-243/08, EU:C:2009:350), се е въздържала да прецени служебно неравноправния характер на договорна клауза, спадаща към приложното поле на Директива 93/13, въпреки че е разполагала с необходимата за това правна и фактическа информация, явно не се е съобразила с практиката на Съда в тази област и следователно е допуснала достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза.

34. В конкретния случай следва да се констатира, че разглежданите в главното производство решения от 15 и 16 декември 2008 г. са приети преди това решение на Съда.

35. При това положение не е необходимо да се преценява дали обстоятелството, че разглежданото в главното производство изпълнително производство не е приключило, че лицето, срещу което се води то, е проявило абсолютно бездействие и още не е използвало всички способности и правни средства за защита, с които разполага съгласно съответния правов ред, като например иск за възстановяване на неоснователно платени суми, има отражение върху ангажирането на отговорността на засегнатата държава членка за вредите, причинени на частноправните субекти поради нарушенията на правото на Съюза със съдебни решения като тези от 15 и 16 декември 2008 г., разглеждани в главното производство.

36. При тези обстоятелства на първите три въпроса следва да се отговори по следния начин:

- Отговорността на държава членка за вредите, причинени на частноправните субекти в резултат на нарушение на правото на Съюза с решение на национална юрисдикция, може да бъде ангажирана само ако това решение е прието от юрисдикция на тази държава членка, произнасяща се като последна инстанция, което запитващата юрисдикция има задачата да провери в спора по главното производство. Ако това е така, решение на тази национална юрисдикция, произнасяща се като последна инстанция, може да представлява достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза, което е от естество да ангажира посочената отговорност само ако с това решение посочената юрисдикция явно не се е съобразила с приложимото право или ако това нарушение е извършено въпреки наличието на трайно установена практика на Съда в тази област.

- Не би могло да се счита, че национална юрисдикция, която преди решението от 4 юни 2009 г., Pannon GSM (C-243/08, EU:C:2009:350), се е въздържала в рамките на производство по принудително изпълнение на арбитражно решение, уважаващо искане за осъждане за изплащането на вземания в приложение на договорна

клауза, която следва да се счита за неравнопавна по смисъла на Директива 93/13, да прецени служебно неравнопавния характер на тази клауза, въпреки че е разполагала с необходимата за това правна и фактическа информация, явно не се е съобразила с практиката на Съда в тази област и следователно е допуснала достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза. [...]

### **3.2.3. Връзка с производствата по членове 258–260 и 267 ДФЕС**

Изпълнението на задълженията на държавите членки, произтичащи от правото на ЕС, може да е предмет на контрол от страна на Съда на ЕС в две производства – в рамките на производството по членове 258–260 ДФЕС и в рамките на производство по член 267 ДФЕС. Каква е връзката между тези производства и отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС?

Както е известно, решението на Съда на ЕС, с което се установява неизпълнение на задълженията на държава членка, произтичащи от Договорите, по реда на членове 258–260 ДФЕС, няма конститутивно действие. То установява наличието или липсата на неизпълнение в обективната действителност, а не го конституира. Производството се образува по свободната преценка на Европейската комисия. Тъй като последната не е длъжна да образува такова производство, а действа по целесъобразност, отказът ѝ да образува производство по членове 258–260 ДФЕС или решението ѝ да го прекрати не означава, че държавата членка е изпълнила задълженията си.

Освен това субектите на частното право не разполагат с активна легитимация за образуване на производството по членове 258–260 ДФЕС, нито с легитимация да встъпят в него като трети страни. При все това, ако са настъпили вреди от неизпълнението, потърпевши са именно те. Следователно поставянето на задължението на държавата да обезщети вредите, произтекли от това неизпълнение, в зависимост от установяването му с влязло в сила решение по реда на производството по членове 258–259 ДФЕС, би лишило субектите на частното право от ефективно средство за защита.

Оттук и изводът, **че наличието на влязло в сила решение на Съда на ЕС, с което се констатира неизпълнение от държавата на задълженията ѝ, произтичащи от Договорите, не е условие за ангажиране на извъндоговорната ѝ отговорност.** Също така обстоятелството, че Европейската комисия е отказала да образува подобно производство или че впоследствие го е прекратила, не означава, че липсва нарушение. Съгласно решението на Съда по делото *Brasserie du pêcheur*:

**Решение от 5 март 1996 г., *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79**

95. [...] поставянето на обезщетението за вреди в зависимост от изискването за предварително установяване от Съда на неизпълнение на задължение по общественото право, за което носи отговорност държава членка, би било в противоречие с принципа на ефективност на общественото право, тъй като то би изключило право-

то на обезщетение, докато за презумираното изпълнение на задължение Комисията не предяви иск на основание член 169 от Договора и Съдът не го установи. Правата в полза на частноправните субекти, които обаче произтичат от общностните разпоредби и имат пряко действие във вътрешния ред на държавите членки, не може да зависят от преценката на Комисията дали да предяви иск по член 169 от Договора срещу държава членка, нито от постановяването от Съда на евентуално решение за изпълнение на задължения от държава членка (вж. в този смисъл решение от 14 декември 1982 г. по дело *Waterkeyn* и др., 314/81, 315/81, 316/81 и 83/82, *Recueil*, с. 4337, точка 16).

Нарушаването на правото на ЕС от страна на държавата може косвено да бъде установено и по реда на преюдициалното производство по член 267 ДФЕС посредством отправянето на преюдициално тълкувателно запитване относно съответствието с правото на ЕС на разпоредба или акт от националния правопорядък. В случаите, в които Съдът на ЕС заключи, че въпросният национален акт или разпоредба противоречат на правото на ЕС, той всъщност косвено установява наличието на нарушение на това право от страна на държавата. Преюдициалните тълкувателни заключения на Съда на ЕС разясняват значението на принципите и разпоредбите на правото на ЕС. Даденото от Съда тълкуване не създава нови права, нито налага нови задължения, а указва как тълкуваният принцип или разпоредба е трябвало да бъдат разбирани и прилагани *ab initio*. Поради тази причина преюдициалните тълкувателни заключения на Съда на ЕС се вписват в тълкуваната разпоредба от момента на приемането ѝ.

Следователно постановяването на преюдициално заключение по реда на член 267 ДФЕС, с което косвено се констатира наличието на изпълнение на задължение на държава членка, няма конститутивно действие по отношение на изпълнението. Обстоятелството, че Съдът на ЕС не се е произнесъл по този въпрос, не означава, че не съществува изпълнение. В действителност националните съдилища могат в определени хипотези сами да установят несъответствие между разпоредби от националното право и правото на ЕС, без да отправят преюдициално запитване до Съда на ЕС. Освен това засегнатите лица не са активно легитимирани сами да сезират Съда на ЕС с преюдициално запитване.

От горния анализ може да се направи изводът, че **наличието на влязло в сила решение, постановено от Съда на ЕС по реда на членове 258–260 или 267 ДФЕС, с което се констатира (пряко или косвено), че държавата не е изпълнила свое задължение, произтичащо от Договорите, не е условие за ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавата.**

**Подобно решение на Съда на ЕС може обаче да се окаже релевантно при преценката на основателността на иска за обезщетение.**

На първо място, ищецът може да се позове пред националния съд на решение на Съда на ЕС като необоримо доказателство, че държавата е нарушила правото на ЕС. Такъв е именно случаят в делото *Francovich* (точка 44), в който е взето предвид, че Италианската република не е изпълни-

ла задължението си за транспониране на директивата, от която ищците в това дело черпят правата си, което е било констатирано в решение от 2 февруари 1989 г. по дело Комисия/Италия (22/87). За пример по отношение на решение, постановено по реда на член 267 ДФЕС, вж. решение на Съда от 25 април 2013 г. по делото Hogan и др., C-398/11, точка 51.

Решенията на Съда на ЕС са задължителни в тяхната цялост. Ето защо държавата не може да твърди, че е изпълнила задълженията си, произтичащи от правото на ЕС, след като в решението си Съдът на ЕС е констатирал обратното. В тези случаи компетентният национален съд е длъжен да приеме, че държавата не е спазила правото на ЕС.

Понякога обаче компетентният национален съд трябва да извърши проверка относно *продължителността* на неизпълнението, дори Съдът на ЕС да е констатирал съществуването на неизпълнение по реда на членове 258–259 или 267 ДФЕС. В рамките на производството по членове 258–259 ДФЕС Съдът на ЕС установява наличието или липсата на неизпълнение към датата на изтичане на срока, определен в мотивираното становище, без да определя момента, в който неизпълнението е започнало. В контекста на това производство Съдът не определя и крайния момент на неизпълнението, тъй като евентуалните действия, които държавата е предприела, за да изпълни задълженията си след срока, определен в мотивираното становище, са ирелевантни и Съдът не ги взема под внимание (в производството по член 260 ДФЕС обаче е възможно Съдът да определи с точност момента, в който неизпълнението е било прекратено, за да прецени коефициента за продължителност при изчисляване на еднократната глоба).

Следователно, ако с иска, с който е сезиран националният съд, се претендират вреди, настъпили през определен период, националният съд трябва да установи началния момент на нарушението и евентуално момента, в който то е било преустановено. При наличието на преюдициално заключение въпросът обикновено е по-ясен, доколкото даденото тълкуване от Съда на ЕС има действие *ex tunc* (освен ако Съдът не посочи друго), т.е. от момента на обнародване, съответно приемане на съответния акт на ЕС.

На второ място, ищецът може да се позове пред националният съд на решението на Съда на ЕС, с което се констатира съществуването на неизпълнение, за да докаже достатъчно съществения му характер. В действителност **възможно е дадено нарушение да не е достатъчно съществено *ab initio*, а да се превърне в такова едва на по-следващ етап.**

В този ред на мисли следва да се посочи практиката на Съда на ЕС, според която **нарушението следва да се счита за достатъчно съществено, ако е продължило въпреки постановяването на решение по реда на членове 258–259 или 267 ДФЕС, установяващо това неизпълнение, или на трайната му съдебна практика** (вж. решения от 30 септември 2003 г., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, точка 56; от 12 декември 2006 г., Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774,

точка 214; от 25 ноември 2010 г., Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, точка 52; от 28 юли 2016 г., Tomášová, C-168/15, точка 26).

Така датата, на която е постановено съдебното решение по членове 258–259 или 267 ДФЕС, или датата, от която съответната съдебна практика следва да се счита за трайно установена, може да се окаже от особено значение за доказването на достатъчно съществения характер на нарушението. Възможно е въпросното нарушение да се окаже достатъчно съществено, считано от произнасянето на решението на Съда, в което последният констатира това неизпълнение, и „несъществено“ преди това. Така например Съдът на ЕС прави следното заключение в решението си по делото Brasserie du pêcheur и Factortame:

„59. Така по дело C-46/93 е важно да се разграничи въпросът за запазването от германския законодател на разпоредби от Biersteuergesetz, отнасящи се до чистотата на бирата и забраняващи разпространението ѝ под названието Bier за бира, внесена от други държави членки и легално произведена в съответствие с различните правни норми, от въпроса за запазването на разпоредбите на същия този закон, отнасящи се до забраната да се внася бира, съдържаща добавки. Всъщност нарушението на член 30 от Договора от германското законодателство, което се отнася до разпоредби, свързани с названието на пуснатия на пазара продукт, трудно би могло да се приеме за извинителна грешка, при положение че несъвместимостта на такава правна уредба с член 30 от Договора се явява очевидна в светлината на по-ранната практика на Съда, и по-специално на решение от 20 февруари 1979 г. по т.нар. дело Cassis de Dijon, Rewe-Zentral, 120/78, Recueil, с. 649, и решение от 9 декември 1981 г. по дело Комисия/Италия, 193/80, Recueil, с. 3019. Напротив, сведенията за преценка, с които разполага националният законодател предвид съдебната практика в областта, за да установи дали забраната да се използват добавки е в противоречие с общостното право, се явяват значително по-малко решаващи до постановяването на решение от 12 март 1987 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, по което Съдът е постановил, че тази забрана е несъвместима с член 30“.

При все това обстоятелството, че Съдът на ЕС не се е произнесъл по реда на членове 258–259 или 267 ДФЕС по съответствието на национална разпоредба с правото на ЕС, не означава, че нарушението не е достатъчно съществено. В такава хипотеза трябва да се изследват всички останали относими критерии, изброени по-горе. Но липсата на съдебна практика като цяло, съчетано с не особено ясната редакция на разпоредба от правото на ЕС, за която се твърди, че е нарушена, може да е индикация за недостатъчно съществения характер на нарушението.

В заключение, засегнатите лица могат, дори и Съдът на ЕС да не се е произнесъл предварително относно наличието на неизпълнение по реда на членове 258–260 или 267 ДФЕС, да сезират националния съд с иск срещу държавата за обезщетяване на причинените им вреди. В тези случаи те ще трябва да докажат както че държавата не е изпълнила задълженията си, така и че условията за ангажиране на отговорността ѝ са налице. В контекста на това производство националният съд може, а в някои случаи е и длъжен да отпрати преюдициално запитване до Съда на ЕС. Предмет на

това запитване може да бъде именно въпросът дали държавата е изпълнила задълженията си и дали неизпълнението е достатъчно съществено.

Ако обаче Съдът на ЕС вече се е произнасял относно процесното нарушение по реда на членове 258–259 или 267 ДФЕС, както и ако вече е тълкувал нормата от правото на ЕС, за която се твърди, че е нарушена, националният съд следва да вземе предвид съответната съдебна практика при преценката за наличие на нарушение на правото на ЕС и достатъчно съществения му характер.

### **3.3. Пряка причинно-следствена връзка**

Що се отнася до третото условие, в точка 65 от решението си по делото *Brasserie du pêcheur* Съдът на ЕС е приел, че: „[...] националните юрисдикции следва да установят дали съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението на задължението, за което носи отговорност държавата, и претърпяната от увреденото лице вреда“. (Вж. също решение от 13 март 2007 г. по дело *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, точка 122; от 17 април 2007 г. по дело *AGM-COS.MET*, C-470/03, точка 83, и от 20 октомври 2011 г., *Danfoss и Sauer-Danfoss*, C-94/10, EU:C:2011:674.)

Логиката на това правило е, че както е известно, националният съд е този, който решава делото по същество и познава най-цялостно фактическата и правната обстановка по делото. При все това Съдът на ЕС извежда няколко насоки при преценка на наличието на това условие.

#### **Решение от 20 октомври 2011 г., Danfoss и Sauer-Danfoss, C-94/10, EU:C:2011:674**

Делото е образувано по преюдициално запитване от *Vestre Landsret* (Дания) с акт от 11 февруари 2010 г. в рамките на спор между *Danfoss A/S* и *Sauer-Danfoss ApS*, от една страна, и *Skatteministeriet* (Министерство на финансите), от друга, по повод отказа на *Skatteministeriet* да им възстанови данък върху минералните масла, събран в нарушение на правото на Съюза, и да поправи вредите, причинени със събирането на посочения незаконнообразен данък. Между 1995 и 2001 г. *Danfoss* закупува смазочни масла от различни датски нефтени дружества, които са превели данъка върху минералните масла на датската държава, след което са начислили на *Danfoss* пълния размер на този данък. Между 1998 и 2001 г. *Danfoss* препродава част от тези масла на *Sauer-Danfoss*, като включва в продажната цена съответния данък.

След постановяването на решение от 10 юни 1999 г. по дело *Braathens* (C-346/97, *Recueil*, с. I-3419), потвърдено с решение от 25 септември 2003 г. по дело *Комисия/Италия* (C-437/01, *Recueil*, с. I-9861), от което следва, че въвеждането на косвен данък за освободени от хармонизирания акциз продукти би лишило изцяло от полезно действие член 8, параграф 1, буква б) от Директива 92/81 и поради това не може да се основава на член 3, параграф 2 от Директива 92/12, датските данъчни органи спират с административен акт събирането на данъка върху смазочните и хидравличните масла, считано от 1 декември 2001 г. Със Закон № 395 от 6 юни 2002 г. този данък е отменен, считано пак от 1 декември 2001 г. След отмяната на данъка *Danfoss* и *Sauer-Danfoss* искат възстановяване на частта от общата цена, платена за закупуването на смазочни масла, която съответства на незаконносъ-

образния данък. От акта за преюдициално запитване също така следва, че нефтените дружества не са поискали да им бъде възстановен акцизът, начислен върху продадените на Danfoss смазочни масла. Danfoss и Sauer-Danfoss твърдят в рамките на главното производство, че доколкото е трябвало да понесат финансовите последици от незаконосъобразния данък, принципът на ефективност на правото на Съюза изисквал правото на възстановяване да се признае само на тях, но не и на нефтените дружества. Те също така искат от датската държава обезщетение за вредите, причинени със събирането на споменатия данък.

Исканията на Danfoss и Sauer-Danfoss са отхвърлени, защото предвиденото от законодателството на Съюза право на връщане на недължимо платеното има само пряко данъчно задълженото лице, но не и лицата след него по веригата на търговия, които не са били длъжни да платят данъка и освен това самите те не са внесли никакви суми в държавния бюджет, чието възстановяване да може да претендират. Що се отнася до правото на обезщетение, датските органи изключват всякакво обезщетяване, тъй като, що се отнася до периода преди постановяването на решение по дело Braathens, посочено по-горе, несъвместимостта на предвидения със Закона за данъка върху минералните масла данък не била достатъчно съществена, за да може събирането му да доведе до отговорност на държавата, а що се отнася до периода след постановяването на това решение – защото нямало как да се определи къде по търговската верига е претърпяна вредата и следователно липсвала пряка причинно-следствена връзка.

Жалбоподателите в главното производство обжалват пред Vestre Landsret решението, с които са отхвърлени исканията им, като тази юрисдикция решава да сезира Съда на ЕС с тълкувателно преюдициално запитване.

\*\*\*

32. В самото начало трябва да се отбележи както че не е задача на Съда да дава правна квалификация на исканията, направени от жалбоподателите в главното производство пред запитващата юрисдикция, като искане за възстановяване на недължимо платен данък или като искане за обезщетение за претърпяната вреда (вж. решение 8 март 2001 г. по дело Metallgesellschaft и др., C-397/98 и C-410/98, Recueil, с. I-1727, точка 81, и решение от 12 декември 2006 г. по дело Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, Recueil, с. I-11753, точка 201), така и че искът за обезщетение може да бъде предявен едновременно с иска за връщане на недължимо платеното (вж. в този смисъл решение по дело Comateb и др., посочено по-горе, точка 34). [...]

34. Що се отнася до изискването за пряка причинно-следствена връзка, съгласно постоянната съдебна практика по принцип задача на националния съд е да провери дали твърдяната вреда произтича достатъчно пряко от нарушаването от държавата членка на правото на Съюза.

35. Все пак, за да е полезен със своя отговор, Съдът може да предостави на запитващата юрисдикция указанията, които счита за необходими (вж. в този смисъл решение от 18 януари 2001 г. по дело Stockholm Lindöpark, C-150/99, Recueil, с. I-493, точка 38, и решение от 18 юни 2009 г. по дело Stadeco, C-566/07, Сборник, с. I-5295, точка 43).

36. В това отношение е необходимо да се отбележи, че при национална правна система като разглежданата в главното производство, в която пряка причинно-следствена връзка може да бъде установена само между събирането от държавата на недължим данък и вредата, претърпяна от данъчно задълженото лице, изискването за посочената връзка не следва да се разбира в смисъл, че поправянето на претърпяната вреда е станало практически невъзможно или прекомерно трудно.

37. Ето защо такава национална правна система по принцип е съобразена с принципа на ефективност, стига купувачът, на когото данъчно задълженото лице е прехвърлило тежестта на посочения данък, да може въз основа на вътрешното право да предяви срещу посоченото данъчно задължено лице иск за поправяне на претърпяната от това вреда.

38. По аналогия с напомнимото в точка 28 от настоящото решение обаче, ако поправянето от данъчно задълженото лице на вредата, претърпяна от купувача, понесъл икономическата тежест на недължимия данък, който му е начислен, се окаже невъзможно или прекомерно трудно, по-специално в случай на неплатежоспособност на данъчно задълженото лице, принципът на ефективност изисква споменатият купувач да може да насочи претенцията си за възстановяване пряко срещу държавата, без последната да може да му противопостави липсата на пряка причинно-следствена връзка между събирането на данъка и претърпяната от купувача вреда.

39. Ето защо на втория въпрос следва да се отговори в смисъл, че държавата членка може да отхвърли искане за обезщетение, направено от купувача, на когото данъчно задълженото лице е начислило недължим данък, по съображение, че липсва пряка причинно-следствена връзка между събирането на данъка и претърпяната вреда, стига купувачът да може въз основа на вътрешното право да насочи споменатото искане срещу данъчно задълженото лице и поправянето от последното лице на претърпяната от купувача вреда да не е практически невъзможно или прекомерно трудно. [...]

Друг красноречив пример в това отношение е следният.

#### **Решение от 14 март 2013 г., Leth, C-420/11, EU:C:2013:166**

Делото е образувано по преюдициално запитване, отправено от Oberster Gerichtshof (Австрия) с акт от 21 юли 2011 г. в рамките на спор между г-жа Leth и Republik Österreich и Land Niederösterreich (провинция Долна Австрия) относно искането ѝ, от една страна, за поправяне на имуществените вреди, които твърди, че е претърпяла поради обезценяването на стойността на къщата, в която живее, вследствие на разширяването на летище Виена – Швехат (Австрия), и от друга страна, за установяване на отговорността на ответниците в главното производство за бъдещи вреди.

От 1997 г. г-жа Leth, жалбоподател в главното производство, е собственичка на недвижим имот, находящ се в зоната за сигурност на летище Виена – Швехат. Тя живее в построената върху недвижимия имот къща. След присъединяването на Република Австрия към Европейския съюз на 1 януари 1995 г. органите на ответниците в главното производство, без да извършат оценка на въздействието върху околната среда, разрешават осъществяването на редица проекти, свързани с преустройството и разширяването на посоченото летище. През 2009 г. г-жа Leth предявява пред Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien иск срещу двамата ответници в главното производство, от една страна, за осъждането им да ѝ заплатят сумата от 120 000 евро поради обезценяването на стойността на недвижимия ѝ имот, дължащо се по-специално на шума от самолети, и от друга страна, за установяване на отговорността им за бъдещи вреди, в това число и за увреждането на здравето ѝ вследствие на късното и непълно транспониране на директиви 85/337, 97/11 и 2003/35, както и на неизвършването на оценка на въздействието върху околната среда при издаването на различните разрешения, свързани с преустройството на летище Виена – Швехат. Посочените ответници твърдят, че действията на организмите им са били законосъобразни и правилни, както и че предявеният иск е погасен по давност.

Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien отхвърля изцяло иска с мотива, че претендираното право е погасено по давност. По частична жалба срещу това решение Oberlandesgericht Wien го потвърждава в частта му относно отхвърлянето на искането за плащане на 120 000 евро, но го отменя в частта му относно отхвърлянето на искането за установяване на отговорност на ответниците за бъдещи вреди, като връща делото за ново разглеждане на този въпрос от първоинстанционния съд. Г-жа Leth обжалва това решение пред Oberster Gerichtshof, който приема, че решението по посочените искания, които във всички случаи не са напълно погасени по давност, зависи от това дали установеното както в правото на Съюза, така и в националното право задължение за компетентните органи на съответните държави членки да извършват оценка на въздействието върху околната среда може да защити засегнатите частноправни субекти при чисто имуществени вреди, причинени от проект, за който не е направена такава оценка.

\*\*\*

45. Както обаче бе посочено в точка 41 от настоящото решение, освен проверката дали нарушението на нормата на Съюза е достатъчно съществено, наличието на пряка причинно-следствена връзка между разглежданото нарушение и претърпените от частноправните субекти вреди е абсолютно необходимо условие за правото на обезщетение и съгласно насоките на Съда то също трябва да бъде проверено от националните юрисдикции.

46. За тази цел следва да се вземе предвид естеството на нарушената норма. В настоящия случай тя изисква оценка на въздействието върху околната среда на публичен или частен проект, но не указва материални норми за претегляне на интересите между въздействието върху околната среда и други фактори, както и не забранява осъществяването на проекти, които може да имат неблагоприятно въздействие върху околната среда. Тези характеристики показват, че нарушението на член 3 от посочената директива, а именно в случая неизвършването на изискваната от същия оценка, по принцип само по себе си не може да представлява причина за обезценяването на стойността на недвижим имот.

47. Видно е следователно, че съгласно правото на Съюза обстоятелството, че в нарушение на Директива 85/337 не е извършена оценка на въздействието върху околната среда, по принцип не предоставя само по себе си право на обезщетение на частноправен субект на чисто имуществени вреди, причинени поради обезценяването на стойността на недвижимия му имот вследствие на въздействието върху околната среда. При все това в крайна сметка националният съд, единственият компетентен да прецени фактите по спора, с който е сезиран, следва да провери дали са изпълнени изискванията на правото на Съюза по отношение на правото на обезщетение, и по-специално наличието на пряка причинно-следствена връзка между твърдяното нарушение и претърпените вреди.

## 4. Процесуален ред за ангажиране на отговорността на държавата

### 4.1. Принцип на процесуалната автономия

Съдът на ЕС не е компетентен да осъди неизправната държава членка да възстанови вредите, причинени при неизпълнението на задълженията ѝ, произтичащи от Договорите. **Компетентен за това е националният съд.**

Правото на ЕС не съдържа разпоредби относно процесуалния ред, по който следва да бъде ангажирана отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС. При това положение съглас-

но принципа на процесуална автономия на държавите членки всяка държава членка трябва да уреди във вътрешния си правен ред процесуалните правила, предназначени да гарантират пълната защита на правата, които страните в процеса черпят от правото на ЕС (вж. решения от 30 септември 2003 г., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, точки 44–47; от 15 април 2008 г., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, точки 44 и 45; от 16 юли 2009 г., Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, точка 48; от 18 март 2010 г., Alassini и др., C-317/08 – C-320/08, EU:C:2010:146, точка 47; и от 27 юни 2013 г., Агроконсултинг-04, C-93/12, EU:C:2013:432, точка 35, и цитираната там практика).

При все това принципът за лоялно сътрудничество, понастоящем закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, изисква националните съдопроизводствени правила, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, да не бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни производства (**принцип на равностойност**) и да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (**принцип на ефективност**) (вж. решение от 27 юни 2013 г., Агроконсултинг-04, C-93/12, EU:C:2013:432, точка 36; от 15 януари 2013 г., Križan и др., C-416/10, точка 85; от 15 март 2007 г., Reemtsma Cigarettenfabriken, C-35/05, точка 37; и от 14 декември 1995 г., Peterbroeck, C-312/93, точка 12). Освен това предвиденият в националното право съдопроизводствен ред, по който се търси защита на права, предоставени от правото на ЕС, трябва да е съобразен също така и с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (вж. решение от 19 март 2015 г., E.ON Földgáz Trade, C-510/13, EU:C:2015:189, точка 50), като съгласно постоянната практика на Съда на ЕС правото на достъп до съд не е ограничено само до защита на основните права, а включва и защитата на всички права и свободи, гарантирани от правото на ЕС (решение от 20 септември 2011 г., Fouwels и др./Комисия, F-8/05 REV, EU:F:2011:145, точка 53).

Изискванията, произтичащи от принципите на равностойност и ефективност, важат както при определянето на юрисдикциите, компетентни да се произнасят по основания на правото на Съюза искове и жалби (родова и местна подсъдност), така и при определянето на процесуалните правила за производствата по такива искове и жалби (вж. решение от 24 март 2009 г., Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, точка 31).

Когато се преценява дали са спазени посочените изисквания, трябва да се държи сметка за мястото на съответните правила в цялото производство, за развитието на това производство и за особеностите на тези правила пред различните национални инстанции (вж. в този смисъл решение от 27 юни 2013 г., Агроконсултинг-04, C-93/12, EU:C:2013:432, точка 38).

**Следователно, първо, родовата и местната подсъдност по искове за ангажиране на отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС, се определя съгласно приложимото**

**национално процесуално право, при отчитане на принципите за равностойност и ефективност** (вж. по аналогия решение от 27 юни 2013 г., Агроконсултинг-04, С-93/12, EU:С:2013:432, точка 35, и цитираната там практика).

**Второ, националното право определя кой държавен орган следва да представлява държавата като ответник в производството, при спазване на горепосочените два принципа.** Пример в това отношение е решението на Съда от 4 юли 2000 г., *Haim*, С-424/97, EU:С:2000:357.

**Решение от 4 юли 2000 г., *Haim*, С-424/97, EU:С:2000:357**

Г-н Хаим е италиански гражданин, завършил стоматология през 1946 г. в Истанбул, Турция, където впоследствие упражнява професията си до 1980 г. След като получава необходимото за това разрешение от властите в Германия през 1981 г., той упражнява професията си в тази държава като самоосигуряващо се лице. През 1982 г. турската му диплома е била призната от белгийските власти, вследствие на което той работи като зъболекар в Брюксел към социалноосигурителна схема. Между ноември 1991 г. и август 1992 г. прекъсва дейността си, за да работи в зъболекарската клиника на сина си в Германия. През 1998 г. подава молба до Асоциацията на зъболекарите, работещи по социалноосигурителни схеми в Северен Рейн-Вестфалия, да бъде включен в регистъра на зъболекарите, което да му даде възможност да работи към осигурителна схема. Тази асоциация отказва да го включи във въпросния регистър, тъй като нямал изискуемия по закон задължителен подготвителен стаж от 2 години. Въпреки че приложимият закон съдържа изключение от това условие по отношение на лица, които имат необходимата квалификация и са получили разрешение за упражняване на дейността в друга държава членка, асоциацията счита, че полученото разрешение от г-н Хаим да упражнява професията си в Белгия не влиза в тази хипотеза. Хаим обжалва решението по съдебен ред, като стига до последна съдебна инстанция. В рамките на това производство националният съд отправя преюдициално запитване до Съда на ЕС, който отговаря, че правото на ЕС [член 52 ДФЕС] не допуска практиката като тази на зъболекарската асоциация, съгласно която се изключва възможността на зъболекар, който е упражнявал зъболекарската професия в друга държава членка, да работи по социалноосигурителна схема само на основание, че няма необходимия подготвителен стаж, без да се провери в конкретния случай има ли необходимата квалификация и опит съгласно националното законодателство, за да работи по такива схеми.

Впоследствие г-н Хаим сезира *Landgericht Düsseldorf* с иск срещу Германия за пропуснати ползи поради факта, че между 1988 и 1994 г. доходите му са били пониски в сравнение с това, което са щели да бъдат, ако е работел към социалноосигурителна схема. Националният съд счита, че зъболекарската асоциация е извършила нарушение, като е отказала да впише Хаим в регистъра на зъболекарите, но тя е действала добросъвестно, тъй като се е съобразила с действащото немско законодателство. Националната юрисдикция решава да сезира Съда на ЕС по реда на преюдициалното производство.

\*\*\*

25. С първия си въпрос националният съд пита по същество дали [правото на ЕС] допуска да бъде ангажирана отговорността на публичноправен орган да поправи вредите, причинени на частноправни субекти, заедно с тази на самата държава членка. [...]

28. [...] държавите членки не могат да избегнат отговорността, като избягват съображения, свързани с вътрешното разпределение на правомощията и отговорностите между съответните органи от националния правен ред, или като твърдят, че публичноправният орган, който е в основата на нарушението, не е разполагал с необходимите правомощия, знания, средства или ресурси. [...]

31. Същото се отнася за тези държави членки, независимо дали имат, или не федерална форма на устройство, в които определени законодателни и административни функции са делегирани на териториални структури с определена степен на автономност, или на който и да е друг публичноправен субект, който формално не е част от държавата. В такива държави членки може обезщетението за вредата, причинена на частноправен субект от национални мерки, които противоречат на [правото на ЕС], да бъде получено от публичноправния субект, който ги е приел.

32. [Правото на ЕС] не се противопоставя на това отговорност за обезщетяване на вредата, причинена на частноправен субект в резултат от мерки, които противоречат на правото на ЕС, да се носи и от публичноправния субект, който ги е приел, в допълнение към отговорността на държавата членка.

33. Трайно установено е, че ако условията за получаване на обезщетение поради нарушение на правото на ЕС от държавата членка са налице, държавата следва да поправи в рамките на националното право относно отговорността последиците от причинената вреда, като изискванията, и по-специално срокът, предвиден в националните законодателства относно обезщетяването на вредите, не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни съдебни производства, и не следва да бъдат уредени така, че да правят практически невъзможно или прекомерно трудно получаването на обезщетение.

34. С оглед на изложеното отговорът на първия въпрос следва да бъде, че [правото на ЕС] не се противопоставя отговорност за обезщетяване на вредата, причинена на частноправен субект в резултат от мерки, които противоречат на правото на ЕС, да се носи освен от държавата и от публичноправния субект.

**Трето, приложимите съдопроизводствени правила (например държавни такси, обжалваемост, процесуални срокове и пр.) се уреждат в националното право при спазване на принципите за равностойност и ефективност.**

От гореизложеното следва, че правото на ЕС може да засегне определения в националното право процесуален ред за ангажиране на отговорността на държавата за вреди за нарушаване на правото на ЕС, ако той е в разрез с принципа на равностойност и/или с принципа на ефективност. Изложението, което следва, разглежда по-подробно приложението на всеки от тези два принципа в разглежданата хипотеза.

#### **4.2. Принцип на равностойност**

Принципът на равностойност (понякога се използва терминът „еквивалентност“) изисква процесуалните средства за защита срещу нарушаването на правото на ЕС да бъдат равностойни на тези, предвидени за нарушаване на националното право.

Това означава, на първо място, че приложимите национални процесуални правила следва да се прилагат по еднакъв начин, от една страна, за исковете и жалбите, основаващи се на правото на Съюза, и от друга стра-

на, за сходните иски и жалби, основаващи се на вътрешното право – вж. решения на Съда от 1 декември 1998 г., *Levez*, C-326/96, EU:C:1998:577, точка 41; от 19 септември 2006 г., *i-21 Germany* и *Arcor*, C-392/04 и C-422/04, точка 62; и от 26 януари 2010 г., *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, точка 33.

На второ място, за да се провери дали принципът на равностойност е спазен във всеки отделен случай, трябва да се изследва дали с оглед на техния предмет и на съществените им характеристики даден иск или жалба, основаващи се на правото на Съюза, и процесуалните правила, които се прилагат по отношение на иск или жалба, основаващи се на вътрешното право, може да се считат за сходни (вж. решение от 29 октомври 2009 г., *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, точка 49; от 2 октомври 2003 г., *Weber's Wine World* и др., C-147/01, EU:C:2003:533, точки 104–107; и от 26 януари 2010 г., *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39).

Така например в решението си от 2 октомври 2003 г., *Weber's Wine World* и др., C-147/01, EU:C:2003:533, Съдът на ЕС подчертава, че принципът на равностойност не допуска да се приложат процесуални правила, които предвиждат по-благоприятни правила в производство за възстановяването на недължимо събрани данъци, основани на национално съдебно решение, с което се установява, че плащането е основано на противоконституционен акт, в сравнение с тези, основани на решение на Съда на ЕС, с което се установява, че дадено плащане е събрано в противоречие с правото на ЕС (в този смисъл точки 104–107 от решението).

В решението си по дело *Transportes Urbanos y Servicios Generales* Съдът на ЕС установява, че исковите за вреди, основани на нарушение на националната конституция, и исковите за вреди, основани на нарушение на правото на ЕС, следва да се разглеждат като сходни.

**Решение от 26 януари 2010 г., *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39**

Делото е образувано по преюдициално запитване, отправено от Tribunal Supremo (Върховен съд) (Испания) с акт от 1 февруари 2008 г., и се отнася до тълкуването на принципите на ефективност и равностойност с оглед на приложимите правила в испанския правен ред за исковите за отговорност за нарушение на правото на Съюза, насочени срещу държавата.

С решение от 6 октомври 2005 г. по дело Комисия/Испания (C-204/03), в рамките на производство по член 258 ДФЕС, Съдът по същество е постановил, че предвидените в испански закон ограничения на приспадането на ДДС са несъвместими с член 17, параграфи 2 и 5, както и с член 19 от Шеста директива 77/388/ЕИО на Съвета от 17 май 1977 година относно хармонизиране на законодателствата на държавите членки относно данъците върху оборота – обща система на данъка върху добавената стойност: единна данъчна основа (ОВ L 145, 13.06.1977 г., с. 1) (накратко „Шеста директива“). *Transportes Urbanos*, което в съответствие с испанския закон е извършило самоначислявания за финансовите 1999 и 2000 г., не е упражнило правото си да поиска корекции на тези самоначислявания. Всъщност това право безспорно е било погасено по давност към момента на произнасянето

на посоченото по-горе решение на Съда по дело Комисия/Испания. Дружеството предявява пред Министерския съвет иск за отговорност срещу испанската държава. В рамките на този иск това дружество поддържа, че е претърпяло вреда в размер на 1 228 366, 39 евро в резултат от нарушението от страна на испанския законодател на Шеста директива, установено от Съда в горепосоченото решение по делото Комисия/Испания. Тази сума съответства на платения ДДС, недължимо събран от испанската данъчна администрация през посочените финансови години, както и на възстановяването, което това дружество е можело да поиска за същите тези финансови години.

С решение от 12 януари 2007 г. Министерският съвет отхвърля искането на Transportes Urbanos, като приема, че пропускът на последното да поиска корекция на посочените самоначислявания в определения за това срок е прекъснал пряката причинно-следствена връзка между нарушението на правото на Съюза, в което се упреква испанската държава, и вредата, която това дружество твърди, че е претърпяло. Решението на Министерския съвет се основава по-специално на две решения на Tribunal Supremo (Върховен съд), съответно от 29 януари 2004 г. и от 24 май 2005 г. (наричани по-нататък „спорната съдебна практика“), съгласно които спрямо исковете за отговорност на държавата за нарушение на правото на Съюза се прилага правилото за предварително изчерпване на административните и съдебните способности за защита срещу увреждащия административен акт, приет в приложение на национален закон, противоречащ на това право. На 6 юни 2007 г. Transportes Urbanos обжалва това решение на Министерския съвет пред Tribunal Supremo.

В акта за преюдициално запитване Tribunal Supremo напомня, че съгласно съдебната си практика предявяването на иск за отговорност на държавата, който се основава на неконституционност на закон – за разлика от същия иск, основан върху несъвместимостта на този закон с правото на Съюза, – не е подчинено на условие за предварително изчерпване на способите за защита срещу увреждащия административен акт, приет въз основа на този закон. Различното третиране на тези два иска се дължи на съществуващите разлики между жалбите, които може да се подадат срещу административен акт, в зависимост от това дали тези жалби се основават на несъвместимост на акта с правото на Съюза, или на нарушение на Конституцията от националния закон, в чието приложение е бил приет този акт. Според посочената национална съдебна практика нито административните, нито съдебните органи могат да отменят актове, преди законът да се обяви за нищожен поради противоречие с Конституцията с решение на Tribunal Constitucional (Конституционен съд) след производство по искане за установяване на противоконституционност, което може да стане само по инициатива на сезираната със спора юрисдикция.

При тези обстоятелства Tribunal Supremo решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Нарушава ли Tribunal Supremo принципите на равностойност и ефективност, като приема различни разрешения в [спорната съдебна практика] по отношение на искове за имуществена отговорност на държавата в качеството ѝ на законодател, в зависимост от това дали исковете се основават на административни актове, издадени в изпълнение на закон, обявен за противоконституционен, или се основават на прилагането на норма, за която е постановено, че противоречи на правото [на Съюза]?“.

\*\*\*

*По принципа на равностойност*

36. По отношение на предмета на двата иска за отговорност, посочени в предходната точка, следва да се отбележи, че те имат напълно еднакъв предмет, а именно обезщетяването на вредата, претърпяна от увреденото лице поради действие или бездействие на държавата.

37. Що се отнася до съществените им характеристики, следва да се припомни, че разглежданото в главното производство правило за предварително изчерпване провежда разграничение между тези искове (доколкото изисква ищещът да е изчерпил предварително способите за защита срещу увреждащия административен акт) само когато искът за отговорност се основава на нарушение на правото на Съюза от страна на националния закон, в чието приложение е приет този акт.

38. Важно е обаче да се отбележи, че обратно на това, към което, изглежда, клонят някои текстове на спорната съдебна практика, посочени в точка 20 от настоящото решение, поправянето на вредата, причинена от нарушение на правото на Съюза от страна на държава членка, не е подчинено на изискването, според което съществуването на такова нарушение трябва да е обявено с решение на Съда, постановено по преюдициално запитване (вж. в този смисъл решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, посочено по-горе, точки 94–96; решение от 8 октомври 1996 г. по дело *Dillenkofer* и др., C-178/94, C-179/94 и C-188/94 – C-190/94, *Recueil*, с. I-4845, точка 28; и решение по дело *Danske Slagterier*, посочено по-горе, точка 37).

39. Трябва обаче да се констатира, че в делото по главното производство *Transportes Urbanos* изрично изтъква като основание на своя иск за отговорност горепосоченото решение по дело Комисия/Испания, постановено на основание на член 226 ЕО, в което Съдът е установил, че Закон 37/1992 нарушава Шеста директива.

40. Освен това от акта за преюдициално запитване произтича, че *Transportes Urbanos* е сезирало Министерския съвет с този иск поради това, че сроковете за подаване на искане за корекция на самоначисляванията, направени за финансовите 1999 и 2000 г., са изтекли към момента на постановяването на посоченото решение по делото Комисия/Испания.

41. При все това, както бе посочено в точки 12 и 13 от настоящото решение, този иск е отхвърлен от Министерския съвет именно с оглед на факта, че *Transportes Urbanos* не е поискало корекция на тези самоначислявания, преди да предяви иска.

42. За сметка на това според акта за преюдициално запитване, ако *Transportes Urbanos* беше имало възможността да основе иска си за отговорност на решение на *Tribunal Constitucional*, с което същият закон се обявява за неконституционен, този иск би могло да бъде уважен, при това независимо от обстоятелството, че това дружество не е поискало корекция на посочените самоначислявания преди изтичането на сроковете за това.

43. От гореизложените съображения произтича, че в особения контекст, довел до образуване на делото по главното производство, както той е описан в акта за преюдициално запитване, единствената съществуваща разлика между двата иска, посочени в точка 35 от настоящото решение, се състои в обстоятелството, че стоящите в основата им нарушения на правото са установени съответно: едното от Съда с решение, постановено на основание член [258 ДФЕС], а другото с решение на *Tribunal Constitucional*.

44. Само това обстоятелство обаче, при пълната липса в акта за преюдициално запитване на посочени други елементи, от които може да се направи извод за наличието на други разлики между действително предявения от *Transportes Urbanos* иск

за отговорност на държавата и същия иск, който това дружество евентуално би могло да предяви на основание на противоконституционност, установена от Tribunal Constitucional, не е достатъчно, за да се направи разграничение между тези два иска от гледна точка на принципа на равностойност.

45. При това положение трябва да се отбележи, че двата иска може да се считат за сходни по смисъла на съдебната практика, припомнена в точка 35 от настоящото решение.

46. От това следва, че с оглед на описаните в акта за преюдициално запитване обстоятелства принципът на равностойност не допуска прилагането на правило както разглежданото по главното производство. [...]

Принципът на равностойността не може да се тълкува обаче като задължение за държавата членка да разпростре най-благоприятния си вътрешен режим по отношение на всички иски в определена област на правото (вж. решение от 6 октомври 2015 г., *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, точки 27 и 32; решение по дело *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, C-362/12, EU:C:2013:834, точка 32; и решение от 26 януари 2010 г., *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, точка 34).

#### **4.3. Принцип на ефективност. Хартата на основните права на ЕС**

Принципът на ефективност се основава на предимството на правото на ЕС пред националното право и на правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, закрепен в член 47 от Хартата, познат също така в конституционните традиции на държавите членки и провъзгласен в член 6 и член 13 ЕКПЧ (вж. в този смисъл решения от 15 май 1986 г., *Johnston*, 222/84, точка 18, и от 13 март 2007 г., *Unibet*, C-432/05, точка 37).

Изведеното в практиката на Съда на ЕС правило гласи, че принципът на ефективност изисква националните процесуални правила да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (вж. в този смисъл решение на Съда от 9 ноември 1993 г., *San Giorgio*, 199/82, и от 24 май 1988 г., Комисия срещу Италия, 104/86). Въпросът дали дадена национална процесуална разпоредба прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на частноправните субекти от правния ред на Съюза, трябва да се преценява, като се вземат под внимание принципите, които стоят в основата на съответната национална съдебна система, като гарантирането на правото на защита, принципа на правната сигурност и ефективното развитие на производството (решение от 27 юни 2013 г., *Агроконсултинг-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, точка 48, и решение от 7 юни 2007 г., *Van der Weerd* и др., C-222/05 – C-225/05, EU:C:2007:318, точка 33).

## 4.4. Примери от съдебната практика

### 4.4.1. Изискване за предварително упражняване на правно средство за защита

В практиката в редица държави членки често се поставя въпросът дали изискването да се упражнят предварително правни способности за защита, свързани например с изискване за предварителна отмяна на административен, законодателен и съдебен акт, противоречи на принципите за равностойност и еквивалентност.

Следните решения от практиката на Съда на ЕС са показателни в това отношение.

#### 4.4.1.1. Изискване за предварителна отмяна на вредоносния акт

Съвместимостта с правото на ЕС на изискване за предварителна отмяна на вредоносния акт като условие за ангажиране на отговорността на държавата следва да се преценява с оглед на принципите на равностойност и ефективност. Първият принцип не допуска подобно изискване, ако то се прилага само по отношение на отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушаване на правото на ЕС, но не и по отношение на отговорността ѝ за вреди, причинени при нарушаване на националното право. Пример в това отношение е горесцитираното решение по дело *Transportes Urbanos y Servicios Generales*.

**В решението си от 26 януари 2010 г., *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08** (вж. фактите в 4.2 по-горе), Съдът постановява, че:

„Правото на Съюза не допуска прилагането на правило на държава членка, по силата на което иск за отговорност на държавата, основан на нарушение на това право от национален закон, което е установено с решение на Съда на Европейските общности, постановено на основание член [267 ДФЕС], може да бъде уважен само ако ищецът предварително е изчерпал всички вътрешни способности за защита с цел да оспори валидността на приетия въз основа на посочения закон увреждащ административен акт, докато такова правило не се прилага за иск за отговорност на държавата, който е основан на установена от компетентната юрисдикция противоконституционност на същия този закон“.

За да се прецени дали изискване за предварителна отмяна на вредоносния акт като условие за ангажиране на отговорността на държавата отговаря на принципа на ефективността, следва да се разгледа с оглед на характеристиките на националната правна система дали подобно изискване прави прекомерно трудно ангажирането на отговорността на държавата за вреди, настъпили при нарушаване на правото на ЕС, или дали би могло да се изисква в разумна степен от засегнатите лица предварително да са изчерпали правните средства за защита срещу вредоносния акт. Пример в това отношение е следното решение.

**Решение от 24 март 2009 г., Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178**

Делото е образувано по преюдициално запитване, отправено от Bundesgerichtshof (Германия) в рамките на производство по дело с предмет иск за обезщетение за вреди, настъпили вследствие нарушаване от държавата на правото на ЕС.

Danske Slagterier е професионално сдружение на датските кланични дружества, организирани във формата на кооперации, и на дружествата на свиневъдите, действайки по пълномощие на своите членове. Това сдружение иска обезщетение за вреди от Германия, поради това че от 1993 до 1999 г., в нарушение на правото на ЕС, германските власти забраняват вноса на месо от некастрирани мъжки свине. Според него за разглеждания период тази забрана е нанесла на свиневъдите и на кланичните дружества вреди в размер на най-малко 280 милиона германски марки. В началото на 90-те години в Дания е поставено началото на проект, озаглавен Male-Pig-Projekt, който има за предмет отглеждането на некастрирани мъжки свине. Макар и икономически изгоден, този тип отглеждане на свине носи риска след подгряване месото да отдели силно изразена миризма. Датските кланици били снабдени с оборудване, което позволявало да се открие и изтегли от обращение месото, което има опасност да отдели такава миризма. По това време Федерална република Германия счита обаче, че тази миризма се дължи на хормона андростенон, чието образуване може да се избегне чрез кастриране, извършено на по-ранен етап, и че метод като този, използван от датските кланици, не е надежден.

През януари 1993 г. Федерална република Германия уведомява главните ветеринарни органи на държавите членки, че предвиденото в член 6, параграф 1, буква б) от Директива 64/433 правило е транспонирано в националното право по такъв начин, че независимо от ограничението на килограмите е установена гранична стойност на андростенон от 0,5 µg/g. Всъщност при надвишаване на тази стойност месото имало силно изразена полова миризма и било негодно за консумация от човека. Освен това тя подчертава, че единствено измененият имуноензимен тест на професор Claus е признат като специфичен метод за идентифициране на андростенона, и месото от некастрирани мъжки свине, надвишаващо установената чрез този тест гранична стойност, не може да бъде транспортирано като прясно месо в Германия. Поради тази причина големи партии свинско месо с произход от Дания стават обект на контрол от германските власти и вносът им бива откazan поради превишаване на граничните стойности на андростенона. Danske Slagterier изтъква, че ако, както предвижда проектът Male-Pig-Projekt, изнесеното свинско месо е било от некастрирани свине, е можело да се реализира икономия от разходи на стойност най-малко 280 милиона германски марки.

Сезиран от Danske Slagterier на 6 декември 1999 г. с иск за отговорност срещу Федерална република Германия, Landgericht Bonn постановява, че този иск е основателен за периода, който започва да тече от 7 декември 1996 г., и отхвърля иска като изтекъл по давност в частта му относно искането за обезщетение за вреди, причинени преди тази дата. Сезиран с жалба, Oberlandesgericht Köln обявява искането за изцяло основателно по същество. Федерална република Германия обжалва това решение пред Bundesgerichtshof.

Освен това с решение от 12 ноември 1998 г. по дело Комисия/Германия (C-102/96) Съдът на ЕС установява, че от една страна, като налага маркиране и термична обработка на трупно месо от некастрирани мъжки свине, когато независимо от теглото на животните месото е с концентрация на андростенон над 0,5 µg/g, установена посредством изменения имуноензимен тест на професор Claus, а от друга страна, като приема, че в случай на превишаване на граничната стойност от 0,5 µg/g месото има силно изразена полова миризма, което го прави негодно за консума-

ция от човека, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 5, параграф 1, буква о) и член 6, параграф 1, буква б) от Директива 64/433, както и по член 5, параграф 1, член 7 и член 8 от Директива 89/662.

\*\*\*

#### *По петия въпрос*

58. С петия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали общностното право допуска правило като предвиденото в член 839, параграф 1 от ВГВ, което предвижда, че частноправен субект не може да получи обезщетение за вредите, чието настъпване умишлено или поради небрежност е пропуснал да предотврати посредством използването на правно средство за защита. Запитващата юрисдикция уточнява своя въпрос, като пита дали такава национална правна уредба противоречи на общностното право поради това, че е приложима само когато прибегването до такова правно средство за защита е разумно за заинтересованото лице. Накрая запитващата юрисдикция иска да установи дали прибегването до правно средство за защита може да бъде квалифицирано като разумно, когато е възможно сезираната юрисдикция да отпрати преюдициално запитване на основание член [267 ДФЕС] или когато е започнало производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка на основание на член [258 ДФЕС].

59. Както бе напомнено при отговорите на двата предходни въпроса, при липсата на общностна правна уредба държавите членки следва да определят процесуални правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от общностното право, при спазване на принципите на равностойност и ефективност.

60. Относно привеждането в изпълнение на наличните средства за правна защита в точка 84 от решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, посочено по-горе, Съдът приема, що се отнася до отговорността на държава членка за нарушение на общностното право, че националният съд може да провери дали увреденото лице е проявило разумна грижа, за да избегне вредите или да ограничи техния размер, и по-специално дали е използвало своевременно всички правни средства за защита, с които е разполагало.

61. Всъщност съобразно общ принцип на правните системи на държавите членки, за да избегне риска от това само да понесе вредите, увреденото лице трябва да докаже, че е положило необходимата грижа, за да ограничи техния размер (решение от 19 май 1992 г. по дело *Mulder* и др./Съвет и Комисия, C-104/89 и C-37/90, *Recueil*, с. I-3061, точка 33, както и решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, посочено по-горе, точка 85).

62. Би било в противоречие с принципа на ефективност обаче да се изисква от увредените лица всеки път да използват всички правни средства за защита, с които разполагат, при положение че това би било прекомерно трудно или не би могло да се изисква в разумна степен от тях.

63. В решение от 8 март 2001 г. по дело *Metallgesellschaft* и др. (C-397/98 и C-410/98, *Recueil*, с. I-1727, точка 106) Съдът всъщност приема, че упражняването на правата, предоставени на частноправните субекти от непосредствено приложимите разпоредби на общностното право, би било невъзможно или прекомерно трудно, ако техните искания за обезщетение, основани на нарушение на общностното право, се отхвърлят или намаляват единствено с мотива, че частноправните субекти не са поискали да се възползват от предоставеното от общностните разпоредби право, което им е било отказано от националното право, за да оспорят отказа на държавата членка посредством предвидените за тази цел правни средства за защи-

та, като се позоват на предимството и на непосредственото действие на общностното право. В този случай не би било разумно да се изисква от увредените лица да използват правните средства за защита, с които разполагат, тъй като те при всички случаи е трябвало да извършат въпросното плащане предварително, и дори ако националният съд приеме, че предварителният характер на това плащане е несъвместим с общностното право, въпросните лица е нямало да могат да получат лихвите върху тази сума и евентуално е щяло да следва да заплатят глоба (вж. в този смисъл решение по дело *Metallgesellschaft* и др., посочено по-горе, точка 104).

64. Поради това следва да се направи изводът, че общностното право допуска прилагането на национална правна уредба като предвидената в член 839, параграф 3 от BGB, при условие че използването на съответното правно средство за защита може да се изисква в разумна степен от увреденото лице. Запитващата юрисдикция трябва да прецени, като вземе предвид всички обстоятелства по делото, дали това е така.

65. Що се отнася до възможността използването средство за защита да наложи отпращането на преюдициално запитване и влиянието, което това би могло да окаже върху разумния характер на използването на това средство за защита, следва да се напомни, че според постоянната съдебна практика въведеното с член 234 ДЕО производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоки за тълкуването на общностното право, необходими за разрешаване на висящия пред тях спор (вж. решение от 16 юли 1992 г. по дело *Meilicke*, C-83/91, *Recueil*, с. I-4871, точка 22, и решение от 5 февруари 2004 г. по дело *Schneider*, C-380/01, *Recueil*, с. I-1389, точка 20). Следователно така получените разяснения помагат на националната юрисдикция да приложи общностното право, от което следва, че използването на този инструмент за сътрудничество по никакъв начин не прави прекомерно трудно за правния субект да упражни правата, които черпи от общностното право. Следователно не би било разумно да не се използва правното средство за защита единствено поради това, че то вероятно би довело до отпращането на преюдициално запитване.

66. От това следва, че голямата вероятност едно правно средство за защита да доведе до отпращането на преюдициално запитване сама по себе си не дава основание да се направи изводът, че използването на това правно средство за защита е неразумно.

67. Що се отнася до разумния характер на задължението за използване на наличните правни средства за защита, при положение че има висящ пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, е достатъчно да се констатира, че производството по член [258 ДФЕС] е напълно независимо от националните производства и не ги замества. Както бе посочено при отговора на третия въпрос, искът за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка всъщност представлява обективен контрол за законосъобразност в общ интерес. Въпреки че изходът от такъв иск може да обслужва интересите на правния субект, все пак е разумно той да предотврати настъпването на вредите, като приведе в действие всички средства, с които разполага, а именно като използва наличните правни средства за защита.

68. От това следва, че наличието на висящ пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка или вероятността Съдът да бъде сезиран с преюдициално запитване от националния съд сами по себе си не може да представляват достатъчно основание, за да се направи изводът, че не е разумно да се използва правно средство за защита.

69. Поради това на петия въпрос трябва да се отговори, че общностното право допуска прилагането на национална правна уредба, която предвижда, че частноправен субект не може да получи обезщетение за вреди, чието настъпване умишлено или поради небрежност е пропуснал да предотврати посредством използването на правно средство за защита, при условие че използването на това средство за защита може да се изисква в разумна степен от увреденото лице, което следва да бъде преценено от запитващата юрисдикция с оглед на всички обстоятелства по делото по главното производство. Вероятността националният съд да отправи преюдициално запитване на основание член [267 ДФЕС] или наличието на висящ пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка сами по себе си не може да представляват достатъчно основание, за да се направи изводът, че не е разумно да се използва правно средство за защита. [...]

#### *4.4.1.2. Изискване за отмяна на влязъл в сила съдебен акт*

Правото на ЕС не допуска национална разпоредба, съгласно която ангажирането на отговорността на държавата за вреди от евентуално противоречещ на правото на ЕС влязъл в сила съдебен акт е възможно само ако този акт бъде предварително отменен, тъй като отмяната на влязло в сила решение е извънреден способ за защита, който обикновено е подчинен на стриктни условия, които правят упражняването на това средство за защита прекомерно трудно.

В този смисъл е решението на Съда от 9 септември 2015 г. по дело *João Filipe Ferreira da Silva e Brito* и др., C-160/14, EU:C:2015:565.

#### **Решение от 9 септември 2015 г., *João Filipe Ferreira da Silva e Brito* и др., C-160/14, EU:C:2015:565**

През февруари 1993 г. Air Atlantis SA (наричано по-нататък AIA), дружество, осъществяващо дейност в сектора на чартърните полети, е прекратено. Във връзка с това г-н Ferreira da Silva e Brito и други 96 лица са уволнени колективно. Считано от май 1993 г. TAP, основен акционер в AIA, започва да извършва част от договорените от AIA полети за периода от 1 май до 31 октомври 1993 г. TAP извършва и част от чартърните полети – пазар, на който дотогава тя не е осъществявала дейност. За целта TAP използва част от оборудването, използвано от AIA при неговата дейност, по-специално четири самолета. TAP поема и задължението за плащане на вноските по лизинговите договори за тези самолети и използва офис оборудването на AIA в помещенията му в Лисабон и Фаро (Португалия), както и други материални активи. Освен това TAP назначава някои от бившите служители на AIA. Г-н Ferreira da Silva e Brito и други 96 служители предявяват иск срещу колективното уволнение пред Tribunal do trabalho de Lisboa (Съд по трудови спорове, Лисабон). Те искат да бъдат възстановени на работа в TAP и да им бъдат изплатени трудовите възнаграждения. Tribunal do trabalho de Lisboa приема, че е било осъществено прехвърляне на стопанска дейност, и постановява възстановяването на работа на ищците в главното производство в съответните категории, както и плащане на обезщетения. Сезиран с въззивна жалба, Tribunal da Relação de Lisboa (Апелативен съд, Лисабон) отменя решението, постановено в първоинстанционно производство.

При това положение служителите подават касационна жалба пред Supremo Tribunal de Justiça (Португалски върховен съд), който с решение от 2009 г. постановява, че колективното уволнение не е незаконно. Този съд посочва, че не е достатъч-

но търговската дейност да е „просто продължена“, за да може да се констатира прехвърляне на стопанска дейност, а е необходимо и да се запази идентичността ѝ. В рамките на касационното производство някои от ищците искат Supremo Tribunal de Justiça да сезира Съда на ЕС с преюдициално запитване, но португалският Върховен съд приема, че не са налице никакви тълкувателни съмнения относно правото на Съюза, налагащи отправянето на преюдициално запитване. При това положение след постановяване на касационното решение ищците предявяват иск пред Varas Cíveis de Lisboa (първоинстанционен съд на Лисабон) за извъндоговорна отговорност срещу португалската държава, като искат държавата да бъде осъдена да поправи причинените им имуществени вреди. Те изтъкват, че решението на Supremo Tribunal de Justiça е явно незаконосъобразно, тъй като се основава на неправилно тълкуване на понятието за прехвърляне на стопанска дейност по смисъла на Директива 2001/23, и че Supremo Tribunal de Justiça не е изпълнил задължението си да отправи до Съда на ЕС преюдициално запитване относно тълкуването на правото на Съюза. Varas Cíveis de Lisboa иска от Съда да установи: 1. дали понятието „прехвърляне на стопанска дейност“ съгласно Директива 2001/23 обхваща положението, в което се намират служителите на AIA; 2. дали Supremo Tribunal de Justiça е бил длъжен да отправи преюдициално запитване до Съда относно тълкуването на това понятие; и 3. дали португалското законодателство противоречи на правото на Съюза поради това, че изисква предварителна отмяна на вредоносното решение като основание на иска за обезщетение срещу държавата.

\*\*\*

53. Португалското правителство поддържа в това отношение, че въпросната разпоредба на националното право е в отговор на съображения, свързани със силата на пресъдено нещо и принципа на правната сигурност. Посоченото правителство подчертава по-специално, че в положението като разглежданото в главното производство преразглеждането на преценката, направена от съдебен орган, който се произнася като последна инстанция, е несъвместимо с функцията на посочения съдебен орган, като се има предвид, че целта на тези решения е окончателното решаване на правен спор, като в противен случай биха били застрашени върховенството на правото и зачитането на съдебните решения и би била отслабена йерархията на съдебната власт.

54. Безспорно Съдът подчертава значението на принципа за силата на пресъдено нещо както в общностния правен ред, така и в националните правни системи, като уточнява, че при липсата на правна уредба на Съюза в тази област редът и условията за прилагане на този принцип се уреждат от вътрешния правен ред на държавите членки по силата на принципа за процесуалната автономия на последните (вж. в този смисъл решение Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, точки 22 и 24).

55. Що се отнася до действието на принципа за силата на пресъдено нещо в положението в главното производство, достатъчно е да се припомни, че признаването на принципа за отговорността на държавата за решения на юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, само по себе си не води до оспорването на силата на пресъдено нещо, с която е свързано такова решение. Предметът и страните на производството по ангажиране на отговорността на държавата не са непременно същите като тези на производството в основата на решението, придобило сила на пресъдено нещо. Всъщност ищецът по иска за отговорност, предявен срещу държавата, ако бъде уважен искът му, осъжда държавата да поправи причинената вреда, но това не води непременно до отпадане на силата на пресъдено нещо, присъща на съдебното решение, с което е причинена вредата. При всички положе-

ния принципът на отговорност на държавата, присъщ на правния ред на Съюза, изисква такова обезщетение, но не налага преразглеждането на съдебното решение, с което е причинена вредата (вж. решение Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, точка 39).

56. Що се отнася до довода, изведен от неспазването на принципа на правна сигурност, следва да се отбележи, че дори да се допусне, че този принцип може да бъде взет предвид по отношение на правно положение като разглежданото в главното производство, по никакъв начин не може да бъде нарушен принципът за отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти вследствие на нарушения на правото на Съюза, за които държавата носи отговорност.

57. Действително вземането предвид на принципа на правна сигурност би имало за последица, когато решение, постановено от юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, се основава на очевидно неправилно тълкуване на правото на Съюза, че частноправният субект е възпрепятстван да се позове на правата си, които би могъл да изведе от правния ред на Съюза, и по-специално тези, които произтичат от посочения принцип на отговорност на държавата.

58. Последният принцип обаче е присъщ на системата на договорите, на които се основава Съюзът (вж. в този смисъл решение Spathi и др., C-501/12 – C-506/12, C-540/12 и C-541/12, EU:C:2014:2005, точка 98, и цитираната съдебна практика).

59. При тези условия съществена пречка като тази, която е резултат от разпоредба от националното право като разглежданата в главното производство, за ефективно прилагане на правото на Съюза (и по-специално на основен принцип като отговорността на държавата за нарушения на правото на Съюза) не може да бъде оправдана нито със силата на пресъдено нещо, нито с принципа на правна сигурност. [...]

60. От гореизложените съображения следва, че на третия въпрос следва да се отговори, че правото на Съюза (и по-специално обявените от Съда принципи относно отговорността на държавата за вредите, причинени на частноправни субекти поради нарушение на правото на Съюза, извършено от юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване по съдебен ред съгласно вътрешното право) трябва да се тълкува в смисъл, че те не допускат национална правна уредба, която налага като предварително условие отмяната на вредоносното решение, постановено от тази юрисдикция, когато тази отмяна на практика е изключена.

#### *4.4.1.3. При наличие на обстоятелства, които правят прекомерно трудно или невъзможно упражняването на съответното право*

• В решение от 8 март 2001 г., **Metallgesellschaft и др., C-397/98 и C-410/98, EU:C:2001:134**, Съдът приема, че принципът на ефективност не допуска правило, според което иск за обезщетение следва да бъде отхвърлен или размерът на обезщетението намалено единствено поради това, че засегнатото лице е трябвало да заяви изрично, че желае да се ползва от определена данъчна преференция, която по националното право не му се полага, за да може да обжалва отказа на националните данъчни власти впоследствие по съответния национален ред.

• В решението по делото **Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717** (вж. фактите по делото в 2.1 по-горе), Съдът приема, че правило, съгласно което служител следва да изиска изрично от своя работодател да му гарантира определени права, произтичащи от правото на ЕС, като предварително

условие за ангажиране на отговорността на последния, противоречи на принципа за ефективност.

**Решение от 25 ноември 2010 г., FuV, C-429/09, EU:C:2010:717**

По условието, свързано със задължението предварително да се отпрати молба до работодателя

71. Според Stadt Halle и германското правителство условието предварително да се отпрати молба до работодателя, което произтича от националната съдебна практика, е оправдано поради факта, че правото на служителя да бъде обезщетен с допълнителна почивка, когато продължителността на работното му време надвишава допустимата по закон, се основава на принципа на добросъвестност, предвиден в член 242 от Гражданския кодекс, и следователно е неделима част от отношението на доверие, както и от служебното правоотношение, съществуващо между служителя и работодателя – публичноправен субект. Това изискване щяло да даде възможност на последния да направи необходимото, за да изпълни това задължение за обезщетяване, и своевременно да съобрази графика на работа. В това отношение Stadt Halle добавя, че посоченото изискване отразява волята на националния законодател да избегне натрупването (като обезщетение) на много почивни часове, за да осигури непрекъснатост при изпълнението на обществената служба.

72. В това отношение следва да се припомни, че както произтича от цитираната в точка 62 от настоящото решение съдебна практика, при липсата на разпоредби на правото на Съюза в тази област държавите членки трябва да установят процесуалните правила относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, като тези правила следва да са в съответствие с принципите на равностойност и ефективност (вж. решение от 14 декември 1995 г. по дело Peterbroeck, C-312/93, Recueil, с. I-4599, точка 12, решение по дело Impact, посочено по-горе, точка 46, и решение от 29 октомври 2009 г. по дело Pontin, C-63/08, Сборник, с. I-10467, точка 43).

73. В дадения случай, що се отнася до спазването на равностойност, от предоставените на Съда данни е видно, както поддържа германското правителство, че изискването предварително да се отпрати молба до работодателя – което произтича от принципа на добросъвестност, предвиден в член 242 от Гражданския кодекс – явно се отнася (което обаче запитващата юрисдикция трябва да провери) до всички искиове, които служителите предявяват срещу работодателите си, за да получат обезщетение за претърпяната вреда, независимо дали тя е настъпила поради нарушаване на националното право, или на правото на Съюза.

74. От друга страна, запитващата юрисдикция си задава въпроса дали това условие не противоречи на принципа на ефективност, доколкото то би могло изключително да затрудни прилагането на правото на Съюза.

75. В това отношение следва да се припомни, че относно привеждането в изпълнение на наличните средства за правна защита Съдът приема, що се отнася до отговорността на държава членка за нарушение на общностното право, че националният съд може да провери дали увреденото лице е положило необходимата грижа, за да избегне вредите или да ограничи техния размер, и по-специално дали е използвало своевременно всички правни средства за защита, с които е разполагало (вж. решение по дело Brasserie du pêcheur и Factortame, посочено по-горе, точка 84, решение по дело Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, посочено по-горе, точка 124, както и решение от 24 март 2009 г. по дело Danske Slagterier, C-445/06, Сборник, с. I-2119, точка 60).

76. Всъщност съобразно общ принцип на правните системи на държавите членки, за да избегне риска от това само да понесе вредите, увреденото лице трябва да до-

каже, че е положило необходимата грижа, за да ограничи техния размер (решение от 19 май 1992 г. по дело Mulder и др./Съвет и Комисия, С-104/89 и С-37/90, Recueil, с. I-3061, точка 33, решение по дело Brasserie du pêcheur и Factortame, посочено по-горе, точка 85, както и решение по дело Danske Slagterier, посочено по-горе, точка 61).

77. Все пак от съдебната практика следва, че би било в противоречие с принципа на ефективност да се изисква от увредените лица всеки път да използват всички правни средства за защита, с които разполагат, при положение че това би било прекомерно трудно или не би могло да се изисква в разумна степен от тях (решение по дело Danske Slagterier, посочено по-горе, точка 62).

78. Така Съдът вече е постановил, че упражняването на правата, предоставени на частноправните субекти с непосредствено приложимите разпоредби на правото на Съюза, би било невъзможно или прекомерно трудно, ако техните искания за обезщетение, основани на нарушение на това право, се отхвърлят или уважават само частично единствено по съображение, че частноправните субекти не са предявили предоставеното от разпоредбите на Съюза право, което им е било отказано съгласно националното право, за да оспорят отказа на държавата членка посредством предвидените за тази цел правни средства за защита, като се позоват на предимството и на непосредственото действие на правото на Съюза (вж. решение от 8 март 2001 г. по дело Metallgesellschaft и др., С-397/98 и С-410/98, Recueil, с. I-1727, точка 106, както и решение по дело Danske Slagterier, посочено по-горе, точка 63).

79. В дадения случай следва да се припомни, че видно от точка 33 от настоящото съдебно решение, член 6, буква б) от Директива 2003/88 – който има за цел гарантиране на ефикасната защита на безопасността и здравето на работниците, осигурявайки им ефективното използване на максимална продължителност на седмичното работно време, както и минимални периоди за почивка – представлява социалноправна норма на Съюза с особено значение, от която работодателите не може да се отклоняват в отношенията си с работници като г-н Fuß, след като не е използвана възможността по член 22, параграф 1 от тази директива.

80. Както обаче Съдът вече е постановил, работникът следва да се счита за по-слабата страна в трудовото правоотношение, поради което работодателят не следва да разполага с каквито и да било възможности да ограничава правата му (вж. в този смисъл решение по дело Pfeiffer и др., посочено по-горе, точка 82).

81. Всъщност поради по-слабото си положение работникът може да не е склонен да предяви изрично правата си спрямо своя работодател, тъй като, ако го направи, работодателят може да вземе мерки, които да се отразят неблагоприятно върху работника като страна по трудовото правоотношение.

82. Видно от акта за преюдициално запитване, в главното производство не се спори, че Stadt Halle предварително е предупредил служителите си, че ще премества работниците, които предявяват произтичащи от Директива 2003/88 права, както и че когато г-н Fuß, позовавайки се на определение по дело Personalrat der Feuerwehr Hamburg, посочено по-горе, е поискал от работодателя си да бъде спазвана максимална продължителност на седмичното работно време, предвидена в член 6, буква б) от посочената директива, той незабавно и без неговото съгласие е бил преместен от оперативната служба, в която е бил нает, в друга служба.

83. Освен това следва да се подчертае, че при дела като разглежданото от запитващата юрисдикция, които се отнасят до извършено от работодател от обществения сектор нарушение на разпоредба на правото на Съюза, имаща непосредствено действие, задължението на съответните работници, които искат да бъдат обезще-

тени за вредата, претърпяна в резултат от нарушение на такава разпоредба, предварително да отправят молба до работодателя си за преустановяване на това нарушение, позволява на органите на съответната държава членка системно да прехвърлят върху частноправните субекти задължението да следят за спазването на такива норми и по този начин да се освободят от това задължение, когато такава молба не е подадена.

84. Както обаче г-н Fuß и Комисията основателно отбелязват, член 6, буква б) от Директива 2003/88 не само че не задължава съответните работници да искат от своя работодател спазване на предвидените в тази разпоредба минимални изисквания, а напротив, изисква от работодателя в случаите, в които във вътрешното право се прилага дерогацията по член 22 от същата директива, да получи от съответния работник изрично и свободно волеизявление за отказ от предоставените с член 6, буква б) права (вж. решение по дело Pfeiffer и др., посочено по-горе, точки 82 и 84).

85. Освен това следва да се припомни, че съгласно съдебната практика и видно от точки 39 и 40 от настоящото съдебно решение, когато са изпълнени необходимите условия, за да може частноправните субекти да се позовават пред националните юрисдикции на разпоредбите на дадена директива, всички органи в държавите членки, в това число органите на местно самоуправление като тези на провинциите, градовете или общините, евентуално в качеството им на работодатели – публичноправни субекти, са задължени само поради това да ги прилагат (вж. в този смисъл решение по дело Costanzo, посочено по-горе, точки 30–33, както и решение по дело Fuß, точки 61–63).

86. При тези условия следва да се приеме, че не би било разумно да се изисква от работник, който подобно на г-н Fuß е претърпял вреда поради това, че неговият работодател е нарушил предоставените с член 6, буква б) от Директива 2003/88 права, предварително да подаде молба до този работодател, за да придобие право на обезщетение за въпросната вреда.

87. От това следва, че изискването предварително да се отправи молба противоречи на принципа на ефективност.

• **В решението си от 20 октомври 2011 г., Danfoss и Sauer-Danfoss, C-94/10, EU:C:2011:674** (вж. фактите по делото в 3.3 по-горе), Съдът постановява следното:

29. [...] държавата членка може да откаже да уважи искане за възстановяване на недължимо платен данък, направено от купувача, на когото този данък е начислен, по съображение, че не той е платил данъка на данъчните органи, стига споменатият купувач да може съгласно вътрешното право да предяви срещу данъчно задълженото лице граждански иск за връщане на недължимо платеното и възстановяването от страна на последното лице на недължимо платения данък да не е практически невъзможно или прекомерно трудно. [...]

39. [...] държавата членка може да отхвърли искане за обезщетение, направено от купувача, на когото данъчно задълженото лице е начислило недължим данък, по съображение, че липсва пряка причинно-следствена връзка между събирането на данъка и претърпяната вреда, стига купувачът да може въз основа на вътрешното право да насочи споменатото искане срещу данъчно задълженото лице и поправянето от последното лице на претърпяната от купувача вреда да не е практически невъзможно или прекомерно трудно. [...]

#### **4.4.2. Процесуални правила относно определянето на подсъдността**

Националните процесуални правила за определяне на подсъдността по искове за ангажиране на отговорността на държавата за вреди, настъпили вследствие на нарушаване на правото на ЕС, може също така да бъдат засегнати от принципите на равностойност и ефективност. Въпросът се поставя с особена острота в България, където подсъдността (родова и местна) е различна в зависимост от това дали отговорността на държавата се ангажира по реда на ЗОДОВ, или на ЗЗД (съответно ГПК).

Въпреки че към настоящия момент в практиката на Съда на ЕС няма примери, които да се отнасят конкретно до правилата за определяне на подсъдността в разглежданата хипотеза, от юриспруденцията може да се направи извод по аналогия, че тези правила трябва да бъдат съобразени с горните два принципа.

Пример в това отношение е решението на Съда на ЕС по делото *Агроконсултинг-04*, С-93/12, EU:C:2013:432, образувано по преюдициално запитване, отправено от Административния съд – София-град.

##### **Решение от 27 юни 2013 г., Агроконсултинг-04, С-93/12, EU:C:2013:432**

Делото е образувано по преюдициално запитване, отправено от Административния съд – София-град, в рамките на спор между ЕТ „Агроконсултинг-04-Велко Стоянов“ (накратко „Агроконсултинг“), и изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция (накратко „изпълнителният директор на фонда“), по повод на заявление за подпомагане по схемите на общата селскостопанска политика на Европейския съюз. „Агроконсултинг“ е със седалище в гр. Бургас и е регистриран като земеделски производител. На 11 май 2010 г. той подава заявление за подпомагане по схемата за единно плащане на площ, от една страна, и по схемата на националните доплащания за хектар земеделска земя, от друга, като в частност декларира, че отглежда различни сортове зърнени, зеленчукови и овощни култури. С писмо от 2 октомври 2011 г. изпълнителният директор на фонда отхвърля заявлението на „Агроконсултинг“ по съображение, че декларираните от него площи не отговарят на изискванията на Регламент № 1122/2009. Агроконсултинг обжалва този акт, като по същество твърди, че решението на изпълнителния директор на фонда е издадено в нарушение на българското законодателство, прието с цел транспониране във вътрешното право на правото на Съюза в областта на общата селскостопанска политика. Наред с това „Агроконсултинг“ се позовава и на неправилно приложение на член 58 от Регламент № 1122/2009. Дружеството също така поддържа, че делото следва да бъде разглеждано от Административния съд – Бургас, тъй като заявлението е подадено пред общинска служба „Земеделие“ – Бургас, и спазването на принципа за бързина в процеса налага този ред. Във връзка с това „Агроконсултинг“ поддържа и че бавното правосъдие противоречи на целите на общата селскостопанска политика. С определение от 16 ноември 2011 г. Административният съд – Бургас, прекратява образуваното пред него производство по жалбата и повдига спор за подсъдност, като изпраща делото за произнасяне на запитващата юрисдикция. В мотивите на определението е прието, че съгласно член 133, алинея 1 АПК спорът трябва да бъде разглеждан от административния съд, в района на който се намира седалището на изпълнителния директор на фонда, тоест от Административния съд – София-град. Административният съд – София-град, поставя на Съда на ЕС въпроса дали правото на Съюза, и конкретно принципите на равностойност и ефективност, както и

член 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална норма относно подсъдността като закрепената в член 133, алинея 1 АПК, като последица от която всички спорове във връзка с решенията на националния орган, компетентен за изплащането на селскостопанските помощи по линия на Общата селскостопанска политика, са подсъдни на един-единствен съд.

\*\*\*

48. Що се отнася по-нататък до принципа на ефективност, следва да се напомни, че за целите на анализа, изискван от цитираната в точка 38 от настоящото решение съдебна практика, въпросът дали дадена национална процесуална разпоредба прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на частноправните субекти от правния ред на Съюза, трябва да се преценява, като при необходимост се вземат под внимание принципите, които стоят в основата на съответната национална съдебна система, като гарантирането на правото на защита, принципа на правната сигурност и ефективното развитие на производството (в този смисъл вж. по-специално решение по дело *Peterbroeck*, посочено по-горе, точка 14, и решение по дело *Pontin*, посочено по-горе, точка 47).

49. По делото в главното производство е уместно запитващата юрисдикция да вземе предвид следните съображения във връзка с опасенията си, описани в точки 30 и 31 от настоящото решение.

50. Първо, важно е да се прецени дали всеки земеделски производител, който иска да обжалва отнасящ се до него административен акт на изпълнителния директор на фонда, трябва да участва лично в съдебния процес. В това отношение от изложенията пред Съда становища личи, че правните субекти в положението на „Агроконсултинг“ не са длъжни да се явяват лично, а може да се представляват от адвокат, съпруг, възходящ или низходящ от първа степен, юриконсулт или служител с юридическо образование. Българското правителство добавя, че на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, за да платят за адвокатски услуги, се предоставя правна помощ. Освен това според посоченото правителство разносните по делото, включително адвокатското възнаграждение, се присъждат на страната, в чиято полза е отсъдено, ако са били претендирани. Разносните по делото се присъждат на жалбоподателя и ако делото бъде прекратено поради оттеглянето на обжалвания административен акт. Освен това според изпълнителния директор на фонда в производствата по обжалване на издадените от него актове със самото твърдение на жалбоподателя, че обжалваният акт е незаконосъобразен, върху администрацията пада тежестта да докаже, че актът е законосъобразен. Доколкото може да е необходимо да се проверят тези твърдения, това е от компетентността на запитващата юрисдикция, която – за разлика от Съда в производството по член 267 ДФЕС – има правомощието да тълкува българското право.

51. Второ, видно от предоставената на Съда преписка по делото, в производствата по жалби от земеделски производители срещу административни актове на Държавен фонд „Земеделие“ като основен доказателствен способ се използва експертизата. В това отношение задачата на определеното от съда вещо лице е да се запознае с относимите доказателства, след което да даде заключение по поставените му въпроси.

52. Когато обаче се обжалват актове за намаляване на помощите или откази за отпускане на помощи по схемата за единно плащане на площ, отдалечеността на земеделските парцели от компетентния национален съд не изглежда да затруднява производството.

53. Всъщност, от една страна, когато целта на подадената жалба, подобно на жалбата в главното производство, е да се оспори констатацията, че част от заявените

блокове попадат извън обхвата на избираемите за подпомагане физически блокове, в частност от член 16, параграф 1 и членове 17 и 18 от Регламент № 73/2009 следва, че в общия случай, ако не и винаги, ще е необходима справка с ортофото изображенията и данните в интегрираната система за администриране и контрол, предвидена в член 14 от този регламент.

54. От друга страна, ако евентуално въпросът е да се провери как са били използвани определени земеделски парцели през годината, за която се отнася заявлението, член 17 и член 20, параграф 2 от Регламент № 73/2009 предвиждат, че държавите членки може да използват техники за дистанционно наблюдение и глобалната навигационна спътникова система като средство за извършване на проверките на място. Освен това, както следва в частност от членове 19, 29 и 122 от този регламент, съдебното производство по евентуален спор във връзка с отказ за отпускане на помощи или с намаляване на помощите по схемата за единно плащане на площ обикновено би се провело чак след като измине годината, за която се отнася съответното заявление за подпомагане. При това положение инспекцията на земеделските парцели чрез посещение на място в повечето случаи няма да е от особена полза, за да се прецени как точно са били използвани тези парцели през предходната година. Затова член 16, параграф 1 от посочения регламент в частност предвижда, че базата данни в интегрираната система за администриране и контрол трябва да позволява да се правят преки и незабавни справки по отношение на данните от предходните четири години.

55. Трето, както изпълнителният директор на фонда, така и българското правителство посочиха пред Съда, че според тях Административният съд – София-град, обикновено се произнася по жалбите срещу актовете на изпълнителния директор на фонда в областта на общата селскостопанска политика в рамките на шест-осем месеца. По принцип подобна средна продължителност на производството – като запитващата юрисдикция е компетентна да установи дали наистина е такава – не се явява прекомерна в контекста на схемата за единно плащане на площ.

56. Четвърто, във връзка с последното не е изключено съсредоточаването на споровете да позволява на запитващата юрисдикция да се произнася по въпроси във връзка със селскостопанските помощи, като същевременно придобива все по-голям опит в тази област и така намалява средната продължителност на делата. Освен това, както подчерта конкретно германското правителство, един централизиран съд, специализиран в областта на селскостопанските помощи, би могъл да осигури еднообразна практика на цялата територия на страната, което би допринесло за правната сигурност.

57. Наистина съгласно принципа на процесуалната автономия Република България винаги може, при условие че спазва принципите на равностойност и ефективност, да въведе норма за определяне на подсъдността, която да е различна от нормата на член 133, алинея 1 АПК. Това обаче не означава, че тази разпоредба е в разрез с принципа на ефективност само защото като последица от нея жалбите срещу административни актове се разглеждат от административния съд, в района на който се намира седалището на органа, издал акта.

58. Предвид изложеното по-горе явно има съображения, свързани по-конкретно с ефективното развитие на процеса, които дават основание да се приеме, че не е в противоречие с принципа на ефективност да се прилага национална норма за определяне на подсъдността като закрепената в член 133, алинея 1 АПК, като последица от която споровете във връзка с решенията на националния орган, компетентен за изплащането на селскостопанските помощи по линия на общата сел-

скостопанска политика, се съсредоточават в един-единствен съд. Дали обаче това важи за спора в главното производство, е компетентна да установи запитващата юрисдикция, която – за разлика от Съда в производството по член 267 ДФЕС – има правомощието да прецени фактите по делото и да тълкува българското право.

#### **4.4.3. Давностни срокове**

Принципите на равностойност и ефективност може да окажат влияние и върху приложимите съгласно националното право погасителни давностни срокове, на които обикновено са подчинени исковите за обезщетение на вреди.

Решение от 24 март 2009 г., *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178 (вж. резюме на фактите по делото в 4.4.1.1), е нагледен пример за това как правото на ЕС посредством гореспоменатите два принципа засяга продължителността и начина на изчисляване на давностните срокове, включително тяхното прекъсване и начален момент. Съдът установява по това дело, че давностен срок, който започва да тече, преди увреденото лице да узнае за вредата и самоличността на нарушителя, противоречи на принципа за ефективност (вж. също решение от 13 юли 2006 г., *Manfredi* и др., C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461, точки 78–79).

#### **Решение от 24 март 2009 г., *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178**

##### *По третия въпрос*

27. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали когато Комисията на [Европейския съюз] е започнала производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член [258 ДФЕС], общностното право налага предвиденият от националната правна уредба погасителен давностен срок за правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушение на общностното право, да бъде прекъснат или спрян, докато трае това производство, при положение че в тази държава не съществува ефективно правно средство за защита, което да я принуди да транспонира дадена директива.

28. Хронологията на фактите по главното производство позволява изясняването на този въпрос. Всъщност от акта за преюдициално запитване следва, че искът за установяване на неизпълнение на задължения срещу Федерална република Германия, което води до постановяване на решение по дело Комисия/Германия, е предявен на 27 март 1996 г. Първите вредоносни последици са претърпени от увредените лица още през 1993 г., но едва през декември 1999 г. те предявяват иск за отговорност на държавата. Ако се приложи предвиденият в член 852, параграф 1 BGV тригодишен погасителен давностен срок, както смята запитващата юрисдикция, той би започнал да тече, считано от средата на 1996 г., когато според тази юрисдикция увредените лица са узнали за вредата и за самоличността на лицето, което носи отговорността. Следователно по главното производство искът за отговорност на държавата може да бъде погасен по давност. По тази причина с оглед на разрешаването на спора по главното производство е релевантно да се установи дали предявяването от Комисията на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка е оказало влияние върху посочения давностен срок.

29. За да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция обаче, следва да се разгледа най-напред имплицитно поставения от нея въпрос, а именно дали общностното право не допуска прилагането по аналогия към делото по главното

производство на предвидения в член 852, параграф 1 BGB тригодишен погасителен давностен срок.

30. Всъщност, що се отнася до прилагането на член 852, параграф 1 от BGB, *Danske Slagterier* се оплаква от липса на яснота на правното положение в Германия относно националното правило за погасителната давност, приложимо към правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушение на общностното право, доколкото този въпрос все още не е бил предмет на никаква законодателна мярка, нито на каквото и да е решение на върховната юрисдикция, като и доктрината по този въпрос също е разделена и разрешението би могло да бъде обосновано с различни правни аргументи. Прилагането за пръв път и по аналогия на предвидения в член 852 BGB срок към искове за отговорност на държавата за нарушение на общностното право представлявало нарушение на принципите на правната сигурност и на правната яснота, както и на принципите на ефективност и на равностойност.

31. В това отношение следва да се отбележи, че според постоянната съдебна практика при липса на общностна правна уредба във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се уредят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират пълната защита на правата, които страните в процеса черпят от общностното право. Следователно държавата следва да поправи в рамките на националното право относно отговорността последиците от причинената вреда, като изискванията и поспециално срокът, предвиден в националните законодателства относно обезщетяването на вредите, не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност), и не следва да бъдат уредени така, че да правят практически невъзможно или прекомерно трудно получаването на обезщетение (принцип на ефективност) (вж. решение по дело *Francovich* и др., посочено по-горе, точки 42 и 43, както и решение от 10 юли 1997 г. по дело *Palmisani*, C-261/95, *Recueil*, с. I-4025, точка 27).

32. Що се отнася до последния принцип, Съдът е приел, че определянето на разумни преклузивни срокове в интерес на правната сигурност както на данъчно задължените лица, така и на съответната администрация, е съвместимо с общностното право (вж. решение от 17 ноември 1998 г. по дело *Aprile*, C-228/96, *Recueil*, с. I-7141, точка 19 и цитираната съдебна практика). В действителност такива срокове не могат да направят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от общностния правен ред. В това отношение един национален преклузивен тригодишен срок изглежда разумен (вж. поспециално решение по дело *Aprile*, посочено по-горе, точка 19, както и решение от 11 юли 2002 г. по дело *Marks & Spencer*, C-62/00, *Recueil*, с. I-6325, точка 35).

33. От точка 39 от решение по дело *Marks & Spencer*, посочено по-горе, обаче следва също, че за да изпълни функцията си за гарантиране на правната сигурност, един погасителен давностен срок трябва да бъде определен предварително. Така положение, което се характеризира със значителна правна несигурност, може да представлява нарушение на принципа на ефективност, тъй като обезщетяването на вредите, причинени на частноправните субекти от нарушения на общностното право, за които е отговорна държава членка, може да се окаже на практика прекомерно трудно, ако частноправните субекти не могат да определят с разумна степен на сигурност приложимия погасителен давностен срок.

34. Като вземе предвид всички елементи, които характеризират фактическото и правното положение към момента на настъпване на обстоятелствата по главното производство, националната юрисдикция е длъжна да провери с оглед на принци-

па на ефективност дали прилагането по аналогия на предвидения в член 852, параграф 1 BGB срок към исканията за обезщетение на причинените в резултат на нарушение на общностното право от съответната държава членка вреди е достатъчно предвидимо от правния субект.

35. От друга страна, що се отнася до съвместимостта на прилагането по аналогия на посочения срок с принципа на равностойност, отново националната юрисдикция е тази, която трябва да провери дали в резултат на това прилагане изискванията за обезщетяване на вредите, причинени на частноправните субекти в резултат на нарушаването на общностното право от тази държава членка, не са били по-неблагоприятни от приложимите към обезщетяването на подобни вреди от вътрешен характер.

36. От гореизложените съображения следва, що се отнася до прекъсването или спирането на давностния срок при предявяването на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, че държавите членки трябва да уредят този вид институти така, че да се спазят принципите на равностойност и ефективност.

37. В това отношение следва да се отбележи, че обезщетението за вреди не може да бъде обусловено от изискването за предварително установяване от Съда на неизпълнение на общностното право от страна на държавата (вж. решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, точки 94–96, както и решение по дело *Dillenkofer* и др., точка 28, посочени по-горе).

38. Всъщност установяването на неизпълнението, макар и важен, не е задължителен елемент при проверката на това дали е изпълнено условието нарушението на общностното право да е достатъчно съществено. Освен това правата в полза на частноправните субекти не може да зависят от преценката на Комисията дали да предяви иск по член 226 ДЕО срещу държава членка, нито от постановяването от Съда на евентуално решение за неизпълнение на задължения от държава членка (вж. решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, посочено по-горе, точки 93 и 95).

39. Следователно частноправен субект може да направи искане за обезщетение при предвидените от националното право условия, без да чака постановяването на решение, с което се установява нарушение на общностното право от държава членка. Следователно фактът, че предявяването на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка не води до прекъсване или спиране на давностния срок, не прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, които правният субект черпи от общностното право.

40. Освен това *Danske Slagterier* се позовава на нарушение на принципа на равностойност, тъй като германското право предвижда прекъсване на давностния срок при паралелно предявяване на национално правно средство за защита в съответствие с член 839 BGB, като искът по член 226 ДЕО следва да бъде приравнен на такова правно средство за защита.

41. В това отношение следва да се отбележи, че за да се произнесе по равностойността на процесуалните правила, националният съд трябва да направи обективна и абстрактна проверка на сходството на въпросните правила, като държи сметка за мястото им в цялото производство, развитието на посоченото производство и особеностите на правилата (вж. в този смисъл решение от 16 май 2000 г. по дело *Preston* и др., C-78/98, *Recueil*, с. I-3201, точка 63).

42. При преценката на сходството на въпросните правила следва да се държи сметка за особеностите на производството по член 226 ДЕО.

43. В това отношение следва да се отбележи, че в рамките на правомощията си по член 226 ЕО Комисията не трябва да доказва наличието на правен интерес (вж. решение от 4 април 1974 г. по дело Комисия/Франция, 167/73, Recueil, с. 359, точка 15, както и решение от 10 април 2003 г. по дело Комисия/Германия, С-20/01 и С-28/01, Recueil, с. I-3609, точка 29). Действително Комисията има за задача да следи служебно и в общ интерес за прилагането на общественото право от държавите членки и да установява наличието на евентуално неизпълнение на произтичащи от него задължения с оглед на преустановяването му (вж. решение по дело Комисия/Франция, точка 15, и решение от 10 април 2003 г. по дело Комисия/Германия, точка 29, посочени по-горе).

44. Следователно член 226 ДЕО не цели да защити собствените права на тази институция. Единствено тя има компетентност да реши дали е подходящо да започне процедура за установяване на неизпълнение на задължения и евентуално за кое действие или бездействие трябва да започне тази процедура (решение от 2 юни 2005 г. по дело Комисия/Гърция, С-394/02, Recueil, с. I-4713, точка 16, и посочената съдебна практика). Следователно в това отношение Комисията има право на преценка, което изключва правото на частноправните субекти да изискват от тази институция да заеме определено становище (вж. решение от 14 февруари 1989 г. по дело Star Fruit/Комисия, 247/87, Recueil, с. 291, точка 11).

45. Поради това следва да се приеме, че принципът на равностойност е спазен при национална правна уредба, която не предвижда прекъсване или спиране на давностния срок на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушаване на общественото право, когато Комисията е започнала производство по член 226 ДЕО.

46. Следователно предвид всички гореизложени съображения на третия въпрос следва да се отговори, че когато Комисията е започнала производство по член 226 ДЕО, общественото право не изисква давностният срок на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушение на общественото право, да бъде прекъснат или спрян, докато трае това производство.

#### *По четвъртия въпрос*

47. С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали независимо от приложимото национално право давностният срок на иск за отговорност на държавата за неправилно транспониране на дадена директива започва да тече, считано едва от момента на пълното транспониране на тази директива, или в съответствие с националното право този погасителен давностен срок започва да тече още от датата на проявление на първите вредоносни последици от това неправилно транспониране, когато може да се предвидят и неговите последващи вредоносни последици. В случай че пълното транспониране оказва влияние върху изтичането на този погасителен давностен срок, запитващата юрисдикция иска да установи дали става въпрос за общо правило, или това е така единствено когато директивата предоставя право на частноправен субект.

48. В това отношение трябва да се припомни, както следва и от точки 31 и 32 от настоящото решение, че при липсата на обществена правна уредба държавите членки следва да определят процесуални правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от общественото право, включително и правилата за давността, при спазване на принципите на равностойност и ефективност. Освен това следва да се напомни, че определянето на разумни преклузивни срокове за предявяване на иска отговаря на тези принципи, и по-специално, че не прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от общественото право.

49. Фактът, че предвиденият от националното право погасителен давностен срок започва да тече от момента на проявление на първите вредоносни последици, когато са предвидими и други такива последици, също не прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от общностното право.

50. Този извод не се опровергава и от решение от 13 юли 2006 г. по дело *Manfredi и др.* (C-295/04 – C-298/04, *Recueil*, с. I-6619), на което се позовава *Danske Slagterier*.

51. В точки 78 и 79 от посоченото решение Съдът приема, че не е изключено краткият погасителен давностен срок за предявяването на иск за обезщетение, който започва да тече от датата на привеждане в изпълнение на картела или на съгласуваната практика, да направи практически невъзможно упражняването на правото да се търси обезщетение за причинените от този картел или съгласувана практика вреди. По този начин в случай на продължаващи или повторни нарушения не е невъзможно давностният срок да изтече преди преустановяване на нарушението, в който случай всички лица, които са претърпели вреди след изтичане на давностния срок, биха били изправени пред невъзможността да предявят иск.

52. Не такъв е случаят обаче в делото по главното производство. Всъщност от акта за преюдициално запитване следва, че давностният срок по това дело не може да започне да тече, преди увреденото лице да узнае за вредите и за самоличността на лицето, което е длъжно да ги възстанови. Следователно при тези обстоятелства е невъзможно лице, което е претърпяло вреди, да попадне в положение, в което давностният срок започва да тече или вече е изтекъл, без то дори да знае за увреждането, какъвто би могъл да бъде случаят в контекста, в който е постановено посоченото по-горе решение по дело *Manfredi и др.*, при което давностният срок е започнал да тече, считано от привеждането в изпълнение на картела или на съгласуваната практика, за които някои от засегнатите лица може да са узнали едва много по-късно.

53. Вярно е, че що се отнася до възможността началният момент, от който започва да тече давностният срок, да бъде определен преди пълното транспониране на въпросната директива, в точка 23 от решение от 25 юли 1991 г. по дело *Emmott* (C-208/90, *Recueil*, с. I-4269) Съдът приема, че до момента на правилното транспониране на директивата държавата членка, извършила нарушението, не може да се позове на просрочването на съдебния иск, предявен срещу нея от частноправен субект с оглед на защита на предоставените му с разпоредбите на тази директива права, и че срокът за предявяване на иск по националното право може да започне да тече едва от този момент.

54. Както обаче следва от решение от 27 октомври 1993 г. по дело *Steenhorst-Neerings* (C-338/91, *Recueil*, с. I-5475), потвърдено от решение от 6 декември 1994 г. по дело *Johnson* (C-410/92, *Recueil*, с. I-5483, точка 26), разрешението, възприето от решение по дело *Emmott*, посочено по-горе, е било обосновано от конкретните обстоятелства по делото, приключило с постановяването на това решение, при което погасяването по давност напълно е лишило ищеца по главното производство от възможността да се позове на правото си на равно третиране по силата на дадена директива (вж. също решение от 17 юли 1997 г. по дело *Haahr Petroleum*, C-90/94, *Recueil*, с. I-4085, точка 52, решение по дело *Texaso и Olie-selskabet Danmark*, C-114/95 и C-115/95, *Recueil*, с. I-4263, точка 48, както и решение от 15 септември 1998 г. по дело *Ansaldo Energia и др.*, C-279/96 – C-281/96, *Recueil*, с. I-5025, точка 20).

55. В делото по главното производство обаче нито от преписката по делото, нито от разискванията в хода на устната фаза от производството следва, че съществува-

нето на давностния срок напълно е лишило увредените лица от възможността да се позоват на своите права пред националните юрисдикции, както при решението по дело Emmott, посочено по-горе.

56. Поради това на четвъртия въпрос трябва да се отговори, че общностното право допуска давностният срок на иск за отговорност на държавата за неправилно транспониране на дадена директива да започне да тече, считано от датата, на която са се проявили първите вредоносни последици от това неправилно транспониране и когато са предвидими неговите последващи вредоносни последици, дори ако тази дата предшества правилното прилагане на същата директива.

57. Като се има предвид отговорът на първата част от четвъртия въпрос, не следва да се отговаря на втората част от него. [...]

#### 4.5. Определяне на размера на обезщетението

Размерът на обезщетението се определя съгласно националното право, като се спазват принципите равностойност и ефективност (Brasserie du pêcheur, точки 82 и 83 от решението).

По отношение на обхвата на обезщетението в практиката си в контекста на искове за ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавата членка Съдът на ЕС се ограничава по същество да напомня на националните съдилища следните общи правила:

- Въртешният правен ред на всяка държава членка следва да установи критериите, които позволяват да се определи обхватът на обезщетението, като се има предвид, че те не може да бъдат по-малко благоприятни от тези, които се отнасят до подобни вътрешни искове, и в никакъв случай не може да са уредени така, че да правят на практика невъзможно или изключително трудно получаването на обезщетението (Brasserie du pêcheur и Factortame, точка 82; вж. също в този смисъл решение от 9 декември 2010 г., Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie и др., C-568/08, EU:C:2010:751, точки 88–90).

- **Обезщетението за вреди, причинени на частноправни субекти от нарушение на право на ЕС, трябва да бъде равностойно на претърпяната вреда**, така че да осигури ефективна защита на правата им (Brasserie du pêcheur и Factortame, точка 82; Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, точка 82).

- За да определи подлежащата на обезщетяване вреда, националният съд може да провери дали **увреденото лице е проявило разумна грижа**, за да избегне вредите или да ограничи техния размер, и по-конкретно дали е използвало своевременно всички правни средства за защита, с които е разполагало (Brasserie du pêcheur и Factortame, точка 84).

- За да избегне риска от това самото то да понесе вредите, **увреденото лице трябва да докаже**, че е положило необходимата грижа, за да ограничи техния размер (Brasserie du pêcheur и Factortame, точка 84; вж. също в този смисъл решение от 19 май 1992 г. по дело Mulder и др./Съвет и Комисия, C-104/89 и C-37/90, точка 33).

- За да се гарантира пълното обезщетение на претърпяната вреда, **обезщетението трябва да покрива както претърпените загуби, така и пропуснатите ползи** (Brasserie du pêcheur и Factortame, точка 87 и сл.).

Всъщност размерът на обезщетението може да зависи от продължителността на нарушението и по-конкретно от момента, в който последното е могло да бъде квалифицирано като „достатъчно съществено“. По този въпрос вж. 3.2.

## **5. Приложимо право в България и съответствието му с правото на ЕС**

Режимът за ангажиране на отговорността на българската държава за вреди е уреден в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Законът за задълженията и договорите (ЗЗД) (и по-специално членове 45 и 49) също намира приложение, доколкото в него е уреден институтът на деликтната отговорност. Някои специални закони също съдържат нарочни разпоредби в тази връзка.

Нито един от посочените актове не урежда изрично отговорността на държава за вреди, настъпили вследствие на нарушение на правото на ЕС. Нещо повече, режимът за ангажиране на отговорността на държавата за вреди, предвиден в ЗОДОВ и ЗЗД, не е съобразен с изискванията на правото на ЕС.

Що се отнася първо до ЗОДОВ, последният ограничава хипотезите за ангажиране на отговорността на държавата единствено до изрично предвидените нарушения, изчерпателно изброени в този закон. Така например нормата на член 1 ЗОДОВ формално изключва отговорността на държавата при осъществяване на законодателна дейност, а член 2, ал. 1 ЗОДОВ съдържа изчерпателен списък на действията на органите на съдебната власт (разследващи органи, прокуратура, и съд), които могат да доведат до ангажиране на отговорността на държавата. От юриспруденцията на Съда на ЕС обаче ясно следва, че държавата носи отговорност за актовете, действията и бездействията както на законодателната власт, така и на съдебната власт при осъществяване на правораздавателна дейност (т.е. включително извън хипотезите на член 2, ал. 1 ЗОДОВ) (вж. 2.3 и 2.4).

От друга страна, в българската съдебна практика се приема, че отговорност на държавата може да се търси и по общия ред на ЗЗД, що се отнася до хипотезите, които не влизат в приложното поле на ЗОДОВ. Съгласно член 45 ЗЗД обаче подлежат на поправяне вредите, които са причинени *виновно*, макар и вината да се предполага до доказване на противното. Следователно редът по ЗЗД не отговаря на материалноправните условия за ангажиране на отговорността на държавата за нарушаване на правото на ЕС, установени в постоянната практика на Съда на ЕС, според които отговорността на държавата за вреди, произтичащи от нарушаване на правото на ЕС, е обективна. Както беше посочено по-горе, държавите членки не може да предвиждат по-строги условия за ангажиране на отговорността им от тези, изведени в правото на Съда на ЕС (вж. глава 3).

Посочените несъответствия поставиха и продължават да поставят редица проблеми в практиката у нас. Освен горепосочените противоречия с правото на ЕС, гореописаният двойствен режим – по ЗОДОВ и по ЗЗД – води след себе си и допълнителни затруднения, доколкото предвижда различна подсъдност, различен процесуален ред и различни държавни такси. Освен това възможно е дадено нарушение на правото на ЕС да е причинено от няколко органа на държавната власт едновременно или последователно. Подобни случаи илюстрират негодността на подобен двойствен режим да осигури адекватни правни средства за защита на правата, които субектите черпят от правото на ЕС.

Тези затруднения и наличието на противоречива съдебна практика доведоха до образуването по предложение на Висшия адвокатски съвет на тълкувателно дело № 2/2015 г. пред Общото събрание на съдиите от Гражданската и Търговската колегия на ВКС и Първа и Втора колегия на ВАС със следния въпрос: **„По кой процесуален ред и от кой съд следва да се разгледа искът за отговорността на държавата за вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС?“**.

В хода на производството по постановяване на тълк. д. № 2/2015 в Съда на ЕС е постъпило преюдициално запитване от Административния съд – Варна, в рамките на адм. дело № 560/2016 г., заведено по иск на физическо лице срещу Българската народна банка по реда на член 1, ал. 2 ЗОДОВ във връзка с член 203 АПК и член 4, параграф 3 ДЕС. Делото пред Съда на ЕС е образувано под номер С-571/16. Първият, вторият и осмият въпрос на Административния съд – Варна, до Съда на ЕС са следните:

1. Разпоредбата на чл. 4, пар. 3 от Договора за ЕС и принципите на равностойност и ефективност трябва ли да се тълкуват в смисъл, че при липсата на национална уредба допускат компетентността на съда и редът за разглеждане на исковете за вреди от нарушения на правото на ЕС да се определят според публичния орган, който е извършил нарушението, и според характера на действието/бездействието, с което е осъществено нарушението, при положение че прилагането на тези критерии има за последица разглеждане на исковете от различни съдилища – общи и административни, по различен процесуален ред – ГПК и АПК, изискващ внасяне на различни държавни такси – пропорционални и прости, и доказване на различни предпоставки, вкл. наличието на виновно поведение?

2. Разпоредбата на чл. 4, пар. 3 от Договора за ЕС и изискванията, поставени от Съда по делото Frankovich, следва ли да се тълкуват в смисъл, че не допускат исковете за вреди от нарушения на правото на ЕС да се разглеждат по ред като този по чл. 45 и чл. 49 ЗЗД, който изисква внасяне на пропорционална държавна такса и доказване на виновно поведение, както и по ред като този по чл. 1 ЗОДОВ, който, макар да предвижда носенето на обективна отговорност и да съдържа специални правила, улесняващи достъпа до съд, се прилага само за вреди от отменени незаконосъобразни актове и незаконосъобразни фактически действия/бездействия на администрацията и не обхваща хипотези на нарушения на правото на ЕС, извършени от други държавни органи, с правни действия/бездействия, които не са отменени по съответния ред?

[...]

8. Дали и при какви условия нарушението на правото на Съюза, изразяващо се в невземане на решение от „съответния компетентен орган“ по чл. 1, пар. 3, буква i) от Директива 94/19/ЕО, съставлява „достатъчно съществено“ нарушение, което може да ангажира отговорността на държава членка за вреди чрез иск срещу надзорния орган, и дали в тази връзка са от значение обстоятелствата: а) че във [Фонд за гарантиране на влоговете] е нямало достатъчно средства за покриване на всички гарантирани депозити; б) че през периода, през който плащанията са останали спрени, кредитната институция е била поставена под специален надзор, целящ да я предпази от неплатежоспособност; в) че депозитът на ищеца е изплатен, след като БНБ е констатирала, че оздравителните мерки са неуспешни; г) че депозитът на ищеца е изплатен ведно с дохода от лихви, начислени включително за периода 20.06.2014 г. – 6.11.2014 г.?

Като приема, че първите два въпроса имат значение за отговорите на въпросите, поставени за разрешаване по тълкувателно дело № 2/2015 г., Общото събрание на съдиите от ВКС, Гражданска и Търговска колегия, и Първа и Втора колегия на ВАС решава да спре тълкувателното производство до произнасяне на Съда на ЕС по преюдициалното запитване.

Към момента на приключване на редакцията на настоящото помагало преюдициалното запитване е все още висящо пред Съда на ЕС.

При всички положения обаче въпросът трябва да намери трайно решение посредством *законодателни* промени, които да предвидят уеднаквен режим за ангажиране на отговорността на държавата за вреди, причинени вследствие на нарушение на правото на ЕС.

**Част пета**  
**ХАРТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА**  
**НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**1. Обща характеристика**

*проф. д-р Жасмин Попова*

**1.1. Създаване**

Различни причини обуславят дългогодишната липса на ниво ЕС на единен правен инструмент, посветен на основните права. Най-съществената сред тях безспорно е съществуването на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) като основен международен източник на правни норми в областта на правата на човека. Всички държави членки на ЕС са демократични страни, подписали или ратифицирали тази конвенция (и по-голяма част от нейните протоколи) и съобразили в значителна степен с нея националните си норми. Срещу включването на каталог на основните права в първичното право на Съюза първоначално се обявяват и някои държави, които не споделят „наднационалния“ характер на организацията и за които подобно включване би дало силни аргументи в подкрепа на тази теза.

Политическото решение за създаване на Харта на основните права в рамките на ЕС съвпада с 50-ата годишнина от Всеобщата декларация за правата на човека, като Европейският съвет в Кьолн през юни 1999 г. дава зелена светлина за началото на подготовката на консолидиран текст, обединяващ основните права, прилагани в ЕС. Предвижда се този текст да се основава на Учредителните договори, на ЕКПЧ от 1950 г., на Европейската социална харта от 1961 г., на Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г., на декларации на Европейския парламент и на конституционните разпоредби на държавите членки. Първоначалният мандат от Европейския съвет е бил тя да консолидира и направи видими вече съществуващите постижения на ЕС по отношение на защитата на основните права, а не да създава нови.

Хартата се изработва в рамките на Конвент – специален форум, включващ представители на държавните и правителствените ръководители на държавите членки, на председателя на Комисията, на Европейския парламент и на националните парламенти на държавите членки. Конвентът започва дейността си на 17 декември 1999 г. и приключва с тържествено прокламиране на Хартата по време на Европейския съвет в Ница на 7 декември 2000 г. Държавите членки не постигат съгласие по въпроса за правната природа на Хартата и отгук – за начина на интегрирането ѝ в действащите Договори. В Декларацията за бъдещето на Европа, приложена към Заключителния акт от междуправителствената конференция в Ница, те отбелязват, че въпросът за статута на Хартата следва да се раз-

гледа в рамките на предстоящата голяма дискусия за бъдещето на ЕС, и така оставят разрешаването на проблема в мандата на следващата междуправителствена конференция и Европейския конвент за изработването на Конституция за Европа, а впоследствие – след неуспеха на Конституцията – в мандата на междуправителствената конференция за приемане на Договора за реформа от Лисабон. За съжаление, едно от големите демократични достижения на проекта за конституционен договор – инкорпорирането в неговия корпус на Хартата – не е възприет в Договора от Лисабон. Независимо от това основните въпроси за обвързващата сила на Хартата и за нейното правно естество получават своето разрешение. Фактът, че юрисдикцията на Съда на ЕС се разпростира върху Хартата, също е в основата на много дискусии и неизбежни компромиси, позволили постигането на единодушие за приемането на Договора от Лисабон. Някои от държавите членки имат сериозни резерви по отношение на включването на разпоредби относно социално-икономическите права в Хартата, свързани най-вече с бъдещата практика на Съда на ЕС по тяхното тълкуване и прилагане. В резултат на трудно постигнат компромис в Хартата се въвеждат категориите „права“ и „принципи“, чийто разграничителен критерий най-общо се свежда до наличието, респ. липсата на директен ефект<sup>1</sup>. В този контекст се договарят редица протоколи и декларации, съдържащи дерогации, чиято основна цел е да се ограничи юрисдикцията на Съда. Така в съответствие с Протокол (№ 30), приложен към Договорите, обвързващият характер на Хартата търпи ограничения по отношение на две държави членки – Обединеното кралство и Полша (т.нар. *opting out*), а впоследствие и по отношение на Чешката република по въпроса за защитимостта на създадените от нея права пред националните съдилища. Този протокол предвижда, че разпоредбите на дял IV от Хартата – „Солидарност“, който включва социални и икономически права, не създават защитими по съдебен път права в тези държави, освен ако такива не са предвидени в националното им законодателство. Наред с това тези държави получават гаранция, че Хартата не разширява възможността на Съда на ЕС да преценява дали тяхното вътрешно законодателство и практика са съвместими с нейните разпоредби.

След приключването на междуправителствената конференция Хартата е прокламирана отново тържествено на заседание на Европейския парламент на 12 декември 2007 г. от председателите на трите основни институции на ЕС – Парламент, Съвет и Комисия, непосредствено преди подписването на Договора от Лисабон.

С основание може да се твърди, че Хартата на основните права е голямо постижение на правото на ЕС, бидейки квинтесенция на 60-годишната еволюция на практиката по прилагането и закрилата на правата на човека в ЕС. Тя обединява и систематизира в един документ принципи и практи-

<sup>1</sup> Разграничението между „права“ и „принципи“ е предмет на глава 4-та от изложението в част пета.

ки, съществуващи в различни национални и международни правни инструменти, като слага край на разграничението между граждански и политически права, от една страна, и социални и икономически права – от друга. Хартата обединява в един-единствен правен инструмент всички граждански, лични, икономически, политически и социални права, с които се ползват гражданите на ЕС и лицата, пребиваващи на неговата територия, като ясно откроява техния неделим характер. Тя надхвърля постиженията на ЕКПЧ и даже първоначалния мандат на Европейския съвет, тъй като съдържа редица нови и неуредени в нея или в други международни и национални норми права, като например социалните права<sup>2</sup>, правата, свързани с биоетиката и опазването на околната среда, защитата на лични данни, правото на добро управление, правото на достъп до документация и пр., но същевременно не регламентира правата на малцинствата. Без съмнение е налице дублиране на правата, съдържащи се в Хартата и в ЕКПЧ, но следва да се има предвид, че правата, уредени в Хартата, може да се прилагат единствено в рамките на ЕС и се защитават от Съда на ЕС, докато ЕКПЧ има по-широко приложно поле и собствен правораздавателен механизъм (Европейският съд по правата на човека), което не изключва все пак хипотези на различна практика на двете съдилища по въпроси на правата на човека.

Независимо че днес Хартата е главният източник за защита на основните права в ЕС, тя не следва да се разглежда изолирано, а в съзвучие с останалите национални и международни източници. Практиката на националните юрисдикции в държавите членки е най-силното доказателство за това, тъй като в огромното мнозинство от случаи те се позовават едновременно на Хартата, на ЕКПЧ и на националните си конституционни разпоредби.

## 1.2. Съдържание

Амбициозният и балансиран политически текст включва преамбюл и 54 члена, обхванати в шест тематични дяла (каталога на правата), и един дял „Общи разпоредби относно тълкуването и прилагането на Хартата“. Хартата използва понятията „основни права“, „права“ и „принципи“, без да ги дефинира легално и разграничи експлицитно. Трудностите по съгласуване на отделните текстове и формулировката на някои от тях налагат авторите на Хартата да прибегнат към един по-скоро необичаен подход –

---

<sup>2</sup> Договорът от Лисабон доразвива постигнатото в социалната сфера, като съдържа хоризонтална „социална клауза“, в съответствие с която социалните въпроси (стимулиране на високо ниво на заетост, борба срещу социалното изключване и пр.) следва да бъдат отчитани при изработването и изпълнението на всички общностни политики. Редица общи разпоредби относно гарантирането на социални права, като например адекватна социална закрила, високо ниво на образование, право на професионална квалификация, здравеопазване, са посочени като цели на ЕС и следователно би могло да бъдат обект на гражданска законодателна инициатива.

публикуването на т.нар. Разяснения<sup>3</sup> към основния текст, съдържащи информация относно историческия контекст на договарянето на разпоредбите, свързани с приложното поле и разграничението между „права“ и „принципи“, както и развитието на съдебната практика на Съда на ЕС по основните права. Целта на разясненията е те да бъдат ръководство за националните съдилища при тълкуването и прилагането на Хартата. Те, както е указано в член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС, имат тълкувателна стойност и съдържат някои елементи и примери, които може да бъдат основа за разсъждения в този контекст, но Съдът е този, който е призван да даде легално тълкуване на отделните понятия. Използваният в заглавието на документа термин „основни права“ очевидно е общата категория, която се отнася до целия предметен обхват на Хартата и включва както „права“ и „свободи“, така и „принципи“.

Структурата на Хартата е, както следва:

Дял I. Достойнство (право на живот, право на интегритет на личността, забрана за мъчения и нечовешко или унижаващо третиране или наказание, забрана на робството и принудителния труд)

Дял II. Свободи (уважение на личния и семейния живот, защита на личните данни, право на брак и на създаване на семейство, право на мнение, съзнание и религия, свобода на изразяване и на информация, на събиране и сдружаване, на изкуствата и науката, право на образование, на избор на професия, право на работа, на упражняване на бизнес, право на собственост, право на убежище и защита в случай на експулсиране или екстрадиране)

Дял III. Равенство (липса на дискриминация, културно, религиозно и езиково многообразие, равенство между мъжа и жената, права на децата и на възрастните, интегриране на лицата с недъзи)

Дял IV. Солидарност (условия за труд, колективни социални права<sup>4</sup>, социално благополучие, забрана за детския труд, обществено осигуряване и социална помощ, грижи за здравето, закрила на потребителя, на околната среда и др.)

Дял V. Гражданство (активно и пасивно изборително право, достъп до документите на Съюза, право на добра администрация, право да се сезира Европейският омбудсман, право на свободно движение)

Дял VI. Правосъдие (право на ефективна защита и справедлив съдебен процес, презумпция за невинност, принципи на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието, принципът *ne bis in idem*)

Дял VII обхваща хоризонтални (общи) разпоредби относно приложното поле на Хартата, обхвата и тълкуването на нейните права и принципи,

<sup>3</sup> ОВ С 303, 14.12.2007 г., с. 17.

<sup>4</sup> Тази категория социални права, включваща правото на стачка, се съгласува най-трудно от представителите на държавите членки предвид различни политически схващания и традиции.

допустимите ограничения, съотношението ѝ с други разпоредби на Договорите и с други международноправни актове, степента на закрита и забраната за злоупотреба с право.

Като „пазителка“ на Договорите Комисията следи за прилагането на Хартата от Европейския съюз и от държавите членки и изготвя годишни доклади по този въпрос на вниманието на Европейския парламент, Съвета, Комитета на регионите и Икономическия и социален комитет. Последният, 7-ми годишен доклад<sup>5</sup>, публикуван на 19.05.2017 г., обхваща анализ на прилагането на Хартата през 2016 г. Наред с това специализираният орган на Съюза по основните права – Агенцията за основни права (FRA), публикува годишни доклади, съдържащи информация, анализи, коментари и съдебна практика. В настоящата публикация последният годишен доклад на FRA<sup>6</sup> е основният източник на статистически данни, свързани с прилагането на Хартата.

## 2. Роля на Хартата

### *проф. д-р Жасмин Попова*

В качеството си на първично право на ЕС Хартата играе важна роля както за Съда на ЕС, така и за националните юрисдикции на държавите членки. Значението ѝ се проявява в следните насоки:

### 2.1. По отношение на Съда на ЕС

#### ***2.1.1. Критерий за тълкуване на правните актове на ЕС и на националните разпоредби по прилагането им в съответствие с нейните разпоредби***

При практическото прилагане на принципа за спазване на основните права най-често използваният от Съда на ЕС подход е „съответстващото“ (или „съобразно“) тълкуване, т.е. тълкуването на разпоредбите от правото на Съюза така, че те да са съвместими с основните права и свободи, прокламирани в Хартата.

В многобройни решения по преюдициални запитвания Съдът дава насоки за това как да се прилага производното право на Съюза в светлината на Хартата. Долупосочените примери илюстрират този подход:

#### **Решение от 22 май 2014 г., Wolfgang Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350**

Преюдициалното запитване е свързано с правата на хората с увреждания и е отправено по повод отказа на Freistaat Bayern да издаде на г-н Glatzel свидетелство за

<sup>5</sup> Commission staff working document on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights in 2016 (SWD (2017) 162 final, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on 2016 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights (COM (2017) 239 final).

<sup>6</sup> fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017. Годишният доклад е изготвен и публикуван само на английски език.

управление на превозни средства от категориите C1 и C1E (тежкотоварни автомобили), дефинирани в Директива 2006/126/ЕО, с мотива, че остротата на зрението му не достига минималното равнище, изисквано в точка 6.4 от приложение III към тази директива. След събирането на доказателства, включително провеждането на различни медицински експертизи, националната юрисдикция (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof), сезирана със спора, счита, че няма никакво основание да се забранява на хора като г-н Glatzel управлението на МПС от посочената категория. Според нея изискването, предвидено в точка 6.4 от приложение III към Директива 2006/126, представлява намеса в упражняването на основните права, гарантирани в член 20, член 21, параграф 1 и член 26 от Хартата, които се отнасят съответно до равенство пред закона, недопускане на основана на увреждане дискриминация и интеграция на хората с увреждания.

По отношение на член 26 от Хартата (интеграция на хората с увреждания) Съдът приема, че:

74. [...] както следва от член 52, параграфи 5 и 7 от Хартата и Разясненията относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., с. 17) по член 26 и член 52, параграф 5 от Хартата, че позоваването на член 26 пред съд е допустимо, когато този съд тълкува и проверява законността на законодателните актове на Съюза, които прилагат залегналия в този член принцип, а именно интеграцията на хората с увреждания.

75. Що се отнася до прилагането на този принцип от Директива 2006/126, от текста на съображение 14 е видно по-специално, че „следва да се приемат специални разпоредби, за да улеснят управлението на превозни средства от лица с физически увреждания“. Освен това член 5, параграф 2 от тази директива сочи условията за издаване на свидетелство за управление на водачите с физическо увреждане, по-специално що се отнася до разрешението за управление на приспособени моторни превозни средства.

76. Така, доколкото Директива 2006/126 представлява законодателен акт на Съюза, който акт прилага принципа, съдържащ се в член 26 от Хартата, в главното производство следва да се прилага последната разпоредба.

• В решението си от 17 юли 2014 г., *Sánchez Morcillo и Abril García*, C-169/14, EU:C:2014:2099, точка 35, относно защитата на потребителите Съдът отбелязва, че член 7, параграф 1 от Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 г. относно неравноправните клаузи в потребителските договори трябва да се разглежда съвместно с правото на ефективна съдебна защита, прокламирано в член 47 от Хартата, вследствие на което задължението на държавите членки да осигурят ефективността на правата, които правните субекти черпят от директивата срещу използването на неравноправни клаузи, включва изискване за ефективна съдебна защита по член 47 от Хартата, което националният съд е длъжен да спазва<sup>7</sup>.

• В решението си от 5 юни 2014 г., *Башир Мохамед Али Махди*, C-146/14, EU:C:2014:1320, точка 53 и диспозитив, Съдът приема, че прочитът на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общите стандарти и процедури, приложи-

<sup>7</sup> Вж. и цитираната референция в същия смисъл на точка 29 от решение по делото *Banif Plus Bank*, C-472/11, EU:C:2013:88.

ми в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни (Директивата за връщане), в светлината на закрепените в член 6 и член 47 от Хартата права трябва да се тълкува в смисъл, че всяко решение на компетентния орган, с което към момента на изтичане на максималния срок на първоначално задържане на гражданин на трета страна се определят по-нататъшните действия във връзка с това задържане, трябва да се издава във формата на писмен акт, съдържащ фактическите и правните основания за това решение.

• В решението си от 15 май 1986 г., Johnston, C-222/84, EU:C:1986:206, точка 18 и сл., Съдът първоначално констатира, че съдебният контрол, наложен от член 6 на Директива 76/207/ЕИО, е израз на правото на ефективна съдебна защита, съдържащо се в общите конституционни традиции на държавите членки и уредено в член 6 и член 13 ЕКПЧ, след което тълкува съответната разпоредба от директивата „в светлината“ на този принцип.

### ***2.1.2. Пряко и незабавно средство за преценка на законосъобразността (валидността) на правна норма***

Тази преценка може да бъде направена в рамките на процедура по обжалване или при жалба за отмяна.

За пръв път Съдът обявява за невалиден акт от производното право на Съюза (Директива 2006/24) поради несъответствието му с разпоредби на Хартата (членове 7, 8 и член 52, параграф 1) в решението си от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland, C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, което е разгледано подробно в глава 5-а – „Ограничаване на права“.

### ***2.1.3. Средство за предоставяне на индивидуални права на частноправните субекти*<sup>8</sup>**

## **2.2. По отношение на националните съдилища**

Ролята на Хартата по отношение на националните съдилища би могло да се резюмира, както следва:

### ***2.2.1. Правен стандарт за тълкуване на националното право в контекста на прилагане на правото на ЕС***

Практиката сочи, че най-често разпоредбите на Хартата служат за правен стандарт за тълкуване на националното право в контекста на прилагане на производното право на ЕС от националния съдия (даже и когато Хартата не е приложима към казуса). Както бе отбелязано, в мнозинството случаи националните юрисдикции се позовават и на други правни източници освен Хартата. Посочените примери са по казуси, в които националният съдия реферира изключително към разпоредба от Хартата.

<sup>8</sup> Вж. изложението в глава 7-ма на част пета.

- Конституционният съд на Чешката република е бил сезиран с жалба относно съобразността с Хартата на електоралния праг от 5%, предвиден в националния закон за избори за Европейски парламент. Конституционният съд отхвърля жалбата, като счита, че националната разпоредба не противоречи на член 39 от Хартата, който гарантира равни условия за избор, но не гарантира еднаква представителност на изборните резултати, основана на национален акт, който прилага правото на ЕС<sup>9</sup>.
- Казусът пред областен шведски апелативен съд позволява на националната юрисдикция да тълкува материалноправна норма от Наказателния кодекс в светлината на основен принцип, залегнал в Хартата, в спор, свързан с правата на бежанците, при който тя е приложима. Според фактите по делото шведски гражданин е помогнал на семейство имигранти с деца да преминат границата незаконно срещу заплащане. Това престъпление се наказва от националния закон с лишаване от свобода от 3 до 4 месеца. Съдът решава да замени това наказание с условна присъда и полагане на общественополезен труд, като се основава на принципа на висшия интерес на детето, закрепен в член 24 от Хартата. Според националния съдия този принцип следва да бъде приложен по отношение на търсещи убежище лица, чиито права са регулирани от европейските разпоредби. Съдът счита, че в случая е налице смекчаващо обстоятелство по Наказателния кодекс за престъпление, мотивирано от човешко съчувствие<sup>10</sup>.

### ***2.2.2. Правен стандарт за конституционсообразността на вътрешното право***

Най-много примери в тази насока предоставя практиката на Конституционния съд на Австрия, който след 2012 г. редовно се позовава на Хартата, за да обсъди конституционсообразността на национални норми и евентуално да отмени национална разпоредба, която ѝ противоречи. Нормално в хипотезите, в които съпоставя национална уредба с Хартата, националният съдия тълкува нейните разпоредби.

#### **Решение от 10 юни 2016 г. по дело E2108/2015**

По това дело сомалийски гражданин подава молба за международна закрила, респ. статут на бежанец, която е отхвърлена от Федералната служба за миграция и право на убежище. Този отказ е обжалван пред Федералния административен съд, който отхвърля жалбата без публично изслушване. Сезиран с казуса, Конституционният съд счита, че Федералният административен съд е нарушил член 47 от Хартата – право на ефективна защита и справедлив процес.

#### **Решение от 9 март 2016 г. по дело G147/2015**

В рамките на това дело с предмет въпроса за обратното връщане на имигрант в страната по произход, австрийският Конституционен съд за пръв път признава пряката приложимост на член 47, трета алинея от Хартата<sup>11</sup>. В решението си той

<sup>9</sup> Конституционен съд на Чешката република, решение от 15.05.2015 по дело IZ. US. 2015. PI. US. 14.14.1.

<sup>10</sup> Skene and Blekinge, Court of Appeal, case B 7426-15, decision of 5 December 2016.

<sup>11</sup> Член 47, трета алинея: „На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие“.

приема, че е компетентен да оценява съответствието на националното законодателство с правото на ЕС, ако е нарушено право, което е гарантирано от Хартата и което е сходно по формулировка и същност с конституционно гарантираните права в националната Конституция.

Известно е, че редица конституции на държави членки съдържат разпоредби, които експлицитно признават предимството на правото на ЕС над националното право. Такъв е случаят с член 149, алинея 2 от Конституцията на Румъния, въз основа на който националните съдилища не прилагат национални разпоредби, които противоречат на правото на Съюза и в частност на Хартата.

Като пример може да се посочи решението на румънския Tribunal Arad от 25 януари 2016 г., в което той констатира противоречие между разпоредба на Наказателния кодекс и член 49, параграф 3 от Хартата<sup>12</sup>. Казусът визира лице, обвинено за извършването на 138 престъпления, свързани с онлайн измамни обещания за работа срещу заплащане, като според приложимите наказателноправни разпоредби наказанието е възлизало на 26 години лишаване от свобода. Съдът се позовава на текста на Хартата относно съразмерността на наказанието с извършеното престъпление, който има предимство пред националното право, и постановява присъда 10 години лишаване от свобода.

**Решение № 3143/2015 (VII.24) АВ от 24 юли 2016 г. на Конституционния съд на Унгария**

За разлика от Конституционния съд на Румъния, практиката на Конституционния съд на Унгария е в смисъл, че той не разполага с правомощия да прецени дали националното законодателство е било прието в съответствие с правото на ЕС. Съдът се придържа към тази практика и в казус, при който жалбоподателят (банка) твърди, че национален закон (Закон № XXXVIII от 2014 г.) нарушава правото на собственост, закрепено в член 17, и правото на справедлив процес по член 47 от Хартата. Въпросният закон отменя клаузите за разликите в обменния курс и въвежда фиксиран обменен курс, като предвижда законна презумпция за незаконосъобразност на едностранното въвеждане на клаузи, позволяващи на финансовите институции да увеличават своите лихви и разноси, както и забранява процедури за оборване на въведената презумпция. Конституционният съд не се позовава на Хартата за преценка на конституционността на атакувания закон, като приема въз основа на нормите на националната Конституция относно защитата на собствеността, че законът не води до пряко нарушение на правото на собственост.

<sup>12</sup> Член 49, параграф 3: „Тежестта на наказанията не трябва да бъде несъразмерна спрямо престъплението“.

### 2.2.3. Средство за предоставяне на индивидуални права на частноправните субекти<sup>13</sup>

### 2.2.4. Средство за предоставяне на по-широка закрила от тази по националното право

Член 53 от Хартата потвърждава, че когато акт от правото на Съюза изисква национални мерки за прилагане, националните органи и юрисдикции може да прилагат националните стандарти за защита на основните права, **стига в този процес да не се намалява нивото на защита, предвидено от Хартата**, съгласно тълкуването на Съда, нито предимството, единството и ефективността на правото на Съюза.

На практика директното позоваване на Хартата от националните юрисдикции е най-значимо, когато нейните материалноправни разпоредби съдържат по-голяма закрила, отколкото приложимото национално право, включително Конституцията. Примери в тази насока са следните казуси:

#### **Обединено кралство – Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), решение от 13 януари 2016 г. по дело UKUT 106 (IAC)**

По делото нигерийски гражданин, пребивавал 25 години законно в Обединеното кралство, баща на две непълнолетни дъщери – британски гражданки, – получава заповед за депортиране, която е обжалвана, като първоинстанционният съд отхвърля жалбата. Сезираната апелативна инстанция приема, че при постановяване на решението си първоинстанционният съд не е взел предвид наличието на права, предоставени от Хартата на двете деца, в частност член 24, параграф 3, според който всяко дете има право да поддържа редовно лични отношения и преки контакти с двамата си родители, освен ако това е против неговия интерес. Според Upper Tribunal тази разпоредба на Хартата е законно основание за обжалване и предоставя право на пребиваване в контекста на имиграционното законодателство.

#### **Чешка република – Конституционен съд, решение от 14 април 2016 г. по дело II US 143/16**

Казусът визира немска гражданка, арестувана и обвинена като участник в престъпна група, занимаваща се с трафик на наркотици от Чехия към Германия. Същата вече е била осъдена за някои от инкриминираните дейности в Германия, като сезираният Конституционен съд уважава конституционната ѝ жалба на основание нарушение на правния принцип *ne bis in idem*. В решението си Конституционният съд подчертава разширената транснационална закрила на принципа *ne bis in idem* в Хартата в сравнение с по-ограничения обхват на съответстващата национална наказателноправна разпоредба.

#### **Словашка република – Областен съд Prešov, решение от 28 юни 2016 г. по дело 17Co/286/2015**

Казусът е свързан с проблематиката на защитата на потребителите. Телефонна компания завежда дело срещу клиент за неплащане на сметки. Компанията твърди, че като позволява специфична защита на потребителя, Законът за защита на потребителя противоречи на принципа на справедлив процес и равнопоставеност, съдържащ се в Конституцията, и следователно е противоконституционен. Съдът признава, че Конституцията на Словакия не предвижда специални права за защита на потребителя и че в това отношение Хартата предоставя в член 38<sup>14</sup> по-високо

<sup>13</sup> Вж. изложението в глава 6-а на част пета.

ниво на защита за потребителя отколкото Конституцията. Според Апелативния съд, след като Хартата е част от националния правен ред на Словакия, нейните разпоредби са задължителни и като държава членка Словакия е задължена да гарантира достатъчно високо ниво на защита на потребителя. Затова съдът счита, че атакуваните текстове в Закона за защита на потребителя са сред разпоредбите, които допринасят за прилагане на изискванията на член 38 от Хартата.

### 3. Приложно поле

*проф. д-р Жасмин Попова*

#### 3.1. Предпоставки за приложимост

Член 51, който регламентира приложното поле на Хартата, гласи:

1. Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза.
2. Настоящата харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите.

Приложното поле на Хартата относно лицата (*ratione personae*) е дефинирано доста широко и не създава проблеми. Мнозинството от уредените в Хартата права се прилагат без оглед на статут или национално гражданство. Една категория права (повечето от указаните в дял V – „Гражданство“) визират само европейските граждани, докато други (например правото на убежище) са приложими към граждани на трети страни. Съществуват и някои права, приложими към определени категории лица (например работници).

По отношение на времевия обхват на действие (*ratione temporis*) Съдът приема, че Хартата не е приложима към процедури и жалби, които са настъпили преди влизането ѝ в сила. В този смисъл е точка 29 от решение от 3 юли 2014 г., *Kamino International Logistics*, C-129/13, EU:C:2014:2041, в което Съдът отбелязва, че „тъй като влиза в сила на 1 декември 2009 г., Хартата на основните права на Европейския съюз сама по себе си не се прилага за производствата, в които са издадени актовете от 2 и 28 април 2005 г. за установяване на митнически задължения“.

Що се отнася до предметния обхват на действие на Хартата (*ratione materiae*), експлицитният текст на член 51, параграф 1 сочи, че адресати на всички разпоредби на Хартата са преди всичко институциите, органите и всички останали служби и агенции на ЕС, при съблюдаване на принципа на субсидиарността. Това означава, че всички актове на ЕС и действия на неговите институции и органи следва да съответстват на Хартата и съ-

<sup>14</sup> Член 38: „В политиките на Съюза се осигурява високо равнище на защита на потребителите“.

ответно са обект на съдебен контрол в случай на нарушение на нейните разпоредби. Приложимостта на Хартата по отношение на институциите на ЕС не поставя проблем и затова няма да бъде предмет на изложението. Всъщност само една малка част от нейните разпоредби се отнасят единствено до институциите и не визират държавите членки (като например член 41 – правото на добра администрация)<sup>15</sup>.

Държавите членки също са обвързани от разпоредбите на Хартата, но само в случаите, „когато прилагат правото на ЕС“. Смисълът и целта на член 51 е да разграничи обхвата на действие на Хартата, т.е. приложното ѝ поле, от това на националните конституции и законодателство на държавите членки. Това разграничение е предмет на интензивна и тежка дискусия по време на двата конвента по изработване на Хартата, както и в хода на преговорите от 2007 г. по приемане на Договора от Лисабон. Консенсусът, който постигат държавите членки, е на базата на разрешените и формулировките, съдържащи се в практиката на Съда на ЕС по прилагането на разпоредбите относно основните права в Договорите, като разясненията към този текст<sup>16</sup>, представляващи част от този консенсус, реферират към три знакови решения на Съда, определящи и досега основните насоки за неговата тълкувателна дейност. Това са решенията от 13 юли 1989 г., Wachauf, 5/88, EU:C:1989:321; от 18 юни 1991 г., ERT, C-260/89, EU:C:1991:254; и от 18 декември 1997 г., Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631<sup>17</sup>.

Безспорен факт е, че от самото начало и понастоящем тълкуването и прилагането на разпоредбата на член 51, параграф 1 създава сериозни затруднения на национално равнище и затова е обект на множество преюдициални запитвания<sup>18</sup>.

Тъй като липсват легални дефиниции и ясни критерии за определяне на обхвата на израза „прилагат правото на Съюза“, той е бил и продължава да бъде обект на доктринални дискусии и съдебно тълкуване. Трудностите по тълкуването на тази формулировка произтичат и от различията в езиковите версии на разглежданата разпоредба, някои от които използват израза „въвеждане в действие“, а не „прилагане“.

---

<sup>15</sup> Понякога този текст е бил използван от някои национални юрисдикции за тълкуване на действия на национални администрации, докато Хартата ограничава сферата му само до действия на европейските институции.

<sup>16</sup> Съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, § 7 от Хартата разясненията трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване.

<sup>17</sup> Вж. разясненията по член 51, § 1 от Хартата (ОВ С 303, 14.12.2007 г., с. 17.).

<sup>18</sup> Вж. по-подробно **Tizzano, A.** L'application de la Charte de Droits fondamentaux dans les Etats membres à la lumière de son article 51, § 1. – Европейски правен преглед, т. X, 8–16; както и **Илиева, В.** Приложното поле на Хартата на основните права на ЕС спрямо държавите членки (решение на Съда на ЕС, Åkerberg Fransson, C-617/10). – ЕПП, 2013, т. VI, с. 75 и сл.; **Von Danwitz, T., K. Paraschas.** A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights. – Fordham International Law Journal, 2012, Vol. 35.

Според установената практика на Съда на ЕС „основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уреждани от правото на Съюза, но не и извън тези случаи“<sup>19</sup>. Когато дадено правно положение не попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът няма компетентност да го разгледа и евентуално посочените от националния съд разпоредби на Хартата сами по себе си не биха могли да учредят такава компетентност<sup>20</sup>.

В юриспруденцията си Съдът не дава обща дефиниция за предпоставките и условията, при които може да се приеме, че дадена държава членка „прилага правото на ЕС“, а предпочита да ги провери в рамките на всеки конкретен казус. Анализът на досегашната практика сочи, че най-общо, според Съда, за да се приеме, че държава членка „прилага“ правото на Съюза, е необходимо преди всичко **позоваването на разпоредби от Хартата да е винаги в съчетание с друга разпоредба – конкретна привръзка с правото на ЕС**. Такава привръзка може да бъде директно приложима норма на институциите (регламент), на първичното право (ДЕС или ДФЕС)<sup>21</sup>, както и национална норма, транспонираща правото на ЕС (обикновено директива).

**Съществуването на приложимо производно законодателство** е решаващ фактор за Съда. В случаите, в които държавите членки действат автономно в област, регулирана от хармонизирано право на Съюза, Съдът счита, че сферата, която е обект на такова законодателство, спада винаги в приложното поле на правото на ЕС, независимо че в конкретния казус може да липсва трансграничен елемент и да е налице „чисто вътрешно положение“<sup>22</sup>.

**Националната уредба е свързана с правото на Съюза тогава, когато предназначението ѝ е да се приложи разпоредба от това право и целите ѝ не се различават от целите на Съюза**<sup>23</sup>, както и когато между правния акт на Съюза и съответната национална разпоредба съществува връзка, която надхвърля сходството между разглежданите

<sup>19</sup> Вж. решения Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, точка 19; Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, точка 29; Thierry Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, точка 26.

<sup>20</sup> Вж. решения Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, точка 22, и Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, точка 30 и цитираната съдебна практика.

<sup>21</sup> Така напр. в решението от 13 юли 1989 г., Wachauf, C-5/88, EU:C:1989:321, точка 19, по отношение на прилагането на регламент.

<sup>22</sup> Така напр. в решението от 6 ноември 2003 г., Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596, точки 87–90.

<sup>23</sup> Вж. решение от 18 декември 1997 г. по дело Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631, точки 21–23; решение от 8 ноември 2012 г. по дело Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, точка 79, и решение от 8 май 2013 г. по дело Ymeraga и др., C-87/12, EU:C:2013:291, точка 41.

**области или непрякото въздействие на една от областите върху другата**<sup>24</sup>.

Що се отнася до хипотезите, при които към даден казус са приложими както разпоредби на Хартата, така и детайлизиращи я норми на производното право, според указанията на Съда към националните юрисдикции, отразено в редица негови решения, въпросните казуси следва да се решават единствено в светлината на относимата разпоредба от производното право. Така например по дело *Vital Pérezu*, C-416/13, EU:C:2014:2371<sup>25</sup>, запитващата юрисдикция иска тълкуване както на член 21 от Хартата, така и на разпоредбите на Директива 2000/78. Като отбелязва, че директивата конкретизира общия принцип на правото на Съюза за недопускане на дискриминация, основана на възраст, закрепен в член 21 от Хартата, както и в разпоредбите на Директива 2000/78, Съдът разглежда въпроса само с оглед на тази директива<sup>26</sup>.

По същия начин по дело *Zeman*, C-543/12, EU:C:2014:2143, при преюдициален въпрос за тълкуване на член 45 от Хартата (право на свободно движение и пребиваване) Съдът, позовавайки се на разясненията относно този акт (ОВ С 303, 14.12.2007 г., с. 17), изтъква, че правото, гарантирано с въпросния член, съответства на правото, гарантирано в член 20, параграф 2, първа алинея, буква а) ДФЕС, което се упражнява при условията и в границите, определени от Договорите и от мерките, приети по тяхното прилагане. Доколкото Директива 91/477 представлява такава мярка по прилагане, Съдът отговаря на запитващата юрисдикция единствено с оглед на тази директива.

Посочените по-долу съдебни решения илюстрират разсъжденията на Съда при определяне на предпоставките, при които се счита, че държавите членки прилагат правото на Съюза и е допустимо да се позовават на Хартата.

#### **Решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105**

##### *Фактическата обстановка и преюдициалното запитване*

Запитването, отправено от *Nararanda tingsrätt* (Швеция), е във връзка със спор между *Eklagaren* (прокуратурата) и г-н *Åkerberg Fransson* (лице, занимаващо се с риболов) по повод на данъчни санкции и наказателно преследване на лицето, образувано от прокуратурата за престъпления против данъчната и осигурителната система. По същество спорът се отнася до приложимостта на принципа *ne bis in idem* в случаите на кумулиране на правомощието за налагане на административна

<sup>24</sup> Вж. в този смисъл решенията, предхождащи влизането в сила на Хартата, от 15 юни 1978 г., *Defrenne*, 149/77, EU:C:1978:130, точки 29–32; от 29 май 1997 г., *Kremzow*, C-299/95, EU:C:1997:254, точки 16 и 17; от 22 ноември 2005 г., *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709, точка 75, от 6 март 2014 г., *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, точка 24, от 10 юли 2014 г., *Julián Hernández*, C-198/13, EU:C:2014:2055, точка 34.

<sup>25</sup> Решения от 4 септември 2014 г., *Zeman*, C-543/12, EU:C:2014:2143; от 11 ноември 2014 г., *Schmitzer*, C-530/13, EU:C:2014:2359.

<sup>26</sup> Точки 24–25 и референцията в същия смисъл към решение от 7 юни 2012 г., *Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt*, C-132/11, EU:C:2012:329, точки 21–23.

санкция с *ius puniendi* на държавата членка при наказването на едно и също деяние. Отправеният въпрос цели Съдът да прецени дали националната правна уредба е съобразена с принципа *ne bis in idem*, закрепен в член 50 от Хартата.

#### Относно компетентността на Съда

Първият въпрос, по който Съдът следва да се произнесе, е относно приложимостта на Хартата към казуса и оттук – неговата компетентност.

Правителствата на държавите членки, които вземат становище (писмено или устно) по въпроса (Швеция, Чехия, Дания, Ирландия, Нидерландия, Германия и Франция), прокуратурата (страна по главното производство), както и Европейската комисия оспорват допустимостта на преюдициалните въпроси. Те считат, че наложените на г-н Åkerberg Fransson данъчни санкции и образуването срещу него наказателно преследване, предмет на главното производство, не произтичат от прилагането на правото на Съюза. Според тях нито националните разпоредби, въз основа на които са наложени данъчните санкции, нито нормите, основание за наказателното преследване, прилагат правото на Съюза, поради което на основание член 51, параграф 1 от Хартата в случая тя е неприложима.

Заклучението на генералния адвокат г-н P. Cruz Villalón<sup>27</sup> е в същия смисъл и той предлага на Съда да постанови, че няма компетентност, доколкото според него държавата членка не прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. Генералният адвокат счита, че връзката между правото на Съюза, което се прилага, в случая Директива 2006/112, и положението, възникнало в държавата членка поради преобладаващото там разбиране за обхвата на принципа *ne bis in idem*, е изключително слаба и във всеки случай е недостатъчна, за да се докаже, че е налице ясно открит интерес на Съюза да гарантира пряко конкретното основно право. Според него от Директива 2006/112 може да се изведе само задължение за ефективност при събирането на ДДС и изглежда рисковано да се твърди, че с член 273 от тази директива законодателят е предвидил прехвърлянето от държавите към Съюза на всички конституционни гаранции, свързани с упражняването на правомощията на държавите за налагане на санкции в областта на събирането на ДДС.

Съдът обаче не възприема предложението на генералния адвокат и след като излага общи съображения, свързани с тълкуването на член 51, параграф 1 от Хартата, той анализира връзката на относимите към главното производство национални разпоредби с правото на Съюза. Независимо че може да се спори относно съществуването и естеството на връзка между правния акт на Съюза и разглежданата национална мярка, общите разсъждения и изводи на Съда по въпроса за предпоставките за наличието на „прилагане на правото“ на Съюза от страна на държава членка след постановяването на това решение стават юриспруденция, на която той постоянно се позовава. Поради тази причина те са възпроизведени по-долу<sup>28</sup>.

\*\*\*

19. Всъщност от постоянната практика на Съда по същество следва, че основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, но не и извън тези случаи. В тази връзка Съдът вече е припомнял, че не може да преценява с оглед на Хартата национална правна уредба, която не попада в обхвата на правото на Съюза. От друга страна, когато такава уредба попада в обхвата на посоченото право, във връзка с преюдициалното

<sup>27</sup> EU:C:2012:340.

<sup>28</sup> EU:C:2013:105.

запитване Съдът трябва да даде всички насоки за тълкуване, необходими за преценката на националната юрисдикция относно това дали тази правна уредба е съобразена с основните права, чието спазване Съдът гарантира (вж. по-специално решение от 18 юни 1991 г. по дело ERT, C-260/89, Recueil, с. I-2925, точка 42, решение от 29 май 1997 г. по дело Kremzow, C-299/95, Recueil, с. I-2629, точка 15, решение от 18 декември 1997 г. по дело Annibaldi, C-309/96, Recueil, с. I-7493, точка 13, решение от 22 октомври 2002 г. по дело Roquette Frères, C-94/00, Recueil, с. I-9011, точка 25, решение от 18 декември 2008 г. по дело Sopropé, C-349/07, Сборник, с. I-10369, точка 34, решение от 15 ноември 2011 г. по дело Dereci и др., C-256/11, Сборник, с. I-11315, точка 72, и решение от 7 юни 2012 г. по дело Винков, C-27/11, точка 58).

20. Тази дефиниция на приложното поле на основните права на Съюза се потвърждава от разясненията по член 51 от Хартата, които съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване (вж. в този смисъл решение от 22 декември 2010 г. по дело DEB, C-279/09, Сборник, с. I-13849, точка 32). Съгласно посочените разяснения „задължението да се зачитат основните права, определени в рамките на Съюза, обвързва държавите членки единствено когато те действат в приложното поле на правото на Съюза“.

21. Ето защо, доколкото гарантираните от Хартата основни права трябва да се зачитат, когато националната правна уредба попада в приложното поле на правото на Съюза, не може да е налице положение, което се обхваща от това право, но при което посочените основни права са неприложими. Приложимостта на правото на Съюза включва приложимостта на основните права, гарантирани от Хартата.

22. Когато обаче дадено правно положение не попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът няма компетентност да го разгледа и евентуално посочените разпоредби на Хартата сами по себе си не биха могли да учредят такава компетентност (вж. в този смисъл определение от 12 юли 2012 г. по дело Citta и др., C-466/11, точка 26).

23. Тези съображения съответстват на съображенията, които са в основата на член 6, параграф 1 ДЕС, съгласно който разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин определенияте в Договорите области на компетентност на Съюза. На следващо място, съгласно член 51, параграф 2 от Хартата същата не разширява приложното поле на правото на Съюза извън областите на компетентност на Съюза, не създава нови правомощия или задачи за Съюза, нито променя правомощията и задачите, определени в Договорите (вж. решение по дело Dereci и др., посочено по-горе, точка 71).

24. В настоящия случай като начало следва да се отбележи, че данъчните санкции и наказателното преследване, които са били или са насочени срещу г-н Åkerberg Fransson, отчасти са свързани с неизпълнение на задълженията му за деклариране за целите на ДДС.

25. Както личи обаче, от една страна, от член 2, член 250, параграф 1 и член 273 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, с. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 3, с. 7), които възпроизвеждат по-специално разпоредбите на член 2 и на член 22, параграфи 4 и 8 от Шеста директива, в редакцията му с член 28з от същата директива, и от друга страна, от член 4, параграф 3 ДЕС, в областта на ДДС всяка държава членка има задължение да вземе всички законодателни и административни мерки, с които може да се гарантира събирането на целия дължим на нейната територия ДДС и да се предотвратят измамите (вж.

решение от 17 юли 2008 г. по дело Комисия/Италия, С-132/06, Сборник, с. I-5457, точки 37 и 46).

26. В допълнение, член 325 ДФЕС задължава държавите членки да се борят с незаконната дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза, като приемат възпиращи и ефикасни мерки, и по-специално ги задължава да приемат същите мерки за борба с измамата, засягаща финансовите интереси на Съюза, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща собствените им интереси (вж. в този смисъл решение от 28 октомври 2010 г. по дело SGS Belgium и др., С-367/09, Сборник, с. I-10761, точки 40–42). Доколкото съгласно член 2, параграф 1 от решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета от 7 юни 2007 г. относно системата на собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 163, с. 17), собствените ресурси на Съюза включват приходите, получени от прилагането на унифицирана ставка към хармонизираната основа на ДДС, определена според правилата на Съюза, съществува пряка връзка между събирането на приходите от ДДС в съответствие с приложимото право на Съюза и предоставянето на разположение на бюджета на Съюза на съответните ресурси от ДДС, тъй като всеки пропуск при събирането на първите е възможно да доведе до намаляване на вторите (вж. в този смисъл решение от 15 ноември 2011 г. по дело Комисия/Германия, С-539/09, Сборник, с. I-11235, точка 72).

27. Ето защо данъчните санкции и наказателното преследване за престъпления против данъчната и осигурителната система като тези, които са били или са насочени срещу подсъдимия по главното производство поради предоставената невярна информация за целите на ДДС, представляват прилагане на член 2, член 250, параграф 1 и член 273 от Директива 2006/112 (предишни членове 2 и 22 от Шеста директива) и на член 325 ДФЕС, и следователно на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

28. Обстоятелството, че националните правни норми, които са в основата на посочените данъчни санкции и наказателно преследване, не са приети, за да се транспонира Директива 2006/112, не може да постави под въпрос този извод, тъй като с прилагането им се цели да се санкционира нарушение на разпоредбите на посочената директива и следователно да се изпълни наложеното от Договора задължение на държавите членки да санкционират ефективно действията, които засягат финансовите интереси на Съюза.

### **Решение от 6 март. 2014 г., Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126**

#### *Фактическата обстановка и преюдициалното запитване*

Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Siragusa, собственик на недвижим имот, находящ се на територия, защитена на основание уредбата за опазване на ландшафта, извършил изменения в имота без предварително разрешение, и Дирекция „Паметници на културата и на околната среда“ на област Сицилия, издала заповед, с която разпорежда на собственика да възстанови първоначалното положение в имотите, като отстрани всички неправомерно извършени строежи в определен срок, позовавайки се на националния закон за опазване на паметниците на културата и ландшафта (Законодателен декрет № 42/04). Сезирана с жалба срещу въпросната заповед, запитващата юрисдикция Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Италия) отправя преюдициално запитване, с което по същество иска Съдът да се произнесе по съвместимостта на Законодателен декрет № 42/04 с член 17 от Хартата (право на собственост).

*Становища на заинтересованите страни по въпроса за приложимостта на Хартата*

Запитващата юрисдикция вижда връзката на производството с правото на Съюза в обстоятелството, че опазването на ландшафта, което не е регулирано изрично от правото на Съюза, е част от опазването на околната среда, област, която спада в компетентността на Съюза, и в запитването си се позовава на текстове от първичното и производното право, относими към опазването на околната среда. Всички заинтересувани страни, представили становища в рамките на производството, смятат, че Съдът няма компетентност да отговори на преюдициалния въпрос поради липсата на достатъчна връзка с правото на Съюза. Според тях нито разпоредбите на ДЕС и ДФЕС, на които се позовава запитващата юрисдикция, нито уредбата относно Орхуската конвенция, нито Директива 2003/4 и Директива 2011/92 възлагат на държавите членки конкретни задължения във връзка с опазването на ландшафта, каквито са предвидени в италианското право. Те посочват, че запитващата юрисдикция трябва да обясни връзката на разпоредбите на правото на Съюза, чието тълкуване се иска, със съответните национални разпоредби.

*Становище на Съда по приложимостта на Хартата*

В решението си Съдът припомня и цитира установената си практика относно условията за приложимост на Хартата, както следва:

- че с оглед на Хартата той трябва да тълкува правото на Съюза в пределите на предоставената му компетентност (точка 20);
- че не може да преценява с оглед на Хартата национална правна уредба, която не попада в обхвата на правото на Съюза (точка 21);
- че понятието „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51 от Хартата предполага съществуването на известна степен на връзка, надхвърляща сходството между разглежданите области или прякото въздействие на една от областите върху другата (точка 24);
- че за да се установи дали дадена национална уредба е свързана с прилагането на правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата, следва наред с други обстоятелства да се провери дали предназначението на разглежданата национална правна уредба е да се приложи разпоредба от правото на Съюза, от какво естество е тази правна уредба и дали нейните цели са различни от следваните от правото на Съюза, въпреки че тя може косвено да му влияе, и дали в правото на Съюза съществува конкретна уредба на съответната материя или уредба, която може да ѝ влияе (точка 25);
- че основните права на Съюза са неприложими по отношение на национална уредба, когато разпоредбите на Съюза в съответната област не възлагат каквото и да било задължение на държавите членки във връзка с разглежданото в главното производство положение (точка 26).

Съдът счита, че в казуса не са налице горепосочените условия.

Никоя от разпоредбите на правото на Съюза, на които се позовава запитващата юрисдикция, не възлагат на държавите членки конкретни задължения във връзка с опазването на ландшафта, каквито са предвидени в италианското право (точка 27). Целта на посоченото законодателство на Съюза и на Законодателен декрет № 42/04 не е една и съща, макар ландшафтът да е сред елементите, които се вземат предвид при оценката на въздействието на даден проект върху околната среда в съответствие с Директива 2011/92, и е част от елементите, които се вземат предвид при информацията за околната среда, посочена в Орхуската конвенция, Регламент № 1367/2006 и Директива 2003/4 (точка 28).

Няма данни, от които да се направи изводът, че относимите към главното произ-

водство разпоредби на Законодателен декрет № 42/04 попадат в приложното поле на правото на Съюза. В действителност с тези разпоредби не се въвеждат норми от правото на Съюза (точка 30).

И накрая, според Съда по главното производство не съществува опасност закрилата на основните права, която може да бъде различна според съответното национално право, да засегне единството, предимството и ефективността на правото на Съюза (точки 31 и 32).

### **Решение от 6 октомври 2015 г., Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648**

#### *Фактическата обстановка и преюдициалното запитване*

Казусът в главното производство визиращ френски гражданин, осъден за тежко престъпление с влязла в сила присъда, с която като съпътстващо наказание е лишен завинаги от гражданските си права, включително от правото си да участва в избори за Европейски парламент (с решение на компетентните органи е заличен от избирателните списъци). Жалбоподателят в главното производство счита, че е налице неравно третиране, а националната юрисдикция – Tribunal d'instance de Bordeaux (Франция) иска от Съда да тълкува членове 39 и 49 от Хартата.

Така Съдът (голям състав) следва да отговори на въпроса дали държава членка може да въведе обща, неопределена и автоматична забрана за упражняване на граждански и политически права, обхващаща и правото на гражданите на Съюза да упражняват активното си избирателно право за избори за Европейски парламент.

#### *Въпросът за приложимостта на Хартата*

Правителствата на три държави членки (Франция, Испания и Обединеното кралство) поддържат тезата, че разглежданото в главното производство национално законодателство се намира извън приложното поле на правото на Съюза. Те твърдят, че националният съд не посочва никаква разпоредба от правото на Съюза, въз основа на която да може да се установи наличието на връзка между това законодателство и правото на Съюза, и че поради тази причина посоченото законодателство не представлява прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата (точка 24).

За да определи дали положението на г-н Delvigne попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът коментира относимите към случая нормативни разпоредби на Акта от 1976 г.<sup>29</sup>, който регламентира въпроси, свързани с изборите за Европейски парламент, и връзката му с националното право, както следва:

\*\*\*

29. [...] член 8 от Акта от 1976 г.<sup>30</sup> предвижда, че при спазване на разпоредбите на този акт избирателната процедура във всяка една от държавите членки се урежда от разпоредбите на националното право.

30. В настоящия случай г-н Delvigne е бил заличен от избирателните списъци, тъй като поради осъждането му за тежко престъпление през 1988 г. той се намира сред

<sup>29</sup> Акт за избиране на представители в Европейския парламент чрез всеобщи преки избори, приложен към Решение 76/787/ЕОВС, ЕИО, Евратом на Съвета от 20 септември 1976 г. (ОВ L 278, 8.10.1976 г., с. 1), изменен с Решение 2002/772/ЕО, Евратом на Съвета от 25 юни и 23 септември 2002 г. (ОВ L 283, 21.10.2002 г., с. 1).

<sup>30</sup> Член 8: „При спазване на разпоредбите на настоящия акт избирателната процедура във всяка една от държавите членки се урежда от разпоредбите на националното право.

Тези национални разпоредби, които евентуално може да вземат предвид особеностите в държавите членки, не трябва като цяло да засягат пропорционалния характер на начина на гласуване“.

лицата, които в съответствие с разпоредбите на Изборния кодекс във връзка с член 370 от Закона от 16 декември 1992 г., изменен, не отговарят на условията, за да бъдат избиратели на национално равнище. Както обаче подчертава Парламентът в писменото си становище, член 2 от Закона от 7 юли 1977 г. относно изборите на представители в Европейския парламент, предвидени в Акта от 1976 г., ясно препраща към тези условия, що се отнася по-специално до правото на лицата да избират в посочените избори.

31. Наистина, що се отнася до лицата, които имат право да избират в изборите за Европейски парламент, в решения Испания/Обединено кралство (C-145/04, EU:C:2006:543, точки 70 и 78) и *Eman и Sevinger* (C-300/04, EU:C:2006:545, точки 43 и 45) Съдът е постановил, че член 1, параграф 3<sup>31</sup> и член 8 от Акта от 1976 г. не определят ясно и точно кои са тези лица и че поради това при сегашното състояние на правото на Съюза определянето на носителите на това право е от компетентността на всяка държава членка, при спазване на правото на Съюза.

32. При все това, както посочват в своите писмени становища германското правителство, Парламентът и Европейската комисия, съгласно член 1, параграф 3 от Акта от 1976 г. във връзка с член 14, параграф 3 ДЕС при упражняването на тази компетентност държавите членки са длъжни да гарантират, че членовете на Европейския парламент се избират чрез всеобщо, пряко, свободно и тайно гласуване.

33. Поради това следва да се приеме, че държава членка, която при изпълнение на задължението си по член 14, параграф 3 ДЕС и член 1, параграф 3 от Акта от 1976 г. предвижда в националното си законодателство, че граждани на Съюза, които подобно на г-н *Delvigne* са били осъдени с влязла в сила преди 1 март 1994 г. присъда, се изключват от кръга лица, които имат право да избират в изборите за Европейски парламент, прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

Независимо че към момента определянето на носителите на активното избирателно право е в законодателната компетентност на държавите членки, Съдът приема, че при упражняването на тази компетентност те са длъжни да спазват правото на Съюза, и по-конкретно – да гарантират, че членовете на Европейския парламент се избират чрез всеобщо, пряко, свободно и тайно гласуване. Оттук и изводът му, че национално законодателство, което изключва осъдените за престъпление граждани на Съюза от кръга лица, които имат право да избират в изборите за ЕП, прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1.

## **3.2. Прилагане от националните юрисдикции на държавите членки**

### ***3.2.1. При отправено преюдициално запитване***

В годините след приемането на Хартата се забелязва постепенно нарастване на преюдициалните запитвания, отправени от национални юрисдикции, рефериращи към нея, като пикът им е през 2014 г. (43 от всички запитвания), след което 2015 г. бележи известен спад (36), като през 2016 г. броят им достига 60. Българските юрисдикции са сред най-активните през 2013 и 2014 г. За отбелязване е, че разискваните в публикацията

---

<sup>31</sup> Член 1, параграф 3: „Изборите се провеждат на основата на общо, пряко и свободно избирателно право при тайно гласуване“.

въпроси на приложното поле (член 51) и обхвата на защитата (член 53) са широко застъпени, респ. 6 и 9 % от общия брой запитвания. Статистиката показва, че националните юрисдикции често се позовават на Хартата по собствена инициатива, а не само по инициатива на страните в процеса.

Най-често в преюдициалните запитвания позоваването на Хартата е в комбинация от различни правни източници, както международноправни (в повечето случаи ЕКПЧ, но също и актове на ООН или Европейската социална харта), така и национални (конституциите) или източници от правото на ЕС (Договорите, актове на производното право, съдебната практика, общите принципи на правото на ЕС).

Проучванията на Агенцията за основните права, отразени в годишните ѝ доклади, сочат, че поначало въпросът за приложното поле на Хартата рядко е обект на детайлен анализ от страна на националните юрисдикции, (вкл. и българските) в рамките на преюдициалните производства<sup>32</sup>. Сравнително редки са случаите, в които позоваването на Хартата е съпроводено с референции към съдебната практика на Съда на ЕС или академични анализи. Констатира се, че често референциите към Хартата от запитващата юрисдикция са повърхностни, липсват преценки относно нейната приложимост към казуса, понякога към нея се реферира за ситуации, които съвсем очевидно са изцяло извън контекста на правото на ЕС. Националните съдии в редица случаи се позовават на разпоредби на Хартата едновременно с аналогични разпоредби на ЕКПЧ, като невинаги отчитат обстоятелството, че за разлика от ЕКПЧ, която не е ограничена до ситуации, които попадат в обхвата на правото на ЕС, и е приложима за всякакъв вид вътрешни положения, Хартата се прилага само по отношение на случаи, попадащи в обхвата на правото на Съюза.

Поради тази причина не са редки случаите, в които Съдът отхвърля като недопустими преюдициални запитвания, основаващи се на Хартата. Някои подобни хипотези бяха изложени в раздела, посветен на приложимостта на Хартата. По-долу са представени някои казуси, в които запитващата юрисдикция прави опит да обоснове становището си относно въпроса за приложимостта, респ. неприложимостта на Хартата.

**Решение от 11 ноември 2014 г., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358**

*Фактическата обстановка и преюдициалното запитване*

Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Dano и сина ѝ, от една страна, и Jobcenter Leipzig, от друга, по повод на отказа на дружеството да им заплаща някои предвидени в германското законодателство помощи за основна социална закрила (Grundsicherung). По същество се търси отговор на въпроса дали дадена държава членка може да изключи някои нуждаещи се граждани на други държави членки от кръга на лицата с право на гарантиращи жизнения минимум социални плащания, независещи от вноски, по смисъла на Регламент (ЕО) № 883/2004<sup>33</sup>, за

<sup>32</sup> Вж. Годишния доклад на АОП за 2016 г. (точки 42–47) и за 2017 г. (точки 37–45).

<sup>33</sup> Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. за координация на системите за социална сигурност (Текст от значение за ЕИП

да избегне риска тези плащания да се превърнат в неприемлива тежест за нея, въпреки че отпуска такива плащания за своите граждани в сходно положение. Запитващата юрисдикция Sozialgericht Leipzig (Германия) иска да се установи дали членове 1, 20 и 51 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че задължават държавите членки да отпускат на гражданите на Съюза независещи от вноски парични помощи за основна социална закрила, които да им дават възможност за постоянно пребиваване, или при отпускането на такива помощи държавите членки може да се ограничат с осигуряването на необходимите средства за връщане в държавата по произход.

#### *Решението на Съда*

За да определи дали е компетентен да се произнесе, Съдът взема предвид следното:

89. [...] констатира, че в точка 41 от решение Brey (EU:C:2013:565) Съдът потвърждава, че член 70 от Регламент № 883/2004, който дефинира понятието „специални парични обезщетения, независещи от вноски“, няма за цел да определи материалноправните условия за възникването на правото на такива обезщетения. Следователно компетентен да определи тези условия е законодателят на всяка държава членка.

90. При това положение, доколкото тези условия не са уредени нито в Регламент № 883/2004, нито в Директива 2004/38<sup>34</sup>, нито в други актове на вторичното право на Съюза, което означава, че държавите членки са компетентни да определят условията за отпускане на такива обезщетения, също държавите членки са компетентни да определят и обхвата на социалната закрила, осигурявана с подобен род обезщетения

91. Следователно, когато определят условията за отпускане и обхвата на специалните парични обезщетения, независещи от вноски, държавите членки не прилагат правото на Съюза.

Оттук и изводът на Съда, че не е компетентен да се произнесе.

#### **Решение от 8 ноември 2012 г., Iida, C-40/11, EU:C:2012:691**

##### *Фактическата обстановка и преюдициалното запитване*

Преюдициалното запитване, отправено от Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Германия), е в рамките на спор между г-н Iida (гражданин на трета страна и родител на дете, гражданин на Европейския съюз) и град Улм по повод на отказа на властите в Улм да му предоставят право на пребиваване в Германия съгласно Директива 2004/38/ЕО<sup>35</sup> и на това основание да му издадат карта за пребиваване. Въпросът на националната юрисдикция се отнася до тълкуването на разпоредби на правото на Съюза относно европейското гражданство, правото на пребиваване на гражданите на трети страни в държавите членки, правото на зачитане на личния

---

и Швейцария) (ОВ L 166, 30.04.2004 г., с. 1; специално българско издание, глава 5, том 7, с. 82).

<sup>34</sup> Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (Текст от значение за ЕИП) (ОВ L 158, 30.04.2004 г., с. 77; специално българско издание: глава 5, том 7, с. 56).

<sup>35</sup> Вж. бел. под линия 26.

живот и правата на децата (членове 7 и 24 от Хартата), и в частност до приложимостта на Хартата в хипотеза, в която държава членка ограничава правото на пребиваване на бащата на непълнолетен гражданин на Съюза, който през по-голямата част от времето пребивава с майка си в друга държава – членка на Съюза, поради нейната професионална заетост, при положение че бащата, гражданин на трета страна, също е носител на родителските права. Съдът следва да се произнесе дали правото на ЕС предоставя на гражданин на трета страна, който като родител има право да упражнява родителските права, да поддържа редовно лични отношения и преки контакти с детето си, което е гражданин на Съюза, правото да остане в държавата членка по произхода на детето въз основа на „карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“, когато поради упражняването на правото му на свободно движение детето е установено в друга държава членка.

#### *Решението на Съда*

За да отговори на въпросите, свързани със зачитането на основните права по членове 7 и 24 от Хартата, Съдът трябва да определи дали отказът на германските власти да предоставят на г-н Iida „карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“ е издаден при прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата. За тази цел, позовавайки се на съдебната си практика<sup>36</sup>, той пристъпва към изясняване на следните въпроси: дали предназначението на разглежданата национална правна уредба е да се приложи разпоредба от правото на Съюза, от какво естество е тази правна уредба и дали нейните цели са различни от следваните от правото на Съюза, въпреки че тя може косвено да му влияе, и дали в правото на Съюза съществува конкретна уредба на съответната материя или уредба, която може да ѝ влияе (точка 79).

Съдът счита, че независимо че националната разпоредба (член 5 от FreizügG/EU, предвиждащ издаването на „карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“) е предназначена да приложи правото на Съюза, това не променя факта, че положението на жалбоподателя в главното производство не се урежда от това право, тъй като той не отговаря на условията за издаването на карта за пребиваване, предвидени в член 10 от Директива 2004/38. Освен това според Съда положението на жалбоподателя няма никаква връзка с правото на Съюза, доколкото той не е подал молба да му бъде предоставен статут на дългосрочно пребиваващ в съответствие с Директива 2003/109 (точка 80). Затова според Съда отказът на германските власти да предоставят на г-н Iida „карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“ не е издаден при прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата, поради което въпросът за съвместимостта на този отказ с основните права не може да се преценява от гледна точка на учредените с Хартата права (точка 81).

#### **Решение от 7 март 2017 г., X и X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173**

##### *Фактическата обстановка и преюдициалното запитване*

Преюдициалното запитване, отправено от Conseil du contentieux des étrangers (белгийския Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците), се отнася до тълкуването на член 25, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 810/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. за създаване на Визов кодекс на Общността, както и на членове 4 и 18 от Хартата. Запитването е във връзка със спор между двама сирийски граждани и трите им ненавършили пълнолетие

<sup>36</sup> Решение от 18 декември 1997 г., Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631, точки 21–23.

деца, живеещи в Алепо (Сирия), и държавата Белгия във връзка с отказа ѝ да им издаде виза с ограничена териториална валидност по смисъла на член 25, параграф 1, буква а) от Визовия кодекс, поискана по причини от хуманитарен характер. Жалбоподателите в главното производство твърдят, че визите са им необходими, за да могат да напуснат обсадения град Алепо и да подадат молба за убежище в Белгия. По отношение на член 25 от Визовия кодекс запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно тази разпоредба виза се издава, когато съответната държава членка счете това за необходимо поради международни задължения. Запитващата юрисдикция иска да се установи обхватът на правото на преценка, с което държавите членки разполагат в този контекст, тъй като обвързващият характер на международните задължения и на задълженията по Хартата би могъл въобще да изключва такова право на преценка.

В този контекст националната юрисдикция иска тълкуване на въпроса дали „международните задължения“ по член 25, параграф 1, буква а) от Визовия кодекс обхващат всички права, гарантирани с Хартата, и по-специално тези, гарантирани с членове 4 и 18, и – с оглед отговора на Съда – трябва ли член 25, параграф 1, буква а) от Визовия кодекс да се тълкува в смисъл, че държава членка, сезирана със заявление за издаване на виза с ограничена териториална валидност, е длъжна – без да се засяга свободата ѝ на преценка на обстоятелствата в конкретния случай – да издаде исканата виза, ако се установи риск от нарушение на член 4 и/или на член 18 от Хартата. Запитващата юрисдикция би искала евентуално да се установи и дали в това отношение е от значение наличието на връзки между кандидата и държавата членка, сезирана със заявлението за издаване на виза.

Така Съдът е призван да се произнесе по въпроса дали държава членка, която приема при обстоятелства като тези в главното производство решение, с което отказва издаването на виза с ограничена териториална валидност, заявена по причини от хуманитарен характер на основание член 25, параграф 1, буква а) от Визовия кодекс, прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

#### *Заключението на генералния адвокат*

Според генералния адвокат, който се позовава на практика на Съда, обстоятелството, че регламент на Съюза признава право на преценка на държавите членки, не е пречка актовете, приемани при упражняване на това право, да попадат в обхвата на прилагането на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата (точка 82). Генералният адвокат счита, че даже и ако се приеме, че член 25, параграф 1, буква а) от Визовия кодекс оставя на държавите членки право на преценка по отношение на издаването на визи по причини от хуманитарен характер, то се налага изводът, че тези визи се вписват в общата визова политика и се уреждат от регламент на Съюза, който определя правилата относно компетентността, условията и реда за издаване, обхвата, както и причините за тяхната нищожност или отмяна. Следователно решенията, взети от компетентните органи на държавите членки на основание на въпросната разпоредба, представляват прилагане на предвидените във Визовия кодекс процедури и евентуалното право на преценка, което тези органи упражняват при приемането на въпросните решения, е съставна част от въведената с кодекса нормативна система (точка 83). Оттук и заключението му, „че с приемането на решение по силата на член 25 от Визовия кодекс органите на държава членка прилагат правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, поради което са задължени да зачитат гарантираните с нея права“ (точка 84). Освен това генералният адвокат поддържа виждането, че признатите с Хартата основни права, чието зачитане е наложено на всеки орган на дър-

жавите членки, действащ в рамките на правото на Съюза, са гарантирани на адресатите на приетите от такъв орган актове „независимо от какъвто и да е критерий за териториалност“ (точка 89). Така според него положението на жалбоподателите в главното производство попада в обхвата на правото на Съюза и приетите по отношение на тях актове представляват прилагане на това право по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, независимо от обстоятелството, че те не се намират на територията на държава членка, и от факта, че нямат връзка с тази територия. Наред с това генералният адвокат посочва, че прилагането на Хартата към положението на жалбоподателите в главното производство не зависи и от упражняването на каквато и да е форма на власт и/или контрол от страна на белгийската държава спрямо тях, противно на предвиденото в ЕКПЧ, съгласно член 1 от която държавите – страни по тази конвенция, осигуряват правата и свободите, определени в част I от нея, „на всяко лице под тяхна юрисдикция“ (точка 94).

#### *Решението на Съда*

В решението си Съдът възприема становище, напълно различно от заключението на своя генерален адвокат, като изводът му е, че спорът в главното производство не попада в приложното поле на правото на ЕС. Като тълкува член 1 от Визовия кодекс, който определя условията и реда за издаване на визи за транзитно преминаване или за планиран престой на територията на държави членки с продължителност, която не превишава 90 дни в рамките на всеки 180-дневен период, както и член 2, точка 2, букви а) и б) от същия кодекс, съдържащ определение на понятието „виза“, Съдът стига до извода, че заявленията за издаване на визи от жалбоподателите в главното производство, макар и формално подадени на основание член 25, не попадат в приложното поле на споменатия кодекс, а се уреждат само от националното право (точки 42–49 и диспозитив). Според Съда белгийските органи неправилно са квалифицирали разглежданите в главното производство молби като заявления за издаване на визи за краткосрочно пребиваване.

#### **Решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др., и M. E и др., C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865**

##### *Фактическата обстановка и преюдициалните въпроси*

Запитването е отправено в рамките на спор между търсещи убежище лица, които трябва да бъдат върнати в Гърция на основание на Регламент № 343/2003<sup>37</sup>, и властите в Обединеното кралство. Преюдициалните въпроси се отнасят до тълкуването на член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003, на основните права, предвидени в членове 1, 4 и 18, член 19, параграф 2 и член 47 от Хартата и на Протокол (№ 30) относно прилагането на Хартата към Полша и към Обединеното кралство<sup>38</sup>. Представителят на кралството (Secretary of State) признава в производството пред апелативната инстанция (Court of Appeal, England & Wales (Civil Division), че „закрепените в Хартата основни права може да бъдат предявявани пред Обединеното кралство и [...] че констатацията на Административния съд (Administrative Court) в обратния смисъл е неправилна“. Според Secretary of State Хартата само потвърждава правата, които вече са неразделна част от правото на Съюза, а не съз-

<sup>37</sup> Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна (ОВ L 50, 25.02.2003 г., с. 1; специално българско издание, глава 19, том 6, с. 56).

<sup>38</sup> ОВ С 202, 7.06.2016 г., с. 312.

дава нови права. Въпреки това той твърди, че Административният съд (High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court)), неправилно е приел, че Secretary of State е длъжен да вземе предвид основните права в Съюза, когато упражнява дискреционното си правомощие по член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003<sup>39</sup>. Според Secretary of State това дискреционно правомощие не попада в приложното поле на правото на Съюза. В този контекст преюдициалното запитване на националната юрисдикция цели да получи отговор на въпроса попада ли в приложното поле на правото на Европейския съюз решение на държава членка по член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 дали да разгледа молба за убежище, която не спада към нейните отговорности съгласно посочените в глава III от регламента критерии.

#### *Решението на Съда*

Според Съда (точки 65 и 66) анализът на член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003 показва, че тази разпоредба предоставя на държавите членки дискреционно правомощие, което е неразделна част от общата европейска система за убежище, предвидена в ДФЕС и подробно уредена от законодателя на Съюза, правомощие, което следва да бъде упражнено при спазване на останалите разпоредби на посочения регламент. Освен това според Съда анализираният текст сочи, че изключението от принципа, закрепен в параграф 1 от член 3, поражда конкретни последици, предвидени в регламента. В този смисъл държавата членка, която реши да разгледа сама определена молба за убежище, от този момент е компетентната държава членка по смисъла на Регламент № 343/2003 и в съответните случаи трябва да уведоми останалите държави членки, които имат отношение към съответната молба за убежище (точка 67).

Оттук и тълкувателният извод на Съда, че „дискреционното правомощие, предоставено на държавите членки с член 3, параграф 2 от Регламент № 343/2003, е част от предвидените в този регламент механизми за определяне на държавата членка, която е компетентна да разгледа молбата за убежище, и съответно е просто елемент от общата европейска система за убежище. Следователно трябва да се приеме, че държавата членка, която упражнява това дискреционно правомощие, прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата“ (точка 68).

---

<sup>39</sup> Член 3: „1. Държавите членки разглеждат молбите на всеки гражданин на трета държава, който подава молба за убежище до която и да било от тях на границата или на тяхна територия. Молбите се разглеждат от една-единствена държава членка, а именно от онази, за която критериите, изложени в глава III, сочат, че е компетентна за това.

2. Чрез дерогация от параграф 1 всяка държава членка може да разгледа молба за убежище, която е подадена до нея от гражданин на трета държава членка, дори ако подобно разглеждане не спада към нейните отговорности съгласно критериите, изложени в настоящия регламент. В този случай въпросната държава членка става държава членка, компетентна по смисъла на настоящия регламент, и изпълнява задълженията, свързани с тази отговорност. При нужда тя информира първоначално компетентната държава членка, държавата членка, водеща процедурата за определяне на компетентната държава членка, или държавата членка, която е била помолена да поеме отговорността за или да върне търсещия убежище“.

### 3.2.2. При решение без преюдициално запитване

#### 3.2.2.1. Без обсъждане на приложното поле на Хартата

• **Гръцкият Държавен съвет с решение от 28 януари 2015 г. по дело 239/2015** се позовава на член 24 от Хартата (права на детето) по казус относно жалба за отмяна на решение на заместник-министър на образованието за сливане на начални училища – казус, който не попада изобщо в приложното поле на правото на Съюза<sup>40</sup>.

• **Конституционният съд на Чешката република** е призван да се произнесе по законосъобразността на акт на общината, забраняващ провеждането на събитие на асоциация за борба с абортите, на площад в близост до начално училище. Било предвидено събитието да включва фотоизложба на човешки ембриони и нацистки символи, с идеята абортът да се сравни с нацисткия геноцид. Забраната на общината е мотивирана от желанието да предпази децата от шокиращи снимки. Като отхвърля жалбата за отмяна на решението на общината, Конституционният съд се позовава на Хартата (в случая неприложима към казуса)<sup>41</sup>.

#### 3.2.2.2. С обсъждане на приложното поле на Хартата

При тази категория казуси нерядко обсъждането на въпроса за приложимостта на Хартата е провокирано от направено искане от страна по делото за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС, което решаващият орган оставя без уважение.

Като примери за решения, в които националният съд разисква обстойно въпроса за приложното поле на Хартата, може да се посочат:

• **Решение на датския High Court от 2 юни 2016 г. по дело 236/2014**, в което молителят атакува разпоредба от национален закон, предвиждаща задължително изписване на пълното име на всяко лице върху пощенската кутия, като противоречаща на членове 7 и 8 от Хартата (защитата на личния живот и на личните данни). Националният съд приема, че в този случай не е налице прилагане на правото на ЕС от страна на държавите членки по смисъла на член 51 от Хартата, като се позовава изрично на вече обсъжданата по-горе юриспруденция на Съда на ЕС по делата *Fransson* (C-617/10) и *Siragusa* (C-206/13) за необходимостта от „съществуването на известна степен на връзка, надхвърляща сходството между разглежданите области или прякото въздействие на една от областите върху другата“, каквато според него в случая не е налице. Съдът отбелязва, че атакуваният национален акт е бил в сила преди приемането на националната уредба по транспонирането на Директивата за пощенските услуги, и коментира различните цели на – от една страна – атакуваната национална норма, целя-

<sup>40</sup> Гърция, Държавен съвет, решение от 28 януари 2015 г., дело 239/2015.

<sup>41</sup> Чешка република, Конституционен съд, решение от 5 май 2015 г., дело CZ-US 2015-2 US 164.15.1.

ща максимално голяма гаранция за доставяне на писмата на съответния адрес, и от друга – на директивата, целяща либерализация на пазара на пощенски услуги. В този контекст неговото заключение е, че изискването за пълно изписване на името в националната разпоредба не е наложено като част от прилагането на производно право на ЕС и Хартата не е приложима към разглеждания случай.

- Въпросът за приложимостта на Хартата е разискван от **Върховния съд на Нидерландия по дело № NL-HR 2015-1338** по казус, в който родители на ученици твърдят, че имат свобода да действат в съответствие с религиозните си убеждения и да изискват децата им да не посещават някои учебни дисциплини, и че съществуващата законова забрана за освобождаване на децата от учебни занятия е в противоречие с Хартата. В решението си от 27 май 2015 г. Върховният съд постановява съвсем ясно, че Законът за задължителното образование не е приет в приложение на разпоредба на правото на ЕС и случаят изобщо не попада в приложното поле на правото на Съюза.

- Положителен пример за анализ на въпроса за приложимостта на Хартата е решението на **Конституционния съд на Австрия от 13 март 2014 г. по дело В166/2013** – казус относно хомосексуална двойка от Нидерландия, която желае да повтори сватбата си в Тирол и която обжалва отказа на съответните власти, като се основава на нарушение на член 21 от Хартата (забрана за дискриминация). Конституционният съд отхвърля жалбата поради неприложимост на правото на ЕС. Той приема, че относимата национална разпоредба не е предназначена да прилага разпоредба на правото на Съюза и не следва да бъде съобразена с член 21 от Хартата. Освен това съответните национални норми са извън обхвата на приложното поле на директивите на Съюза относно равенството, така че липсва каквато и да е разпоредба от правото на ЕС, която да се отнася или да оказва влияние по спорната проблематика. Поради тази причина според Конституционния съд разпоредбите на Хартата не са приложими към казуса, който се урежда от нормите на националното право.

### **3.3. Прилагане от българските съдилища**

#### ***3.3.1. При отправено преюдициално запитване***

Общите бележки относно прилагането на Хартата от юрисдикциите на държавите членки са напълно валидни и за българските съдилища. На практика не са редки случаите на отправени преюдициални запитвания, които Съдът на ЕС отхвърля с мотивирано определение като недопустими. Като примери в тази насока би могло да се посочат следните казуси:

**Определение от 12 ноември 2010 г., Аспарухов Естов и др., C-339/10, EU:C:2010:680**

*Фактическата обстановка и преюдициалният въпрос*

Съдът на ЕС е сезиран с преюдициално запитване, отправено от ВАС в рамките на спор между г-н Естов и др. и Министерския съвет на РБ, което се отнася до тълку-

ване на член 47 от Хартата. Жалбоподателите по главното производство обжалват решение на Министерския съвет на Република България от 16 декември 2009 г., с което се изменя Общият устройствен план на Столичната община в частта му за два урегулирани поземлени имота, като имотите, които първоначално са попадали в зона „Обществено обслужващи дейности“, след изменението попадат в зона „Озеленяване“, в която не е разрешено застрояване за стопанска дейност. Решението на Столичната община се обжалва от жалбоподателите пред ВАС, който с определение за прекратяване на производството приема, че съгласно член 127, алинеи 6 и 10 ЗУТ общите устройствени планове, одобрени от общинския съвет и от министъра на регионалното развитие и благоустройството, не подлежат на обжалване. Това определение се обжалва пред петчленен състав на същата юрисдикция, която си задава въпроса дали фактът, че националното право не предвижда право на обжалване на решение относно общия устройствен план, е съвместимо с правото, прогласено в член 47 от Хартата. В този контекст ВАС отправя към Съда на ЕС следните преюдициални въпроси:

1. Допустима ли е възможността за изключване на предвидения в член 47 от Хартата съдебен контрол над административните актове, нарушаващи правата и свободите, гарантирани от правото на Съюза?
2. Ако възможността е допустима, има ли критерии за видовете административни актове по член 47 от Хартата, спрямо които може да се изключи съдебният контрол, и кои са тези критерии?
3. Може ли да се изключи съдебният контрол върху общите устройствени планове, засягащи правото на собственост?

#### *Определението на Съда*

Съдът обсъжда своята компетентност, изтъквайки, че тя е ограничена единствено до разпоредбите на общностното право, като припомня съдебната си практика, основана на член 51 от Хартата. Като взема предвид, „че определението за преюдициално запитване не сочи нито едно конкретно обстоятелство, позволяващо да се счита, че решението на Министерския съвет на Република България от 16 декември 2009 г. представлява мярка за прилагане на правото на Съюза или по друг начин е свързано с това право“, той счита, че не е установена компетентността на Съда да се произнесе по преюдициалното запитване (точка 14).

При тези условия на основание член 92, параграф 1 от Процедурния правилник той приема, че явно няма компетентност да отговори на въпросите, поставени от Върховния административен съд (точка 15).

#### **Определение от 6 юни 2013 г., Чолакова, С-14/13, EU:C:2013:374**

##### *Фактическата обстановка и преюдициалният въпрос*

Съдът на ЕС е сезиран с преюдициално запитване, отправено от Административния съд – София-град, в производство, образувано по жалба на г-жа Чолакова, с която тя иска обявяването на нищожност на заповед за задържането ѝ, издадена на основание член 63, алинея 1, точка 5 ЗМВР поради отказа ѝ да представи личната си карта при полицейска проверка. Запитващата юрисдикция счита, че към казуса е приложимо правото на ЕС, като задържането представлява ограничение на правото на свободно движение, признато в член 21 ДФЕС, и се позовава също и на член 52, параграф 1 от Хартата, членове 67 и 72 ДФЕС, както и на член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38, в резултат на което отправя запитване за тълкуването на относимите разпоредби от ДФЕС и от Хартата с оглед на съвместимостта им с националната уредба.

*Определението на Съда*

Съдът се произнася с мотивирано определение (в съответствие с член 53, параграф 2 от процедурния си правилник), като приема, че поставените въпроси не са от компетентността му, тъй като спорът, разглеждан в главното производство, се отнася до разпоредби на българското право, прилагани в чисто национален контекст, който няма никаква връзка с правото на Съюза.

Според Съда (точка 24) този спор се отнася до действителността на национална заповед за задържане, издадена от български органи по отношение на българска гражданка за това, че при полицейска проверка, извършена на българска територия, тя е отказала да представи личната си карта. Следователно спорът няма никаква връзка с някой от случаите, предвидени от разпоредбите на ДФЕС, за чието тълкуване моли запитващата юрисдикция. По отношение на член 67 ДФЕС Съдът припомня решението си от 7 юни 2012 г. по дело Винков, С-27/11 (точки 41 и 42), в което той е приел, че тази разпоредба е адресирана единствено до институциите на Съюза. Що се отнася до Директива 2004/38, според Съда (точка 25) тя също не е приложима по отношение на спора, разглеждан в главното производство, тъй като съгласно член 3, параграф 1 от нея тя се прилага само когато гражданин на Съюза е упражнил правото си на свободно движение и се е установил в държава членка, различна от държавата членка, на която е гражданин (решение от 25 юли 2008 г. по дело Metock и др., С-127/08, Сборник, с. I-6241, точка 73, решение от 5 май 2011 г. по дело McCarthy, С-434/09, Сборник, с. I-3375, точка 32, решение от 15 ноември 2011 г. по дело Deresi и др., С-256/11, все още непубликувано в Сборника, точка 56, и решение от 6 декември 2012 г. по дело О. и др., С-356/11 и С-357/11, все още непубликувано в Сборника, точка 41).

В този контекст Съдът отбелязва, че по делото няма никакви данни за това г-жа Чолакова да е имала намерение да напусне територията на Република България, като упражни правото, предвидено в член 4, параграф 1 от посочената директива (точка 26).

Що се отнася до член 6, член 45, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата, Съдът напомня (точка 28), че според постоянната съдебна практика основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, но не и извън тези случаи, като в подкрепа на това определение цитира разясненията по член 51 от Хартата (точка 29). Обратно, когато дадено правно положение не попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът не е компетентен да го разгледа и евентуално изтъкнати разпоредби на Хартата сами по себе си не биха могли да му предоставят такава компетентност (точка 30).

**Определение от 5 февруари 2015 г., Петрус, С-451/14, EU:С:2015:71***Фактическата обстановка и преюдициалният въпрос*

Запитването визира тълкуването на член 17 (право на собственост) от Хартата и е отправено в рамките на спор между г-жа Петрус и Република България във връзка с придобиването по давност на собственост върху недвижим имот, частна собственост на държавата. Република България поддържа, че е собственик на недвижимия имот, за който се води делото в главното производство, по силата на националното законодателство, като твърди, че г-жа Петрус не е придобила собствеността върху този недвижим имот по давност поради мораториума върху придобиването по давност на недвижими имоти, представляващи частна собственост на РБ, произтичащ от параграф 1 от заключителните разпоредби на Закона за допълнение на Закона за собствеността.

Запитващата юрисдикция (Районен съд – София) счита, че възможността за придобиване по давност на недвижими имоти – частна държавна или общинска собственост, е част от правото на собственост, гарантирано от член 17 на Хартата. Освен това според нея въпросният мораториум, установен в полза единствено на частната държавна собственост, създава неравно третиране във вреда на частните лица – собственици на недвижими имоти. Предвид тези обстоятелства Районният съд – София, решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

Допустимо ли е държавата сама да въвежда мораториум досежно изтичане на придобивна давност в своя полза с оглед на непредвиден приоритет по отношение на частната собственост?

*Определението на Съда*

Като припомня член 51, параграф 1 от Хартата, който предвижда, че разпоредбите ѝ се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза, и като се позовава на трайната си практика, според която, когато дадено правно положение не попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът няма компетентност да го разгледа и евентуално посочените разпоредби на Хартата сами по себе си не биха могли да учредят такава компетентност, Съдът, като излага представените от запитващата юрисдикция данни по главното производство, отбелязва, че „нищо в преюдициалното запитване не дава основание да се счита, че делото в главното производство се отнася до национална правна уредба, с която се прилага правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата (точка 18). Според Съда, макар правото на собственост да е гарантирано от член 17, параграф 1 от Хартата, това не променя факта, че нищо в преюдициалното запитване не дава основание да се счита, че предметът на делото в главното производство се отнася до тълкуването или прилагането на друга норма от правото на Съюза освен съдържащите се в Хартата (точка 19). Отгук и изводът, че произнасянето по въпроса на запитващата юрисдикция не е от компетентността на Съда (точка 20).

**Определение от 17 юли 2014 г., Юмер, C-505/13, EU:C:2014:2129**

*Фактическата обстановка и преюдициалният въпрос*

Преюдициалното запитване е отправено от Административния съд – Варна, в рамките на спор между г-н Юмер и директора на Териториална дирекция на НАП – Варна, във връзка с отказ да се преотстъпи определен размер на данъка върху доходите на физическите лица. Според органа по приходите такова преотстъпване не е възможно за физическите лица. С отправения въпрос националната юрисдикция иска да установи по същество дали националната правна уредба съответства на член 2 ДЕС, членове 20 и 21 от Хартата и принципите на правна сигурност, на ефективност и на пропорционалност.

*Определението на Съда*

За да се произнесе по отношение на Хартата, Съдът припомня, че в съответствие с член 51, параграф 1 нейните разпоредби се отнасят до държавите членки единствено когато те прилагат правото на ЕС. В случая Съдът счита, че всички елементи на казуса са свързани само с една държава членка и липсва какъвто и да е трансграничен елемент, поради което заключението му е, че няма компетентност да отговори на запитването, което се отнася до разпоредбите на Хартата.

### **3.3.2. При решение без преюдициално запитване**

#### **3.3.2.1. Без обсъждане на приложното поле на Хартата**

По някои дела, в които националният съд не отправя преюдициално запитване, той директно се позовава на Хартата, независимо че казусът не попада в обхвата на правото на ЕС.

Пример за такъв случай е **решението на Административния съд – Стара Загора, от 6 април 2016 г. по дело № 359/2015 г.**, в което съдът се позовава на член 10 от Хартата, без изобщо да изследва дали и защо правото на ЕС е приложимо към казуса. Спорът се свежда до това дали е задължение за администрацията на затвора в Стара Загора да осигури на лице, лишено от свобода, безплатна храна, съобразена със специфичните изисквания на заявената от него като изповядвана религия ислям – т.е. храна без съдържание на свинско месо и свински продукти, и съответно дали непредоставянето на такава храна може да представлява незаконосъобразно административно бездействие.

Съдът анализира основното право на свобода на мисълта, съвестта и религията по член 9 ЕКПЧ, като отбелязва, че това право „е възпроизведено и в член 10 от Хартата, който акт има същата юридическа сила като Договорите и обвързва субектите на ЕС, включително Република България като държава членка, и съответно има пряко приложение“.

#### **3.3.2.2. С обсъждане на приложното поле на Хартата**

В някои случаи българският съд използва произнасянето си по направено искане на страна по делото за отправяне на преюдициално запитване, за да обсъди въпроса за приложимостта на правото на ЕС към казус, рефериращ към Хартата.

Такъв е случаят с **решение № 6483 от 1 юни 2016 г. по дело № 8412/2015 г. на ВАС** – касационна жалба по отхвърлено искане за обявяване на нищожността на решение на Комисията, с което е установена принадлежността на лице към органите на Държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА по ЗДРДОПБГДСРСБНА. Процесуалният представител на касатора прави искане за отправяне от страна на ВАС на преюдициално запитване до Съда на ЕС по следните въпроси: представлява ли процесният казус нарушение на основните човешки права и правото на защита и на справедлив процес и проява ли е на дискриминация по смисъла на Хартата. За да обоснове решението си да остави без уважение искането за отправяне на преюдициално запитване, ВАС се мотивира, както следва:

„Съгласно член 51, параграф 1 от ХОПЕС разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Европейския съюз, а съгласно член 51, параграф 2 настоящата Харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи на Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите. Разпореденото в член 51, параграф 2 от Хартата е препотвърде-

но и в член 6, параграф 1, алинея 2 и параграф 2 ДЕС, както и в Декларацията относно Хартата на основните права на Европейския съюз, приложена към Заключителния акт на Междуправителствената конференция, приела Договора от Лисабон – разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин определените в Договорите области на компетентност на Съюза, а присъединяването на ЕС към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи не променя областите на компетентност на Съюза така както са определени в Договора.

Съгласно разпоредбата на член 267, параграф 1 ДФЕС Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно: а) тълкуването на настоящия договор и б) валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза. С оглед на гореизложеното съществено за преценката дали искането за отправяне на преюдициално запитване в случая е основателно, или не, е отговорът на следния въпрос: регулирането на обществените отношения, свързани с установяване и обявяване на принадлежност на лице, попадащо в обхвата на член 3 и член 26 ЗДРДОПБГДСРСБНА към органите на ДС и разузнавателните служби на БНА, попада ли в някоя от видовете компетентности на Европейския съюз, уредени в ДФЕС, или не, съответно компетентен ли е СЕС да се произнася преюдициално по съдържанието се в молбата питания.

Видно от разпоредбите на ДФЕС, компетентностите на ЕС са три вида: изключителна (член 3 ДФЕС), споделена (член 4 ДФЕС) и такава за подкрепа, координиране или допълване на действията на държавите членки (член 6 ДФЕС). И трите вида компетентности на ЕС са изчерпателно изброени в цитираните по-горе разпоредби на ДФЕС.

Установяването и обявяването на принадлежност на лице към органите на ДС и разузнавателните служби на БНА не попада в нито една от определените по ДФЕС компетентности на Съюза. В този случай българската държава и българският съд не следва да прилагат разпоредбите на Хартата, тъй като по отношение на тези обществени отношения не се прилага правото на Европейския съюз (член 51, параграф 1). Неприложимостта на правото на ЕС спрямо института „принадлежност на физически лица към органите на ДС и разузнавателните служби на БНА“ поставя искането за отправяне на преюдициално запитване с оглед на предмета му извън компетентността на СЕС по член 267 ДФЕС.

В горния смисъл вече е налице произнасяне на СЕС – определение на Съда от 12 ноември 2010 г. по дело C-339/10 г. (К. А. Е., Моника Л. И., [фирма] срещу Министерски съвет на Република България“.

Обобщавайки въпроса за приложимостта на Хартата по отношение на държавите членки, заслужава да се припомни, че в случаите на нарушения на основни права, които не попадат в приложното поле на правото на Съюза, задължение на държавите членки е да осигурят спазването им, като жалбите следва да се отправят към съответно компетентните национални органи. Така че, когато Хартата не е приложима към конкретни казуси в държава членка, съществуват още два източника за защита на основните права на частноправните субекти: националните правни средства и след изчерпването им – жалбите срещу съответната държава пред Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) за нарушение на право, защитено от ЕКПЧ.

## 4. Права и принципи

*проф. д-р Жасмин Попова*

Член 51, параграф 1 съдържа опит – не особено сполучлив – в Хартата да се направи разграничение между категориите „права“ или „права и свободи“ и „принципи“. Според този текст институциите на Съюза и държавите членки, когато прилагат правото на ЕС „зачитат“ (*respect, respectent* – в английската и френската версии) правата и „спазват“ (респ. *observe, observent*) принципите. Без да коментираме българския превод, това разграничение едва ли може да даде полезни насоки за правоприлагашите и правораздавателните органи и се нуждае от тълкуване. Макар и в сравнително малко на брой казуси, Съдът на ЕС е имал повод да анализира този въпрос, тълкувайки понятията в историческия контекст на създаване на Хартата. Преди да разгледаме позицията на Съда на ЕС, следва да посочим накратко контекста, в който се обособяват тези две понятия.

Исторически включването в Хартата на категорията „принципи“ е резултат на постигнат компромис между поддръжниците и противниците на включването в текста ѝ на социално-икономическите права. Така се постига съгласие Хартата да съдържа разпоредби относно тази категория права, но без да предвижда възможността те да бъдат годни да предоставят субективни права на индивидите, които може да бъдат защитавани пред съд (т.е. да имат директен ефект).

Още първият Конвент, натоварен с изготвянето на първия вариант на Хартата, осъзнава ползата от въвеждането на разграничение между категориите „права“ и „принципи“. Такова разграничение се съдържа в правните системи на редица държави членки (конституциите на Ирландия, Испания, Полша, Основния закон на Германия, практиката на Конституционния съвет на Франция и пр.) и целта му е била наред с категорията „права“, която се характеризира с пълна защитимост по съдебен ред (директен ефект), да се създаде и друга категория, сходна на правата, но различна от тях – „принципи“, по отношение на която не е възможно да се прави пряко позоваване пред съдилищата на субективни права, но която има нормативна сила от конституционен ранг и позволява контрол върху актове главно от законодателя, като може да има също и тълкувателна роля в съдебен план. Тук следва да се отбележат и опасенията на редица държави членки, че признаването на някои икономически и социални права, в частност правата на обезщетение и социално-трудовете права, ще доведе до съдебна намеса в държавните политики, особено в области от важно значение от бюджетна гледна точка.

Заслужава да се припомни, че по настояване на Обединеното кралство, предвид неговите съмнения и обструкции по отношение на включването на социално-икономическите права, през 2004 г. се извършват допълнителни изменения в Хартата, с които се изяснява, че разпоредби, които съ-

държат „принципи“, може да бъдат въведени в действие (приложени) чрез актове, приети от институциите на ЕС или от държавите членки, когато прилагат правото на ЕС, и че позоваването на принципите пред съда е възможно само за тълкуване и за контрол за законосъобразност. Или с други думи, съдържащите се в Хартата „принципи“, защитени впрочем от повечето конституционни разпоредби в държавите членки, трябва да бъдат „конкретизирани“ чрез законодателни или изпълнителни актове.

Също по настояване на Обединеното кралство в Хартата е включен и нов текст (параграф 6 на член 52), според който „националните законодателства и практики трябва да бъдат взети предвид в тяхната цялост, както е посочено в настоящата Харта“. С основание значението и смисълът на тази разпоредба се поставят под въпрос, след като по дефиниция Хартата е приложима само за ситуации, попадащи в правото на ЕС, и национални разпоредби, които му противоречат, са неприложими.

Опит да се внесе яснота относно разграничението между „права“ и „принципи“ представляват разясненията към член 52, параграф 5, според които „Принципите може да бъдат приложени чрез законодателни или изпълнителни актове (приети от Съюза в рамките на неговите области на компетентност и от държавите членки единствено при прилагане на правото на Съюза); следователно те придобиват особена важност за съдилищата единствено когато тези актове се тълкуват или проверяват. Въпреки това те не порождават непосредствени права за позитивно действие от страна на институциите на Съюза или на органите на държавите членки, което съответства както на практиката на Съда [...], така и на подхода, следван от конституционните системи на държавите членки спрямо „принципите“ най-вече в областта на социалното право“.

От гореизложеното става ясно, че **„принципите“ съдържат задължения за публичните органи, в частност законодателните, да ги превръщат в конкретни норми, за разлика от „правата“, които тези органи са задължени да гарантират.**

В Хартата няма изчерпателно изброяване на „принципите“ и сезиран с евентуален спор, съдът ще трябва да се произнася във всеки отделен случай. Като типични примери за тази категория следва да се посочат член 25 (права на възрастните хора), член 26 (интеграция на хората с увреждания), член 37 (опазване на околната среда) и др. От друга страна, е видно, че използваният както в член 25, така и в член 27 термин е „право“, като по отношение на последния текст – „право на информиране и консултиране на работниците в предприятието“, Съдът го дефинира като принцип. Не е изключено под термина „права“ в дял IV – „Солидарност“, да са включени и други „принципи“. Възможно е също така някои разпоредби да включват едновременно „права“ и „принципи“, като например членове 23, 33, 34 от Хартата.

За пръв път Съдът на ЕС (голям състав) се произнася във връзка с позоваване на „принцип“ на Хартата, в частност наличието или липсата на

хоризонтален директен ефект на вече споменатия член 27, в решение от 15 април 2014 г., AMS, C-176/12, EU:C:2014:2.

В това решение, което е предмет и на изложението на част първа, посветено на тематичния преглед на практиката на Съда на ЕС по директния ефект на правото на ЕС в контекста на хоризонтални спорове и което впоследствие става обект на доста критични публикации<sup>42</sup>, Съдът – по един доста предпазлив начин – отхвърля директния ефект на този принцип в спор между частноправни субекти. Тук ще припомним накратко някои елементи от решението.

**Решение от 15 април 2014 г., AMS, C-176/12, EU:C:2014:2**

*Фактичестката обстановка и преюдициалното запитване*

Запитването е представено в рамките на спор между – от една страна – Association de médiation sociale (AMS), сдружение, което участва в създаването на механизмите за социално посредничество и предотвратяване на противообществените прояви в град Марсилия, като допринесе за професионалната интеграция на безработни или лица, които срещат социални или професионални трудности в достъпа си до заетост, и три синдикални организации, от друга. Спорът е свързан с назначаването на представителство на работниците (избор за представител на персонала) в сдружението. Запитващата юрисдикция, Касационният съд на Франция, поставя на Съда на ЕС преюдициален въпрос, целта на който е да установи по същество дали ако националната разпоредба, транспонираща Директива 2002/14<sup>43</sup> (член L. 1111-3 от Кодекса на труда), противоречи на правото на Съюза (член 27 от Хартата, самостоятелно или във връзка с член 3, параграф 1 от директивата, която го уточнява), в съдебен спор между частноправни субекти може да се прави позоваване на член 27 от Хартата, за да се остави без приложение разпоредбата от Кодекса на труда. Член 27 от Хартата гласи:

„На работниците или на техните представители трябва да се гарантира на съответните равнища своевременно информиране и консултиране в предвидените от правото на Съюза, от националните законодателства и практики случаи и условия“<sup>44</sup>. Несъответствието на националната разпоредба от френския Кодекс на труда с правото на ЕС (член 3, параграф 1 от директивата) в случая не поставя особен проблем (предвид наличието на тълкуване на същата директива 2002/14 по предхождащо преюдициално запитване, на което Съдът се позовава<sup>44</sup>). По същия начин без изненада, реферирайки към постоянната си съдебна практика<sup>45</sup>, Съдът се произ-

<sup>42</sup> Така **Surrel, H.** L'absence d'effet direct horizontal d'un principe énoncé par la Charte des droits fondamentaux. – JPC G, 10 mars 2014, p. 319; **Rodiere, P.** Un droit, un principe, finalement rien? – Semaine sociale Lamy No 1618/17.02.2014.

Основните критики се свеждат до ограничителното тълкуване, възприето от Съда, на директния хоризонтален ефект на принципи, защитаващи социалните права.

<sup>43</sup> Директива 2002/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2002 г. за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност (ОВ L 80, 23.3.2002 г., с. 29; специално българско издание, глава 5, том 6, с. 120).

<sup>44</sup> Решение от 18 януари 2007 г., CGT, C-385/05, EU:C:2007:37.

<sup>45</sup> Вж. решение от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др., C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, точка 109, и решение от 19 януари 2010 г., Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, точка 46.

нася по въпроса за директния ефект на директивата, като припомня, че „[...] дори ясна, точна и безусловна разпоредба на директива, чиято цел е да предостави права или да възложи задължения на частноправни субекти, не може да се прилага в рамките на спор, страни по който са единствено частноправни субекти“ (точка 36). Предвид обстоятелството, че по правната си природа AMS е сдружение, учредено по частното право, независимо че то има и социална мисия, и като се позовава на решението си от 24 януари 2012 г. по дело *Dominguez*, C-282/10, точка 42, Съдът заключава, че ответниците в главното производство не биха могли да се позоват срещу това сдружение на разпоредбите на Директива 2002/14.

При тези обстоятелства основният проблем, по който трябва да се произнесе Съдът, е за директния хоризонтален ефект на принцип, закрепен в Хартата.

*Заклучението на генералния адвокат P. Cruz Villalón*<sup>46</sup>

Заклучението съдържа предварителен обстоен анализ на историческия генезис и съдържанието на понятието „принцип“ по смисъла на Хартата и съпоставянето му с категорията „права“. На базата на този подробен анализ генералният адвокат стига до извода, че независимо от наименованието си „*право*“ на информиране и консултиране на работниците в предприятието“, член 27 следва да се разглежда като „принцип“ по смисъла на член 51, параграф 1 и член 52, параграф 2 от Хартата, с произтичащите от това правни последици. Част от аргументите му са следните:

54. Всъщност извън самото прогласяване на правото и произтичащото от това задължение за гарантирането му обхватът на пряко гарантираното с разпоредбата право е доста ограничен: „[...] предвидените от правото на Съюза, от националните законодателства и практики случаи и условия“. Това се потвърждава от факта, че разпоредбата не определя индивидуални правни положения и че грижата да се конкретизират съдържанието и целите на „принципа“ е оставена на законодателя на Съюза и на националния законодател. Вярно е, че „информирането и консултирането“ се „гарантира“ в полза на определен субект, а именно работниците. Не се уточняват обаче нито видът на предоставяната информация, нито начините за консултиране, нито съответните равнища или представители. Съдържанието е толкова неопределено, че може да бъде тълкувано само в смисъл, че задължава публичните органи да вземат мерките, необходими за гарантирането на това право<sup>47</sup>. Следователно разпоредбата не урежда индивидуални правни положения, а само указва на публичните органи да зададат конкретно съдържание (информирането и консултирането на работниците) и някои цели (ефективност на информирането, представителност в зависимост от равнищата, своевременност).

55. Може да се изтъкне и един систематичен довод. Групата от права, съдържащи се в дял „Солидарност“, включва главно права, които са считани за социални по своята същност и по отношение на чието съдържание предпочитание са дава на формулировки като тази на член 27. Това означава, че съществува силна презумпция за принадлежност на посочените в този дял основни права към категорията на „принципите“. Макар систематичното място в Хартата да не дава основание за нещо повече от презумпция, в случая с член 27 става въпрос за характеристика, която се добавя към вече изброените.

<sup>46</sup> EU:C:2013:491.

<sup>47</sup> Освен това става въпрос за задължение, чието конкретизиране на наднационално равнище създава значителни трудности. В това отношение вж. **Cruz Villalón, J.** *La información y la consulta a los trabajadores en las empresas de dimensión comunitaria.* – *La Ley*, 1994, vol. 2; **Insa Ponce de Leyn, F. L.** *Los derechos de implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas europeas.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

За да даде отговор на въпроса за възможността пред съдилищата да се направи позоваване на принципа, закрепен в член 27, генералният адвокат прави детайлен двустепенен анализ на „изключително сложната“ (според него) разпоредба на член 52, параграф 5 от Хартата (точки 57–59), която гласи: „Разпоредбите на настоящата Харта, които съдържат принципи, може да бъдат прилагани чрез законодателни и изпълнителни актове, приети от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и чрез актове на държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза при упражняване на съответните им компетенции. Позоваването на тези принципи пред съд е допустимо само за тълкуване и проверка на законността на такива актове“. Според генералния адвокат формулировката на този текст „[...] изключва имплицитно, но несъмнено възможността да се направи пряко позоваване на „принцип“ с оглед на упражняването на основано на този принцип субективно право (точка 68). След като прякото позоваване на принцип е изключено, генералният адвокат предлага доста сложна конструкция, чрез която да се извърши своеобразна трансформация на „принципите“ в „права“. Според него това е възможно чрез прилагащ акт за същностна и незабавна конкретизация на принципа, която е годна да му предостави нормативно съдържание. Той счита, че разпоредбата на член 52, параграф 5 има предвид именно мерки за нормативно закрепване на „принципите“ и че относимият към казуса член 3, параграф 1 от Директива 2002/14 е добър пример за пряка и същностна конкретизация на принципа, закрепен в член 27 от Хартата (точки 60–66). Според него конкретизиращият акт би могъл да бъде в известни случаи, както в настоящия – даже и директива. Затова заключението на генералния адвокат, изведено от тълкуването на член 52, параграф 5, второ изречение от Хартата е, че „[...] член 27 от Хартата, конкретизиран пряко и по същество с член 3, параграф 1 от Директива 2002/14, може да бъде изтъкван в спор между частноправни субекти с евентуалната последица националната правна уредба да бъде оставена без приложение“ (точка 80).

#### *Решението на Съда*

Съдът, за разлика от генералния адвокат, не разисква изобщо въпроса за разграничението между „права“ и „принципи“, нито за правната природа и значението на принципите, закрепени в Хартата. Независимо че не се произнася експлицитно по характера на член 27, би могло да се счете, че точка 45 от неговото решение: „[...] от текста на член 27 от Хартата произтича ясно, че за да може този член да породи напълно своето действие, той следва да бъде уточнен в разпоредби на правото на Съюза или на националното право“, съдържа имплицитно признание за наличието на принцип. Преди всичко Съдът констатира (точки 41–42), че приложимостта на Хартата към казуса е безспорна, тъй като обсъжданата национална правна уредба представлява прилагане на правото на Съюза (Директива 2002/14). За да обоснове позицията си по наличието, респ. липсата на хоризонтален директен ефект, Съдът пристъпва към съпоставка на сходността на разглежданото положение в делото по главното производство с казуса по делото *Kücükdeveci* с цел да установи дали член 27 от Хартата би могъл да изиграе същата роля като общия принцип на правото на Съюза, забраняващ дискриминацията на основание на възраст по делото *Kücükdeveci*, в съдебен спор между частноправни субекти. Според Съда (точка 45): „от текста на член 27 от Хартата произтича ясно, че за да може този член да породи напълно своето действие, той следва да бъде уточнен в разпоредби на правото на Съюза или на националното право“. За Съда „забраната, предвидена в член 3, параграф 1 от Директива 2002/14, адресат на която са държавите членки, да се изключва от изчисляването на списъчния състав на предприятието определена категория работници, включени първоначално в кръга на лицата, които

следва да се вземат предвид при това изчисляване, не може да бъде изведена като пряко приложима правна норма нито от текста на член 27 от Хартата, нито от разясненията относно посочения член“ (точка 46).

По отношение на съпоставката с делото *Küçükdeveci* Съдът отбелязва:

47. [...] че обстоятелствата в делото по главното производство се отличават от тези, по които е постановено решението *Küçükdeveci*, посочено по-горе, доколкото обсъжданият по това дело принцип за недопускане на дискриминация въз основа на възраст, прогласен в член 21, параграф 1 от Хартата, е достатъчен сам по себе си, за да бъде източник на субективно право за частноправните субекти, на което може да има позоваване като такова.

48. Затова не може да има позоваване на член 27 от Хартата, взет самостоятелно, в съдебен спор като този в главното производство, за да се направи извод, че националната разпоредба, която не е в съответствие с Директива 2002/14, следва да се отхвърли.

49. Тази констатация не може да бъде оборена от позоваване на член 27 от Хартата във връзка с разпоредбите на Директива 2002/14, като се има предвид, че доколкото разпоредбата на този член, взета самостоятелно, не е достатъчна, за да бъде източник на право за частноправните субекти, противопоставимо като такова, не би могло да се подходи по различен начин и в хипотезата на подобно позоваване на този член във връзка с разпоредбите на директивата.

Оттук и изводът на Съда, че „член 27 от Хартата, взет самостоятелно или във връзка с разпоредбите на Директива 2002/14, трябва да се тълкува в смисъл, че когато национална разпоредба за транспониране на тази директива, като член L. 1111-3 от *Code du travail*, е несъвместима с правото на Съюза, в съдебен спор между частноправни субекти не може да се прави позоваване на този член от Хартата, за да се остави без приложение посочената национална разпоредба“ (точка 51 и диспозитив).

Както бе отбелязано, това първо по рода си решение на Съда относно действието на социалните права (принципи) в спорове между частноправни субекти е обект на критика предимно поради факта, че в известна степен е пропусната възможността да се отговори на въпроса за мястото и значението на социалните права, гарантирани от Хартата във формата на принципи.

## 5. Ограничаване на правата, защитени от Хартата

### *проф. д-р Жасмин Попова*

Основните права не са абсолютни и според първичното право на ЕС упражняването им може да бъде ограничено. Според член 52, параграф 1 от Хартата: „Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения може да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора“. Цитираната разпоредба се основава на установената – далеч преди кодификацията на основните права – практи-

ка на Съда, според която „върху упражняването на основните права може да се налагат ограничения, по-специално в рамките на една обща организация на пазара, само при условие че тези ограничения наистина отговарят на преследвани от Общността цели от общ интерес и по отношение на преследваната цел не представляват непропорционална и неоснователна намеса, която би накърнила самата същност на тези права“<sup>48</sup>.

В голям брой решения Съдът тълкува нормата на член 52, параграф 1, съдържаща предпоставките за допустимост на намеса, респ. ограничаване на правата, гарантирани от Хартата, като приема, че формулировката „признатите от Съюза цели от общ интерес“ обхваща както целите, посочени в член 3 ДЕС, така и други интереси, защитени в специфичните разпоредби на Договорите, като например член 4, параграф 1 ДЕС, член 35, параграф 3 и членове 36 и 346 ДФЕС<sup>49</sup>. Според постоянната му практика национална мярка, прилагаща правото на ЕС, която ограничава основните права, е допустима само ако зачита същественото съдържание на съответното право, преследва легитимна цел, съвместима с Договора, и е обоснована с императивни съображения от общ интерес. Освен това в подобен случай прилагането на такава мярка трябва да може да гарантира осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимостта за постигането ѝ<sup>50</sup>.

За илюстрация на подхода на Съда при определяне на горепосочените предпоставки за допустимо ограничаване на основните права ще бъдат представени неговите разсъждения, анализи и изводи в няколко известни дела.

**Решение от 8 април 2014 г., Digital Rights и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238**

Сезирането на Съда с преюдициално запитване по този казус<sup>51</sup> му позволява да се произнесе по един убедителен и категоричен начин по условията, при които е конституционно допустимо правото на ЕС да въвежда ограничения върху упражняването на основни права по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата с директива и с национални мерки за транспонирането ѝ.

*Фактическата обстановка и преюдициалното запитване*

Преюдициалното запитване от ирландския High Court е свързано с искане за тълкуване на Директива 2006/24<sup>52</sup>, чиято валидност се оспорва от жалбоподателя в

<sup>48</sup> Вж. решение от 13 април 2000 г., Karlsson, C-292/97, EU:C:2000:202, точка 45.

<sup>49</sup> Вж. разясненията по член 52, § 1 от Хартата (ОВ С 303, 14.12.2007 г., с. 17).

<sup>50</sup> Вж. в този смисъл решения от 5 ноември 2014 г., Сомова, C-103/13, EU:C:2014:233, точка 46; от 11 януари 2007 г., ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, точка 37; от 16 май 2013 г., Wencel, C-589/10, EU:C:2013:303, точка 70; от 8 април 2014 г., Digital Rights и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2013:238.

<sup>51</sup> Решението по това дело е коментирано в помагалото и в други негови части.

<sup>52</sup> Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО (ОВ L 105, 13.04.2006 г., с. 54; специално българско издание, глава 13, том 53, с. 51).

главното производство, дружеството с ограничена отговорност Digital Rights Ireland Ltd., с предмет на дейност защита на гражданските права и правата на човека по-специално в сферата на съвременните съобщителни технологии, който твърди, че директивата противоречи на членове 7, 8 и 52, параграф 1 от Хартата. Атакуваната директива предвижда задължението за събиране и запазване на данни за трафик и местоположение на доставчиците на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи за целите по разследването и разкриването на престъпления, като данните се запазват за период, не по-кратък от 6 месеца и не по-дълъг от 2 години. Като изтъква, че ирландските власти незаконно са обработвали, запазвали и контролирали данните, свързани с неговите комуникации, жалбоподателят иска, от една страна, отмяна на различните актове от националното право, оправомощаващи ирландските власти да приемат мерки, с които да задължават доставчиците на телекомуникационни услуги да запазват далекосъобщителни данни, тъй като според него те противоречат на ирландската Конституция и на правото на Съюза. От друга страна, той оспорва валидността на Директива 2006/24 от гледна точка на Хартата и/или на ЕКПЧ. Всъщност основният въпрос в разглежданото дело е този за баланса между различните цели, преследвани от ЕС: от една страна – ефективната защита на основните права, в частност правото на защита на личния живот и на личните данни, и от друга – гарантирането на обществената сигурност. Съдът третира този въпрос през призмата на законоустановените предпоставки за допустимостта за ограничаване на основните права, гарантирани в Хартата. В случая ограничението е под формата на задължение за икономическите оператори да събират и да запазват за определен период от време значителен брой данни, създадени или обработени във връзка с използването на електронни съобщителни услуги от страна на гражданите на цялата територия на Съюза, за да се гарантира, че данните са достъпни за разследването и преследването на сериозни престъпления, и да се осигури доброто функциониране на вътрешния пазар.

#### *Решението на Съда*

Като цяло Съдът приема (точка 37), че произтичащата от Директива 2006/24 намеса в основните права, провъзгласени в членове 7 и 8 от Хартата (право на личен живот и лични данни), доколкото тя предвижда обработка на лични данни, *се оказва силно изразена и трябва да се счита за особено тежка*. Що се отнася до становището му по обособеността на тази намеса, то е обусловено от тълкуването на член 52, параграф 1 от Хартата, както следва:

1. Относно първото условие в член 52, параграф 1 от Хартата ограничението да *бъде предвидено в закон*, Съдът изобщо не го разглежда, за разлика от генералния адвокат, според когото става дума за *изискване по същество, а не само формалност* (точка 111)<sup>53</sup>.
2. Относно *зачитането на основното съдържание* на правото на личен живот и на останалите права, признати от член 7 от Хартата, Съдът констатира, че то не е засегнато. Според него, *макар запазването на данни, наложено от Директива 2006/24, да представлява особено тежка намеса в тези права, тя не би могла да засегне това съдържание, доколкото, както произтича от член 1, параграф 2 от споменатата директива, тя не позволява да се разкрива самото съдържание на електронните съобщения* (точка 39). Наред с това според Съда (точка 40) *запаз-*

<sup>53</sup> Заключение на генералния адвокат Cruz Villalon по съединени дела Digital Rights и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2013:845.

ването на данните не би могло да засегне и същественото съдържание на основното право на защита на личните данни, признато в член 8 от Хартата, поради факта, че член 7 от Директива 2006/24 предвижда норма, свързана със защитата и сигурността на данните, според която, без да се засягат разпоредбите, приети в съответствие с директиви 95/46/ЕО и 2002/58/ЕО, доставчиците на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи трябва да спазват някои принципи във връзка със защитата и сигурността на данните, като съгласно тези принципи държавите членки следят за приемането на подходящи технически и организационни мерки, недопускащи случайното или незаконно унищожаване или случайната загуба или промяна на данните.

3. Що се отнася до условието за обслужване на цел от общ интерес, след като отбелязва, че съществената цел на Директива 2006/24, видно от нейния член 1, параграф 1, е да гарантира, че данните са достъпни за разследването, разкриването и преследването на тежки престъпления, както те са определени в националното право на всяка държава членка, без всяко колебание Съдът стига до извода, че съществената цел на тази директива е да допринесе за борбата с тежките престъпления, а с това в крайна сметка и за повишаване на обществената сигурност (точка 41), отбелязвайки в тази връзка, че член 6 от Хартата провъзгласява правото на всеки не само на свобода, но също така и на сигурност (точка 42).

4. Относно условието за спазване на принципа на пропорционалност, който е общ принцип на правото на Съюза, Съдът припомня, че съгласно неговата постоянна практика<sup>54</sup> принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да са годни да постигнат легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба, и да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на тези цели (точка 46).

5. Според него (точка 47), що се отнася до обхвата на правото на преценка на законодателя на Съюза, доколкото става въпрос за намеса в основни права, той може да се окаже ограничен в зависимост от някои фактори, сред които по-специално са съответният сектор, естеството на разглежданото право, гарантирано от Хартата, естеството и степента на намеса, както и нейната цел (вж. по аналогия във връзка с член 8 ЕКПЧ, ЕСПЧ, решение по дело *S и Marper с/у Обединено кралство [голям състав]*, № 30562/04 и № 30566/04, § 102, CEDH 2008-V) (точка 47). В случая, като се имат предвид, от една страна, важната роля на защитата на личните данни с оглед на основното право на зачитане на личния живот, и от друга страна, широтата и тежестта на уредена съгласно Директива 2006/24 намеса в него, правото на преценка на законодателя на Съюза се оказва ограничено, поради което следва да бъде упражнен стриктен контрол (точка 48). Що се отнася до необходимостта от наложеното от директивата запазване на данни, Съдът приема, че независимо от факта, че без съмнение борбата с тежката и с организираната престъпност и тероризма е цел от общ интерес, сама по себе си подобна цел не би могла да обоснове, че за целите на тази

<sup>54</sup> Вж. в този смисъл решение от 8 юли 2010 г., *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, точка 45, решение от 9 ноември 2010 г., *Volker und Markus Schecke и Eifert*, C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, точка 74, решение от 23 октомври 2012 г., *Nelson и др.*, C-581/10 и C-629/10, EU:C:2012:657, точка 71, решение от 22 януари 2013 г., *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, точка 50, както и решение от 17 октомври 2013 г., *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, точка 29.

борба мярката на запазване на данните, предвидена в Директивата 2006/24, може да се счита за необходима (точка 51). Като разглежда подробно правната уредба в директивата, Съдът стига до извода, че намесата и ограниченията, които произтичат от Директива 2006/24, не се ограничават до строго необходимото, тъй като се прилагат общо за всички лица, за всички електронни съобщителни средства, както и за всички данни за трафик, без никакво разграничаване, ограничаване или изключение с оглед на целта за борба с тежките престъпления (точки 56–59). Изводът му е, че директивата „не предвижда ясни и точни правила, определящи обхвата на намеса в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата [...]“, че „[...] от тази директива произтича особено обширна и тежка за правния ред на Съюза намеса в тези основни права, без тази намеса да е точно уредена с разпоредби, които да могат да гарантират, че тя действително се свежда до строго необходимото“ (точка 65), и в крайна сметка, че „[...] законодателят на Съюза е надхвърлил границите, които налага зачитането на принципа на пропорционалност с оглед на членове 7 и 8 и на член 52, параграф 1 от Хартата“ (точка 69).

#### **Решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands SARL и др., C-547/14, EU:C:2016:325**

Жалбоподателите в главното производство (дружествата Philip Morris Brands SARL и Philip Morris Limited и British American Tobacco UK Limited) подават жалби срещу министъра на здравеопазването (Secretary of State for Health), с които целят да се възпрепятства транспонирането на Директива 2014/40<sup>55</sup> в Обединеното кралство, като твърдят, че тази директива е изцяло или отчасти невалидна, тъй като е приета в нарушение на членове 114, 290 и 291 ДФЕС и на принципите на пропорционалност и субсидиарност, както и в нарушение на член 11 от Хартата. Запитващата юрисдикция (High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), Обединено кралство) иска от Съда да прецени валидността на член 13, параграф 1 от Директива 2014/40<sup>56</sup> от гледна точка на член 11 от Хартата и на принципа на пропорционалност.

<sup>55</sup> Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО (ОВ L 127, 29.04.2014 г.) (т.нар. Директива за тютюневите изделия).

<sup>56</sup> Член 13, параграф 1:

„1. Етиктирането на потребителската опаковка и на всяка външна опаковка, както и самото тютюнево изделие не включват никакви елементи или отличителни обозначения, които:

а) рекламират тютюневото изделие или насърчават неговата употреба, като създават погрешно впечатление относно характеристиките му, здравните последици, опасностите, които представлява, или емисиите му; етикетите не включват информация за съдържанието на никотин, катран или въглероден оксид в тютюневото изделие;

б) внушават, че дадено тютюнево изделие е по-малко вредно от други или че то има за цел да намали последиците от някои вредни компоненти на дима, или че подобрява жизнеността и енергичността, че има лечебни, подмладяващи, природни или органични свойства или носи други ползи за здравето или начина на живот;

в) се отнасят до вкус, мирис, всякакви овкусители или други добавки или тяхната липса;

За да отговори на въпроса, Съдът пристъпва към анализ на твърдяното ограничение на свободата за изразяване на мнение и на информация, защитена с член 11 от Хартата. В началото, като припомня, че тази свобода има същия смисъл и същия обхват като свободата, защитена с член 10 ЕКПЧ, която – видно от практиката на ЕСПЧ – се прилага включително към разпространяването от предприемач на информация с търговски характер, по-конкретно под формата на рекламни съобщения, Съдът приема, че свободата за изразяване на мнение и на информация по член 11 от Хартата обхваща използването от предприемач на обозначения върху опаковките и етикетите на тютюневите изделия като посочените в член 13, параграф 1 от Директива 2014/40<sup>57</sup> (точка 148).

След като отбелязва, че забраната за включване на посочените в член 13, параграф 1 от директивата елементи и отличителни обозначения върху етикетите на потребителските опаковки върху външните опаковки и върху самите тютюневи изделия представлява намеса в свободата на предприемача на изразяване на мнение и на информация, т.е. ограничение на права, защитени от член 11 от Хартата, Съдът пристъпва към преценка на законосъобразността на тази намеса в светлината на член 52, параграф 1 от Хартата, като анализира отделните предпоставки, предвидени в тази разпоредба, и достига до следните изводи:

- Констатираната намеса трябва да се смята за *предвидена в закон*, доколкото произтича от разпоредба, приета от законодателя на Съюза. (точка 150).
- Член 13, параграф 1 от директивата *не засяга основното съдържание на свободата на предприемача на изразяване на мнение и на информация*, доколкото тази разпоредба изобщо не забранява съобщаването на всякаква информация за изделието, а просто урежда етиктирането на тези изделия в ясно определена сфера, като забранява само поставянето на определени елементи и отличителни обозначения (точка 151).
- Констатираната намеса *отговаря на призната от Съюза цел от общ интерес, а именно защитата на здравето*, предвид факта, че забраната по член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 допринася за осъществяването на посочената цел, като препятства рекламирането на тютюневите изделия и насърчаването на употребата им (точка 152).
- При преценката на *пропорционалността* на констатираната намеса следва да се отчете предвиденото в редица текстове на ДФЕС и на Хартата изискване при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза да се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве (точка 153).
- Като отчита обстоятелството, че при преценката на валидността на член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 трябва да се гарантира необходимото съчетаване на изискванията, свързани със защитата на различните основни права и легитимни цели от общ интерес, защитавани от правния ред на Съюза, и да се осигури подходящо равновесие между тях, Съдът приема, че защитата на човешкото здраве в област, характеризираща се с доказаната висока степен на вредност на употребата на тютюневи изделия има по-голямо значение от интересите, защитавани от жалбоподателите в главното производство, свързани със защитата на свободата на информация (точки 155–157). Въз основа на гореизложеното Съдът приема, че

г) наподобяват хранителен или козметичен продукт;

д) внушават, че определено тютюнево изделие има подобрена биоразградимост или други екологични предимства“.

<sup>57</sup> Решение от 17 декември 2015 г., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, точки 64 и 65.

забраната по член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 *не надхвърля границите на необходимото за постигането на търсената цел* (точка 158).

## 6. Конфликт/баланс между защитени права и/или свободи

### *проф. д-р Жасмин Попова*

В редица хипотези е възможно да възникне конфликт между защитени от Хартата основни права и/или свободи. Поначало разрешението на този конфликт е в прерогатива на европейския законодател, призван да гарантира баланса между отделните права и свободи. Както вече бе отбелязано, първичното право не дефинира експлицитно съотношението между понятията „основни права“ и „основни свободи“ и както в доктрината, така и в съдебната практика се поддържа становището, че между тях не съществува йерархично отношение и те имат еднакъв йерархичен ранг<sup>58</sup>. При това отношението между основните свободи и основните права се отличава с голяма степен на съгласуваност както по отношение на тяхната структура, така и по съдържанието им, като е възможно същността на гаранциите на основните свободи да бъде формулирана чрез основните права. С оглед на тази съгласуваност би било грешка да се търси принципно конфликтно или йерархично отношение между основните права и основните свободи, което означава, че основните права би могло да бъдат ограничавани от упражняването на основни свободи и обратно.

В хипотезата на ограничение на основна свобода вследствие на упражняването на основно право (или обратно) е необходимо да се търси справедлив баланс между двете. Решаващо значение за гарантиране на нужния разумен баланс има принципът на пропорционалност. При проверката на пропорционалността се предлага схема за проверка на три компонента, при която се осъществява съдебен контрол върху: 1) подходящия характер, 2) необходимостта и 3) съразмерността на въпросната мярка<sup>59</sup>. Така при наличието на конфликт би могло да се приеме, че разумният баланс между основните права и основните свободи е осигурен само ако ограничението на основната свобода с основно право не може да надхвърли това, което е подходящо, необходимо и пропорционално, за да се приложи на практика основното право. Обратно, ограничението на основното право с основна свобода също не може да надхвърли това, което е подходящо, необходимо и пропорционално, за да се приложи на практика основната свобода. Оттук и изводът, че **ограничаването на основна свобода е обосновано, ако следва от упражняването на някое основно право, и е подходящо, необходимо и пропорционално за реализиране на инте-**

<sup>58</sup> Вж. подробно по въпроса заключението на генералния адвокат V. Trstenjak по дело Комисия срещу ФР Германия, C-271/08, EU:C:2010:183, точка 186 и сл.

<sup>59</sup> Вж. заключението на генералния адвокат по дело Agrana Zucker, C-365/08, EU:C:2010:27, точка 58.

**ресите, защитени с това основно право. Аналогично, ограничаването на основно право е обосновано, ако следва от упражняването на някоя основна свобода и е подходящо, необходимо и пропорционално за реализиране на интересите, защитени с тази основна свобода<sup>60</sup>.**

На практика най-често срещаните случаи на колизии са свързани с конкуренцията на основните свободи и социалните права, вътрешния пазар и защитата на личните данни, защитата на интелектуалната собственост и свободата на информация, правото на личен живот и свободата на изразяване на мнение и на информация, спазването на основните права и борбата с организираната престъпност и пр. Разгледаното в глава 5-а решение по дело *Digital Rights* и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, е пример за последната посочена хипотеза.

В подобни хипотези Съдът, тълкувайки относимата правна уредба, прави преценка на противопоставените права и интереси, като търси справедливото равновесие между тях с оглед на конкретната обстановка по казуса. Представените по-долу решения са примери за подхода на Съда относно тълкуването и преценката на гарантирания баланс между различни по характер и функция основни права, уредени в Хартата.

#### **Решение от 13 май 2014 г., *Google Spain* и *Google*, C-131/12, EU:C:2014:317**

##### *Фактичестката обстановка и преюдициалното запитване*

Преюдициалното запитване е отправено от Audiencia Nacional (Върховния съд на Испания) в хода на производство между *Google Spain S. L.* и *Google Inc. (Google)*, от една страна, и *Agencia Española de Protección de Datos* (испанската агенция за защита на личните данни) и физическо лице (г-н *Mario Costeja González*), от друга. Производството се отнася до прилагането на Директивата относно защитата на личните данни (Директива 95/46)<sup>61</sup> към търсачка в интернет, управлявана от *Google* в качеството му на доставчик на услуга. По казуса е безспорно, че определени лични данни, свързани с г-н *González*, публикувани през 1998 г. в два печатни броя на испански вестник, впоследствие продължават да се публикуват в електронен вариант, достъпен в интернет. Г-н *González* счита, че въпросната информация не следва повече да се показва в резултатите от търсенето, предоставяни от търсачката в интернет на *Google*, когато се извършва търсене по неговото собствено име, презиме и фамилия. Запитването се отнася до тълкуването на няколко разпоредби от директивата (член 2, букви б) и г), член 4, параграф 1, букви а) и в), член 12, буква б) и член 14, първа алинея, буква а), както и на член 8 (защита на личните данни) и член 11<sup>62</sup> (право на информация) от Хартата.

<sup>60</sup> Вж. цитираното по-горе заключение на генералния адвокат V. Trstenjak по дело Комисия срещу ФР Германия, C-271/08, точки 192 и 199.

<sup>61</sup> Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 23.11.1995 г., с. 31; специално българско издание: глава 13, том 17, с. 10).

<sup>62</sup> Според член 11, параграф 1 от Хартата „всеки има право на свобода на изразяване-то на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите“.

*Решението на Съда*

Това е първото дело, по което Съдът тълкува директивата по отношение на търсачките в интернет, които предоставят резултати от търсенето, насочващи потребителя към изходната уеб страница – хипотеза, свързана със защитата на личните данни. Основният въпрос, с който е сезиран Съдът, е как следва да се тълкува ролята на доставчиците на услуги за търсене в интернет с оглед на съществуващите правни актове на Съюза относно защитата на личните данни, и по-специално директивата. Целта му е да се постигне разумен и пропорционален баланс между правото на защита на личните данни и легитимните интереси на икономическите оператори и потребителите на интернет. Без съмнение в съвременното информационно общество правото на търсене на публикувана в интернет информация посредством търсачки е един от най-важните начини за упражняване на основно право на информация. Това право безспорно обхваща правото на търсене на информация, свързана с други физически лица, която по принцип е защитена от правото на личен живот.

Изводът, до който стига Съдът след тълкуване на относимата правна уредба, е, че „член 12, буква б)<sup>63</sup> и член 14, първа алинея, буква а) от Директива 95/46<sup>64</sup> трябва да се тълкуват в смисъл, че при преценката на условията за прилагане на тези разпоредби следва по-специално да се провери дали съответното лице има право въпросната информация, отнасяща се до него, да не се свързва повече с името му към настоящия момент посредством списък на резултатите, който се показва след търсене въз основа на неговото име, без обаче констатацията за наличие на такова право да предполага, че включването на въпросната информация в този списък причинява вреда на лицето. Тъй като с оглед на основните си права по членове 7 и 8 от Хартата съответното лице може да поиска въпросната информация да не се предоставя повече на разположение на широката общественост посредством включването ѝ в подобен списък на резултатите, тези права имат по принцип предимство не само пред икономическия интерес на лицето, което управлява интернет търсачката, но и пред интереса на тази общественост да има достъп до посочената информация при търсене, отнасящо се до името на въпросното лице. Такъв не би бил случаят обаче, ако по конкретни причини – като ролята на посоченото лице в обществения живот – е видно, че вмешателството в неговите основни права е обосновано поради приоритетния интерес на посочената общественост да има вследствие на това включване достъп до въпросната информация“ (точка 99 и диспозитив).

<sup>63</sup> Член 12 от директивата, озаглавен „Право на достъп“, предвижда:

„Държавите членки гарантират на всяко физическо лице правото да получи от администратора:

[...]

б) според случая, поправянето, изтриването или блокирането на данните, чиято обработка не е в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, и по-конкретно поради непълнота или неточност на самите данни“.

<sup>64</sup> Член 14, озаглавен „Право на съответното физическо лице на възражение“, гласи:

„Държавите членки предоставят на съответното физическо лице правото:

а) най-малкото в случаите, упоменати в член 7, букви д) и е), на възражение по всяко време, въз основа на неопровержими законови основания, свързани с неговото конкретно положение [срещу обработването на отнасящи се до него] данни, освен ако националното законодателство не е предвидило друго. В случаите, когато възражението е оправдано, обработването, започнато от администратора, не може вече да съдържа посочените данни“.

**Решение от 22 януари 2013 г., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28**

Преюдициалното запитване визира проблема за необходимото съвместяване на изискванията, свързани със защитата на различни основни права, в случая – свободата на стопанска инициатива и правото на собственост, от една страна, и свободата за получаване на информация и медийния плурализъм, от друга. Отправеният въпрос се отнася до съвместимостта на разпоредба (член 15, параграф 6) от Директивата за аудио-визуални медийни услуги<sup>65</sup> с членове 16 и 17 от Хартата. Целта на член 15 от директивата<sup>66</sup> е да се признае право на телевизионните оператори да излъчват кратки новинарски репортажи за събития, които са от значителен обществен интерес и се предават по силата на изключително основание от телевизионен оператор, като за тази цел е предвидено, че телевизионните оператори могат да получат достъп до сигнала на телевизионния оператор, притежаващ изключителните права за излъчване, за да изберат кратките откъси, от които ще бъдат съставени техните репортажи. Параграф 6 от член 15 установява правилото, че когато за упражняването на така предоставеното право на телевизионните оператори е предвидена компенсация, тя не може да надхвърля преките допълнителни разходи за осигуряването на достъп до кратките откъси. Запитването е отправено в рамките на спор между Sky Österreich GmbH и Österreichischer Rundfunk във връз-

<sup>65</sup> Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 г. за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудио-визуални медийни услуги (ОВ L 95, 15.04.2010 г., с. 1, поправка, ОВ L 263, 6.10.2010 г., с. 15).

<sup>66</sup> Член 15 гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че за целите на кратките новинарски репортажи всеки телевизионен оператор, установен в Съюза, има достъп на справедлива, разумна и недискриминационна основа до събития, които са от значителен обществен интерес и се предават по силата на изключително основание от телевизионен оператор под тяхна юрисдикция.

2. Съответно, ако друг оператор, установен в същата държава членка като искащия достъп оператор, е придобил изключителни права върху събитието от значителен обществен интерес, достъп се иска от въпросния оператор.

3. Държавите членки гарантират сигурността на такъв достъп, като позволяват на телевизионните оператори свободно да избират кратки откъси от сигнала на излъчващия оператор, като същите са най-малко задължени да посочат източника си, освен ако това е невъзможно по практически причини.

4. Като алтернатива на параграф 3 държавите членки може да въведат равностойна система за достъп на справедлива, приемлива и недискриминационна основа с други средства.

5. Кратки откъси се използват единствено за общи новинарски предавания и може да бъдат използвани в аудио-визуални медийни услуги по заявка само ако същото предаване се предлага на запис от същия доставчик на медийни услуги.

6. Без да се засягат параграфи 1–5 по-горе, държавите членки гарантират, в съответствие с техните правни системи и практики, че са определени редът и условията относно осигуряването на такива кратки откъси, и по-специално по отношение на всякакви споразумения за компенсация, максималната продължителност на кратките откъси и времевите ограничения относно излъчването им. Когато се предвижда компенсация, тя не надхвърля преките допълнителни разходи за осигуряването на достъп“.

ка с финансовите условия, при които последното има право да получи достъп до сателитния сигнал за изготвяне на кратки новинарски репортажи.

Според Съда (който следва разсъжденията на генералния адвокат в точки 35 и 37 от заключителния му<sup>67</sup>) от текста на член 15 от директивата следва, че носителят на изключителни права за телевизионно излъчване не може свободно да избира телевизионните оператори, с които той сключва договор за предоставяне на правото за изготвяне на кратки новинарски репортажи. Също така Съдът приема, че с оглед на параграф 6 от член 15 носителят на изключителни права за телевизионно излъчване не може свободно да взема решение за цената, на която той да осигури достъп до сигнала за целите на изготвянето на кратки новинарски репортажи. В частност разглежданата разпоредба не допуска този носител да поиска от телевизионните оператори, които изготвят кратки новинарски репортажи, да участват в разходите за закупуване на изключителните права за телевизионно излъчване. При това положение Съдът констатира, че нормата, предмет на преюдициалното запитване, съставлява намеса в свободата на стопанската инициатива на носителите на изключителни права за телевизионно излъчване. За да прецени характера на тази намеса и пропорционалността на установения от законодателя баланс между, от една страна – свободата на стопанската инициатива, и от друга – основната свобода на гражданите на Съюза да получават информация, както и свободата и плурализъмът на медиите, Съдът излага следните съображения:

60. Когато се разглеждат няколко основни права и свободи, закриляни от правния ред на Съюза, преценката за евентуално непропорционалния характер на конкретна разпоредба от правото на Съюза трябва да се извършва при спазване на необходимото съчетаване на изискванията, свързани със защитата на тези различни права и свободи, и на справедливо равновесие между тях (вж. в този смисъл решение от 29 януари 2008 г. по дело *Promusicae*, C-275/06, Сборник, с. I-271, точки 65 и 66, както и решение по дело *Deutsches Weintor*, посочено по-горе, точка 47).

61. Въвеждайки определени изисквания, свързани с използването на откъси от сигнала, законодателят на Съюза се е погрижил мащабите на намесата в свободата на стопанската инициатива, както и евентуалната икономическа полза, която телевизионните оператори могат да извлекат от изготвянето на кратък новинарски репортаж, да бъдат ясно регламентирани.

64. Член 15 от Директива 2010/13 обаче не изключва възможността носителите на изключителните права за телевизионно излъчване, както бе установено в точка 49 от настоящото решение, да извличат финансова полза от своите права. Нещо повече, при договарянето във връзка със закупуването на разглежданите права на практика може да бъде отчетено отсъствието на възможност за рефинансиране посредством компенсация, както и евентуално намаляване на търговската стойност на тези изключителни права за телевизионно излъчване, и това да се отрази върху цената, заплащана за тяхното закупуване.

65. В замяна на това, що се отнася до правата и интересите, които член 15 от Директива 2010/13 си поставя за цел да закриля, следва да се припомни, че търговията с изключителни права върху събития от значителен обществен интерес се разраства, както беше посочено в точка 51 от настоящото съдебно решение, и е в състояние да ограничи в голяма степен достъпа на обществеността до информацията относно тези събития.

66. Като се имат предвид, от една страна, значението, което имат защитата на основната свобода да се получава информация, както и свободата и плурализъмът на

<sup>67</sup> EU:C:2012:341.

медиите, гарантирани от член 11 от Хартата, и от друга страна, закрилата на свободата на стопанската инициатива, предоставяна от член 16 от последната, законодателят на Съюза е имал основание да приеме норми като предвидените в член 15 от Директива 2010/13, съдържащи ограничения за свободата на стопанската инициатива, давайки същевременно предимство, с оглед на необходимия баланс между съответните права и интереси, на достъпа на обществеността до информация спрямо свободата на договаряне.

67. При тези условия законодателят на Съюза е могъл основателно да наложи ограниченията на свободата на стопанската инициатива, които съдържа член 15, параграф 6 от Директива 2010/13, на носителите на изключителни права за телевизионно излъчване и да приеме, че неудобствата, произтичащи от тази разпоредба, не са непропорционални от гледна точка на целите, преследвани от нея, и че те са в състояние да установяват справедливо равновесие между различните разглеждани в конкретния случай основни права и свободи.

## **7. Хоризонтален директен ефект на разпоредбите на Хартата**

*проф. д-р Жасмин Попова*

В контекста на нестихващата дългогодишна академична дискусия и противоречивата съдебна практика по въпроса за хоризонталния директен ефект на различните норми на правната система на Съюза проблемът за хоризонталния директен ефект на разпоредбите на Хартата не прави изключение. С предоставянето на статут на първично право на Хартата закономерно както пред Съда на ЕС, така и пред националните юрисдикции на държавите членки се поставя въпросът за действието на основните права в отношенията между частноправни субекти. Изключвайки от кръга на адресатите на Хартата частноправните субекти и ограничавайки нейното приложно поле до държавите членки единствено в хипотезата, в която те прилагат правото на ЕС, член 51 от Хартата като че ли по дефиниция не допуска нейния хоризонтален директен ефект. Това крайно схващане съществува и се поддържа в теорията, но както повечето анализатори, така и съдебната практика възприемат по-нюансиран подход и считат, че въпросът за директния ефект на основните права в частноправните отношения следва да се бъде решен по тълкувателен път и по принцип казуистично<sup>68</sup>, като се има предвид, че хоризонталното действие на основните права се проявява по различен начин според конкретното основно право или групи права. Така съществуват права, които поради самата си структура не са адресирани към частноправните субекти, а има и такива, за които е очевидно, че са относими към частноправните отношения. В този

<sup>68</sup> Вж. общото изложение на генералния адвокат Trstenjak в заключението от 8 септември 2011 г. по дело Dominguez, C-282/10, EU:C:2011:559, както и Seifert, A. L'effet horizontal des droits fondamentaux. Quelques réflexions de droit européen et de droit comparé – Revue trimestrielle de droit européen, Dalloz, 2013; De Mol, M. Küçükdeveci: Mangold Revisited – Horizontal Direct Effect of a General Principle of EU Law. – European Constitutional Law Review, 2010, n° 6, p. 302 и др.

контекст установената съдебна практика приема, че разпоредбите относно свободното движение на работници, свободата на услуги и установяване може да имат хоризонтален директен ефект. Тези основни свободи се схващат като „основни права“, защитени от Хартата, които имат директен ефект<sup>69</sup>. Също така като цяло практиката на Съда на ЕС не изключва пряката приложимост в отношенията между частноправни субекти на основните права под формата на „общи принципи“ на правото. Пример в това отношение е вече многократно цитираното решение по дело *Kücükdeveci* (C-555/07), в което Съдът прилага за първи път в трудовоправни отношения между частноправни субекти забраната за дискриминация, основана на възраст, чийто статут на общ принцип на правото на Съюза е признат за първи път в не по-малко коментираното решение по делото *Mangold* (C-144/04).

Обратно, що се отнася до разпоредби, които съдържат единствено „принципи“ и са задължителни преди всичко за законодателя при транспонирането им, Съдът приема, че те не са годни да породят хоризонтално директно действие<sup>70</sup>.

Факт е, че националните юрисдикции доста рядко изрично разискват този спорен въпрос. В по-долу посочените примери проличава различният подход на съдилищата на отделни държави членки при третирането му.

#### **Дания – Върховен съд, решение от 6 декември 2016 г. по дело 15/2014**

Казусът визира спор относно дължими обезщетения от работодател при уволнение. Според националното право в случай на уволнение работодателят следва да изплати на засегнатото лице определена сума, която може да съответства на една, две или три месечни заплати, в зависимост от продължителността на трудовото правоотношение. Приложимият закон съдържа разпоредба, според която горното правило не се прилага в случай, когато при прекратяване на трудовото правоотношение лицето ще получи пенсия за навършена възраст от работодателя. Сезирият с жалба първоинстанционен съд обявява горната разпоредба за противоречаща на Директива на Съвета 2000/78 ЕС<sup>71</sup> (Директивата за равно третиране при заетост).

Казусът стига до Върховния съд, който отправя преюдициално запитване, което не се отнася до Хартата, а до прилагането на директивата и на общия принцип на правото на ЕС за забрана на дискриминация на основата на възраст. Съдът на ЕС приема, че директивата е конкретен израз на общ принцип на правото на ЕС и трябва да бъде тълкувана като недопускаща подобна национална разпоредба даже и в спор между частноправни субекти. Върховният съд на Дания не възразява от-

<sup>69</sup> Така по отношение на правото на колективни действия (член 28 от Хартата) вж. решение от 11 декември 2007 г., *The International Transport Workers Federation and the Finnish Seamen's Union*, C-438/05, EU:C:2007:772, по същия начин вж. решение от 24 януари 2012 г., C-282/10, *Dominguez*, EU:C:2012:33, относно правото на платен годишен отпуск, решение от 22 ноември 2005 г., *Mangold*, C-144/04, EU:C:2005:709, относно забраната на дискриминация на основата на възраст и пр.

<sup>70</sup> Вж. цитираните решения в глава 4-та на част пета – „Права и принципи“.

<sup>71</sup> Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 г. за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2.12.2000 г., с. 16; специално българско издание, глава 5, том 6, с. 7).

носно компетентността на Съда на ЕС да тълкува правото на ЕС, но разглежда спорния въпрос за тълкуването на националното право. В решението си Върховният съд отбелязва, че въпросната национална разпоредба не би могло да бъде тълкувана *contra legem* в съответствие с директивата. По отношение на общия принцип на правото на ЕС осем от деветимата върховни съдии считат, че присъединителният договор на Дания не съдържа никаква разпоредба, която да позволи неписан общ принцип да има предимство над национален закон, когато той се прилага между частни лица. В този контекст Върховният съд отбелязва, че Хартата не разширява компетентността на ЕС и че ратификацията на Лисабонския договор от страна на Дания не включва никакви правни задължения за частните лица. Оттук и изводът, че принципите, изведени или установени на базата на член 6, параграф 3 ДЕС, не са пряко приложими в Дания в съответствие с Акта за присъединяване. По същия начин разпоредбите на Хартата, включително член 21 относно забраната за дискриминация, нямат директно приложение. Съдията с особено мнение по казуса се позовава на съдебната практика по делото Mangold от 2005 г. относно хоризонталния директен ефект на общия принцип за забрана на дискриминация на основание възраст, която е била известна доста време преди Дания да ратифицира Договора от Лисабон.

**Обединено кралство – Court of Appeal (Civil Division), решение от 5 февруари 2015 г. по дело A2/2013/3062, жалби на Benkharbouche v. Embassy of the Republic of Sudan и Jenah v. Libya**

По това дело британският съд приема, че член 47 от Хартата (право на ефективна правна защита и справедлив съдебен процес) може да има директен хоризонтален ефект в националната система.

По казуса двама служители в посолствата на Судан и Либия в Обединеното кралство, след отхвърляне на техни жалби от компетентния съд по трудовоправни въпроси през 2013 г. на основание, че те – според съда – се считат за „членове на мисия“ по смисъла на Закона за държавния имунитет, сезират апелативната инстанция. Въпросът, по който последната трябва да се произнесе, е дали процесуалното ограничение, наложено със Закона за държавния имунитет от 1978 г., е съвместимо с член 47 от Хартата.

По делото няма спор, че жалбите попадат в обхвата на правото на ЕС – в частност – Working Time Regulations (националният закон, транспониращ Директива 93/10/ЕС на Съвета за работното време) и Директивата за равенство на расите<sup>72</sup>. На първо място, националната юрисдикция следва да се произнесе по директния ефект на член 47, на който жалбоподателите се позовават, независимо че Либия не е държава членка. В казуса Либия се разглежда като частноправен субект. Освен това съдът следва да реши дали има право да не приложи съответната норма от Закона за държавния имунитет.

За да отговори на горните въпроси, британският съд се позовава на практиката на Съда на ЕС и в частност на решението по делото AMS (C-176/12), в което Съдът на ЕС отхвърля директния хоризонтален ефект на член 27 от Хартата (право на информиране и консултиране). Националната юрисдикция приема, че за разлика от член 27, член 47 от Хартата е израз на общ принцип на правото, чието прилагане не зависи от определянето му в националното право и който има директен хоризонтален ефект. Тази позиция на съда му позволява да остави без приложение

<sup>72</sup> Директива 2000/43/ЕО на Съвета от 29 юни 2000 г. относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, 19.07.2000 г., с. 22; специално българско издание, глава 20, с. 19).

разпоредбите от Закона за държавния имунитет и да даде възможност на жалбоподателите да продължат процедурата на обжалване по същество с оглед на спазването на визираните директиви.

## 8. Степен на закрила

*проф. д-р Евгени Танчев*

### 8.1. Генезис на понятието „степен(и) на закрила“

Проблемът за степента на закрила на основните права възниква значително по-късно от юридическата институционализация на правата в националните правни системи. Това не е случайно, защото понятието предполага множественост на правните системи, в които въпреки единството на демократичните ценности, принципи и норми, върху които те се основават, може да бъдат установени различни стандарти в защитата на основните права.

За представителите на правния позитивизъм понятието „степен на правна закрила на правата“ възниква от датата на създаване на член 53 ЕКПЧ и член 53 от Хартата за основните права на Европейския съюз. Ръководени от благородното намерение да спестят обяснението за произхода на правните явления и за да не обременяват практикуващите юристи с абстрактни разсъждения, те игнорират причинно-следствените връзки и лишават правните понятия от социалния контекст, извън който екзегетиката загубва смисъла и действителното предназначение на правните категории. Като схематизират генезиса на степента на закрила на основните права, свеждайки го до волята на законодателя, представителите на правния позитивизъм предполагат, че създават добър инструментариум за практикуващите юристи и за съдиите, които съгласно континенталната правна фамилия следва да се придържат към замисъла на законодателя.

Многовековната история на правата на човека протича като признаване, деклариране и гарантиране на основните права. В институционален план това предполага юридическо признаване и закрепване в източници на правото и преди всичко в националните конституции на основните права на човека и гражданина. Наред с това се създават, изграждат и функционират независими съдебни органи, натоварени с осигуряването на основните права в рамките на всяка отделно взета правна система. Вътрешното единство в рамките на всяка система се гарантира чрез спазването и еднаквото прилагане на актовете за правата на човека от всички правни субекти, а в случай на нарушаването им – от създадените в системата съдебни органи. Справедливостта се гарантира чрез въвеждане на единни правила и спазване на единни стандарти при защитата на основните права.

Както във всяка правова държава, така и в България всички съдебни органи са призвани да гарантират основните права на човека и гражданина в съответствие с върховенството на Конституцията, законите и останалите актове на националното право. Първоначално основните права се призна-

ват, декларират и гарантират от Търновската конституция, а понастоящем – от действащата Конституция на Република България от 1991 г. на ниво на национална държава. Създателите и на двата основни закона са се постарали да отразят сравнителноправните и международните демократични стандарти в конституционализма, а в някои отношения дори да ги надхвърлят. Въпреки стремежа на компаративистите да хармонизират конституциите и правните системи в сравнителноправен план, между стандартите за закрила на основните права съществуват редица особености, които отразяват националните конституционни и правни традиции. В рамките на националните държави, основани върху демократични ценности, принципи и норми, които отразяват общото европейско конституционно наследство, се установяват демократични институции, процедури и стандарти за защита на основните права на човека и гражданина, но те не са напълно идентични и не съвпадат помежду си. Все пак стандартите за защита на основните права се прилагат независимо един от друг на територията на съответната национална държава в рамките на установената от нея система за защита на правата. В този случай не може да има няколко национални стандарта. Националните стандарти на различните държави са предмет на изучаване на сравнителното право при изследване на защитата на основните права.

След края на Втората световна война протича процес на утвърждаване на примата на международното право и възникване на нова автономна наднационална правна система в лицето на правото на Европейските общности, а след договора от Маастрихт от 1991 г. – правото на Европейския съюз (ПЕС). Установяването на международна закрила на правата на човека в Европа върви по няколко направления. Преди всичко хронологически правата са закрепени в ЕКПЧ и съставляват основен компонент на международната защита на правата на човека в рамките на Съвета на Европа. Значително по-късно в рамките на ЕС след Лисабонския договор Хартата за основните права на Европейския съюз придобива задължителна сила. Съдът на Европейския съюз се превръща от икономически съд, който прилага ПЕС и поддържа единството на ПЕС, в съд, който защитава правата и по този начин се превръща в съд на гражданите.

И след присъединяването на Република България към Европейския съюз националните съдилища продължават да бъдат носители на съдебната власт в страната съгласно конституционния принцип за разделение на властите. Те са органи на правораздаване преди всичко на националните държави, призвани да осигурят върховенството на вътрешното позитивно право. Заедно с това те изпълняват също така функции и на институции, които участват в системата на ПЕС, включително и при защитата на основните права на човека съгласно ЕКПЧ, и на Хартата за основните права на Европейския съюз.

Съществена особеност на съдебната защита в ЕС е, че при действието на правния плурализъм и многостепенния конституционализъм прилагането на наднационалното ПЕС и на европейското международно право в

лицето на ЕКПЧ се осъществява на първо място от националните съдилища на държавите членки.

В съответствие с разпоредбата на член 5, алинея 4 от Конституцията на Република България от 1991 г., която провъзгласява примата на международното право, прилагането на общностното право и правото на ЕКПЧ са част от конституционния принцип за върховенство на правото<sup>73</sup>, който следва да се прилага от българските съдилища. В този смисъл, наред с традиционното си и основно предназначение като инстанция в българската съдебна система, която прилага вътрешното право, националните съдилища придобиват нови функции, произтичащи от взаимодействието на българското право с правото на Европейския съюз и с ЕКПЧ и съответно със Съда на ЕС и Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Това е така и поради обстоятелството, че за разлика от федерациите ЕС не създава цялостна автономна система от съдилища с няколко инстанции, а общностното право още от самото начало има пряко, непосредствено и незабавно наднационално действие на територията на държавите членки – първоначално на Европейските общности, а след това и на ЕС. Прилагането на правото на ЕС се възлага на националните съдилища на държавите членки на ЕС, които имат качеството на съдилища на ЕС.

В този смисъл в европейското правно пространство е установена тристепенна система за защита на основните права на човека. Така през втората половина на XX век и понастоящем в това пространство съществуват и взаимодействат няколко правопорядъка, като основните права се признават, провъзгласяват и гарантират по отношение на едни и същи правни субекти. Синтезирано развитието на човешките права може да бъде представено с няколко често използвани в литературата метафори. Съжителството на различни правни системи, юридически актове, които закрепват основните права, съдилища и правни процедури, призвани да ги гарантират, безспорно съдейства за създаване на по-голяма сигурност и по-добра защита на човешките права. Многостепенната защита на основните права поставя на дневен ред и проблема за предотвратяване или разрешаване на конфликтите в условията на конституционния и правния плурализъм. Заедно с това многостепенната защита на идентични основни права не изключва, а предполага различия като естествен резултат от не-

---

<sup>73</sup> Българската Конституция провъзгласява принципа на правовата държава, създаден от немската правна доктрина и възприет в страните, принадлежащи към континенталната правна фамилия. Въпреки различията в генезиса, развитието и обхвата на принципа за върховенство на правото, възникнал в англосаксонската система на общото право (*common law*), той се налага като еквивалент на правовата държава. В контекста на правния плурализъм и многостепенния конституционализъм употребата на върховенството на правото следва да бъде предпочетена най-малко поради две съображения. От една страна, правните системи на ЕС и на ЕКПЧ не са свързани и не произтичат от държава, а от друга, поради активната роля на съдиите в тълкуването и развитието на ПЕС и Европейската конвенция.

зависимото и самостоятелното съществуване на отделните правни системи. На настоящия етап тези различия не би могло да се елиминират чрез унифициране на процедурите за защита на правата, нито да се преодолеят чрез изграждане на стройна йерархична система за преодоляване и отстраняване на противоречията, по подобие на съществуващата в правната система на националната държава<sup>74</sup>.

Защитата на основните права в Европа се осъществява чрез съществуващите и симултанно действащите няколко паралелно съществуващи и функциониращи правни системи. Именно **появата на множество паралелни правни системи за защита на основните права е главната предпоставка, която обуславя необходимостта от създаването на категорията „степени на правна закрила на основните права“ и закрепването ѝ в член 53 на Хартата за основните права на ЕС и ЕКПЧ**<sup>75</sup>.

Сложната архитектура на европейското правно пространство и различните пътища за защита на правата се предопределят от редица особености на паралелно съществуващите правни системи и спецификата на взаимодействието между тях в сферата на правата на човека. Преди всичко, те са твърде различни от гледна точка на обхвата на регулираните правни институти, както и по отношение на пределите на действие и държавите, които следва да осигурят прилагането им, в това число вътрешноправното, международноправното и наднационалното действие на актовете, юрисдикциите и съдилищата за защита на правата на човека.

Във всяка от правните системи спецификата на признаване, юридическото деклариране и съдебното гарантиране на правата, включително и чрез съд, формира стандарта на защита на правата.

Степента на закрила при защитата на основните права се образува от съотношението между стандартите на защита в рамките на различните правни системи. Предназначението на наслагването на международното и общностното към националното ниво в многостепенното регулиране на защитата на основните права е да се повишат възможностите за закрила на основните права.

Именно поради това, а също така и за отстраняване на възможни про-

---

<sup>74</sup> Все пак различията може до голяма степен да се изгладят чрез взаимното доверие между различните съдебни системи, взаимното зачитане на техните решения по сходни спорове, а също така и чрез използването на сравнителноправния метод – вж. **Lenaerts, K.** *La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust.* – *Common Market Law Review*, 2017, Vol. 54, 805–840; **Lenaerts, K., K. Gutman.** *The Comparative Law Method and the Court of Justice of the European Union: Interlocking Legal Orders Revisited.* – In: **Andenas, M., D. Fairgrieve** (ed.). *Courts and Comparative Law.* Oxford: Oxford University Press, 2015, 141–176.

<sup>75</sup> **Kokott, J., C. Sobota.** *Protection of Fundamental Rights in the European Union. On the Relationship between EU Fundamental Rights, the European Convention and National Standards of Protection.* – *Yearbook of European Law*, 2015, Vol. 34, No. 1, 60–73.

тиворечия в закрилата на правата от различните правни системи се създават член 53 на ЕКПЧ и член 53 на Хартата за основните права на ЕС.

Специално внимание следва да се отдели и на различните правопорядъци, в които протича защитата на основните права.

В този смисъл в зависимост от обекта и предмета на регулиране правните системи на националните държави включват всички правни отрасли, пълния набор от сфери, обекти и субекти на регулиране, обхванати от правотворчеството на национално ниво. В голяма степен подобен е и кръгът на регулиране в правната система на ПЕС, като от всички сфери на регулиране са изключени запазените за националните държави, а в редица сфери действат принципите на субсидиарност и пропорционалност. От гледна точка на обхвата си тези две системи са универсални и наред с останалите сфери на регулиране включват и защитата на пълния набор основни права на човека и гражданина, признати, провъзгласени и гарантирани в националните конституции, в Учредителните договори на ЕС и преди всичко в Хартата за основните права.

В същото време предметът на регулиране на създадената от ЕКПЧ правна система обхваща предвидените от Конвенцията основни права, протоколите към нея и юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека. В този смисъл като регионален инструмент на международното право спазването на ЕКПЧ е задължително за присъединилите се и имплементирали чрез монистични или дуалистични методи страни – членки на Съвета на Европа, приели юрисдикцията на Съда в Страсбург. По своя предмет на регулиране ЕКПЧ и създаденият с нея от Съвета на Европа Европейски съд по правата на човека имат значението на трета правна система единствено когато се третират правните системи за защита на правата на човека. Извън това, поради специализирания предмет на регулиране, поради характера на регионален международноправен акт, ЕКПЧ не може да се разглежда като относително завършена универсална правна система от гледна точка на предмета на регулиране<sup>76</sup>. Ето защо най-точно би било да се поддържа, че в европейското правно пространство е налице паралелно действие на две универсални правни системи на национално и на ниво ЕС, всяка от които включва и система за защита на основните права. Заедно с тях функционира и системата на ЕКПЧ, която представлява относително завършена специализирана правна система със специализирано правораздаване по отношение на защитата на правата по Конвенцията. В този смисъл би могло, макар и образно, да се твърди, че в европейското правно пространство по отношение на държавите членки

---

<sup>76</sup> В този смисъл вж. и Вилалон, който обобщава, че всъщност може да се говори за две правни системи в европейското правно пространство – първата група на националните държави, от една страна, и супранационалната правна система на ЕС, от друга. Вж. **Cameron, I.** *Competing Rights?* – In: **de Vries, S., U. Bernitz, S. Weatherill** (eds.). *The Protection of Fundamental Rights in the EU After Lisbon*. London: Hart Publishing, 2013, 181–206.

на ЕС действат две и половина правни системи, доколкото националните правни системи и ПЕС се характеризират с всеобхватност на предмета на регулиране, докато ЕКПЧ създава специализирана правна цялостна система за международноправна защита на основните права в Европа. На пръв поглед разсъжденията за броя, характера и обхвата на правните системи, които съставляват множествения характер на защитата на основните права, нямат отношение към практическите проблеми, които стоят пред националните, включително и българските съдилища. В действителност определянето на степента на закрила, на правилата и изключенията от правилата при определяне на съдържанието на основните права е обусловено от принадлежността към националните конституции или Хартата (като част от правната система на ЕС) като универсални от гледна точка на обхват на регулиране системи, от една страна, и към ЕКПЧ, като трета специализирана правна система за защита на основните права в Европа. Степента на закрила според член 53 ЕКПЧ следва единствено зависимостта между основните права в Конвенцията и в националните правни системи. В същото време степента на закрила на основните права според Хартата е необходим минимум, който държавите членки на ЕС биха могли да надхвърлят и по този начин да приложат националния си стандарт на защита. При конкуренция със стандарта за закрила по член 53 ЕКПЧ националният стандарт, който го надхвърля, е за предпочитане. Подобна възможност по член 53 от Хартата е поставена под условието да не се нарушават основните принципи на правото на ЕС; прилагането на по-високия стандарт на това право при защитата на основните права следва да се извършва при зачитане на конституционната идентичност на страните – членки на ЕС.

Следователно поради особеното място на Хартата<sup>77</sup> и на основните права в националните конституции установеното идентично правило на член 53 от Хартата следва да не нарушава основните принципи на правото на ЕС и националната конституционна идентичност<sup>78</sup>. В този смисъл степента на закрила на основните права, определена от стандартите на правото на ЕС и на ЕКПЧ, въпреки съпадението в номерацията на правните разпоредби на Хартата и Конвенцията, не е идентична. Ето защо не само поради различието в приложното поле и характера на защитата като национална, международна или супранационална следва да се говори

---

<sup>77</sup> За особеното място на Хартата вж. **Lenaerts, K., J. A. Gutiérrez-Fons**. The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice. – In: **S. Peers, S., T. Hervey, J. Kenner, A. Ward** (eds.). The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary. London: Hart Publishing, 2014, 1559–1594.

<sup>78</sup> **Rodin, S.** National Identity and Market Freedoms After the Treaty of Lisbon. – In: **Arnold, R.** Limitations of National Sovereignty through the European Integration. Springer, 2016, 52–83; **Claes, M.** National Identity: Trump Card or Up for Negotiation. – In: **Arnaiz, A. S., C. A. Lhivna** (eds.). National Constitutional Identity and European Integration.

**за степени на закрила, а не за единна степен**, стандарт за закрила на основните права, въпреки идентичните формулировки на член 53 в Хартата и Конвенцията.

Различните процедури, юрисдикции и съдилища, сезирани за защита на основните права, често се представят в литературата като триъгълник, който не следва да се превръща в Бермудски триъгълник на защитата на правата на човека.

Националните съдилища, в т.ч. и конституционните съдилища, представляват един от трите ъгли на конфигурацията за многостепенна защита на основните права.

Вторият ъгъл на фигурата се образува от Европейския съд по правата на човека, създаден като регионална международна юрисдикция за прилагане на ЕКПЧ и защитата на предвидените в Конвенцията права на територията на страните – членки на Съвета на Европа, присъединили се към Конвенцията и възприели юрисдикцията на Съда в Страсбург.

Съдът на ЕС, като една от институциите на Съюза, съставен от две инстанции, съставлява третият от ъглите на триъгълника за защита на основните права в Европа. Това са Общият съд – като първа инстанция<sup>79</sup>, под чиято юрисдикция преминаха делата, подсъдни на бившия Съд на публичната служба, и Съдът на ЕС.

Системата на националната, международната и общностната защита на правата е интрайерархична, но не и интерйерархична. Единството и на трите правни системи за защита на основните права създава една многосъставна, не хетерархична, но не и вътрешно йерархична и единна правна система в същата степен, в каквата са съставните ѝ части за защита на правата на национално, международно и общностно ниво<sup>80</sup>.

Съгласуваността между различните съставни части на защитата на основните права се постига чрез споделените общи принципи и ценности на европейското конституционно наследство. Наред с това се създават категории и механизми, които осигуряват функционални зависимости за хармонично взаимодействие на елементите на различните системи като заместител на завършените йерархични връзки. Именно такава е предназначението на категорията „степен на закрила на правата“, която построява отношенията между стандартите за защита на правата.

Въпреки че не е в състояние да създаде строга йерархична зависимост, степента на закрила създава преобладаващото правило, към което трябва да се стремят правовата държава и общността на правовите държави, обединени в ЕС и в Съвета на Европа.

Така чрез въвеждането на формулата за степента на закрила на основните права в разпоредбите на член 53 ЕКПЧ и член 53 от Хартата за ос-

<sup>79</sup> Преди Договора от Лисабон – Първоинстанционен съд.

<sup>80</sup> **Vosskuhle, A.** Pyramid or Mobile? – Human Rights Protection by the European Constitutional Courts. – In: Dialogue between judges 2014, European Court of Human Rights, Council of Europe, 2014, 36–40.

новните права на ЕС се предотвратява превръщането на триъгълната конфигурация за защита на основните права в европейското правно пространство в често използваната в научната литература алегория за Бермудския триъгълник, в който правата изчезват<sup>81</sup>.

## 8.2. Основополагащи разпоредби и дефиниции

### 8.2.1. Понятието „степен(и) на закрила“

Понятието „степен на закрила“ най-пряко може да бъде свързано с член 53 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който носи същото заглавие, но както ще видим по-долу, следва да се вземат предвид и някои други разпоредби на Хартата, като член 52, параграф 3 относно отношенията между ЕКПЧ и Хартата и член 52, параграф 4 относно взаимодействието с националните конституционни традиции.

#### Член 52 от Хартата гласи:

„Обхват и тълкуване на правата и принципите

1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения може да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.
2. Признатите от настоящата Харта права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници.
3. Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита.
4. Доколкото настоящата Харта признава основни права, които произтичат от общите за държавите членки конституционни традиции, тези права трябва да бъдат тълкувани в хармония с тези традиции.
5. Разпоредбите на настоящата Харта, които съдържат принципи, може да бъдат прилагани чрез законодателни и изпълнителни актове, приети от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и чрез актове на държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза при упражняване на съответните им компетенции. Позоваването на тези принципи пред съд е допустимо само за тълкуване и проверка на законността на такива актове.
6. Националните законодателства и практики трябва да бъдат взети предвид в цялата цялост, както е посочено в настоящата Харта.
7. Разясненията, изготвени за да направляват тълкуването на настоящата Харта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите членки“.

<sup>81</sup> Hirsch, G. Schutz der Grundrechte im „Bermuda-Dreieck“ zwischen Karlsruhe, Strassburg und Luxemburg, EUR. – Beiheft LI, 2006, 7–18, 16–18; Arnold, R., J. I. Martínez-Estay (eds.). Rule of Law, Human Rights and Judicial Control. Springer, 2017, 195–196.

**Член 53 от Хартата гласи:**

„Степен на закрила

Никоя разпоредба на настоящата Харта не трябва да се тълкува като ограничаваща или накръняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните конвенции, по които Съюзът или всички държави членки са страни, и по-специално от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, както и от конституциите на държавите членки“.

Това понятие означава взаимодействие между стандартите за закрила на основните права, установени от конституциите на държавите членки, Хартата и ЕКПЧ. Безспорно е, че държавите членки трябва да спазват стандартите за основните права, определени в Хартата и в ЕКПЧ. Ключовите въпроси, които се поставят пред Съда на Европейския съюз, често се отнасят до степента на закрила, установена от Хартата в сравнение с ЕКПЧ, и степента, в която може да бъде позволено на национално основно право да надвиши или надхвърли стандартите, определени от правото на ЕС, т.е. в Хартата. Всъщност може да се открие една известна „загриженост“ в съдебната практика по отношение на степента на закрила, свързана с въпросите, поставени от националните юрисдикции относно това дали дадена мярка на ЕС, тълкувана в светлината на някои основни права, залегнали в Хартата, предоставя по-широко ниво на закрила от установеното в ЕКПЧ.

Например в контекста на Общата европейска система за убежище: съединени дела C-411/10 и C-493/10, N. S. и др. (решение от 21 декември 2011 г., EU:C:2011:865), относно отправено преюдициално запитване от британски и ирландски съдилища за тълкуването на Регламента „Дъблин II“<sup>82</sup>, които по същество искат от Съда разяснение по отношение на това как претоварването на националната система за убежище на дадена държава членка може да се отрази на правната уредба на Съюза при определянето на държавите членки, компетентни за разглеждането на молби за убежище, подадени в рамките на Съюза.

Както е добре известно, ЕСПЧ постанови решение по делото M. S. S. срещу Белгия и Гърция (2011 г.), в което прехвърлянето на бежанец от Белгия в Гърция се определя като нарушение от страна на Белгия на член 3 и на член 13 във връзка с член 3 ЕКПЧ. Отчитайки това, Съдът на Европейския съюз в решението си посочва, че за да се гарантира спазването от страна на ЕС и неговите държави членки на задълженията им по отношение на закрилата на основните права на лицата, търсеци убежище, държавите членки, включително националните съдилища, могат да не

<sup>82</sup> Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна (ОВ L 50, 25.02.2003 г., с. 1; специално българско издание, глава 19, том 6, с. 56).

прехвърлят тези лица в компетентната държава членка (по смисъла на Регламент № 343/2003), когато не може да не им е известно, че системните недостатъци на процедурата за предоставяне на убежище и на условията за приемане на търсеци убежище лица в тази държава членка съставляват сериозни и потвърдени основания да се смята, че те биха били изложени на реална опасност от нечовешко или унижително отношение по смисъла на член 4 от Хартата.

**Член 3 ЕКПЧ гласи:**

„Забрана на изтезанията

Никой не може да бъде подложен на изтезания или нечовешко или унижително отношение или наказание“.

**Член 4 от Хартата гласи:**

„Забрана на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение или наказание

Никой не може да бъде подложен на изтезания, на нечовешко или унижително отношение или наказание“.

**Член 13 ЕКПЧ гласи:**

„Право на ефективно средство за защита

Всеки, чиито права и свободи, провъзгласени в тази Конвенция, са нарушени, трябва да разполага с ефикасни правни средства за тяхната защита от съответна национална институция дори и нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти“.

По-специално един от въпросите, поставени от британския съд, цели да установи дали степента на закрила, предоставяна на лице, по отношение на което се прилага регламентът, съгласно общите принципи на правото на ЕС, и по-специално правата, посочени в член 1 (човешко достойнство), член 18 (право на убежище) и член 47 (правото на ефективна защита) от Хартата, са по-широки от закрилата, която предоставя член 3 ЕКПЧ. Този въпрос е разгледан от ЕСПЧ в решението си К. Р. С. срещу Обединеното кралство (2008 г.), с което се определя недопустимост на молба, в която се твърди, че членове 3 и 13 ЕКПЧ ще бъдат нарушени, ако жалбоподателят бъде прехвърлен от Обединеното кралство в Гърция. Някои от страните в производството твърдят, че закрилата на основните права, произтичаща от Хартата, е по-широка от тази, предоставяна от ЕКПЧ, поради което тяхното искане е да не се прехвърля жалбоподателят в Гърция. Съдът на ЕС обаче отбелязва, че впоследствие ЕСПЧ е преразгледал позицията си в решението М. S. S. срещу Белгия и Гърция, от което следва, че държава членка би нарушила член 4 от Хартата, ако прехвърли търсецо убежище лице в компетентната държава членка при описаните по-горе обстоятелства.

**Член 1 от Хартата гласи:**

„Човешко достойнство

Човешкото достойнство е ненакърнимо. То трябва да се зачита и защитава“.

**Член 18 от Хартата гласи:**

„Право на убежище

Правото на убежище се гарантира при спазване на правилата на Женевската конвенция от 28 юли 1951 г. и на Протокола от 31 януари 1967 г. за статута на бежанците и в съответствие с Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз (наричани по-нататък „Договорите“).

Освен това в контекста на защитата на данните – решение от 21 декември 2016 г., *Tele2 Sverige* и други, С-203/15 и С-698/15, ЕУ:С:2016:970, с предмет преюдициални запитвания, отправени от шведски и британски юрисдикции относно съвместимостта на националното законодателство в областта на съхранението на данни от електронни съобщения с определени разпоредби на правото на ЕС, разглеждани в светлината на член 7 (защитане на правото на неприкосновеност на личния живот), член 8 (защита на личните данни) и член 11 (свободата на изразяване) на Хартата, в резултат на решение от 8 април 2014 г., *Digital Rights* и др., С-293/12 и С-594/12 (ЕУ:С:2014:238), Съдът е приел, че съответната директива на ЕС<sup>83</sup>, разглеждана в светлината на членове 7, 8, 11 и член 52, параграф 1 от Хартата, не допуска национално законодателство, което с цел борба с тежки престъпления предвижда общо и безразборно запазване на всички данни за трафика и местоположението на всички абонати и регистрирани потребители, свързани с всички средства за електронна комуникация. Тези разпоредби обаче не възпрепятстват дадена държава членка да приеме законодателство, позволяващо целевото запазване на данни за трафика и местонахождението с цел борбата с тежките престъпления, при условие че са изпълнени определени изисквания.

**Член 7 от Хартата гласи:**

„Зачитане на личния и семейния живот

Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения“.

**Член 8 от Хартата гласи:**

„Защита на личните данни

1. Всеки има право на защита на неговите лични данни.
2. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им.
3. Спазването на тези правила подлежи на контрол от независим орган“.

<sup>83</sup> Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 г. относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации) (ОВ L 201, 31.07.2002 г., с. 37; специално българско издание, глава 13, том 36, с. 63).

**Член 11 от Хартата гласи:**

„Свобода на изразяване на мнение и свобода на информация

1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите.
2. Свободата и плурализмът на медиите се зачитат“.

**Член 8 ЕКПЧ гласи:**

„Право на зачитане на личния и семейния живот

1. Всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция.
2. Намесата на държавните власти в ползването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите“.

Вторият въпрос, поставен от британския съд, се отнася до това дали в решението по цитираното дело *Digital Rights* и др. СЕС тълкува член 7 и/или член 8 от Хартата по такъв начин, че да разшири приложното поле, предоставено на член 8 ЕКПЧ от ЕСПЧ. Съдът счита този въпрос за недопустим. Както е изложено в становището на генералния адвокат *Saugmandsgaard Øe*<sup>84</sup>, този въпрос произтича от аргумента, изтъкнат в националното производство, според който съдебната практика на ЕСПЧ не изисква достъпът до данни да подлежи на предварително разрешение от независим орган или че запазването на такива данни и достъпът до тях трябва да се ограничи до сферата на разследване на тежки престъпления. Генералният адвокат също така счита, че въпросът следва да бъде отхвърлен като недопустим. Макар че разсъжденията и подходът на СЕС в *Digital Rights* и др. са от решаващо значение за настоящото дело, обстоятелството, че това решение може да е разширило обхвата на член 7 и/или член 8 от Хартата отвъд този на член 8 ЕКПЧ, само по себе си не е от значение за разрешаването на спора. Въпреки това генералният адвокат анализира въпроса по-подробно, като посочва, че правото на ЕС допуска членове 7 и 8 от Хартата да предоставят по-широка степен на закрила от предвидената в ЕКПЧ.

**8.2.2. Рамкови разпоредби**

Разпоредбата на Хартата, която автоматично може да бъде изведена като основна по разглежданата проблематика, е член 53, озаглавен „Степен на закрила“.

Тази разпоредба е предмет на спор в две знакови дела пред СЕС<sup>85</sup>, вече анализирани в настоящото помагало, C-399/11 (решение от 26 февруари

<sup>84</sup> EU:C:2016:572.

<sup>85</sup> Вж. *Douglas-Scott, S., N. Hatzis*. *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, 2017.

2013 г., Melloni, EU:C:2013:107) и C-617/10 (решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105).

По делото Melloni в определението за отпращане на преюдициално запитване националната юрисдикция, в случая испанският Конституционен съд, поставя въпроса относно възможността държава членка да приложи член 53 от Хартата и респективно да откаже да изпълни издадена от компетентен орган европейска заповед за арест поради това, че се нарушават основни права на лицето, които са провъзгласени от националната Конституция.

Съдът постановява, че не би могло да има друго тълкуване на член 53 от Хартата освен такова, което не позволява на държава членка да обвързва предаването на задочно осъдено лице с условието присъдата да може да бъде подложена на преразглеждане в издаващата държава членка с цел да се избегне нарушение на правото на справедлив съдебен процес и на правото на защита, гарантирани от нейната конституция.

В противен случай се накърнява принципът на предимство на правото на Съюза, доколкото би позволило на държава членка да препятства прилагането на актове от правото на Съюза, които са изцяло в съответствие с Хартата, при положение че не зачитат основните права, гарантирани от конституцията на тази държава.

Действително член 53 от Хартата потвърждава, че когато акт от правото на Съюза изисква национални мерки за прилагане, националните органи и юрисдикции може да прилагат националните стандарти за закрила на основните права, стига в този процес да не се намалява нивото на закрила, предвидено от Хартата съгласно тълкуването на Съда, нито предимството, единството и ефективността на правото на Съюза.

В Åkerberg Fransson, относно преюдициално запитване, отправено от шведски районен съд относно принципа *ne bis in idem*, закрепен в член 50 от Хартата, Съдът е постановил, че този принцип не изключва възможността държава членка да налага последователно за едно и също действие, нарушаващо задълженията за деклариране в областта на ДДС, данъчна и наказателна санкция, доколкото първата санкция няма наказателноправен характер, което е предмет на установяване от националната юрисдикция в хода на производството.

**Член 50 от Хартата гласи:**

„Право на всеки да не бъде съден или наказван два пъти  
за едно и също престъпление

Никой не може да бъде подложен на наказателно преследване или наказван за престъпление, за което вече е бил оправдан или осъден на територията на Съюза с окончателно съдебно решение в съответствие със закона“.

С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да установи дали шведското национално право и по-специално съдебната практика на шведския Върховен съд е съвместима с правото на Съюза, ако за да задължи националната юрисдикция да остави без приложение всяка разпоредба, която противоречи на гарантирано от ЕКПЧ и от Хартата ос-

новно право, това противоречие трябва да произтича ясно от съответните норми или от свързаната с тях съдебна практика.

В решението си Съдът отговаря, че:

На първо място, що се отнася до заключенията, които националните съдилища трябва да направят в резултат на конфликт между националното право и ЕКПЧ, следва да се отбележи, че въпреки поетото с Договорите задължение за присъединяване на Съюза към ЕКПЧ, към момента това не е факт и следователно правото на ЕС не може да урежда отношенията между ЕКПЧ и правните системи на държавите членки, нито да определя заключенията, които следва да бъдат направени от националния съд в случай на конфликт между правата, гарантирани от ЕКПЧ, и права по националното право.

На второ място, Съдът подчертава, че „всяка разпоредба на национална правна система и всяка законодателна, административна или съдебна практика, която може да намали ефективността на правото на Съюза поради факта, че отказва на компетентния да прилага това право съд правомощието в самия момент на прилагането да извърши всичко необходимо, за да изключи прилагането на националните законови разпоредби, които евентуално представляват пречка за пълното действие на нормите на Съюза, е несъвместима с изискванията, произтичащи от самото естество на правото на Съюза. Следователно правото на Съюза не допуска съдебна практика, съгласно която, за да бъде националният съд задължен да остави без приложение всяка разпоредба, която противоречи на гарантирано от Хартата основно право, това противоречие трябва да произтича ясно от текста на Хартата или от свързаната с нея съдебна практика, – когато тя отказва на националния съд правомощието да направи цялостна преценка, евентуално със съдействието на Съда на Европейския съюз, за съвместимост на посочената разпоредба с Хартата“.

С решението си по дело *Tagioco*, C-105/14 (решение от 8 септември 2015 г., EU:C:2015:555) Съдът на ЕС задължава националните юрисдикции на държавите членки, с оглед на постигане на целите, заложили в член 325, параграфи 1 и 2 ДФЕС, да оставят без приложение национална норма, приложението на която в конкретен случай би довело до възпрепятстване на съответната държава да изпълни поетите по силата на член 325 ДФЕС задължения.

**Член 325 ДФЕС гласи:**

„1. Съюзът и държавите членки се борят с измамата и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза, като приемат мерки в съответствие с разпоредбите на настоящия член, които имат възпиращо действие и предлагат ефикасна защита в държавите членки, както и в институциите, органите, службите и агенциите на Съюза.

2. Държавите членки приемат същите мерки за борба с измамата, засягаща финансовите интереси на Съюза, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща собствените им финансови интереси“.

Предмет на дело C-105/14 е преюдициално запитване, отправено от италиански съд в рамките на висящо наказателно производство за престъпление от общ характер срещу г-н *Tagioco* и други, подсъдими за създаването и организирането на сдружение с цел извършване на престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, и по-специално такива в областта на данъка върху добавената стойност.

В конкретния случай става въпрос за приложението на материалноправна норма, действаща към момента на извършване на престъпното деяние и ползваща един от подсъдимите, по силата на която предвиденият в италианския Наказателен кодекс давностен срок по никакъв начин не може да бъде продължен с повече от една четвърт от първоначалната му продължителност. Предвид сложността и продължителността на подобни дела приложението на тази норма би довело до погасяване на наказателната отговорност за деяния, съставляващи тежка измама, преди постановяване на окончателната присъда поради изтичане на давността за наказателното им преследване, което води до несъвместимост с изискването, предвидено в член 325, параграф 1 ДФЕС, член 2, параграф 1 от Конвенцията РИФ и Директива 2006/112 във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС за ефективни и възпиращи национални мерки за борба с измамите. Поради това запитващата национална юрисдикция счита, че ако Съдът на ЕС постанови решение, с което се дава възможност за неприлагане на разглежданите национални разпоредби, то тогава ще може да бъде гарантирано ефективно прилагане на правото на ЕС в Италия.

След постановяване на решението по дело С-105/14 в италианската съдебна система се пораждат противоречиви тълкувания относно последиците от неговото изпълнение от националните юрисдикции, водещи до въпроси относно конституционносъобразността на член 2 от Закон № 130 от 2 август 2008 г., с който се ратифицира Договорът от Лисабон, и изпълнението на член 325, параграфи 1 и 2 ДФЕС, който е основание за въведеното от Съда на ЕС спорно задължение. В този смисъл са и становищата на Върховния съд на Италия и Апелативния съд – Милано, които приемат, че евентуално неприлагане на националната норма в конкретния случай, както и при висящи наказателни производства, предхождащи датата на публикуване на решението на Съда по дело С-105/14, би утежило с обратно действие положението на подсъдимите лица, което от своя страна нарушава принципа за законоустановеност на престъпленията и наказанията, провъзгласен в член 25 от италианската Конституция.

В този смисъл са и отправените до Конституционния съд на Италия въпроси, който от своя страна отправя преюдициално запитване до Съда на ЕС, по което е образувано дело С-42/17 (М. А. S. и М. В., EU:C:2017:564). Поставя се въпросът доколко националните юрисдикции са задължени да се придържат към задължението, произтичащо от решението по дело С-105/14, при положение че неговото изпълнение би накърнило конституционната идентичност на Италианската република, нарушавайки един от върховните конституционни принципи.

Поради това, че Конституцията на Италия гарантира по-висока степен на закрила на основните права в сравнение със закрилата, предоставяна от правото на Съюза, Конституционният съд приема, че член 4, параграф 2 ДЕС и член 53 от Хартата на основните права на Европейския съюз предоставят възможност на националните юрисдикции да не изпълнят задължението, изведено от Съда на ЕС в решението по дело С-105/14.

Причините, поради които не може да се поставя под съмнение принципът, изведен от Съда по дело C-105/14, който задължава националните юрисдикции на държавите членки при необходимост да оставят неприложена национална правна норма като тази по главното производство с цел да бъде осигурена ефективна и възпираща санкция за деянията, засягащи финансовите интереси на Съюза, са изложени в заключението на генералния адвокат Bot, постановено на 18 юли 2017 г. (заключение на генералния адвокат Bot по дело M. A. S. и M. B., C-42/17, EU:C:2017:564).

Според генералния адвокат Bot въпросите, поставени от Конституционния съд на Италия, се отнасят най-вече до въпроса относно дискреционната власт на държавите членки при определяне на нивото и гаранциите на защитата на основните права в процеса на прилагане на правото на ЕС и съобразено с него. В параграф 149 от своето заключение той припомня принципа, който се използва при тълкуването на основните права в рамките на Съюза, а именно че защитата на основните права на Съюза трябва да се осигурява в рамките на неговата структура и цели.

В заключението си генералният адвокат Bot припомня принципите, изведени от Съда по дело Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, относно тълкуването и евентуално валидността на член 4а, параграф 1 от Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 г. относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки.

В дело Egenberger, C-414/16, националната юрисдикция отправя запитване до Съда на ЕС относно тълкуването на член 4, параграф 2 от Директива 2000/78 ЕО за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите, който гласи следното:

„2. Държавите членки могат да поддържат националното законодателство в сила на датата на приемане на настоящата директива или да регламентират бъдещи законови практики по инкорпорирането на законодателството, които съществуват на датата на приемане на настоящата директива, вследствие на които в случай на професионални дейности в църкви и в други обществени или частни организации, характерът на които е основан на религия или убеждение, разлика в третирането, основаваща се на религията или убежденията на лицето, не представлява дискриминация, когато поради характера на тези дейности или в контекста, в който те се упражняват, религията или убеждението на лицето съставлява основно, законосъобразно и оправдано професионално изискване, отчитайки характера на организацията. Тази разлика в третирането се прилага, като се вземат предвид конституционните разпоредби и принципи, както и основните принципи на правото на Общността, като не се оправдава дискриминация на друго основание.

Като се гарантира, че другите разпоредби са спазени, настоящата директива не накърнява правото на църкви и други обществени или частни организации, чийто характер е основан на религия или убеждение, като действа в съответствие с националните конституции и закони, да изискват от лицата, работещи за тях, да действат добросъвестно и лоялно съобразно характера на организацията“.

Следва да се отбележи, че Съдът на ЕС за първи път има възможност да се произнесе относно тълкуването на член 4, параграф 2 от горепосочената директива.

В конкретния случай става въпрос за публикувана обява за провеждане на конкурс за заемане на свободна длъжност на докладчик на срочен договор от регистрирано сдружение, признато по силата на германското данъчно законодателство за юридическо лице с нестопанска цел, което съгласно устава си е създадено единствено и непосредствено за постигането на благотворителни, милосърдни и религиозни цели.

В обявата за свободната длъжност по-специално е посочено следното:

„За нас членството на кандидата в евангелистка или друга църква и личното идентифициране с диаконичната мисия е условие за заемането на длъжността. Моля, посочете в автобиографията си вашата религиозна принадлежност“.

Ищцата по главното производство, която не е член на религиозна общност, кандидатства без успех за обявената от ответника свободна длъжност. Кандидатурата ѝ преминава първата фаза на разглеждане на документите от ответника. В крайна сметка обаче ищцата не е поканена на интервю.

Според ищцата липсата на принадлежност към религиозна общност е основната причина, поради която не е назначена на длъжността, за която кандидатства, което според нея е нарушение на членове 10 и 21 от Хартата, както и членове 1 и 2 от Директива 2000/78 ЕО.

**Член 10 от Хартата гласи:**

„Свобода на мисълта, съвестта и религията

1. Всеки има право на свобода на мисълта, съвестта и религията. Това право включва свободата да променя своята религия или убеждения и свободата да изповядва своята религия или убеждения индивидуално или колективно, публично или частно, чрез богослужение, обучение, религиозни обреди и ритуали.
2. Правото на отказ от военна служба се признава съгласно националните закони, които уреждат упражняването на това право“.

**Член 21 от Хартата гласи:**

„Недискриминация

1. Забранена е всяка форма на дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични характеристики, език, религия или убеждения, политически или други мнения, принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация.
2. В областта на прилагане на Договорите и без да се засягат техните особени разпоредби, се забранява всяка форма на дискриминация, основана на гражданство“.

В конкретния случай в светлината на решението по делото Melloni може да бъде поставен въпросът относно това дали член 4, параграф 2 от Директива 2000/78 предоставя по висока степен на закрила по отношение на религиозните организации от тази, предоставяна от членове 9 и 11 ЕКПЧ, както и правото на лицето на ефективна правна защита по член 47 от Хартата и член 13 от Конвенцията. Като основни норми за решаването на спора по главното производство следва да бъдат приложени член 52, параграф 2 и член 53 от Хартата.

Взети заедно, тези случаи потвърждават, че по-високата степен на закрила на основните права в дадена държава членка може да съществува дотолкова, доколкото нивото на закрила на Хартата и върховенството, единството и ефективността на правото на ЕС не са застрашени (решение по делото Melloni, точка 60; Åkerberg Fransson, параграфи 29 и 36В. По делото Melloni националният стандарт е допуснат, докато по делото Åkerberg Fransson има несъвместимост с правото на ЕС)<sup>86</sup>.

Следва също така да се отбележи, че член 53 от Хартата често се сравнява с член 53 ЕКПЧ, озаглавен „Защита на гарантирани права на човека“, който гласи:

„Никоя разпоредба на тази Конвенция не трябва да се тълкува като ограничаваша или накърняваща права или основни свободи на човека, гарантирани в законите на която и да е от високодоговарящите страни или в което и да е споразумение, по което тя е страна“.

Действително в Становище 2/13 Съдът подчертава необходимостта от координация между двете разпоредби при обсъждането на член 53 от Хартата като част от проблематичните аспекти на проекта на Споразумението за присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ.

Други разпоредби на Хартата също имат отношение към разглежданата проблематика, и по-специално член 52 от Хартата, озаглавен „Обхват и тълкуване на правата и принципите“, като се обръща особено внимание на параграф 3, който гласи:

„3. Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“.

Тази разпоредба може да бъде определена като една от най-важните, уреждащи връзката между Хартата и ЕКПЧ.

Като пример от най-новата съдебна практика по въпроса е решение от 28 юли 2016 г., JZ, C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, относно мерки на Съюза в областта на европейската заповед за арест във връзка с въпроса за електронното наблюдение. С искане за преюдициално заключение полски районен съд пита дали мерките, наложени на ищеца в изпълняващата държава членка (включително електронно наблюдение на местонахождението, наред с домашен арест, задължение за явяване в полицейски участък на определено време и забрана за подаване на молба за документи за пътуване), съставляват мерки, включващи лишаване от свобода, и следователно се приспадат от присъдата, която трябва да бъде изпълнена в издаващата държава членка.

Въз основа на формулировката, контекста и целта на съответната разпоредба на рамковото решение Съдът е постановил, че тези мерки с

<sup>86</sup> Вж. European Yearbook on Human Rights, 2014, p. 157.

оглед на вида, продължителността, последиците и условията за изпълнение в тяхната съвкупност по принцип не са толкова ограничаващи, че да водят до лишаване от свобода с последици, сравними с тези от задържане под стража, и съответно да бъдат квалифицирани като „задържане“ по смисъла на посочената разпоредба, което същевременно запитващата юрисдикция следва да провери.

Съдът отбеляза, че съдебната практика на ЕСПЧ във връзка с „правото на свобода“, предвидена в член 5, параграф 1 ЕКПЧ, която съответства на член 6 от Хартата, подкрепя неговото тълкуване. В този контекст той припомня, че член 52, параграф 3 от Хартата има за цел да осигури необходимата последователност между съдържащите с в Хартата права и съответстващите права, гарантирани от ЕКПЧ, без това да засяга автономността на правото на Съюза и практиката Съда на Европейския съюз.

**Член 5 ЕКПЧ гласи:**

„Право на свобода и сигурност

1. Всеки има право на свобода и сигурност. Никой не може да бъде лишен от свобода освен в следните случаи и само в съответствие с процедури, предвидени от закона:

- a) законно лишаване от свобода на лице по силата на постановена от компетентен съд присъда;
- b) законен арест или лишаване от свобода на лице за неизпълнение на законно съдебно решение или с цел осигуряване на изпълнението на задължение, предписано от закона;
- c) законен арест или лишаване от свобода на лице с цел да се осигури явяването му пред предвидената в закона институция при обосновано подозрение за извършване на престъпление или когато обосновано е призната необходимостта да се предотврати извършване на престъпление или укриване след извършване на престъпление;
- d) лишаване от свобода на непълнолетно лице на основата на законно решение, за да се осигури надзор с възпитателна цел, или законно лишаване от свобода на таква лице с цел да се осигури неговото явяване пред предвидената в закона институция;
- e) законно лишаване от свобода на лице с цел да се предотврати разпространението на инфекциозни болести, както и на душевноболни лица, алкохолици, наркомани или скитници;
- f) законен арест или лишаване от свобода на лице с цел да се предотврати незаконното му влизане в страната, или на лице, против което се предприемат действия за неговото депортиране или екстрадиция.

2. На всяко арестувано лице трябва незабавно да бъдат съобщени на разбираем за него език основанията за арестуването му и всички обвинения, които му се предявяват.

3. Всяко лице, арестувано или лишено от свобода в съответствие с разпоредбите на т. 1 (с) на този член, трябва съевременно да бъде изправено пред съдия или пред длъжностно лице, упълномощено от закона да изпълнява съдебни функции, и има право на гледане на неговото дело в разумен срок или на освобождаване преди гледането на неговото дело в съда. Освобождаването може да бъде обусловено от даването на гаранции за явяване в съда.

4. Всяко арестувано или лишено от свобода лице има право да обжалва законността на своето задържане в съда, който е задължен в кратък срок да се произнесе; в случай че задържането е неправомерно, съдът е длъжен да нареди незабавното освобождаване на задържаното лице.

5. Всяко лице, арестувано или лишено от свобода в нарушение на изискванията на този член, се ползва с осигурено от правните процедури право на обезщетение“.

Освен това, като се позовава на заключението по делото на генералния адвокат Campos Sánchez-Bardona, Съдът постановява, че съответната разпоредба на рамковото решение определя „минимално ниво на закрила“ на основните права на лицето, по отношение на което е издадена европейската заповед за арест. Следователно няма пречка, позовавайки се на националното законодателство, запитващата юрисдикция да приспадне от наложеното с влязла в сила присъда наказание лишаване от свобода, което е в процес на изпълнение, времето, принудително прекарано в изпълняващата държава членка, което обаче представлява не мярка „лишаване от свобода“, а мярка за нейното ограничаване.

В някои дела от последните години се поставиха въпроси, свързани със степента на закрила по Хартата в сравнение с тази по ЕКПЧ в контекста на тълкуването на Регламента „Дъблин III“<sup>87</sup> и Общата европейска система за убежище.

По дело С. К. и др., С-578/16 PPU (решение от 16 февруари 2017 г., EU:C:2017:127), Върховният съд на Словения отправи преюдициално запитване по този регламент, който обединява националните стандарти за основните права на ЕС, тези по Хартата и по ЕКПЧ.

В своето решение Съдът подчертава, че държавите членки са обвързани при прилагането на регламента с практиката на ЕСПЧ и с член 4 от Хартата, който съответства на член 3 от Конвенцията. Правейки това, Съдът признава за приложима в контекста на Регламента „Дъблин III“ практиката на Съда по правата на човека, което му помага да формулира своето решение по делото.

Дело Al Chodor, С-528/15 (решение от 15 март 2017 г., EU:C:2017:213) е с предмет преюдициално запитване, отправено от Върховния административен съд на Чешката република относно тълкуването на разпоредбите на регламента, които ограничават свободата на държавите членки да задържат лицата, търсещи международна закрила, за времето, докато бъдат прехвърлени в компетентната държава членка, отговорна за обработването на молбите им. По същество въпросът е дали обективните критерии за оценка на риска от укриване трябва да бъдат определени в законо-

---

<sup>87</sup> Регламент (ЕС) № 604/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета държава или от лице без гражданство (ОВ L 180, 29.06.2013 г., с. 31).

ва национална разпоредба, или изискването може да бъде изпълнено в съответствие с постоянната административна съдебна практика.

В своето решение Съдът приема, че тези обективни критерии трябва да бъдат установени в обвързваща национална разпоредба с общо приложение. В своята оценка на текста, схемата и целите на регламента Съдът отбелязва, че съответната разпоредба на регламента предвижда ограничаване на упражняването на основното право на свобода, залегнало в член 6 от Хартата. Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата за целите на тълкуването на член 6 от Хартата трябва да се вземе предвид член 5 ЕКПЧ „като минимален праг на закрила“. Въз основа на своя анализ, като се позовава и на съдебната практика на ЕСПЧ и Съда на Европейския съюз по тези разпоредби, Съдът установява, че с оглед на целта на разпоредбите и предвид „високото ниво на закрила“, което произтича от тяхното съдържание, само разпоредба с общо приложение би могла да отговаря на изискванията за яснота, предсказуемост, достъпност и по-специално защита срещу произвола.

В заключението си по делото генералният адвокат Saugmandsgaard Øe прави подробен анализ на минималното ниво на закрила на правото на свобода на лицата, търсещи международна закрила, произтичащо от разпоредбата на член 5, параграф 1, буква „f“ ЕКПЧ, и цели да докаже, че релевантната в случая разпоредба на регламента предоставя по-голяма степен на защита от тази в Конвенцията, така както се тълкува от ЕСПЧ.

Следва също така да се спомене член 52, параграф 4 от Хартата, който се отнася до връзката между Хартата и общите конституционни традиции на държавите членки. Член 52, параграф 4 от Хартата гласи: „Доколкото настоящата Харта признава основни права, които произтичат от общите за държавите членки конституционни традиции, тези права трябва да бъдат тълкувани в хармония с тези традиции“. Позоваването на „общите конституционни традиции“ включва сравнителноправния метод, използван от Съда на ЕС в областта на основните права, както и в други области на правото на ЕС<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> Вж. **Lenaerts, K., K. Gutman.** Courts and Comparative Law. – OUP, 2015, 170–174.

## НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА И ПРАВОТО НА ЕС

<i>Автори</i>	<b>Александър Арабаджиев Станислав Костов Александър Корнезов Жасмин Попова Евгени Танчев</b>
<i>Отговорен редактор</i>	<b>Жасмин Попова</b>
<i>Редактор</i>	<b>Наталия Гуджева</b>
<i>Коректор</i>	<b>Нели Германова</b>
<i>Корица</i>	<b>Бойко Марков</b>
<i>Печат</i>	<b>„Симолини“</b>

---

София

2018  
ISBN 978-954-9419-24-5