

КОНСТИТУЦИОННИЯТ СЪД И ПРЕЮДИЦИАЛНОТО ЗАПИТВАНЕ ДО СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

УВОД

1. Правото на ЕС възлага редица задължения за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт на държавите-членки. Тези задължения следват от общия принцип за лоялно сътрудничество, закрепен в чл. 4, пар. 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС)¹, според който държавите-членки вземат всички общи и специални мерки, необходими за гарантиране на задълженията, които произтичат от правото на ЕС. Те са длъжни да съдействат на ЕС и да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на правото на ЕС.

От този общ принцип за лоялно сътрудничество следват редица конкретни задължения за националните съдилища, някои от които за закрепени в Договорите², а други са изведени в практиката на Съда на ЕС³. Договорите обаче не съдържат изрични разпоредби, които да възлагат задължения за националните конституционни съдилища.

Органите за конституционен контрол заемат особено място в системата на държавните органи. По своя характер те се намират най-близко до органите на съдебната власт, които имат за основно задължение да прилагат правото на ЕС. Дейността по прилагане на правото на ЕС изисква познаване на Договорите и на останалите актове на първичното право, на производното законодателство и на практиката на Съда на ЕС по тълкуването им. При съмнение относно тълкуването и валидността на приложимите по даден спор общностни норми националната юрисдикция може или е длъжна да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС.

2. Всичко това предполага да се изясни дали Конституционният съд (КС) може да бъде натоварен с някои от задълженията, които правото на ЕС налага на националните съдебни органи. Поради това в изложението по-долу последователно ще бъде анализиран въпросът дали КС представлява юрисдикция на държава-членка в производството за преюдициални заключения (I), какви са евентуалните последици от това негово качество (II) и дали задължението за преюдициално запитване може да отпадне, ако едновременно е налице противоконституционност и нарушение на правото на ЕС (III).

I. КОНСТИТУЦИОННИЯТ СЪД КАТО ЮРИСДИКЦИЯ В ПРОИЗВОДСТВОТО ЗА ПРЕЮДИЦИАЛНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

3. Член 267 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС)⁴ допуска отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС само от юрисдикции на държавите-членки. В

¹ ОВ, С 83 от 30.03.2010 г. (консолидиран текст).

² Понятието „Договорите“ е легално. В него се включват Договорът за Европейски съюз и договорът за функциониране на Европейския съюз (чл. 1, ал. 3 ДЕС, чл. 1, пар. 2 ДФЕС).

³ Навсякъде в статията ще използвам институционалното понятие Съд на ЕС вместо Съд (един от трите действащи органа съгласно чл. 19 ДЕС, който е компетентен да се произнася по преюдициални запитвания). Така се надявам текстът и аргументацията да останат максимално ясни, тъй като в своите решения Конституционният съд на Република България нарича сам себе си „Съдът“.

⁴ ОВ, С 83 от 30.03.2010 г. (консолидиран текст).

практиката си Съдът счита това понятие за произтичащо от правото на ЕС⁵, поради което си запазва правомощието да определя неговото съдържание и по този начин да контролира допустимостта на постъпващите запитвания. Критериите, на които трябва да отговарят националните органи, за да бъдат допустими отправените от тях запитвания, 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”⁶, при това „само ако пред тях има висящ правен спор и ако трябва да се произнесат в рамките на производство, което следва да завърши с постановяване на решение с правораздавателен характер”⁷.

От автономния характер на понятието за юрисдикция в правото на ЕС следва например, че разбирането, което би имал самият КС относно правораздавателния характер на орган като Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) в Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5 от 2008 г., е изцяло ирелевантно при преценката на допустимостта на евентуално преюдициално запитване от страна на КЗК. Компетентен да се произнесе е само Съдът на ЕС. Същото се отнася и при преценката дали КС е юрисдикция по смисъла на чл. 267 ДФЕС. Няма никакво значение какво би било неговото отношение по този въпрос, дали той се счита, или не за юрисдикция, която може да отправя преюдициални запитвания. Относимо е единствено мнението на Съда на ЕС.

4. Въпросът дали българският КС представлява юрисдикция по смисъла на чл. 267 ДФЕС има съществено теоретично, ако не практическо значение, тъй като не би следвало да се очаква конституционен съд с правомощията, с които е натоварен българският КС, да затрупва Съда на ЕС с преюдициални запитвания. За да се достигне до аргументиран отговор, изследването трябва да обхване две групи проблеми.

На първо място, следва да се анализират правомощията на КС, за да се провери в кои случаи са му възложени правораздавателни функции и дали той отговаря на посочените по-горе критерии за юрисдикция на държава-членка. Недостатъкът тук е, че юридическият анализ не може да отрази преценката по целесъобразност, от която понякога се води Съдът на ЕС при допускането на преюдициални запитвания⁸.

На следващо място, трябва да се направи преглед на практиката на Съда на ЕС по допустимостта на преюдициалните запитвания, отправени от национални конституционни съдилища, и да се прецени дали той въвежда някакви особени изисквания по отношение на допустимостта на отправените от тях запитвания. Наред с това, ще бъдат очертани областите, в които конституционните съдилища на другите държави-членки отправят преюдициални запитвания.

5. Очевидно е, че дори на пръв поглед КС отговаря на повечето от изискванията за юрисдикция на държава-членка. Той е създаден по силата на Конституцията на

⁵ Решение от 14.06.2011 г., *Miles e.a.*, C-196/09, т. 37

⁶ Пак там, т. 37

⁷ Определение от 24.03.2011 г., *Bengtsson*, C-344/09, т. 18; решение от 17.02.2011 г., *Weryński*, C-283/09, т. 44.

⁸ Не мога да се въздържа да не цитирам отново заключението на вече покойния генерален адвокат Коломер по делото *De Coster*, решение от 29 ноември 2001 г., дело C-17/00, Rec. 2001, р. I-9445, закл., т. 14, което синтезира по най-добрия начин подхода „на око” при преценката на допустимостта на преюдициалните запитвания с оглед на качеството на запитващия орган: практиката на Съда е „(...) лишена от необходимата последователност ... казуистична, много гъвкава и малко научна, с толкова размити граници, че дори преюдициално запитване от Санчо Панса като губернатор на остров Баратария ще бъде обявено за допустимо”.

Република България (КРБ)⁹ и прилага нейните норми. КС е независим от страните в производството пред него и от изпълнителната власт (аргумент и от чл. 1, ал. 2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС)¹⁰) и се произнася само след сезиране от изрично оправомощени за това субекти. КРБ с чл. 149 му възлага задължителни и изключителни правомощия, които не могат да бъдат упражнявани от който и да било друг орган на власт. КС е постоянно действащ, като с цел осигуряване на непрекъсваемост на неговите функции съставът му се подновява частично през три години (чл. 147, ал. 2 КРБ и чл. 5 ЗКС).

Относно състезателния характер на производството пред КС по всяко едно от възложените му правомощия може да се спори, особено в светлината на разпоредбата на чл. 21, ал. 2 ЗКС, която предвижда, че заседанията на КС се провеждат без участието на заинтересуваните страни, освен ако КС не реши друго. От друга страна обаче, чл. 18, ал. 2 ЗКС предвижда, че заинтересуваните институции задължително се уведомяват за образуването на делото и им се предоставя срок за предоставяне на писмени становища. На трето място, следва да се отчита обстоятелството, че при някои от възложените на КС дела не се развива спорно производство (например делата по чл. 149, ал. 1, т. 1 КРБ) и евентуалното провеждане на състезателно начало е само условно. Задълбочаването в проблема за състезателния характер на производството пред КС няма обаче особен смисъл за нуждите на тази статия, тъй като Съдът на ЕС преценява по целесъобразност това изискване за всеки конкретен случай като приема, че критерият „състезателност“ не е абсолютен и по този начин фактически го дерогира¹¹.

Последните два критерия за юрисдикция изискват тя да решава правни спорове в рамките на производство, което завършва с решение с правораздавателен характер. Следователно от една страна производството пред националния орган трябва да бъде спорно, а от друга – органът да е натоварен с правораздавателни функции и в края на производството да постанови акт с правораздавателен характер, с който именно да бъде решен конкретният правен спор. Самият КС при формулирането на понятието за правораздаване добавя към основните му характеристики и прилагането на закона, независимия характер на правораздавателния орган и състезателното начало¹².

Несъмнено КС разглежда спорове в хипотезите на чл. 149, ал. 1, т. 3, 5, 6, 7 и 8 КРБ¹³. Смятам, че КС решава правен спор и когато се произнася за установяване на противоконституционност, както и когато се произнася за съвместимостта на законите с международните договори, по които РБ е страна. Тези спорове разкриват известни елементи на състезателност, доколкото участниците в тях (органът, който е приел акта, и субектът, който иска установяването на противоконституционност или несъответствие с международните договори и останалите заинтересувани страни) имат право да изложат, макар и писмено, своите становища. При упражняването на това правомощие КС е независим по отношение на участниците и прилага нормите на

⁹ Обн., ДВ. бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. ДВ. бр. 12 от 6.02.2007 г.

¹⁰ Обн., ДВ. бр. 67 от 16.08.1991 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 50 от 3.07.2012 г.

¹¹ Решение от 17.09.1997 г., *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft / Bundesbaugesellschaft Berlin*, C-54/96, Rec. 1997, р. I-4961, т. 31; решение от 21.03.2000 г., *Gabalfrisa e.a.*, съединени дела от C-110/98 до C-147/98, Rec. 2000, р. I-1577, т. 37.

¹² Решение № 6 от 11.11.2008 г. по к. д. № 5 от 2008 г., обн., ДВ, бр. 100 от 21.11.2008 г.

¹³ Специфичните правомощия на КС по чл. 12, ал. 1, т. 7, 9 и 11 ЗКС не могат да имат каквато и да била връзка с правото на ЕС.

Конституцията. Тази теза намира подкрепа и в доктрината¹⁴, независимо от противопоставянето на самия КС в ранната му практика¹⁵.

Обратно, КС не разглежда спор, когато дава задължително тълкуване на Конституцията (чл. 149, ал. 1, т. 1 КРБ) и когато се произнася за съответствие на международните договори с Конституцията (чл. 149, ал. 1, т. 4, първата хипотеза КРБ). Задължителното тълкуване на КРБ и произнасянето по съвместимостта на международните договори с КРБ не разкриват правораздавателен елемент и следователно произнесеното от КС решение няма правораздавателен характер.

С оглед на изложеното, на въпроса дали анализът на статуса и правомощията на КС дават основание да се счита, че той представлява юрисдикция по смисъла на чл. 267 ДФЕС, не може да се даде еднозначен отговор. В повечето хипотези той покрива установените от Съда на ЕС изисквания, но при осъществяването на някои негови основополагащи функции като тези по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 4, първата хипотеза КРБ той формално не правораздава. Следва да се има предвид обаче, че Съдът на ЕС не е съвсем последователен и по отношение на правораздавателните функции на запитващата юрисдикция. Така по делото *Garofalo*¹⁶ той е изправен пред случай, при който е сезиран от италианския Държавен съвет в рамките на извънредна спорна процедура за административно обжалване, в която трябва да се предостави консултативно становище. По своята същност това становище представлява проект на решение, което подлежи на формално одобрение от президента на републиката. Съдът на ЕС приема, че и в това производство Държавният съвет действа като правораздавателен орган, който е независим и безпристрастен, тъй като неговите членове, без значение дали са включени в консултативно или правораздавателно отделение, трябва да отговарят на всички законови гаранции за независимост и безпристрастност и не могат да участват едновременно в две отделения. Въз основа на тези аргументи преюдициалното запитване е допуснато за разглеждане по същество.

Анализът дотук налага извода, че формално и стриктно погледнато, без да се отчита преценката по целесъобразност, която Съдът на ЕС би могъл да направи във всеки конкретен случай, КС не представлява юрисдикция по смисъла на чл. 267 ДФЕС, когато упражнява правомощията си по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 4 (първата хипотеза) КРБ. В останалите случаи той отговаря на критериите за юрисдикция

¹⁴ Сталев, Ж., Същност на Конституционния съд – Юридически свят, 2001, № 1, 20-27 (*КС е особен съд за конституционно правосъдие*); Неновски, Н., За понятието „конституционно правосъдие” – Съвременен право, 1997, № 6, с. 20 (*конституционното правосъдие се очертава като вид на родовото понятие „правосъдие”*); Карагъзова-Финкова, М., Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност. Възникване и развитие. С.: Албо, 1994, с. 121 (*към основните характеристики на европейския модел днес може да се отнесе и тази, че всички специализирани в контрола за конституционност институции функционират като истински юрисдикции*); Пенев, П., Зартов, Я., Конституционно правосъдие на Република България. С.: Сиела, 2004, с. 34 (*специализиран държавен орган (юрисдикция)*); Спасов, Б., Конституционният съд. С.: Гепард принт, 1994, с. 5-7 (*КС е юрисдикция, но не е съдебен орган; КС е специална и специализирана конституционна юрисдикция; КС е юрисдикционен правораздавателен орган от особен вид – конституционен*); Друмева, Е., Конституционно право. С.: УИ „Св. Климент Охридски”, 1998, с. 570 (*възложените на КС правомощия да разрешава правни спорове имат правосъдно естество, самият КС е „съд”, макар „особен” и извън съдебната система на страната*); Стойчев, С. (ред.), Конституция на Република България. Коментар. С.: Сиела, 1999, с. 366 (*юрисдикция за концентриран контрол за конституционност*). Обратно Стойчев, С., Конституционно право на Република България. Част втора. С.: Сиела, 1997, с. 233-235.

¹⁵ Решение № 18 от 16.12.1993 г. по к.д. № 19/93, обн., ДВ, бр. 1 от 04.01.1994 г.

¹⁶ Решение от 16.10.1997 г., *Garofalo e.a. / Ministero della Sanità u Unità sanitaria locale (USL) n° 58 di Palermo*, от C-69/96 до C-79/96, Rec. 1997, p. I-5603, т. 22-27.

на държава-членка, изведени в практиката на Съда на ЕС. Нека да видим обаче дали този извод се подкрепя в практиката на Съда на ЕС

6. Българският КС досега не е сезирал Съда на ЕС с преюдициално запитване. Отправянето на първото такова запитване в определена степен ще обезсмисли някои съмнения относно юрисдикционния характер на КС за целите на производството по чл. 267 ДФЕС. Това обаче далеч не означава, че конституционните съдилища на останалите държави-членки не отправят преюдициални запитвания. До края на 2011 г. са отправени над двадесет такива запитвания от конституционните съдилища на Белгия, Австрия, Литва и Италия. Докато за Италия и Литва това е по-скоро изключение (по едно запитване), КС на Белгия е сезирал Съда цели двадесет и един пъти, а австрийската юрисдикция – четири пъти¹⁷.

Обобщеният преглед на някои от произнесените решения по тях би позволил да се извлече позицията на Съда на ЕС относно тяхната допустимост и да се очертаят областите, в които националните конституционни съдилища отправят преюдициални запитвания.

Запитвания на белгийския Арбитражен съд (сега Конституционен съд)

7. Във *Fédération belge des chambres syndicales de médecins / Gouvernement flamand e.a.*¹⁸ белгийският Арбитражен съд е сезирал Съда на ЕС с преюдициално запитване относно тълкуването на разпоредба на Директива 93/16/ЕИО относно улесняването на свободното движение на лекари и взаимното признаване на техните дипломи и удостоверения¹⁹. Страни по главния спор са, от една страна, Белгийската федерация на синдикалните камари на лекарите, а от друга – фламандското правителство, правителството на Френската общност и федералния Съвет на министрите. Предмет на главния спор е отмяната на разпоредба на декрет, приет от фламандското правителство, тъй като Федерацията счита, че декретът дерогира разпоредба на директивата. В тази връзка са отправени преюдициални въпроси по тълкуване на директивата. В решението си Съдът на ЕС не засяга въпроса за допустимостта на запитването и дава отговор на поставените преюдициални въпроси.

На преюдициалното запитване на Арбитражния съд по делото *Clerens*²⁰ Съдът на ЕС отговаря с мотивирано определение по чл. 104, пар. 3 от Процедурния правилник на Съда²¹. Запитващата юрисдикция иска тълкуване на Директива 79/409/ЕИО относно опазването на дивите птици²². Страни по главния спор са частноправни субекти, от една страна, и валонското правителство и федералния Съвет на министрите, от друга. Жалбоподателите искат отмяната на разпоредба на декрет на валонското правителство, която ограничава тяхната дейност по отношение на дивите птици. Съдът на ЕС се

¹⁷ Вж. Годишния доклад на Съда на ЕС за 2011 г., 127-129.

¹⁸ Решение от 16.07.1998 г., *Fédération belge des chambres syndicales de médecins / Gouvernement flamand e.a.*, С-93/97, Rec. 1998, р. I-4837.

¹⁹ Директива 93/16/ЕИО на Съвета от 5.04.1993 г. относно улесняване свободното движение на лекарите и взаимното признаване на техните дипломи, удостоверения и други официални документи за професионална квалификация, *специално българско издание: глава 06 том 02 стр. 139 – 162.*

²⁰ Определение от 1.10.2004 г., *Clerens*, С-480/03, непубликувано.

²¹ Процедурен правилник на Съда от 19.06.1991 г. (ОВ L 176 от 04.07.1991 г., спец. изд., гл. 1, т. 10, с. 30. С оглед на съображения, свързани с процесуална икономия, тази разпоредба дава възможност на Съда при идентични или сходни въпроси, на които вече е даден отговор с предходно решение, да се произнесе с мотивирано определение, като препрати към това решение.

²² Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2.04.1979 г. относно опазването на дивите птици, *специално българско издание: глава 15 том 01 стр. 77 - 96*

позовава на предходно свое тълкуване на директивата и дава отговор на поставените въпроси, без да изследва юрисдикционния характер на запитващия орган.

Главният спор в *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*²³ противопоставя Съветите на белгийските адвокатски колегии на федералния Съвет на министрите. Жалбоподателите по главния спор искат обявяването на противоконституционността на някои разпоредби от законите относно предотвратяване на използването на финансовата система за изпиране на пари, относно статута и контрола на кредитните институции и относно статута и контрола върху инвестиционните дружества и финансовите посредници. На практика исканията за противоконституционност са насочени срещу закона за изменение и допълнение, с който е транспонирана Директива 2001/97/ЕО²⁴. Арбитражният съд отправя преюдициално запитване, с което иска проверка на валидността на директивата от гледна точка на правото на справедлив процес, закрепено в чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи²⁵. Съдът на ЕС разглежда преюдициалното запитване по същество и приема в своето решение, че в конкретния случай разпоредбите на директивата не нарушават правото на справедлив съдебен процес.

Във *Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon*²⁶ страни по главния спор са, от една страна, правителството на Френската общност и валонското правителство, а от друга страна – фламандското правителство. Правителствата-жалбоподатели по главния спор твърдят, че разпоредби на декрет, приет от фламандското правителство, противоречат на посочените разпоредби на правото на ЕС. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуване на разпоредбите на Договорите относно гражданството и свободното движение на лица (сега чл. чл. 21, 45 и 49 ДФЕС), както и на разпоредби на Регламент № 1408/71²⁷. Съдът на ЕС се произнася по допустимостта на въпросите единствено що се отнася до тяхната относимост, а не и във връзка с качеството на органа, който е отправил запитването. В крайна сметка Съдът на ЕС приема запитването за допустимо и предоставя исканото тълкуване.

Във *Bressol e.a.*²⁸ Конституционният съд сезира Съда на ЕС отново с искане за тълкуване на някои разпоредби от правото на ЕС, свързани със свободното движение на лица, този път по отношение на студентската мобилност (сега чл. чл. 18 и 21 ДФЕС и чл. 24 от Директива 2004/38²⁹). Запитването е отправено в рамките на спор между физически лица и правителството на Френската общност с цел да се прецени конституционността на декрет на Френската общност за регулиране на броя на студентите в някои от специалностите в белгийските университети. Запитващата

²³ Решение от 26.06.2007 г., *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, C-305/05, Сб. 2007, с. I-5305.

²⁴ Директива 2001/97/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 декември 2001 година за изменение на Директива 91/308/ЕИО относно на Съвета превенцията на използването на финансовата система за целите на прането на пари, специално българско издание: глава 09 том 02 стр. 53 – 58.

²⁵ Обн., ДВ. бр. 80 от 2.10.1992 г.

²⁶ Решение от 1.04.2008 г., *Gouvernement de la Communauté française et Gouvernement wallon*, C-212/06, Сб. 2008, с. I-1683.

²⁷ Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социално осигуряване на заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността, специално българско издание: глава 05 том 01 стр. 26 – 73.

²⁸ Решение от 13.04.2010 г., *Bressol e.a.*, C-73/08, Сб. 2010, с. I-2735.

²⁹ Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година 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, специално българско издание: глава 05 том 07 стр. 56 – 71.

юрисдикция изразява съмнения относно конституционносъобразността на декрета. Тя счита, че разпоредбите на белгийската конституция, контролът за спазването на която спада към нейната компетентност и чието нарушение се твърди, трябва да се разглеждат във връзка с чл. чл. 18 и 21 във връзка с чл. чл. 165 и 166 ДФЕС. Съдът тълкува правото на ЕС като приема, че то не допуска национална правна уредба като разглежданата по главните производства, ограничаваща броя студенти, които не се считат за местни лица в Белгия, които могат да се запишат за първи път в медицинските и парамедицинските специалности на висши учебни заведения, освен ако след като прецени всички относими към случая данни, представени от компетентните органи, запитващата юрисдикция не установи, че посочената правна уредба се оказва обоснована с оглед на целта за защита на общественото здраве. Освен това Съдът на ЕС приема, че компетентните национални органи не могат да се позовават на член 13, параграф 2, буква с) от Международния пакт за икономически, социални и културни права³⁰, ако запитващата юрисдикция приеме за установено, че декретът на Френската общност е несъвместим с правото на ЕС. И в това свое решение Съдът на ЕС не се произнася изрично относно характеристиките на КС като юрисдикция по чл. 267 ДФЕС.

Преюдициалното запитване по делото *Base e.a.*³¹ е отправено също в рамките на производство по конституционна жалба на дружества в областта на далекосъобщителните услуги срещу разпоредби на закон за изменение и допълнение, с който се изменя Законът за електронните съобщения. КС приема, че за да се произнесе по отнесеня до него спор, му е необходимо тълкуване на чл. 12 от Директива 2002/22³². Съдът на ЕС приема запитването за разглеждане и се произнася с решение.

Запитването по дело *Solvay e.a.*³³ се отнася до тълкуването на разпоредби от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси, сключена на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с решение на Съвета. То е отправено в рамките на спорове на живеещите в близост до летища и до железопътна линия по повод разрешената за осъществяване на строителни работи във връзка с тези съоръжения. Ответник по главния спор е Валонският регион. КС е сезиран с няколко жалби за отмяна на декрет на Валонския парламент, който „ратифицира“ разрешената за строеж във връзка с различни строителни работи, свързани с летищата и с железопътната линия, тоест потвърждава тези разрешения с оглед на императивни съображения от обществен интерес. Едновременно с това КС е сезиран с преюдициални въпроси и от Държавния съвет, който осъществява съдебен контрол върху индивидуалните и нормативните актове на администрацията, но няма правомощия да разглежда жалби срещу актове на законодателния орган.

По силата на декрета посочените разрешения за строеж не могат да се оспорят пред Държавния съвет, а само пред КС, при това само на правни основания, изведени от несъвместимост с нормите, чийто контрол е възложен на КС. Така по всяко едно от главните производства от КС се иска да се произнесе по въпроса дали обжалваният

³⁰ Приет от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 16 декември 1966 г., Обн., ДВ, бр. 43 от 28 май 1976 г.

³¹ Решение от 6.10.2010 г., *Base e.a.*, C-389/08, Сб. 2010, с. I-9073.

³² Директива 2002/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно универсалната услуга и правата на потребителите във връзка с електронните съобщителни мрежи и услуги (Директива за универсалната услуга), *специално българско издание: глава 13 том 35 стр. 213 – 239.*

³³ Решение от 16.02.2012 г., *Solvay e.a.*, C-182/10.

декрет може да изключи контрола от страна на Държавния съвет върху разглежданите разрешения, като ги подчини на контрола на КС, въпреки че производството пред последния не предвижда толкова широки възможности за обжалване, като тези, които са предоставени в производството пред Държавния съвет. Счита се, че с тези си действия законодателят е нарушил белгийската Конституция във връзка с посочената по-горе конвенция, както и член 10а от Директива 85/337³⁴. КС отправя преюдициално запитване с въпроси по тълкуването на Конвенцията и на директивата. Отново без изрично произнасяне по допустимостта Съдът на ЕС предоставя исканото тълкуване.

Запитвания на австрийския Конституционен съд

8. По делото *Adria-Wien Pipeline*³⁵ австрийският КС е отправил два преюдициални въпроса. Необходимостта от тълкуване на правото на ЕС е възникнала в рамките на спор между дружество с ограничена отговорност и финансова дирекция на една от австрийските провинции относно възстановяване на енергийни такси. Въпросите са свързани с това дали селективното възстановяване на таксите представлява държавна помощ.

Следва да се отбележи, че в определени хипотези австрийският КС има правомощията на административен съд и може да се произнася по жалби срещу решенията на органите на изпълнителната власт. В подобни случаи той поделва компетентността си с Федералния административен съд, като последният се произнася винаги, когато със съответното решение не са засегнати конституционно гарантирани права на частноправни субекти³⁶. Именно при упражняването на това свое правомощие КС е отправил преюдициалното запитване.

По отношение на допустимостта на запитването Съдът на ЕС разглежда единствено проблема с относимостта на поставените въпроси към решаването на главния спор. Колкото до възраженията на австрийското правителство, че КС е иззел правомощия на Федералния административен съд и не е компетентен да разгледа жалбата на австрийското дружество, тъй като не са засегнати конституционно защитени права, Съдът на ЕС преценява, че подобен спор за подсъдност не е в неговите правомощия.

Очевидно е, че в този случай австрийският КС разглежда типичен административен спор, при решаването на който упражнява правораздавателни функции.

По делото *Österreichischer Rundfunk*³⁷ СЕО отново разглежда по същество преюдициално запитване, без да се произнася изрично по допустимостта му. КС разглежда спор, възложен му изрично по силата на чл. 126а на Федералния конституционен закон. Съгласно тази разпоредба КС може да се произнася по спорове между Сметната палата и провинциално правителство относно тълкуването на законовите разпоредби, регулиращи компетентността на Сметната палата. В конкретния случай спорът е между Сметната палата и проверявани от нея субекти (провинция, две общини, медия, банка и др.) относно наличието на лични данни в докладите, които тези субекти й предоставят във връзка с дохода на техните служители.

³⁴ Директива на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда, специално *българско издание: глава 15 том 01 стр. 174 – 182.*

³⁵ Решение от 8.11.2001 г., *Adria-Wien Pipeline u Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, Rec. 2001, р. I-8365.

³⁶ Вж. чл. 144 от Федералния конституционен закон на Република Австрия. Вж. повече за това специфично правомощие на австрийския КС у Карагъзова-Финкова, М., Цит. съч., с. 129.

³⁷ Решение от 20.05.2003 г., *Österreichischer Rundfunk e.a.*, C-465/00, C-138/01 и C-139/01, Rec. 2003, р. I-4989. Само по първото от делата преюдициалното запитване е отправено от КС.

За постановяване на своето решение КС иска тълкуване от Съда на ЕС на разпоредбите на Директива 95/46/ЕО³⁸.

Същата е позицията по допустимостта и по делото *Wählergruppe Gemeinsam*³⁹. КС е сезиран с жалба от група избиратели, които искат касиране на изборите за общо събрание на трудовата камара в един от австрийските лендери. Съгласно решение на Съвета за асоцииране, създаден по силата на Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, по отношение на заплащането и другите условия на труд държавите-членки на Общността предоставят на турските работници същия режим като на своите граждани. Австрийският закон за трудовите камари предвижда сред условията за упражняване на пасивно изборително право за общото събрание на тези камари изискване за националност.

В изборителната листа на една от участващите в изборите групи са включени петима турски граждани, които отговарят на всички изисквания за избираемост, освен на изискването за националност. По тази причина изборителната комисия ги заличава от изборителната бюлетина.

Впоследствие групата избиратели обжалва резултата от изборите пред компетентния министър със становището, че това действие на комисията е повлияло на изборния резултат. Министърът отхвърля жалбата, като признава, че турските работници могат да бъдат избирани по силата на върховенството на общностната норма над противоречащата ѝ национална разпоредба, но приема, че действията на комисията не са повлияли на изборния резултат. Това решение е обжалвано пред КС.

За да се произнесе по спора, КС трябва да установи съдържанието на израза „други условия на труд“, който се съдържа в решението на Съвета за асоцииране, и по специално дали в него се включва правото за участие в избори за органи, представляващи работниците. Тъй като става дума за тълкуване на правото на ЕС, той отправя преюдициално запитване и Съдът се произнася по същество, като предоставя исканото тълкуване..

Запитването на Конституционния съд на Литва по делото *Sabatauskas*

9. В *Sabatauskas e.a.*⁴⁰ Съдът на ЕС за първи път е сезиран с преюдициално запитване от КС на Литва за тълкуването на чл. 20 от Директива 2003/54/ЕО относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия. Запитването е отправено в рамките на дело пред КС, сезиран от членове на литовския парламент с цел контрол за конституционност на разпоредба от Закона за електроенергията. Запитващата юрисдикция счита, че оспорената поради противоконституционност законова разпоредба следва да се тълкува в светлината на директивата. Следвайки линията на възприетото по цитираните по-горе дела, инициирани от белгийския и австрийския КС, Съдът на ЕС не се произнася изрично по това дали литовският КС представлява юрисдикция, а приема за разглеждане запитването и предоставя тълкуване на правото на ЕС. Самият КС в запитването си е посочил, че се произнася по спор между сезиралите го субекти и институцията, която е приела оспорения акт и че решенията му не подлежат на обжалване.

³⁸ Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 24 октомври 1995 г. относно защитата на физическите лица по отношение на обработването на лични данни и свободното движение на тези данни, специално българско издание: глава 13 том 17 стр. 10 – 29.

³⁹ Решение от 8.05.2003 г., *Wählergruppe Gemeinsam*, C-171/01, Rec. 2003, p. I-4301.

⁴⁰ Решение от 9.10.2008 г., *Sabatauskas e.a.*, C-239/07, Сб. 2008, с. I-7523.

От съществен интерес за нашия анализ е заключението на генералния адвокат Kokott по допустимостта на разглежданото запитване. Според нея няма съмнение, че КС представлява юрисдикция. Тя се позовава на практиката на Съда на ЕС по белгийските и австрийските запитвания, за да обоснове, че конституционните съдилища попадат в обхвата на чл. 267 ДФЕС. Освен това, в конкретния случай КС постановявал решение с правораздавателен характер и не било от значение дали производството за проверка на конституционност на закон по искане на група депутати има състезателен характер. Генералният адвокат поддържа, че в този случай определящи са обстоятелствата, че производството не е административно, което да противопоставя частноправен субект на юрисдикция в качеството ѝ на административен орган, както и това, че юрисдикцията не действа като чисто консултативен орган. Според нея, при контрола за конституционност се проверява вече влязъл в сила закон и не става дума за консултиране на конституционната юрисдикция в рамките на законодателния процес. Всичко това ѝ дава основание да приеме, че преюдициалното запитване е допустимо.

Запитването на Конституционния съд на Италия по *Presidente del Consiglio dei Ministri*⁴¹

10. Италианският КС е сезирал Съда на ЕС с искане за тълкуване на основните разпоредби относно свободното предоставяне на услуги (сега чл. 56 ДФЕС) и държавните помощи (сега чл. 107 ДФЕС). Запитването е отправено в рамките на спор между италианския министър-председател и Регион Сардиния по повод на въведената от региона такса при кацане с туристическа цел на въздухоплавателни средства, предназначени за частен превоз на пътници, както и при приставане с туристическа цел на плавателни съдове за отдих. Съгласно приетата уредба таксата се налага само на операторите, които имат регистрация за данъчни цели извън територията на региона. Италианският министър-председател е оспорил регионалния закон, с който се въвежда регионалната такса. В преюдициалното запитване КС изрично е посочил, че счита себе си за юрисдикция, тъй като понятието за юрисдикция трябва да се изведе от правото на ЕС, а не от квалификацията като запитващ орган съгласно вътрешното право, както и че той отговаря на всички изисквания, за да отправи преюдициално запитване. Съдът на ЕС дава отговор на поставените преюдициални въпроси, без да разглежда изрично въпроса за качеството на отправилите запитването орган.

Отново генералният адвокат Kokott постановява заключението по делото. Тя приема в мотивите:

21. Настоящото преюдициално запитване е повратна точка в практиката на италианския конституционен съд. Ако досега е отричал своето качество на юрисдикция по смисъла на член 234 ЕО (сега чл. 267 ДФЕС, б.м. – Ст.К.), то сега той се нарежда сред националните конституционни съдилища, които поддържат отношение на активно сътрудничество със Съда.

22. Настоящият случай показва особено нагледно, че и в производства пред националните конституционни съдилища могат да се поставят въпроси, свързани с общностното право, които са от решаващо значение за изхода на съответния конституционен спор. Така член 117, първа алинея от италианската конституция изрично задължава законодателната власт да спазва ограниченията, произтичащи от общностното право. Следователно, както посочва Конституционният съд, общностното право се превръща в „съставна част от критерия за конституционност“ в производството за конституционност и „конкретизира“ определените от Конституцията изисквания към законодателството.

⁴¹ Решение от 17.11.2009 г., *Presidente del Consiglio dei Ministri*, C-169/08, Сб. 2009, с. I-10821.

11. Едва ли представените по-горе решения на Съда на ЕС оставят място за каквото и да било разумно съмнение относно отговора на повдигнатия в началото на тази статия въпрос, а именно дали КС представлява юрисдикция по смисъла на чл. 267 ДФЕС. Съдът на ЕС приема и разглежда запитвания на националните конституционни юрисдикции. В практиката на Съда на ЕС няма случай, при който той да е обявил за недопустимо такова запитване. Както видяхме, по отношение на запитвания, отправени **в рамките на спор за конституционност на даден акт, Съдът на ЕС е категоричен относно правораздавателния характер на решението на КС.** Това е от особено значение за българския КС, доколкото по-голямата част от разглежданите от него дела са именно в рамките на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ. По делата *Österreichischer Rundfunk* и *Wählergruppe Gemeinsam* австрийският КС отправя запитване до Съда на ЕС при упражняване на функции, които по своята същност са сходни с предвидените в чл. 149, т. 3, 6 и 7 КРБ. Често в практиката на КС исканията за установяване на нарушение по втората хипотеза по чл. 149, ал. 1, т. 4 КРБ (произнасяне за съответствие на законите с международното право и международните договори, по които България е страна) се правят наред с искането за установяване на противоконституционност. Ако в искането за преценка на съответствие са наведени аргументи за нарушение на правото на ЕС и КС прецени, че съответната приложима разпоредба от правото на ЕС има нужда да бъде тълкувана, той ще бъде длъжен да отправи преюдициално запитване. В конкретния случай КС решава спор за съответствие на закон с международен договор, страни по който са сезиралият го субект и Народното събрание.

Отново следва да се припомни основното положение, че понятието за юрисдикция за нуждите на чл. 267 ДФЕС е общностно, а не национално понятие. Щом Съдът на ЕС допуска за разглеждане запитвания на националните конституционни съдилища, следователно той ги счита за юрисдикция и те са юрисдикция за нуждите на чл. 267 ДФЕС. В това отношение не е приложима логиката „щом не питам, значи не се считам за юрисдикция”. **Обратното е вярно – КС е юрисдикция, защото това следва от правото на ЕС и той няма каквито и да било правомощия да преценява това си качество.** Такава юрисдикция представляват и тези конституционни съдилища, които досега са отправяли запитвания, и останалите, като българският КС, които все още не са намерили повод да упражнят това си правомощие (и задължение, както ще видим по-долу).

Разбира се, обстоятелството, че българският КС е юрисдикция, далеч не означава, че той фактически ще отправя преюдициални запитвания при упражняване на всяко едно от предоставените му правомощия в спорни производства. Наивно би било да се счита, че той ще прилага правото на ЕС при спор за законността на избора на президент или на народен представител. Изборното право в тези области е от изключителна национална компетентност и ЕС няма правомощия да приема каквато и да била нормативна уредба в тази връзка. Независимо от това, ако по някаква причина се окаже, че КС следва да приложи разпоредба от правото на ЕС, която не е ясна или има съмнения относно нейната валидност, той е длъжен да отправи преюдициално запитване.

Не на последно място, остана неизяснен въпросът с отправянето на преюдициално запитване в рамките на някое от безспорните производства, които се развиват пред КС (тези по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 4, първата хипотеза КРБ). Няма съмнение, че в конкретния случай правен спор не се решава и не е налице правораздавателна дейност, но също така е безспорно, че в този случай КС не осъществява онези чисто консултативни функции, на които обръща внимание генералният адвокат Kokott в заключението си по

Sabatauskas. И в двата случая КС се произнася по тълкуването на КРБ със задължително решение, като в първата хипотеза всички правни субекти са длъжни да се съобразяват с направеното тълкуване, а във втората международният договор не следва да бъде ратифициран. И въпреки всичко не е налице висящ правен спор. Евентуално преюдициално запитване в рамките на тези производства едва ли ще бъде обявено за недопустимо, макар формално КС да не отговаря на критериите за юрисдикция, изведени от Съда на ЕС. Както вече беше посочено, само преценката на Съда на ЕС има значение.

Освен това, дори и в рамките на някое от безспорните производства КС е длъжен да прилага правото на ЕС и следва да отчита неговото предимството пред противоречащите му национални разпоредби. Това негово задължение изрично следва от практиката на Съда на ЕС, според която „(...) отговорността на държава-членка съгласно чл. 169 (сега чл. 258 ДФЕС – б.м. – Ст.К.) ще бъде ангажирана, независимо от държавния орган, чието действие или бездействие е породило неизпълнението, дори ако става дума за конституционно независим орган”⁴². Както ще видим по-долу, по отношение на КС в рамките на тълкувателната му компетентност това задължение се изразява най-вече в изискването за конформно тълкуване.

II. ПОСЛЕДИЦИ ОТ ОБСТОЯТЕЛСТВОТО, ЧЕ КОНСТИТУЦИОННИЯТ СЪД Е ЮРИСДИКЦИЯ ПО СМИСЪЛА НА ЧЛ. 267 ДФЕС

12. Както беше установено, КС представлява юрисдикция на държава-членка по чл. 267 ДФЕС. Накратко в следващите редове ще бъдат посочени неговите основни задължения, които следват от това качество. Тези задължения тежат върху КС независимо вида на производството (спорно или безспорно, с правораздавателен характер или не), което се развива пред него.

- **задължение за отправяне на преюдициално запитване**

13. Правото на ЕС възлага задължението за отправяне на преюдициално запитване с оглед на това дали запитващата юрисдикция гледа делото като последна инстанция или не. Когато решенията на националния орган подлежат на обжалване, той не е длъжен да сезира Съда на ЕС със запитване за тълкуване на правото на ЕС. По отношение на преценката на валидност практиката на Съда на ЕС нюансира факултативния характер на запитването. Ако националната юрисдикция, макар че не е последна инстанция, счита, че разпоредбата от правото на ЕС не е валидно, тя е длъжна да сезира Съда на ЕС, за да може той да се произнесе с общозадължително решение⁴³.

Третата алинея на чл. 267 ДФЕС предвижда задължение за националните юрисдикции, които разглеждат дела като последна инстанция, да отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС винаги когато преценят, че приложимата по главния спор общностна разпоредба е неясна или има съмнение относно нейната валидност. Съдебната практика смекчава това на пръв поглед абсолютно задължение, като предвижда няколко изключения⁴⁴.

⁴² Решение от 5.05.1970 г., *Commission / Belgique*, 77/69, Rec. 1970, р. 237, т. 15.

⁴³ Решение от 22.10.1987 г., *Foto-Frost / Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 314/85, Rec. 1987, р. 4199.

⁴⁴ Това са отправянето на идентичен въпрос, на който Съда на ЕС вече е дал отговор с предходно решение, отправянето на сходен въпрос, когато има установена съдебна практика, както и когато отговорът на поставения въпрос не оставя място за никакво разумно съмнение (решение от 06.10.1982 г., *CILFIT / Ministero della Sanità*, 283/81, Rec. 1982, р. 3415). Задължението за отправяне на преюдициално запитване отпада и когато преюдициалното запитване е отправено в рамките на бързо производство за

КС има изключителна компетентност да разглежда делата, които са му възложени по силата на чл. 149 КРБ и чл. 12 ЗКС. Производството пред него е едноинстанционно и съгласно чл. 14, ал. 5 ЗКС актовете му са окончателни. Следователно **той попада в приложното поле на чл. 267, ал. 3 ДФЕС сред онези национални юрисдикции, върху които тежи задължение за отправяне на преюдициално запитване при съмнение относно смисъла или валидността на прилаганата общностна разпоредба, когато не е налице предходна практика на Съда на ЕС по тълкуването или валидността на общностната разпоредба.**

Обичайно неизпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване може да доведе до две непосредствени последици. Първата е свързана с установяване на нарушение на държавата-членка, а втората – с ангажирането на нейната извъндоговорна отговорност за вреди.

14. Теоретичната възможност за установяване на нарушение на държавата-членка за неизпълнение на Договорите, извършено от национален КС, беше посочена и по-горе. В своята практика Съдът на ЕС допуска това, като не прави каквото и да било разграничение между вида и характера на държавния орган, който е извършил нарушението⁴⁵. Дори и конституционно независим орган като КС може да не изпълни своите задължения, които произтичат от правото на ЕС, най-ясно формулирано от които безспорно е това за отправяне на преюдициално запитване. Това би могло да даде основание на Европейската комисия да започне досъдебната фаза на производството по чл. 258 ДФЕС срещу държавата-членка, а ако не е удовлетворена от позицията на националното правителство – дори да сезира Съда на ЕС. Следва да се има предвид, че от гледна точка на сегашното състояние на практика на Съда на ЕС установяването на нарушение, извършено от съд, е много повече теоретична възможност, отколкото реално действащ механизъм за контрол върху държавите-членки, а чрез тях и върху националните съдебни органи⁴⁶.

15. Втората последица от неотправяне на преюдициално запитване е свързана с възможността физически или юридически лица да предявят иск пред националния компетентен съд за обезщетяване на вредите, причинени от неотправяне на преюдициално запитване. В практиката си Съдът на ЕС допуска тази възможност единствено по отношение на вредите, причинени от национален съдебен орган, който разглежда дела като последна инстанция⁴⁷. Както установихме, именно в тази хипотеза попада и КС.

За да бъде ангажирана извъндоговорната отговорност на държава-членка за вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС, трябва да са налице няколко предпоставки, а именно да е нарушена норма от правото на ЕС, която предоставя права на частноправни субекти, нарушението да е достатъчно сериозно, да са настъпили вреди, които да са в пряка причинно-следствена връзка с нарушението⁴⁸. Няма да се занимавам с въпроса дали разпоредбата на чл. 267, ал. 3 ДФЕС, която възлага задължение за отправяне на преюдициално запитване, представлява норма, която

налагане на временни мерки, ако всяка от страните може да започне производство по същество, в рамките на което временно разрешеният в бързото производство въпрос може да бъде преразгледан и да представлява предмет на преюдициално запитване (решение от 24.05.1977 г., *Hoffmann-La Roche / Centrafarm*, 107/76, Rec. 1977, р. 95).

⁴⁵ *Commission / Belgique*, цитирано по-горе.

⁴⁶ Решение от 9.12.2003 г., *Commission / Italie*, C-129/00, Rec. 2003, р. I-14637; решение от 30.09.2003 г., *Köbler*, C-224/01, Rec. 2003, р. I-10239.

⁴⁷ *Köbler*, цитирано по-горе, т. 59.

⁴⁸ Пак там, т. 51.

предоставя права на физически или юридически лица⁴⁹. От гледна точка на цялата философия на производството за преюдициални заключения ми се струва, че тя не е такава. От определящо значение е обаче, че и Съдът, и генералните адвокати посочват неотправянето на преюдициално запитване като едно от възможните нарушения, извършени от национален съд⁵⁰. Липсата на дискреция, която е основният критерий за преценка дали нарушението е достатъчно сериозно или не⁵¹, ще улесни неговото доказване – самото неотправяне на преюдициално запитване представлява достатъчно сериозно нарушение. Оттук насетне обаче проблемите се задълбочават. Може ли КС с неотправяне на преюдициално запитване в рамките на производство за установяване на противоконституционност да причини преки вреди на физически или на юридически лица? Причинените вреди в пряка причинно-следствена връзка с неизпълнението на задължението по чл. 267, ал. 3 ДФЕС ли са? Има ли значение за ангажирането на извъндоговорната отговорност на КС обстоятелството, че КРБ не допуска индивидуална конституционна жалба и че КС може да бъде сезиран само от „институционални” субекти?

Считам, че отговорът на първите два въпроса е отрицателен. В рамките на производството за установяване на противоконституционност, както и при преценката за съвместимост с международните договори по чл. 149, ал. 1, т. 4, втората хипотеза КРБ, които в действителност са практически интересните хипотези, КС се произнася с абстрактно общозадължително решение, което се основава на КРБ и/или на относимите международни договори (включително и на правото на ЕС). Ако физическо или юридическо лице претендира вреди, тези вреди не може да бъдат причинени от действие или бездействие на КС (неотправяне на преюдициално запитване). Вредата ще бъде причинена от действието или бездействието на конкретния административен или съдебен орган, който е страна или разглежда конкретното правоотношение. В хипотезата на искане за установяване на противоконституционност КС се произнася абстрактно относно дадена законова норма, без да засяга конкретните правоотношения, възникнали въз основа на тази правна норма и произтичащите от нея конкретни права и задължения за частноправния субект. Отправянето или не на преюдициално запитване от КС не излиза извън рамките на тази абстрактност. Административният орган, който нарушава конкретни права на конкретно юридическо лице в нарушение на правото на ЕС причинява конкретна вреда. Съдебният орган, който се произнася като последна инстанция по жалба на частноправен субект може да причини конкретна вреда с нарушаване на неговите задължения, които произтичат от правото на ЕС, включително и с неотправянето на преюдициално запитване. КС при сегашната уредба на КРБ и недопускането на индивидуална жалба стои извън конкретния правен спор, извън конкретното правоотношение. Неговото произнасяне по

⁴⁹ В *Köbler* Съдът и генералният адвокат разглеждат малко по-различна хипотеза. Според тях нарушението се състои не в неотправяне на преюдициално запитване, а в неправилно прилагане на разпоредбата на чл. 48 ДЕО (сега чл. 45 ДФЕС) относно непряката дискриминация по отношение на свободното движение на лица, която съгласно постоянната съдебна практика има директен ефект (т. 102 на решението; т. 166 на заключението). Изкуственото усложняване на хипотезата за ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавата води и до различните изводи на Съда и на генералния адвокат относно явния характер на нарушението (т. 124 от решението; т. 174 на заключението). Неизпълнението на задължението за отправяне на преюдициално запитване представлява пряко нарушение на чл. 267, ал. 3 ДФЕС, а не на която и да било друга материално правна норма от правото на ЕС. Ако във фактическата обстановка на *Köbler* нарушението беше квалифицирано като такова на чл. 234, ал. 3 ДЕО (сега чл. 267, ал. 3 ДФЕС), а не на чл. 48 ДЕО, изводът на Съда следваше да бъде друг.

⁵⁰ *Köbler*, цитирано по-горе, т. 55; закл. т. 144.

⁵¹ Решение от 8.10.1996 г., *Dillenkofer and others/Bundesrepublik Deutschland*, C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 и C-190/94, Rec. 1996, p. I-4845.

отношение на този конкретен правен спор може да бъде само преюдициално. Това се отнася и до изпълнението на неговото задължение за отправяне на преюдициално запитване. Това изпълнение може да доведе до нарушение на задълженията на държавата-членка, но не и до причиняване на конкретни вреди на конкретни лица⁵².

Тези изводи не биха се променили, ако българското законодателство допускаше индивидуална конституционна жалба. В рамките на производството пред КС се разглежда само въпросът за противоречието на законов акт с Конституцията, не се релевират конкретни права и задължения. Правораздавателните органи имат изключително широки правомощия за гарантирането на спазването на правото на ЕС. Нарушаването на тези задължения от последната съдебна инстанция може да доведе до ангажирането на извъндоговорната отговорност на държавата. Както беше посочено, производството пред КС стои встрани от общото производство, в рамките на което националните съдилища са длъжни да гарантират правата, които произтичат от правото на ЕС.

- **задължение да прилага правото на ЕС**

16. С оглед на разгледаните по-горе правораздавателни функции, макар че не е част от системата на общите и специализираните съдилища, КС, в рамките на своите правомощия има обща компетентност по прилагането на правото на ЕС (аргумент от чл. 274 ДФЕС). Някои аспекти на това задължение следват и от принципа на предимство на правото на ЕС.

По отношение на това задължение Съдът на ЕС изисква в случаите, когато текст от вторичното общностно право може да се тълкува по няколко начина, следва да се предпочете тълкуването, съгласно което разпоредбата съответства на Договорите, а не онова, което води до установяване на несъвместимостта с него⁵³. Освен това юрисдикциите на държавите-членки са длъжни не само да тълкуват националното си право по начин, който да съответства на общностното право, но и да не допускат да се основават на тълкуване на текст от вторичното право, което би влязло в конфликт с основните права, защитавани от общностния правен ред, или с останалите общи принципи на общностното право⁵⁴.

- **задължение да постановява своите решения в съответствие с практиката на Съда на ЕС**

⁵² Нека да илюстрираме това със следния създаден за нуждите на тази статия пример. При действието на отменените разпоредби на чл. 75, т. 5 и 6 от Закона за българските лични документи (ЗБЛД)⁵² на физическо лице е наложена принудителна административна мярка „забрана за напускане на страната“ на основание на чл. 75, т. 6 ЗБЛД. Наложена мярка е обжалвана пред административен съд, който я потвърждава. Неговото решение е обжалвано пред състав на Върховния административен съд, който на основание на ал. 150, ал. 2 КРБ сезира КС. КС преценява, че разпоредбата на чл. 75, т. 6 ЗБЛД не е противоконституционна, тъй като е приета за защита на обществен интерес. Върховният административен съд потвърждава наложената принудителна административна мярка. Ако приемем, че в случая е налице нарушение на чл. 21 ДФЕС и Директива 2004/38 и че физическото лице е претърпяло вреди, основният въпрос е кой е вредоносният факт. От решението на КС за необявяване на противоконституционност и от неотправянето на преюдициално запитване от КС не произтичат конкретни вреди. ВАС е длъжен като последна инстанция по спора да отправи такова, ако разпоредбите на правото на ЕС са неясни и няма установена съдебна практика. Ако ВАС не отправи преюдициално запитване, може да постанови неправилно решение (потвърждаване на принудителната административна мярка), от което могат да бъдат причинени конкретни вреди на физическото лице.

⁵³ Решение от 13.12.1983 г., *Комисия/Съвет*, 218/82, Rec. 1983, р. 4063, т. 15; решение от 29.06.1995 г. по дело *Испания/Комисия*, C-135/93, Rec. 1995, р. I-1651, т. 37.

⁵⁴ Решение от 6.11.2003 г., *Lindqvist*, C-101/01, Rec. 2003, р. I-12971, т. 87.

17. Това задължение следва от практиката на Съда на ЕС в областта на извъндоговорната отговорност за вреди, причинени от нарушение на правото на ЕС. Според Съда на ЕС „едно нарушение на общественото право е явно съществено, когато е продължило въпреки постановяването на решение, установяващо твърдяното неизпълнение на задължение, на решение по преюдициално запитване или на трайно установена практика на Съда в конкретната област, от които е видно, че въпросното поведение съставлява нарушение”⁵⁵. Тази позиция на Съда на ЕС е последователно проведена и по отношение на националните юрисдикции, които разглеждат дела като последна инстанция⁵⁶.

- **задължение при постановяване на своите решение да отчита принципа на предимството на правото на ЕС пред противоречащите му национални разпоредби**

18. Както е известно, принципът на предимство се извежда в най-ранната практика на Съда на ЕС⁵⁷. В рамките на междуправителствената конференция (МПК), която подготви Договора от Лисабон, Република България се е съгласила, че „Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат предимство пред правото на държавите-членки при условията, определени от същата съдебна практика” (Декларация № 17 относно предимството на правото). Освен това МПК подкрепя и прилага към заключителния акт становището на правната служба на Съвета, според което „[ф]актът, 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 на ЕС”.

Основното задължение за националните юрисдикции, свързано с принципа на предимството на правото на ЕС, е формулирано в решението по делото *Simmenthal*⁵⁸, съгласно което „националният съд, натоварен с прилагането на нормите на общественото право в рамките на своята компетентност, е длъжен да гарантира пълното действие на тези норми, като при необходимост по собствена инициатива оставя неприложена всяка разпоредба на националното законодателство, дори последваща, която им противоречи, без да е необходимо да изисква или да изчаква отмяната на такава разпоредба по законодателен или друг конституционен ред”. По отношение на КС това означава да не прилага която и да е конституционна норма, която би се оказала в противоречие с правото на ЕС, така както то произтича от Договорите, производното право и практиката на Съда на ЕС. Освен това, КС ще бъде длъжен да отправи преюдициално запитване за преценка на валидността на директива, в случай на спор относно конституционността на национален закон, с който се транспонират разпоредбите на тази директива.

- **задължение да тълкува националното право в светлината на правото на ЕС**

19. Това задължение също е изведено в съдебната практика и е вменено на националните правораздавателни органи. Според Съда на ЕС „(...) възникналото от директива задължение на държавите-членки да постигнат резултата, посочен в директивата, както и задължението им по чл. 5 от Договора (сега чл. 4, пар. 3 ДЕС – б.м. – Ст.К.) да предприемат всички подходящи общи или специални мерки, за да

⁵⁵ Решение от 5.03.1996 г., *Brasserie du Pêcheur SA/Bundesrepublik Deutschland and The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others [Factortame III]*, C-46/93 и C-48/93, Rec. 1996, p. I-1029, т. 57.

⁵⁶ *Köbler*, цитирано по-горе, т. 56.

⁵⁷ Решение от 15.07.1964 г., *Costa/E.N.E.L.*, 6/64, Rec. 1964, p. 1141.

⁵⁸ Решение от 9.03.1978 г., *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal*, 106/77, Rec. 1978, p. 629.

гарантират изпълнението на това задължение, обвързва всички държавни органи, включително правораздавателните органи в рамките на тяхната компетентност. От това следва, че при прилагане на националното право, и в частност разпоредбите на националното право, транспониращи Директива 76/207, националните юрисдикции са длъжни да тълкуват своето национално право в светлината на буквата и целта на директивата, за да постигнат резултата, предвиден в чл. 189, пар. 3 (сега чл. 288, ал. 3 ДФЕС – б.м. – Ст.К.)⁵⁹. Това задължение има съществено значение за КС при упражняването на неговите тълкувателни и правораздавателни правомощия. На практика по всяко едно дело, по което би имало приложими разпоредби от правото на ЕС, КС трябва да направи преценка доколко приложимите национални норми са в съответствие с правото на ЕС и ако е необходимо да ги тълкува в съобразно с него.

III. ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА ОТПРАВЯНЕ НА ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ ОТ НАЦИОНАЛНИТЕ ЮРИСДИКЦИИ ПРИ ЕДНОВРЕМЕННО НАЛИЧИЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ И НАРУШЕНИЕ НА ПРАВОТО НА ЕС

20. По силата на Конституцията върху КС тежи задължение да прилага конституционните норми. В резултат от членството на България в ЕС КС е длъжен да прилага и правото на ЕС. При сезиране с искане за установяване на противоконституционност КС може да се произнесе и за евентуално нарушение на правото на ЕС, като отчита принципа на предимството на правото на ЕС и без да засяга изключителните правомощия на Съда на ЕС. Упражняването на функциите на КС в този случай поставя въпроса за задължението за отправяне на преюдициално запитване в случаите, когато приетият национален закон едновременно противоречи на Конституцията и на правото на ЕС. Българският КС неведнъж се е сблъсквал с подобен проблем, като един от най-ярките примери срещаме по конституционно дело № 2 от 2011 г.⁶⁰, доколкото свободното напускане на пределите на страната е гарантирано едновременно от разпоредбата на чл. 35, ал. 1 КРБ и от чл. 21 ДФЕС и чл. 27 от Директива 2004/38.

Следва да се има предвид, че разглежданата по-долу практика има особено значение по отношение на общите съдилища, доколкото сваля от тях каквито и да било ограничения при отправянето на преюдициално запитване до Съда на ЕС, свързани с преценката на противоконституционност. Тя обаче има значение и за самия КС, върху който тежи задължение за отправяне на преюдициално запитване в рамките на производство за установяване на противоконституционност. Вярно е, че относно преценката за съответствие с националната конституция той притежава изключителна компетентност. Следва обаче да се има предвид предимството на правото на ЕС пред националното, включително и пред Конституцията. Особено в ситуацията, при която се твърди противоречие с Конституцията на национален закон, който транспонира директива, правомощията на КС са значително ограничени от изключителната власт на Съда на ЕС да контролира законността/валидността на производните актове от правото на ЕС.

21. Един от първите случаи, когато Съдът на ЕС се сблъсква с разглеждания проблем, е по делото *Mecanarte*⁶¹. Той е сезиран с преюдициално запитване от португалски

⁵⁹ Решение от 10.4.1984 г., *Von Colson and Kamann/Land Nordrhein-Westfalen*, 14/83, Rec. 1984, p. 1891.

⁶⁰ Решение № 2 от 31.03.2011 г. по к. д. № 2 от 2011 г., обн., ДВ, бр. 32 от 19.04.2011 г.

⁶¹ Решение от 27.06.1991 г., *Mecanarte-Metalurgica da Lagoa / Alfandega do Porto*, C-348/89, Rec. 1991, p. I-3277

митнически съд (Tribunal Fiscal Aduaneiro). Сред въпросите, свързани с тълкуването на митническото право, португалската юрисдикция иска да знае дали в конституционна система като тази на Португалия, която закрепва принципа на предимство на международното право над вътрешното право, нарушаването на производното общностно право от вътрешното право представлява случай на противоконституционност, който изключва незабавното отправяне на преюдициално запитване за тълкуване на общностното право. Запитващият съд счита, че приложимите разпоредби на митническия регламент, освен че противоречат на правото на ЕС, са и противоконституционни. Установяването на противоконституционност е в изключителните правомощия на КС. Поради това португалската юрисдикция се колебае дали има правомощие да отправи преюдициално запитване като счита, че при тези обстоятелства само КС би могъл да отправи преюдициалното запитване в подобно дело. Освен това тя се пита дали преюдициалното запитване не би било безполезно, ако всички пороци на националната разпоредба могат да бъдат поправени в рамките на вътрешния правен ред.

Съдът на ЕС в своето решение припомня основната цел на производството за преюдициални заключения, а именно осигуряване на еднообразното прилагане на правото на ЕС от националните юрисдикции. Поради това последните трябва да разполагат с възможно най-широка възможност да сезират Съда на ЕС с такова запитване. Ефикасността на правото на ЕС би била ограничена, ако задължителното сезиране на КС може да попречи на националния съд да отправи преюдициално запитване относно тълкуването или валидността на разпоредби на правото на ЕС. По отношение на необходимостта от отправяне на запитване Съдът приема, че само националният съд може да преценява относимостта на поставените въпроси и на кой стадий от производството следва да се отправи запитването.

Тази позиция на Съда на ЕС, която не допуска ограничения при отправянето на преюдициални запитвания заради успоредно протичащо производство за установяване на противоконституционност, наскоро беше потвърдена по няколко дела.

22. По съединени дела *Melki u Abdeli*⁶² френският Върховен касационен съд отправя преюдициално запитване в рамките на спорове по две производства, които са образувани срещу двама алжирски граждани, за да бъде продължен срокът на задържането им. Те са проверени от полицията в 20-километровата зона, прилежаща към границата на Франция с Белгия и полицията е установила, че те пребивават незаконно на френска територия. По отношение на всеки от тях е издадена заповед за задържане и принудително отвеждане до границата на страната. Двамата алжирци обжалват административните актове с аргумента, че френското законодателство, въз основа на което са издадени административните актове, противоречи на гарантирани от френската Конституция права и свободи, както и на правото на ЕС (чл. 6 ДЕС и Шенгенските споразумения).

Запитващата юрисдикция е установила, че френското законодателство лишава нея и всички долустоящи съдилища от възможността да отправят преюдициално запитване в случай, че Конституционният съвет е сезиран с приоритетен въпрос за конституционност. Според Върховния касационен съд обаче сезирането на Конституционния съвет с такъв приоритетен въпрос за конституционност зависи от тълкуването на правото на ЕС и на това основание отправя преюдициалното запитване. Първият поставен въпрос се отнася до това дали е допустима национална уредба, която

⁶² Решение от 22.06.2010 г., *Melki u Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, Сб. 2010, с. I-5667.

задължава юрисдикциите да се произнасят с предимство по сезирането на Конституционния съвет с поставения им въпрос за конституционност, когато този въпрос е свързан с противоконституционността на вътрешноправна норма поради противоречието ѝ с разпоредбите на правото на ЕС.

За да отговори на въпроса Съдът на ЕС отново отдава предпочитание на серия аргументи, свързани с ролята на националните юрисдикции в производството за преюдициално заключение и разпределението на компетентността между тях и Съда на ЕС. Той приема, че приоритетът на производството за инцидентен контрол за конституционност на национален закон, съдържащието на който се свежда до транспонирането на императивните разпоредби на директива на ЕС, не може да засяга компетентността на Съда на ЕС, който единствен има право да установи невалидността на общностен акт, доколкото тази компетентност е предоставена, за да се обезпечи правната сигурност, като се осигури еднакво прилагане на правото на ЕС. Ако конституционното производство би имало приоритет, Съдът на ЕС би се оказал лишен от възможността да прецени валидността на общностния акт с оглед на същите съображения, но въз основа на правото на ЕС и по специално на Хартата на основните права на ЕС. Въз основа на тези съображения Съдът на ЕС постановява:

Член 267 ДФЕС не допуска правна уредба на държава членка, с която се въвежда производство за инцидентен контрол за конституционност на националните закони, когато приоритетът на това производство може да попречи — както преди изпращането на въпроса за конституционността до националната юрисдикция, която упражнява контрол за конституционност на законите, така и евентуално след решението на тази юрисдикция по въпроса — на всички останали национални юрисдикции да упражнят правото, съответно да изпълнят задължението си да сезират Съда с преюдициални въпроси. От друга страна, член 267 ДФЕС допуска такава национална правна уредба, когато останалите национални юрисдикции имат възможност

- да сезират Съда с всеки преюдициален въпрос, който сметат за необходим, и във всеки момент от производството, който според тях е подходящ, включително след приключването на производство за инцидентен контрол за конституционност,
- да приемат необходимите мерки, за да обезпечат временната съдебна защита на гарантираните от правния ред на Съюза права, и
- след приключването на производството за инцидентен контрол за конституционност да оставят без приложение разглежданата национална законова разпоредба, ако считат, че тя противоречи на правото на Съюза.

Запитващата юрисдикция трябва да провери дали разглежданата в главното производство национална правна уредба може да се тълкува съобразно тези изисквания на правото на Съюза.

23. Тази позиция се поддържа и в серия определения, с които съдът на ЕС се обявява за явно некомпетентен да се произнася по преюдициални запитвания в областта на прякото данъчно облагане⁶³. Независимо че запитванията са обявени за недопустими, тъй като нямат за предмет тълкуване или преценка на валидността на актове на ЕС, Съдът потвърждава свободата на националната юрисдикция да отправи преюдициално запитване, независимо от предвидените правомощия на КС в областта на конституционния контрол.

24. Наскоро генералният адвокат Kokott отправи предложение за разширяване на някои аспекти от разглеждания проблем. В рамките на национално съдебно производство в Словакия, свързано с обжалване на различни административни актове относно строежа на депо за отпадъци, е подадена и конституционна жалба. Със свое решение КС отменя

⁶³ Определение от 1.03.2011 г., *Chartry*, C-457/09; определение от 22.09.2011 г., *Pagnoul*, C-314/10; определение от 22.09.2011 г., *Lebrun et Howet*, C-538/10.

решенията на Върховния съд и му връща делото за ново разглеждане. След връщането на делото Върховният съд отправя до Съда на ЕС няколко въпроса, свързани с тълкуването на правото на ЕС. Според генералният адвокат чл. 267 ДФЕС задължава юрисдикцията на държава-членка, чието решение за тълкуването на правото на ЕС не може да бъде обжалвано, при наличие на съмнения относно прилагането на правото на ЕС по висящо дело да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС, въпреки че КС на тази държава-членка вече се е произнесъл по делото и е указал на тази юрисдикция да го реши в съответствие с неговите заключения, свързани с националното конституционно право⁶⁴. Няма основание да се счита, че Съдът на ЕС ще възприеме друго тълкуване, още повече, че то съответства на вече установеното по делото *Елчинов*⁶⁵.

25. От разгледаните решения, наред с очевидния извод, че националните юрисдикции не са обвързани от произнасяне на КС при отправянето на преюдициално запитване, може да се заключи, че КС в качеството си на единствена инстанция при спор за конституционност е длъжен да отправи преюдициално запитване, когато разглежда искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се транспонира общностна директива, когато КС има съмнения относно тълкуването и валидността на директивата и няма установена практика на Съда на ЕС.

Заключение

26. Задълженията за Република България, които произтичат от членството ѝ в ЕС, се разпределят върху всички държавни органи в зависимост от техните правомощия. КС играе съществена роля както в рамките на контрола за конституционособразност, така и в качеството му на орган, натоварен с функции по прилагане на правото на ЕС. Взаимодействието между КС и Съда на ЕС е от основно значение за правилното прилагане на правото на ЕС особено в случаите, когато се преценява конституционособразността на закон, с който се транспонират разпоредби на общностна директива. В тази хипотеза КС следва да упражни своите правомощия при отчитане на разпределението на компетентността между Съда на ЕС и националните юрисдикции и без да засегне изключителното правомощие на Съда на ЕС да преценява невалидността на общностни разпоредби. Основно оръжие за КС в този случай е преюдициалното запитване, което КС е длъжен да отправи до Съда на ЕС. Значението на този механизъм за КС се определя обаче не от задължението за неговото прилагане, а от необходимостта да бъде постановено правилно решение по спора, с който КС е сезиран, при отчитане на спецификите при взаимодействието между националния и наднационалния правен ред.

⁶⁴ *Križan e.a.*, C-416/10, закл. от 19.04.2012 г.

⁶⁵ Решение от 5.10.2010 г., *Елчинов*, C-173/09, Сб. 2010, с. I-8889.