

Станислав Костов

## ПОНЯТИЕТО „ЮРИСДИКЦИЯ НА ДЪРЖАВА-ЧЛЕН” В ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ЧЛ. 234 ОТ ДОГОВОРА ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ОБЩНОСТ

### 1. Въведение.

Производството за преюдициални заключения, уредено в чл. 234<sup>1</sup> от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО)<sup>2</sup>, е замислено като оригинална форма на сътрудничество между националните юрисдикции и Съда на Европейските общности (СЕО). Неговата основна цел е да се осигури еднообразното прилагане на общностното право във всички държави, членуващи в Общността. Поради това тълкуването на първичните и производните общностни норми и преценката на валидността на производните общностни норми са предоставени в изключителната компетентност на СЕО<sup>3</sup>.

Несъмнено СЕО може да тълкува общностни норми и в някои от изрично възложените му от ДЕО производства по преки иски. На свой ред, последиците от обявяването на недействителността на разпоредба на вторичното право могат да бъдат постигнати и чрез иска за отмяна на незаконосъобразни актове на институциите по чл. 230 или, макар и частично, чрез възражението за незаконосъобразност по чл. 241. Но само в производството за предоставяне на преюдициални заключения националните юрисдикции, в зависимост от фактите по конкретния правен спор и формулировката за запитването до СЕО, могат да въздействат върху резултатите от тълкуването или да изразят своето становище относно валидността на общностната норма.

Необходимостта от изясняване на значението на понятието „юрисдикция на държава-член” по чл. 234 възниква и поради обстоятелството, че СЕО и националните юрисдикции не се намират в йерархична зависимост. Актовете, които последните постановяват, в никакъв случай не подлежат на контрол от някои от установените в Люксембург съдилища. Единственият механизъм за сътрудничество между националните и наднационалните общностни юрисдикции е

<sup>1</sup> Преди промяната на номерацията на разпоредбите на ДЕО с Договора от Амстердам (в сила от 1 май 1999 г.) това производство се уреждаше в чл. 177. За улеснение в статията използвам новата номерация. Навсякъде, ако не е посочено друго, цитираните разпоредби са от ДЕО.

<sup>2</sup> ОJ С 325, 24 декември 2002 г. (консолидирана версия).

<sup>3</sup> След влизането в сила на Договора от Ница в чл. 225, ал. 3 се предвиди възможност и Първоинстанционният съд да разглежда преюдициални въпроси в определени от Устава на Съда специфични области. Все още обаче не са приети необходимите изменения, които да децентрализират производството по чл. 234.

производството за преюдициални заключения. Поради това е от съществен интерес кои национални органи могат да взаимодействат със СЕО.

Всичко това предполага да се установи съдържанието на понятието „юрисдикция на държава-член”, използвано в чл. 234. За целта ще направя преглед на относимата практика на СЕО. Надявам се изводите да бъдат полезни на българските органи при отправяне на преюдициални запитвания след присъединяването на Република България към Европейския съюз.

## 2. Терминологични бележки.

Член 234 гласи:

Съдът е компетентен да се произнася преюдициално по:

- a) тълкуването на този договор;
- b) валидността и тълкуването на актовете на институциите на Общността и на ЕЦБ (*Европейската централна банка – бел. моя – Ст.К.*);
- c) тълкуването на уставите на органите, създадени с акт на Съвета, когато тези устави предвиждат това.

Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред **юрисдикция на държава-член** (*Подч. мое – Ст. К.*), тази юрисдикция може, ако прецени, че за да постанови своето решение ѝ е необходимо решение по него, да поиска от Съда да се произнесе.

Когато такъв въпрос бъде повдигнат по висящо дело пред **юрисдикция на държава-член** (*Подч. мое – Ст. К.*), чиито решения не подлежат на обжалване по вътрешното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда<sup>4</sup>.

Накратко ще се спра на формулировката на понятието „юрисдикция на държава-член” според езиковите версии на държавите-учредителки, както и според редакциите на ДЕО на английски и на испански език.

Във френската версия се използва терминът *une juridiction d'un des Etats membres* (чл. 234, ал. 2), съответно - *une juridiction nationale* в третата алинея. По сходен начин изглеждат нещата в италианските текстове (*una giurisdizione di uno degli Stati membri*, респективно – *una giurisdizione nazionale*). Немската редакция си служи с “... *einem Gericht eines Mitgliedstaats*” и с “... *einem einzelstaatlichen Gericht*”, докато холандската борави с “... *een rechterlijke instantie van een der lidstaten*” и с “... *een nationale rechterlijke instantie*”. За разлика от посочените текстове и от испанската езикова версия на ДЕО (*un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros* и *un órgano jurisdiccional nacional*), и в двете алинеи на чл. 234 на английската редакция се използва *any/a court or tribunal of a Member State*.

Съгласно чл. 314, оригиналният текст на ДЕО е „единствен” и всички негови езикови версии са еднакво автентични. Освен че са много (колкото са и официалните езици на държавите-членки), те са и различни. Както се вижда, разликите са налице и по отношение на разглежданото понятие.

Терминологичното многообразие на еднакво автентичните версии на ДЕО не улеснява точния превод на български език. Несъмнено всеки превод в по-малка

<sup>4</sup> Член III-369 от Договора за създаване на Конституция за Европа (ОJ С 310 от 16 декември 2004 г.) запазва почти без промяна действащата редакция на чл. 234, като изменя б. ”b” и отменя б. ”c” на първата алинея и добавя нова четвърта алинея, предвиждаща съкратени срокове на производството, ако по делото пред националния съд има задържано лице.

или в по-голяма степен се отклонява от оригинала. Задачата се усложнява допълнително при полилингвистичен оригинал. Разликата във формулировката обаче не създава проблем, тъй като съдържанието на понятието е еднакво с оглед на практиката на СЕО. За нуждите на тази статия предпочитам да използвам *юрисдикция на държава-член*. От една страна, терминът „юрисдикция” е по-широк от понятието „съд”, а както ще стане ясно, СЕО може да бъде сезиран и от национални органи, които съгласно вътрешното право не са включени в системата на съдебната власт. От друга страна, от практиката на СЕО не може да се извлече разлика в обхвата на понятието по втората и третата алинея на чл. 234. За да не се търси изкуствено такава, в тази им част двете разпоредби би следвало да имат идентична редакция. Само за избягване на повторенията ще използвам и израза „*национална юрисдикция*”. Що се отнася до съдържанието на понятието „юрисдикция на държава-член”, на него са посветени следващите редове.

### 3. Проблемите около понятието „юрисдикция на държава-член”.

Проблемите при определяне на съдържанието на разглежданото понятие могат да бъдат систематизирани на няколко нива. След броени месеци българските органи ще имат възможността (или ще бъдат длъжни, ако разглеждат спор като последна инстанция) да отправят преюдициални запитвания до СЕО. Те би следвало да са наясно дали попадат в приложното поле на чл. 234 или не. Вътрешното право не може да даде отговор на този въпрос, тъй като става дума за общностен термин със специфично съдържание. По силата на самия чл. 234, неговата разпоредба попада в обхвата на изключителната компетентност на СЕО и само той може да я тълкува и да определя органите, които могат да го сезират с преюдициално запитване.

Практическият проблем, който възниква, е свързан с това дали дадено запитване по реда на чл. 234 ще бъде допустимо или не. Ако СЕО прецени, че то е недопустимо, решаването на главния спор ще бъде неоправдано забавено във времето<sup>5</sup>, само защото органът, който го разглежда, не попада сред националните юрисдикции, които са оправомощени да отправят преюдициално запитване.

От друга страна, самата практика на СЕО по чл. 234 създава значителни усложнения и затруднява извеждането на общоприложимо определение за „юрисдикция на държава-член”. Тази практика е определена от генералния адвокат Colomer като „... 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.”<sup>6</sup> В желанието си да осигури еднообразното тълкуване на

<sup>5</sup> Средно 20,4 месеца през 2005 г. – вж. годишния доклад на СЕО за 2005 г., <http://www.curia.eu.int/fr/institut/presentationfr/rapport/stat/st05cr.pdf>, с. 204.

<sup>6</sup> *De Coster*, решение от 29 ноември 2001 г., дело C-17/00, Rec. 2001, р. I-9445, закл., г. адв. Colomer, т. 14, цитирано по италианската версия. Подобно становище генералният адвокат е изразил и в статия, публикувана у нас – вж. **Руис-Харабо, Д.**, Измененията, извършени от общностния законодател в практиката на съда на ЕО: правораздавателна компетентност в областта на правото на договорите, сп. Търговско право, кн. 3/2004, с. 7. И в тази работа, освен ако няма изрично

общностното право на територията на членуващите държави<sup>7</sup>, СЕО разширява максимално кръга от национални органи, чиито запитвания са допустими. Липсата на ясни и последователно прилагани критерии води до увеличаване на броя на делата пред СЕО и свързаното с това забавяне на производството пред него. Това, на свой ред, рефлектира върху срока, в който се постановяват окончателните решения по делата, разглеждани от юрисдикциите на държавите-членки. Непоследователността на СЕО може да доведе до объркване на националните органи и неизпълнение на задължението им по третата алинея на чл. 234, което да повлече извъндоговорната отговорност на съответната държава-член<sup>8</sup>.

#### 4. Обща характеристика на критериите за „национална юрисдикция”.

В практиката си по допустимостта на преюдициалните запитвания СЕО неотклонно се придържа към становището, че „юрисдикция на държава-член” е собствено понятие на общностното право<sup>9</sup>. Както посочих по-горе, тази позиция намира правна аргументация в самата разпоредба на чл. 234 и цели еднообразното прилагане на общностното право на територията на Общността. От друга страна,

---

отбелязано друго, използвам френската версия на решенията на СЕО, така както са публикувани на неговата интернет страница <http://www.curia.eu.int>.

<sup>7</sup> Според Hjalte Rasmussen принципът за еднообразното тълкуване и прилагане на общностното право е въведен от СЕО с единствената цел да се изпразни от съдържание факултативният характер на сезирането по чл. 234, ал. 2 – вж. **Rasmussen, H.**, *Remedying the crumbling EC Judicial System*. CML Rev. 37 (2000), p. 1107. Без аргументи той поставя под съмнение посочения принцип. С тази позиция не бих могъл да се съглася. Ако приемем, че в крайна сметка производството по чл. 234 представлява един от механизмите за защита на правата, които общностното право предоставя на частноправни субекти, различното прилагане на общностните норми, които съдържат тези права, обезсмисля самата идея за съществуване на ЕО и дерогира принципа за равенство на гражданите на ЕС. Колкото до факултативния характер на сътрудничеството по чл. 234, ал. 2, при наличието на забрана за тълкуване, той се изпразва от съдържание не заради изведения от СЕО принцип, а поради необходимостта националната юрисдикция да постанови правилно решение по висящия пред нея спор.

<sup>8</sup> Вж. *Köbler*, решение от 30 септември 2003 г., дело C-224/01, Rec. 2003, p. I-10239, т. 55. По делото *Traghetti del Mediterraneo*, решение от 13 юни 2006 г., дело C-173/03, непубликувано, СЕО потвърди прогласения в решението по делото *Köbler* принцип за извъндоговорната отговорност на държавите за вреди, причинени от решения на националните съдилища, които разглеждат дела като последна инстанция.

<sup>9</sup> *Syfait e.a.*, решение от 31 май 2005 г., дело C-53/03, Rec. 2005, p. I-4609, т. 29; *Lutz e.a.*, решение от 15 януари 2002 г., дело C-182/00, Rec. 2002, p. I-547, т. 12; *De Coster*, цитирано по-горе, т. 10; *Schmid*, решение от 30 май 2002 г., дело C-516/99, Rec. 2002, p. I-4573, т. 34; *Salzmann*, решение от 14 юли 2001 г., дело C-178/99, Rec. 2001, p. I-4421, т. 13; *Abrahamsson et Anderson*, решение от 6 юли 2000 г., дело C-407/98, Rec. 2000, p. I-5539, т. 29; *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, решение от 30 ноември 2000 г., дело C-195/98, Rec. 2000, p. I-10497, т. 24; *ANAS*, определение от 26 ноември 1999 г., дело C-192/98, Rec. 1999, p. I-8583, т. 20; *Gabalfrisa e.a.*, решение от 21 март 2000 г., съединени дела от C-110/98 до C-147/98, Rec. 2000, p. I-1577, т. 33; *Köllensperger et Atzwanger*, решение от 4 февруари 1999 г., дело 103/97, Rec. 1999, p. I-551, т. 17; *Procédures contre Jokela et Pitkäranta*, решение от 22 октомври 1998 г., съединени дела C-9/97 и C-118/97, Rec. 1998, p. I-6267, т. 18; *Dorsch Consult Ingenieursgesellschaft / Bundesbaugesellschaft Berlin*, решение от 17 септември 1997 г., дело C-54/96, Rec. 1997, p. I-4961, т. 23; *Corbiau / Administration des contributions*, решение от 30 март 1993 г., дело C-24/92, Rec. 1993, p. I-1277, т. 15.

по този начин СЕО запазва за себе си възможността да „филтрира” постъпващите преюдициални запитвания.

В средата на 60-те години на миналия век СЕО за пръв път разглежда изрично въпроса дали отправият преюдициално запитване национален орган има качеството „юрисдикция” по смисъла на чл. 234. По делото *Vaassen-Göbbels*<sup>10</sup> той е сезиран от холандски орган, наречен официално арбитражен съд (*scheidsgerecht*). При преценката за допустимостта на запитването СЕО установява, че този арбитражен съд е редовно създаден съгласно действащите холандски норми, които се съдържат в специален правилник, одобрен съвместно от министъра по въпросите на минната промишленост и от министъра по социалните въпроси и общественото здраве. Министърът по въпросите на минната промишленост назначава членовете на арбитража, определя неговия председател и процедурните правила за дейността му. Арбитражният съд е създаден като постоянно действащ орган и основната му задача е да правораздава по спорове, изрично определени в одобрения от двамата министри правилник. Производството пред него е състезателно, като процесуалните разпоредби, които се прилагат, са аналогични на тези, които уреждат производството пред общите съдилища. Арбитражният съд има задължителна и изключителна юрисдикция по споровете, посочени в правилника и при тяхното решаване прилага правни норми.

Като анализира тези характеристики, генералният адвокат по делото приема, че всъщност не става дума за арбитраж, а за орган, който осъществява държавни правораздавателни функции и решава изрично възложените му правни спорове. Този извод, макар и имплицитно, е подкрепен от СЕО, който се обявява за компетентен да разгледа по същество преюдициалното запитване.

В мотивите на това решение СЕО извежда някои от белезите, на които трябва да отговаря националният орган, за да бъде признат за „юрисдикция на държава-член”. Той трябва да бъде **(1) създаден по силата на правна норма** и **(2) постоянно действащ**, да разглежда спорове в **(3) състезателно производство**, аналогично на това, което се развива пред съдилищата, да **(4) прилага правни норми** и да има **(5) задължителна юрисдикция** за страните по спора. Впоследствие към тези пет критерия СЕО добавя и още един – **(6) независимост** на националната юрисдикция<sup>11</sup>. Наред с изброените условия, на които трябва да отговаря сезиращият орган, СЕО изисква и наличие на **(7) висящ спор** пред него, производството по който завършва с **(8) решение с правораздавателен (юрисдикционен) характер**<sup>12</sup>. В най-новата си практика СЕО неизменно се

<sup>10</sup> *Vaassen-Göbbels / Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf*, решение от 30 юни 1966, дело 61/65, Rec. 1966, p. 377.

<sup>11</sup> *Pretore di Salò/X*, решение от 11 юни 1987 г., дело 14/86, Rec. 1987, p. 2545, т. 7.

<sup>12</sup> *Borker*, определение от 18 юни 1980 г., дело 138/80, Rec. 1980, p. 1975, т. 4; *Greis Unterweger*, определение от 5 март 1986 г., дело 318/85, Rec. 1986, p. 955, т. 4; *Job Centre I*, решение от 19 октомври 1995 г., дело C-111/94, Rec. 1995, p. I-3361, т. 9; *Procédures pénales/X*, решение от 12 декември 1996 г., съединени дела C-74/95 и C-129/95, Rec. 1996, p. I-6609, т. 18; *Victoria Film*, решение от 12 ноември 1998 г., дело C-134/97, Rec. 1998, p. I-7023, т. 14; *ANAS*, цитирано по-горе, т. 21; *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, цитирано по-горе, т. 25; *Salzmann*, цитирано по-горе, т. 14;

позовава на посочените изисквания, за да обоснове допустимостта на преюдициалните запитвания<sup>13</sup>.

Тази сравнително ясна концепция на СЕО относно процесуалната легитимация изгражда един от критериите за допустимост на преюдициалните запитвания по чл. 234. За съжаление, СЕО не я провежда последователно в практиката си. За осигуряване на еднообразното прилагане на общностното право на територията на Общността, в първите десетилетия от своята дейност той разширява максимално приложното поле на чл. 234. Поради това СЕО се обявява за компетентен да разглежда преюдициални запитвания, отправени от национални органи, които не винаги отговарят на формулираните от него критерии. Някои от тях, като нормативният произход<sup>14</sup>, постоянният характер на органа и прилагането на правни норми от него, не поставят проблеми пред СЕО. Не така стоят нещата по отношение на останалите.

По-долу ще разгледам практиката на СЕО във връзка с изискването за независимост на сезирация орган (6), непоследователното прилагане на условието за състезателност (7), отклоненията, свързани със задължителния характер на неговата юрисдикция, спорния характер на производството и естеството на решението по главния спор (8). Преди това ще направя някои уточнения на съдържанието, което СЕО влага в понятието „държава-член” по смисъла на чл. 234 (5).

### 5. Разширително тълкуване на понятието „държава-член”.

Разпоредбата на чл. 234 запазва възможността за отправяне на преюдициално запитване само за юрисдикциите на **членуващите в Общността държави**. В няколко случая СЕО тълкува разширително това понятие, като

---

*HSB-Wohnbau*, определение от 10 юли 2001 г., дело C-86/00, Rec. 2001, р. I-5353, т. 11; *Lutz*, цитирано по-горе, т. 13; *Syfait*, цитирано по-горе, т. 29.

<sup>13</sup> *Syfait*, цитирано по-горе, т. 29; *Lutz*, цитирано по-горе, т. 12; *De Coster*, цитирано по-горе, т. 10; *Schmid*, цитирано по-горе, т. 34; *Salzmann*, цитирано по-горе, т. 13; *Abrahamsson et Anderson*, цитирано по-горе, т. 29; *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, цитирано по-горе, т. 24; *ANAS*, цитирано по-горе, т. 20; *Gabalfrisa*, цитирано по-горе, т. 33; *Köllensperger et Atzwanger*, цитирано по-горе, т. 17; *Jokela et Pitkäranta*, цитирано по-горе, т. 18; *Garofalo e.a. / Ministero della Sanità et Unità sanitaria locale (USL) n° 58 di Palermo*, решение от 16 октомври 1997 г., съединени дела от C-69/96 до C-79/96, Rec. 1997, р. I-5603, т. 19; *Dorsch Consult*, цитирано по-горе, т. 23; *Gemeente Almelo e.a. / Energiebedrijf IJsselmij*, решение от 27 април 1994 г., дело C-393/92, Rec. 1994, р. I-1477, т. 21.

<sup>14</sup> По делото *Dorsch Consult* Европейската комисия (ЕК) е изразила становище, че германската Федерална комисия за надзор върху възлагането на обществени поръчки (ФНК), която е отправила преюдициалното запитване, е създадена с бюджетен рамков закон, който не предвижда права и задължения за гражданите в качеството им на субекти на правото. ФНК осъществява единствено контрол върху решенията на децентрализираните органи, които от своя страна контролират възлагането на обществените поръчки. В областта на обществените поръчки за услуги обаче не е предвиден такъв компетентен контролиращ орган. Поради това, според ЕК, в тази област ФНК не отговаря на изискванията за юрисдикция. СЕО приема обаче, че при преценката на нормативния произход на националния орган е **достатъчно да се установи наличието на правна норма, която предвижда неговото създаване**. Такава в конкретния случай несъмнено е налице. Без значение е обстоятелството, че националното законодателство не е предоставило на ФНК правомощия в областта на обществените поръчки за услуги (т. 25 от решението).

допуска сезиране от органи, които едва ли биха могли да бъдат определени като „национални юрисдикции“.

По съединените дела *Kaefer u Procacci*<sup>15</sup> СЕО е сезиран с преюдициално запитване от административния съд на гр. Папеете на остров Таити, Френска Полинезия. СЕО обосновава допустимостта на запитването с аргумента, че в производството пред него никой не е оспорил факта, че сезирацията представлява френска юрисдикция. Освен това, чл. 136 (нов чл. 187) предоставял компетентност на общностните институции да приемат разпоредби относно отвъдморските територии. Тази позиция се поддържа без допълнителни аргументи и в решението по делото *Leplat*<sup>16</sup>, като в този случай СЕО е сезиран от мировия съд на Папеете.

За разлика от посочените дела, при които СЕО разглежда преюдициално запитване от органи, които са част от френската съдебна система, по делото *Barr*<sup>17</sup> запитването е отправено от съд на остров Ман (вътрешно самоуправляваща се територия, подчинена на британската корона, която не е част от Обединеното кралство). Съдилищата на остров Ман не са включени в британската съдебна система<sup>18</sup>. След систематично тълкуване на разпоредбите на ДЕО и на Договора за присъединяване на Обединеното кралство, Дания и Ирландия<sup>19</sup>, СЕО приема, че за да се осигури еднообразното прилагане на Протокол № 3 от Договора за присъединяване, по отношение на който СЕО има компетентност по чл. 234, юрисдикциите на остров Ман трябва да могат да отправят преюдициални запитвания за тълкуване на протокола и свързаните с него общностни актове. Тази позиция е потвърдена по делото *Pereira Roque*<sup>20</sup>, по което СЕО, без да се произнася изрично по допустимостта, разглежда преюдициално запитване от Кралския съд в Джърси, Англо-норманските острови, които имат същия статут като остров Ман.

Видно от изложеното, СЕО се обявява за компетентен да разгледа по същество запитвания на юрисдикции, които не могат да бъдат определени като „национални“ в точния смисъл на понятието. В първия случай става дума за юрисдикции от отвъдморските територии на държава-член, за които ДЕО в част IV предвижда специален режим на асоцииране, а във втория – за съдебни органи, които са извън съдебната система на членуващите в Общността държави.

<sup>15</sup> *Kaefer et Procacci / État français*, решение от 12 декември 1990 г., съединени дела C-100/89 и C-101/89, Rec. 1990, p. I-4647, т. 8-10.

<sup>16</sup> *Leplat / Territoire de la Polynésie française*, решение от 12 февруари 1992 г., дело C-260/90, Rec. 1992, p. I-643, т. 7-9.

<sup>17</sup> *Department of Health and Social Security / Barr et Montrose Holdings*, решение от 3 юли 1991 г., дело C-355/89, Rec. 1991, p. I-3479.

<sup>18</sup> Правораздавателната система на остров Ман се състои от High Court (включващ Chancery Division, Common Law Division и Family Division), Court of General Gaol Delivery (който разглежда наказателни дела) и summary courts (които включват High Bailiffs Court, Deputy High Bailiffs Court и Magistrates Court). Последна инстанция при обжалване на решенията на тези съдилища е съдебният комитет на Частния съвет на кралицата. По делото *Barr* преюдициалното запитване е отправено от Deputy High Bailiffs Court в гр. Дъглас.

<sup>19</sup> OJ L 2, от 1 януари 1973 г.

<sup>20</sup> *Pereira Roque / His Excellency the Lieutenant Governor of Jersey*, решение от 16 юли 1998 г., дело C-171/96, Rec. 1998, p. I-4607.

В практиката на СЕО се открива и още един пример за разширително тълкуване на чл. 234 по отношение на изискването питащата юрисдикция да бъде от държава-член на Общността. По делото *Parfums Christian Dior*<sup>21</sup> СЕО приема за допустимо преюдициално запитване от Международния съд на Белгия, Нидерландия и Люксембург (Съд Бенелюкс). Според него не са налице аргументи в подкрепа на позицията, че обща за няколко държави-членки юрисдикция не би могла да отправя преюдициални запитвания вместо съответните национални органи. Основната задача на Съда Бенелюкс е да осигурява еднообразното прилагане на общите за трите държави правни норми. Поради това предоставянето на възможност на юрисдикции, които при решаването на правен спор прилагат общностни правни норми, да сезират СЕО, отговаря на целта на чл. 234<sup>22</sup>.

## **6. Независимост на сезиращата юрисдикция.**

### **6.1. Въвеждане на изискването. Съдържание.**

Както беше посочено, в ранната си практика СЕО не отдава съществено значение на независимостта на сезиращата го национална юрисдикция. По делото *Vaassen-Göbbels* той приема за допустимо преюдициалното запитване на холандския арбитражен съд, въпреки че неговият състав се определя от орган на изпълнителната власт. В последващата практика на съда първоначалните пет критерия по отношение на юрисдикциите на членуващите държави са допълнени с изискването за тяхната независимост. За пръв път то е въведено с решението по делото *Pretore di Salò*.

В становището си по делото италианското правителство поддържа, че в конкретния случай италианският *pretore* съчетава правомощия на прокурор и съдия-следовател. Като прокурор този орган води предварителното разследване и, ако резултатите от него са отрицателни, постановява акт за прекратяване вместо съдия-следовател. Този акт не е правораздавателен, тъй като няма сила на пресъдено нещо и не се мотивира, каквото е изискването на италианската конституция по отношение на правораздавателните актове.

Независимо от смесените правомощия на тази категория италиански магистрати, СЕО приема, че е компетентен да разгледа преюдициалното запитване. Според него то е отправено от „юрисдикция, която е действала в общата рамка на своята задача да правораздава, **независимо** (Подч. мое – Ст.К.) и съобразно правната норма, по делата, за които законът ѝ е предоставил компетентност”<sup>23</sup>, въпреки че някои от правомощията на тази юрисдикция нямат стриктно правораздавателен характер.

Скоро след формулирането на това ново изискване по отношение на националните юрисдикции СЕО определя и неговото съдържание. По делото *Corbiau* е отправено запитване от директора на службата за преките данъци и акцизите на Люксембург. Необходимостта от тълкуване на общностното право е

<sup>21</sup> *Parfums Christian Dior / Evora*, решение от 4 ноември 1997 г., дело C-337/95, Rec. 1997, р. I-6013.

<sup>22</sup> *Parfums Christian Dior*, цитирано по-горе, т. 20-23.

<sup>23</sup> *Pretore di Salò*, цитирано по-горе, т. 7



възникнала в производство пред тази служба за възстановяване на надвнесен данък върху общия доход. Съгласно действащото законодателство, евентуалните спорове в тази материя се разглеждат от ръководителя на съответната данъчна администрация. Държавният съвет е компетентен да разглежда жалбите относно данъци и такси като последна инстанция.

При преценката на собствената си компетентност СЕО установява, че по своята същност понятието „юрисдикция” обхваща само органите, които се явяват **трета страна** по отношение на органа, който е приел обжалваното решение<sup>24</sup>. Според СЕО, в конкретния случай директорът на данъчната администрация няма такова качество. Функцията му на ръководител на тази администрация го обвързва тясно със службите, които са извършили облагането и срещу които е подадено искането за възстановяване. Тази връзка се подчертава и от обстоятелството, че в случай на евентуално обжалване пред Държавния съвет, директорът на данъчната администрация ще бъде страна по спора. С тези аргументи СЕО обявява запитването за недопустимо<sup>25</sup>.

Изглежда, че СЕО възприема едно класическо схващане по отношение на независимостта на сезиращата национална юрисдикция. От една страна, такава юрисдикция трябва да осъществява независима правораздавателна дейност и да се подчинява само на правната норма, т.е. не може да приема указания от органите на изпълнителната власт, без оглед на мястото ѝ в системата на разделение на властите. От друга страна, тя трябва да бъде трето лице, различно от страните по правния спор. Само по този начин може да се гарантира постановяването на безпристрастно решение по него<sup>26</sup>. На тези изисквания кореспондира правото на всяко лице на справедлив съдебен процес пред независим и безпристрастен съд.

### **6.2. Отклонения от установения критерий.**

За съжаление, в по-късната си практика СЕО се отклонява от това класическо схващане. По делото *Dorsch Consult* той обявява преюдициалното запитване за допустимо, въпреки изразените становища, че федералната комисия за надзор върху възлагането на обществени поръчки не е независима юрисдикция,

<sup>24</sup> Вж. и *Abrahamsson et Anderson*, цитирано по-горе, т. 36 и 37.

<sup>25</sup> *Corbiau*, цитирано по-горе, т. 15-17. Тази позиция имплицитно се поддържа и в решението по съединени дела *Procédures pénales/X*, цитирано по-горе, т. 19. СЕО отхвърля искането по първото от двете съединени дела като недопустимо, тъй като сезиращият орган (*Procura della Repubblica*) няма за задача да реши напълно независимо правен спор, а в качеството си на страна в наказателното производство може да го отнесе за решаване пред компетентен съд. По делото *Garofalo* СЕО разглежда 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. И в това производство Държавният съвет действа като независим и безпристрастен орган, 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 (вж. т. 22-27 от решението).

<sup>26</sup> Вж. **Сталев, Ж.**, Българско гражданско процесуално право. С., 2001, с. 122; **Vincent, J. et S. Guinchard**, *Procédure civile*, 26<sup>e</sup> éd., Paris, 2001, pp. 454-458.

защото е включена в организационната структура на федералната картелна служба, която се намира под контрола на министъра на икономиката. Продължителността на мандата на председателя и членовете на комисията не е определена, а гаранции за безпристрастност са предвидени само за непрофесионалните членове на комисията. СЕО отдава значение на факта, че съгласно правната уредба ФНК осъществява правомощията си „по независим начин и на своя собствена отговорност”.<sup>27</sup> За него е определящо, че разпоредбите за освобождаване на магистратите от длъжност се прилагат и по отношение на всички членове на ФНК.

По делото *Jokela u Pitkäranta* СЕО допуска преюдициални запитвания от финландска комисия, която разглежда жалби в областта на земеделието (*maaseutuelinkeinojen valituslautakunta*). За общностната юрисдикция е достатъчно, че членовете на комисията се назначават за петгодишен период и се ползват със същата несменяемост като съдиите<sup>28</sup>. Не се обсъжда въпросът за връзката им с изпълнителната власт и за отношенията със страните по споровете, които комисията разглежда.

Следващото явно отдалечаване от изискването за независимост СЕО прави с решението по делото *Köllensperger u Atzwanger*. Преюдициалното запитване е отправено от тиролската служба по обществени поръчки (*Tiroler Landesvergabeamt*) във връзка с висящ пред нея спор. Доколкото останалите условия не пораждат съмнения, СЕО изследва дали тази служба отговаря на изискванията за независимост, поставени от общностното право. Проблемът възниква поради това, че специалният закон, който урежда правното положение на службата по обществените поръчки, не съдържа разпоредби за отвод и отстраняване на нейните членове, а възможностите за освобождаването им са прекалено широко формулирани, за да предоставят гаранции срещу намеса или натиск от страна на изпълнителната власт. СЕО обосновава независимостта на службата и допустимостта на запитването с разпоредба от закона, която за неуредените случаи препраща към Закона за общото административно производство, а той съдържа подробни правила относно отводите. От друга страна, специалният закон изрично забранява членовете на службата да получават указания при упражняването на техните функции. Тази забрана преповтаря разпоредба на австрийския федерален конституционен закон, която урежда независимостта на членовете на колегиалните органи с правораздавателен характер<sup>29</sup>.

Позицията на СЕО може да бъде оспорена по следните съображения. Службата по обществени поръчки се назначава от правителството на провинцията. Законът, който урежда статуса ѝ, не съдържа ясни и точни критерии за освобождаването на нейните членове. Въпреки общата забрана за намеса в работата на службата, специалната нормативна уредба не предвижда достатъчно гаранции за независимостта на членовете ѝ. В конкретния случай страни по спора са частноправни субекти и изискването националната юрисдикция да бъде трета по отношение на спора страна е спазено. По различен начин биха изглеждали нещата,

<sup>27</sup> *Dorsch Consult*, цитирано по-горе, т. 34.

<sup>28</sup> *Jokela et Pitkäranta*, цитирано по-горе, т. 20 и 24.

<sup>29</sup> *Köllensperger et Atzwanger*, цитирано по-горе, т. 21-25.

ако страна по спор е самото правителство или друг орган на изпълнителната власт на провинцията. Такава ситуация е много вероятна, тъй като обществени поръчки се възлагат често именно от такива разпоредители с бюджетни средства. Твърдението на СЕО, че не било негова задача „... да предполага дали една такава разпоредба (относно отводите и освобождаването – бел. моя – Ст. К.) би се приложила въпреки австрийската конституция и принципите на една правова държава”<sup>30</sup>, също е в подкрепа на становището, че при подобни случаи законът не създава достатъчно гаранции за независимост на отправящия запитването орган. Предвидената невъзможност за отмяна или изменение на решенията на службата по административен ред не е в състояние да поправи това законодателно несъвършенство.

Тенденцията в практиката на СЕО за смекчаване на изискването за независимост достига своя връх (засега) в решенията по делата *Gabalfrisa* и *De Coster*. По първото дело наднационалната общностна юрисдикция е сезирана от регионалния стопанско-административен съд (САС) на Каталуня<sup>31</sup>, който има правомощия да се произнася по жалби относно събиране и възстановяване на данъци. Този орган не е част от съдебната система, а се намира в структурата на Министерството на икономиката и финансите. Неговите актове подлежат на съдебно обжалване, а членовете му се назначават и освобождават от министъра, като законът не предвижда специални гаранции за несменяемост. Единствената предвидена гаранция за безпристрастност се съдържа в разделянето на службите, които събират данъци, от тези, които разглеждат произтичащите от това спорове.

Именно на това разделяне на функциите се обляга СЕО при преценката на допустимостта на запитването. Според него, за разлика от правното положение по делото *Corbiau*, то е достатъчно да обоснове качеството на трета по отношение на спора страна<sup>32</sup>. Тази позиция се поддържа и в най-новата практика на СЕО<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> *Köllensperger et Atzwanger*, цитирано по-горе, т. 24.

<sup>31</sup> По дело *Diversintet et Iberlacta / Administración Principal de Aduanas e Impuestos Especiales de la Junquera* (решение от 1 април 1993 г., съединени дела 260/91 и 261/91, Rec. 1993, р. I-01885) СЕО се е произнесъл положително относно допустимостта на запитване, отправено от централния стопанско-административен съд в Мадрид. В заключението си по делото *Gabalfrisa* (т. 20) генералният адвокат Saggio застъпва становището, че на това решение не следва да се признава силата на прецедент, тъй като СЕО не е разгледал изрично въпроса за допустимостта на запитването.

<sup>32</sup> *Gabalfrisa*, цитирано по-горе, т. 39 и 40. Аргументи в подкрепа на позицията за недопустимост на запитването изтъкват генералният адвокат Saggio в заключението си по същото дело (т. 15-20) и генералният адвокат Colomer в заключението си по делото *De Coster* (т. 28). Според тях разделянето на функциите не е достатъчна гаранция за независимост на сезиращия орган. По своята същност САС представлява административен орган. Производството пред него разкрива всички характеристики на административно обжалване. При непроизнасяне в едногодишен срок жалбата се счита за отхвърлена и след изтичането на срока жалбоподателят може да сезира административния съд. Решенията на САС винаги подлежат на обжалване пред съд, което дава достатъчно гаранции при осигуряване на еднообразното тълкуване на общностното право. Нещо повече, при значителен материален интерес или сложност на спора САС може да не се произнесе, като трябва да препрати жалбата на министъра на финансите. Съвсем уместен е въпросът на генералния адвокат Colomer, дали в такъв случай и на министъра трябва да бъде признато качеството „юрисдикция” по смисъла на чл. 234.

Въпреки че не представлява толкова краен компромис с изискването за независимост на националната юрисдикция, решението по делото *De Coster* също поражда съмнения за последователния подход на СЕО при прилагането на това изискване. Той разглежда запитване от правораздавателна белгийска комисия (*Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale*). Доколкото нейните членове се назначават за неопределен срок и не могат да бъдат освобождавани, изглежда, че те се ползват с пълна независимост при изпълнението на функциите им. СЕО обаче отново пренебрегва собственото си изискване националната юрисдикция да бъде трето по отношение на спора лице и да бъде независима от изпълнителната власт. Той приема, че въпреки формалното назначаване на комисията от съвета на региона по предложение на правителството, тя е независима, тъй като е структурирана отделно от общинските служби, чиито решения по данъчни въпроси тя има компетентност да преразглежда<sup>34</sup>.

### 6.3. Изводи.

При това състояние на практиката едва ли е възможно да се направят смислени изводи относно прилагането на изискването за независимост на сезиращата юрисдикция. И все пак, анализът налага следните заключения:

- След решението по делото *Pretore di Salò/X* СЕО **неизменно включва изискването за независимост сред критериите за преценка на допустимостта на преюдициалните запитвания;**
- За да може да сезира СЕО, националната юрисдикция трябва да бъде **независима по отношение на изпълнителната власт** и да има качеството на **трета по отношение на спора страна;**
- СЕО **не е последователен** при провеждането на тези две изисквания и се отклонява мълчаливо от тях по своя преценка. Предвидимостта и правната сигурност предполагат последователно провеждане на независимостта на сезиращия орган и в двата посочени аспекта;
- **Не е трета страна по отношение на спора юрисдикция, компетентна да се произнесе по жалба срещу административен акт, която е органически свързана с администрацията, издала акта, освен ако не съществува такова разделяне на функциите между двата органа, което да гарантира невъзможността за намеса при упражняването на тяхната компетентност<sup>35</sup>;**

<sup>33</sup> *Syfait*, цитирано по-горе, т. 33.

<sup>34</sup> *De Coster*, цитирано по-горе, т. 18-21.

<sup>35</sup> *Schmid*, цитирано по-горе, т. 37. В решението си СЕО се връща към изискването националната юрисдикция да бъде трета страна по отношение на лицето, приело обжалваното решение, но го смекчава с установеното по делото *Gabalfriisa* разделяне на функциите между тях. В конкретния случай запитването е отправено от апелативно отделение към австрийска регионална финансова дирекция. СЕО установява, че между апелативното отделение и дирекцията, която е постановила обжалваното решение, съществува органична и функционална връзка, която противоречи на изискването юрисдикцията да бъде трета по отношение на спора страна. Председател на отделението по право е ръководителят на самата финансова дирекция. От останалите четири членове на отделението един е служител на финансовата дирекция. Останалите се назначават от

- СЕО сам преценява приложимите национални разпоредби и не е обвързан от тълкуване, извършено от компетентните национални органи;
- С оглед на противоречията между СЕО и генералните адвокати, **практиката ще продължи да се развива** до премахване на това изискване или до драстично ограничаване на възможностите за сезиране от органи, различни от националните съдилища.

### 7. Прилагане на състезателно производство.

Както установихме, СЕО прилага изискването за независимост на сезиращата юрисдикция селективно, като за конкретни дела се отклонява мълчаливо от него, за да може да се произнесе по съществуващото на отправените преюдициални запитвания. Въпреки това, необходимостта националният орган да бъде независим никога не е била поставяна под съмнение. По различен път се развива практиката на СЕО във връзка с условието производството пред юрисдикцията по чл. 234 да има състезателен характер.

Състезателното начало предполага всяка страна в един правен спор да може да участва в производството, по реда на което решаващата юрисдикция ще произнесе съответния правораздавателен акт<sup>36</sup>, за да може да получи защита на своите права и законни интереси<sup>37</sup>. До началото на 90-те години на миналия век изглежда, че изискването за състезателно производство се появява само инцидентно в решението по делото *Vaassen-Göbbels*, без впоследствие да има конкретно приложение.

По делото *Politi* СЕО приема за допустимо запитване от председателя на съда в Торино. Производството, което се развива пред него, не е състезателно, а съдебният акт се издава само въз основа на твърденията на едната страна, без да е необходимо да се изслуша и другата. За СЕО обаче е достатъчно, че в това производство председателят на съда осъществява правораздавателни функции<sup>38</sup>. По делата *S.A.I.L.*<sup>39</sup> и *Birra Dreher* тази позиция е потвърдена, като в решението по последното изрично се подчертава, че „... чл. 177 (нов 234, бел. моя – Ст.К.) не подчинява сезирането на Съда на състезателния или несъстезателния характер на производството, в което националният съд е формулирал преюдициалното запитване.”<sup>40</sup>

---

председателя, като законът не съдържа никакви гаранции за несменяемост. От друга страна, председателят на дирекцията може да обжалва решението на апелативното отделение, което сам той председателства. Тези обстоятелства предопределят недопустимостта на отправеното запитване.

<sup>36</sup> Вж. Сталев, Ж., цит. съч., с. 105.

<sup>37</sup> *De Coster*, цитирано по-горе, закл., г. адв. Colomer, т. 29.

<sup>38</sup> *Politi / Ministero delle finanze*, решение от 14 декември 1971 г., дело 43/71, Rec. 1971, р. 1039, т. 5.

<sup>39</sup> *S.A.I.L.*, решение от 21 март 1972 г., дело 82/71, Rec. 1972, р. 119. Запитването е на *pretore* на Бари за тълкуване на общностни разпоредби, свързани с пазара на мляко, които следва да се приложат за постановяване на правилно решение по висящо наказателно производство.

<sup>40</sup> *Birra Dreher S.p.a. / Amministrazione delle finanze dello Stato*, решение от 21 февруари 1974 г., дело 162/73, Rec. 1974, р. 201, т. 3. Тази позиция на СЕО е потвърдена в решенията по делата *Simmenthal II (Simmenthal SA / Amministrazione delle finanze dello Stato)*, решение от 28 юни 1978 г., дело 70/77,

Това схващане на СЕО има своето обяснение в желанието му да даде максимално съдействие на националните органи през първите години на прилагане на общностното право и за постигане на еднообразно действие на общностните норми на територията на държавите-членки. Не са малко примерите от практиката, когато СЕО, независимо дали се спира изрично на въпроса за допустимостта или не, постановява решение по същество по преюдициално запитване от италиански *pretori*<sup>41</sup> или председатели на италиански съдилища, които упражняват правораздавателни функции<sup>42</sup>. Несъмнено различните процедури, които се развиват пред тях, нямат състезателен характер. За СЕО е достатъчно условие тези органи да упражняват правораздавателни функции, като по-късно към него се добавя и изискването за независимост. Трайно установено е, че право да отправи запитване по чл. 234 има всяка юрисдикция на държава-член, независимо от стадия на производството и естеството на решението, което тази юрисдикция постановява<sup>43</sup>. Допустимостта не е обусловена от състезателния характер на производството пред сезиращия орган, но ако той прецени, че е в интерес на доброто правораздаване, преюдициалното запитване може да бъде отправено едва след изслушването на двете страни. Преценката за това е изцяло на националната юрисдикция<sup>44</sup>.

Според генералните адвокати, пренебрегването на състезателното начало по тези дела се компенсира изцяло с безпристрастността на националната юрисдикция и с пълната ѝ независимост от страните по спора<sup>45</sup>. Съществуват обаче и случаи, при които СЕО е сезиран от органи, които не само не прилагат състезателното начало, а и независимостта им поражда съмнения.

Както беше посочено, по делото *Dorsch Consult* СЕО е сезиран от административен орган (ФНК), контролиран от министъра на икономиката и поради това със спорна независимост по отношение на изпълнителната власт. Съгласно приложимата правна уредба, производството пред ФКН не е

---

Rec. 1978, p. 1453, т. 10, (запитване от *pretore* на Алесандрия) и *Ligur Carni e.a.*, решение от 15 декември 1993 г., съединени дела C-277/91, C-318/91 и C-319/91, Rec. 1993, p. I-6621, т. 16, (запитване на председателя на съда в Генуа).

<sup>41</sup> Вж. например *S.A.I.L.*, цитирано по-горе; *Birra Dreher*, цитирано по-горе; *Pretore di Cento / X*, решение от 5 май 1977 г., дело 110/76, Rec. 1977, p. 851, *Simmenthal I (Amministrazione delle finanze dello Stato / Simmenthal)*, решение от 9 март 1978 г., дело 106/77, Rec. 1978, p. 629); *Simmenthal II*, цитирано по-горе; *Pardini / Ministero del commercio con l'estero*, решение от 21 април 1988 г., дело 338/85, Rec. 1988, p. 2041; *Pretore di Salò*, цитирано по-горе; *Pretura unificata di Torino / X*, решение от 22 септември 1988 г., дело 228/87, Rec. 1988, p. 5099.

<sup>42</sup> Вж. например *Politi*, цитирано по-горе; *Amministrazione delle finanze dello Stato / San Giorgio*, решение от 9 ноември 1983 г., дело 199/82, Rec. 1983, p. 3595; *Ligur Carni*, цитирано по-горе; *Corsica Ferries / Corpo dei piloti del porto di Genova*, решение от 17 май 1994 г., дело C-18/93, Rec. 1994, p. I-1783.

<sup>43</sup> *Politi*, цитирано по-горе, т. 5; *Birra Dreher*, цитирано по-горе, т. 3; *Simmenthal II*, цитирано по-горе, т. 9; *San Giorgio*, цитирано по-горе, т. 8.

<sup>44</sup> *Simmenthal II*, цитирано по-горе, т. 10 и 11; *Ligur Carni*, цитирано по-горе, т. 16; *Corsica Ferries*, цитирано по-горе, т. 12.

<sup>45</sup> *Corbiau*, цитирано по-горе, закл., г. адв. Darmon, т. 7 и 26; *Gabalfrisa*, цитирано по-горе, закл., г. адв. Saggio, т. 14; *De Coster*, цитирано по-горе, закл., г. адв. Colomer, т. 34.

състезателно. В нейната изключителна компетентност е само проверката на законността на решенията на съответния контролиращ орган и установяването на тяхната незаконосъобразност. От своя страна, контролиращият орган е длъжен да изслуша страните по спора преди постановяването на всяко решение.

Очевидно е, че закрепването на състезателното начало в производството пред един орган не означава автоматично и състезателен характер на производството пред неговия горестоящ орган. Нещо повече, в конкретния случай състезателно производство изобщо не е осъществено, тъй като в областта на обществените поръчки за услуги няма предвиден контролиращ орган.

Поради това, СЕО излиза от затруднението, като формулира една от онези фрази, които, колкото и да са красиви, са напълно безсмислени: „... *изискването за състезателно производство не е абсолютен критерий*”.<sup>46</sup> Стига се до абсурдното положение състезателното начало да бъде прокламирано като един от белезите на юрисдикциите по чл. 234, а едновременно с това в същите решения това изискване да се определя като „неабсолютно”. Подобна формулировка е лишена от смисъл. Или националната юрисдикция прилага състезателно производство и ако отговаря и на другите критерии може да сезира СЕО, или нейното запитване трябва да бъде обявено за недопустимо. Следва да се отбележи, че СЕО се позовава на изискването за състезателно производство само при безспорното му наличие<sup>47</sup>. В останалите случаи се приема или че допустимостта на запитването не била обвързана от него, или че то не представлявало абсолютен критерий за юрисдикция. Това налага само един възможен извод: **не е задължително производството пред юрисдикцията по чл. 234 да има състезателен характер, за да може тя да сезира СЕО.**

#### **8. Задължителен характер на юрисдикцията, висящо спорно производство и решение с правораздавателен характер.**

„Замъгляването” на изискването за независимост и фактическото неприлагане на условието за състезателно производство изместват тежестта при преценката на допустимостта върху задължителния характер на юрисдикцията и наличието на висящ спор, разрешен с правораздавателен акт. При прилагането на тези изисквания СЕО е най-стриктен и при проблемните хипотези преобладава становището за недопустимост.

По-долу ще направя преглед на относимите съдебни решения, за да изясня какво влага СЕО в разглежданите понятия. За систематизиране на отделните случаи и за улесняване на съответните изводи, ще ги разгледам в две основни групи, в зависимост от това дали сезиращата юрисдикция попада във или извън кръга на съдебните органи на държавите, членуващи в ЕО. Накрая ще споделя

<sup>46</sup> *Dorsch Consult*, цитирано по-горе, т. 31. Красивите, но безсмислени фрази явно имат свойството да бъдат удобно повтаряни – вж. *Gabalfrija*, цитирано по-горе, т. 37; *De Coster*, цитирано по-горе, т. 14.

<sup>47</sup> Вж. например *Broekmeulen / Huisarts Registratie Commissie*, решение от 6 октомври 1981 г., дело 246/80, Rec. 1981, р. 2311, т. 10; *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, цитирано по-горе, т. 27.

някои мисли, свързани с възможността СЕО да бъде сезиран от националните конституционни съдилища.

### **8.1. Запитвания от юрисдикции, различни от съдилищата на държавите-членки.**

#### **8.1.1. Запитвания от прокуратурата, от органи на съсловни организации и от административни органи.**

Както вече посочих, не са юрисдикция по смисъла на чл. 234 органите на прокуратурата, които не решават правен спор, а го отнасят до компетентния съд в качеството си на страна в наказателното производство<sup>48</sup>. Няма такова качество и сметните палати на членуващите в Общността държави<sup>49</sup>.

С определение по делото *Borker* СЕО обявява за недопустимо запитване на Съвета на парижката адвокатска колегия, с което се иска тълкуване на норми на първичното и вторичното общностно право. Основният аргумент за недопустимост на въпросите е свързан с обстоятелството, че сезирацият орган не разглежда възложен му по силата на правна норма спор, а молба, с която се цели получаване на становище по правен спор между член на адвокатската колегия и съдилищата на друга държава-член<sup>50</sup>. Тази позиция е потвърдена и по делото *Greis Unterweger*<sup>51</sup>. Аналогично е и разрешението по делото *Victoria Film*. По него СЕО преценява допустимостта на преюдициални запитвания на шведска комисия по данъчно право (*Skatterättsnämnden*). Въпреки че е създаден като независим орган, прилага правни норми и постановява решения със задължителна сила, *Skatterättsnämnden* е по-скоро административен, а не правораздавателен орган. Неговата основна функция не е свързана с контрола за законосъобразност на решенията на данъчните органи. Задачата му е да даде първоначално становище относно данъчното облагане на отделна финансова операция. Поради това той не упражнява юрисдикционни правомощия и не решава правен спор<sup>52</sup>.

Обратно, по делото *Abrahamsson et Anderson* СЕО приема, че запитване на шведска комисия, която разглежда спорове в областта на висшето образование

<sup>48</sup> *Procédures pénales/X*, цитирано по-горе, т. 19.

<sup>49</sup> *ANAS*, цитирано по-горе; *RAI*, определение от 26 ноември 1999 г., дело C-440/98, Rec. 1999, р. I-8597.

<sup>50</sup> *Borker*, цитирано по-горе, т. 4. Случаят е свързан с френски адвокат, на когото в нарушение на принципа на свободното движение на услуги е отказана възможността да осъществи процесуално представителство пред германски съдилища. Необходимостта от преюдициално запитване е възникнала при разглеждането на неговата молба до съвета на адвокатската колегия, в която е вписан. В тази молба се иска произнасяне по условията за свободното упражняване на адвокатска професия на територията на Общността.

<sup>51</sup> *Greis Unterweger*, цитирано по-горе. Запитването е от италианската *Commissione consultativa per le infrazioni valutarie* към министъра на финансите. Тя също не е правораздавателен орган, тъй като не разглежда правни спорове, а дава становище в рамките на административно-наказателното производство, което становище не обвързва наказващия орган (министъра на финансите).

<sup>52</sup> *Victoria Film*, цитирано по-горе, т. 15-18. Обратно, отговаря на изискванията по чл. 234 юрисдикция, пред която се обжалват решенията на *Skatterättsnämnden* – вж. *X et Y*, решение от 18 ноември 1999 г., дело C-200/98, Rec. 1999, р. I-8261, т. 17.



(Överklagandenämnden för Högskolan), е допустимо<sup>53</sup>. Комисията безспорно представлява административен орган, но анализът на нейните правомощия и правна природа разкрива белези, характерни за правораздавателните органи. Основната ѝ задача е да се произнася по искове срещу решения за назначаване във висшите училища. Решенията ѝ са задължителни и не подлежат на обжалване.

Сходна хипотеза се разглежда по делото *Broekmeulen*<sup>54</sup>. СЕО е сезиран от холандска комисия, която разглежда жалби срещу откази за вписване в регистъра на общо практикуващите лекари. Комисията е създадена от сдружение на частното право, което съгласно холандското законодателство представлява професионална организация на лекарите. Без да разглежда приложимостта на критериите за национална юрисдикция, СЕО обявява запитването за допустимо. Той се обявя на обстоятелството, че всяка държава-член на Общността е длъжна да приеме необходимите мерки по изпълнението на общностните разпоредби. Ако тя е преценила да прехвърли изпълнението на това задължение в конкретна сфера на определена професионална организация, която действа под известен административен надзор (трима от деветимата членове на комисията са определени от министрите на образованието и на здравеопазването) и ако тази организация е създавала необходимите механизми за защита на правата, произтичащи от общностното право, полезният ефект на общностното право изисква допустимостта на преюдициалните запитвания. Щом не е предвидена възможност за обжалване по общия ред и щом комисията решава правен спор с окончателно решение, следва да ѝ се признае качеството „юрисдикция“ по смисъла на чл. 234.

Последните две решения засягат типични случаи на особени юрисдикции. Когато те разглеждат правен спор, по който трябва да приложат общностна норма и имат нужда от съдействието на СЕО, той трябва да им го осигури. Техните решения са окончателни и не подлежат на обжалване по общия ред. Поради това не съществува възможност за последващо искане и предоставяне на преюдициално заключение. Тази тенденция следва да бъде подкрепена, тъй като в противен случай ще бъде засегнато еднообразното прилагане на общностното право.

По делата *Dorsch Consult* и *Gabalfrisa* СЕО допуска за разглеждане по същество преюдициални запитвания от административни органи. Във връзка с изследваната проблематика следва да се отбележи, че и в двете решения се прави опит за определяне на характеристиките на органа, които обуславят задължителния характер на неговата юрисдикция. За целта се въвеждат два основни белега:

- задължителна компетентност на органа да разгледа даден спор<sup>55</sup>;
- задължителна сила на неговите решения<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> *Abrahamsson et Anderson*, цитирано по-горе, т. 32-34.

<sup>54</sup> *Broekmeulen*, цитирано по-горе.

<sup>55</sup> По делото *Dorsch Consult*, цитирано по-горе, т. 28, се установява, че ФНК е единственият орган, който проверява законосъобразността на решенията на контролиращите органи. В решението по делото *Gabalfrisa*, цитирано по-горе, т. 35, след анализ на приложимото национално законодателство СЕО стига до извода, че САС имат задължителна компетентност, тъй като решенията на данъчната администрация могат да бъдат обжалвани пред административен съд едва след подаването на жалба пред САС.

В доктрината е изложено становището, че след заключението на генералния адвокат Colomer по делото *De Coster*, което, според мен, е най-добрата теоретична разработка върху понятието за юрисдикция по чл. 234, СЕО е възприел по-рестриктивен подход при преценката на допустимостта на преюдициалните запитвания<sup>57</sup>. Ще се въздържа от коментар на това твърдение, тъй като относимите решения след 2001 г. са пренебрежимо малко, за да се обоснове категоричен извод в тази посока. Едно от тях обаче заслужава специално внимание във връзка със задължителния характер на сезиращата юрисдикция – както поради факта, че с него се извършва промяна в по-стара практика на СЕО, така и поради съвършено новите нюанси в аргументацията.

По делото *Syfait* преюдициално запитване на гръцката комисия за защита на конкуренцията (*Epitropi Antagonismou*) е обявено за недопустимо<sup>58</sup>. За настоящото изложение интерес представлява становището на СЕО, че щом по силата на Регламент 1/2003 г. на Съвета относно прилагане на правилата на конкуренция, предвидени в чл. 81 и 82 от ДЕО<sup>59</sup>, ЕК може да изझे делото от националния орган за защита на конкуренцията, то производството пред този орган не завършва с решение с правораздавателен характер.

Тази позиция на СЕО не може да бъде подкрепена. Съгласно т. 17 от преамбюла на регламента, това правомощие на ЕК има за цел да гарантира еднообразното прилагане на конкурентните правила. Основателно възниква въпросът: А ако ЕК не упражни възможността за изземване на делото? Какво ще се случи тогава с еднообразното прилагане на общностното право? И нали съгласно трайната практика на СЕО единствено националната юрисдикция е компетентна да прецени дали има нужда от тълкуване на общностна норма, която трябва да бъде приложена по висящ пред нея спор. На следващо място, тази хипотеза не се различава по същество от предвидената в чл. 80, ал. 2 на нашия Граждански процесуален кодекс (ГПК)<sup>60</sup> възможност окръжният съд да изझे и да реши дело, подсъдно на районен съд от неговия съдебен район. Едва ли може да се отрече правораздавателният характер на решенията на районния съд, само защото във всеки един момент делото може да бъде иззето от окръжния. Ще видим по-долу, че

---

<sup>56</sup> Вж. *Dorsch Consult*, цитирано по-горе, т. 29; *Gabalfrija*, цитирано по-горе, т. 36. В първия случай това било така, защото с установяването на незаконосъобразността на решението на контролиращия орган, ФНК го задължавала да издаде ново решение, което да е съобразено с постановеното от ФКН по правните въпроси. По второто дело СЕО изгражда своята аргументация върху обстоятелството, че извън случаите на нищожност или извънредния способ за отмяна, окончателните решения на САС не могат да бъдат отменени или изменени от данъчната администрация.

<sup>57</sup> Вж. **Tridimas, T.**, *Knocking on Heaven's Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Reference Procedure*. CML Rev. 40 (2003), pp. 32-34.

<sup>58</sup> *Syfait*, цитирано по-горе. Обратно, СЕО е приел за разглеждане по същество запитване на аналогичен испански орган – Tribunal de Defensa de la Competencia, вж. *Dirección General de Defensa de la Competencia / Asociación Española de Banca Privada e.a.*, решение от 16 юли 1992 г., дело C-67/91, Rec. 1992, p. I-4785.

<sup>59</sup> OJ 2003, L 1, p. 1.

<sup>60</sup> Обн., ДВ, бр. 12 от 8 февруари 1952 г., посл. изм. ДВ, бр. 64 от 8 август 2006 г.

СЕО прилага далеч по-малко стриктен подход по отношение на националните съдилища.

При това състояние на практиката, преюдициално запитване от българската Комисия за защита на конкуренцията ще бъде недопустимо. Трябва да се има предвид обаче, че СЕО не е обвързан от своите предходни решения, така че при липсата на последователно спазвани критерии за национална юрисдикция, промяна на практиката и евентуална допустимост на преюдициално запитване от КЗК не би била изненадваща. Отново припомням, че „юрисдикция на държава-член” е общностно понятие. Поради това становището на Конституционния съд (КС), че у нас „*несъдебни и особено административни органи, към които спада и КЗК, не могат да правораздават*”,<sup>61</sup> ще бъде без значение за възможността за отправяне на запитване по чл. 234.

#### 8.1.2. Запитвания от арбитраж.

В съдебната практика се разглежда въпросът дали арбитражът има качеството „юрисдикция” по смисъла на чл. 234. Тук проблемите възникват не поради липсата на висящо спорно производство или поради съмнения в правораздавателния характер на арбитражното решение. Те са породени от естеството на неговата юрисдикция (компетентност). Всъщност, решенията на СЕО във връзка със сезиране от арбитраж не са особено много. Както вече установихме, дори ако националният орган формално се нарича „арбитраж”, СЕО анализира националната нормативна уредба, за да установи неговата правна природа, организацията и функциите му<sup>62</sup>.

По делото *Nordsee*<sup>63</sup>, с договор между германски дружества е установено разпределението на финансови субсидии по Фонда за насочване и гарантиране на селското стопанство (FEOGA) за построяването на рибобработващи кораби. Договорът съдържа арбитражна клауза, съгласно която всички спорове по изпълнението на задълженията по него се решават от арбитър, избран от страните, или, ако те не успеят да се споразумеят, назначен от Търговската камара на гр. Бремен (Тази втора хипотеза се осъществява в конкретния случай). Необходимостта от тълкуване на общностното право заставя арбитражния съд да отправи няколко преюдициални въпроса, първият от които е свързан с възможността такъв арбитраж да сезира СЕО по чл. 234.

Отговорът на СЕО е отрицателен. Той признава, че в конкретния случай арбитражът разкрива някои общи черти с правораздавателните органи. Той е организиран в рамките на закона, решава спора като прилага правни норми, а по отношение на страните решението му има сила на пресъдено нещо и може да представлява изпълнително основание. От друга страна, към момента на сключване на договора страните са били свободни в избора си дали да включат арбитражна клауза в него или да оставят евентуалните спорове за решаване от общите

<sup>61</sup> Решение № 22 от 24 септември 1998 г. по к.д. № 18/98, Сборник Решения и определения на Конституционния съд, 1998 г., с. 165.

<sup>62</sup> Вж. *Vaassen-Göbbels*, цитирано по-горе.

<sup>63</sup> *Nordsee / Reederei Mond*, решение от 23 март 1982 г., дело 102/81, Rec. 1982, р. 1095.

съдилища. От съществено значение за позицията на СЕО е и обстоятелството, че германските власти не участват в определянето на арбитража и не могат да встъпят служебно в производството пред него. В качеството си на член на Европейската общност, който носи отговорност за изпълнението на задълженията, произтичащи от общностното право, Германия не е поверила или оставила на частноправни субекти грижата за спазване на тези нейни задължения.

В резултат на това СЕО се обявява за некомпетентен да се произнеса по запитвания, отправени от подобни арбитражи. В подкрепа на неговата позиция може да се приведе и аргументът, че доброволният арбитраж от разглеждания вид не е постоянно действащ орган.

Разсъжденията на СЕО в разглежданото решение обаче продължават в посока, която също е от значение за темата на тази статия. За общностната юрисдикция спазването на общностното право в неговата цялост на територията на всички държави-членки е висша ценност. Поради това частноправните субекти, страни по даден договор, нямат право да дерогират приложението на общностните норми, независимо от техния източник. Ако договорен арбитраж разглежда въпроси на общностното право, общите съдилища биха могли да се произнесат по тези въпроси или в рамките на съдействието, което предоставят на арбитража (по някои процесуални въпроси или при тълкуване на приложимото право), или при контрола върху арбитражното решение<sup>64</sup>. При осъществяване на тези функции националните съдилища преценяват дали да отправят преюдициално запитване (естествено, ако върху тях не тежи задължението по чл. 234, ал. 3).

Оставям без коментар интервенционистичните повеи и заплахата за свободата на договарянето в разглежданото решение. Позицията на СЕО звучи по следния начин: Защо страните по договор да избират арбитраж за решаване на даден спор, след като има и други, „държавни“ средства за решаването му? Трябва да се признае обаче, че недопустимостта на запитване от доброволен арбитраж е в унисон с буквалното тълкуване на разпоредбата на чл. 234. Ще трябва да проявим известно насилие, ако определим подобен арбитраж за „юрисдикция на държава-член“.

Какви са всъщност последиците от решението на СЕО? Арбитражи, определени по волята на страните, без намеса на държавата, не могат да искат от СЕО да се произнесе по тълкуването или валидността на общностна норма. Несъмнено това се отнася и до арбитражите, които правораздават въз основа на справедливостта, а не на приети от държавата правни норми. Ако те прилагат общностни норми по висящ пред тях правен спор, ще бъдат лишени от съдействието на СЕО. В резултат на това арбитражите ще бъдат принудени сами да тълкуват съответната норма, което може да доведе до засягане на онази обща ценност, която сам СЕО поставяше в основата на производството по чл. 234 – еднообразното прилагане на общностното право. Струва ми се, че друга трябва да

<sup>64</sup> Така и *Gemeente Almelo*, цитирано по-горе, т. 22. Тук СЕО обявява за допустимо запитване от холандски съд, който в предвиден от закона случай се произнеса по жалба срещу арбитражно решение, въпреки че по силата на арбитражното споразумение, сключено между страните, съдът действа като дружески посредник само въз основа на справедливостта.

бъде логиката при ограничаване на допустимостта на запитванията. Ако преюдициалното производство е сътрудничество между съдии, арбитражите все пак стоят доста по-близо до съдилищата, отколкото разгледаните по-горе административни органи.

Очевидно СЕО изисква компетентността на арбитража да не зависи от съгласието на страните. Така той разглежда по същество запитване от промишлен арбитраж, предвиден от закона като последна инстанция по спорове между страните по колективни споразумения между работници и работодатели<sup>65</sup>. Водещите аргументи на СЕО са, че всяка от страните може едностранно да отнесе спор до арбитража, без неговата компетентност да е обвързана от съгласието им, и че определянето на състава на арбитража не зависи изцяло от волята на спорещите, а се урежда от закона. Всъщност членовете на арбитража се определят от страните, а при липса на съгласие между тях, законът посочва начина за съставяне на арбитража.

В заключение следва да се отбележи, че с оглед практиката на СЕО **доброволните арбитражи за разрешаване на частноправни спорове въз основа на арбитражно споразумение не са юрисдикция по смисъла на чл. 234. Такова качество имат само задължителните арбитражи по частноправни спорове, създадени с нормативен акт. Поради това преюдициални запитвания на арбитражните съдилища към Българската търговско-промишлена палата и Българската стопанска камара ще бъдат обявени за недопустими.**

## 8.2. Запитвания от съдилищата.

Преюдициални запитвания могат да отправят всички национални съдилища, независимо дали разглеждат наказателни, граждански или административни дела. Още в първите си решения по тълкуването на чл. 234 СЕО приема, че „... чл. 177 (нов 234, бел. моя – Ст.К.) е формулиран по общ начин и не прави никакво разграничение с оглед характера, наказателен или не, на националното производство, в рамките на което са формулирани преюдициалните въпроси.”<sup>66</sup> За наднационалната общностна юрисдикция е недопустимо ефективността на общностното право да варира в зависимост от правните отрасли на националното право. Разбира се, независимо от вида на производството, сезирацият съдебен орган трябва да отговаря на критериите за „юрисдикция”, а отправеното от него запитване за тълкуване или за преценка на валидност трябва да бъде формално допустимо<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund I Danmark contre Dansk Arbejdsgiverforening, agissant pour Danfoss*, решение от 17 октомври 1989 г., дело 109/88, Rec. 1989, p. 3199.

<sup>66</sup> Вж. например решението по делото *S.A.I.L.*, цитирано по-горе, т. 3.

<sup>67</sup> Трайна практика на СЕО е да отхвърля като недопустими запитвания, при които тълкуването или преценката на валидността на общностна норма явно нямат никаква връзка с действителността или с предмета на главния спор - вж. например *Pardini*, цитирано по-горе, т. 10; *Durighello*, решение от 28 ноември 1991 г., дело C-186/90, Rec. p. I-5773, т. 9; *Dirección General de Defensa de la Competencia / Asociación Española de Banca Privada e.a.*, цитирано по-горе, т. 26; *Corsica Ferries*, цитирано по-горе, т. 14.

Освен съдилищата, които упражняват правораздавателни функции в рамките на спорни производства, СЕО допуска преюдициални запитвания и от други органи, включени в съдебната система на държавите-членки.

Както установихме при разглеждането на изискването за състезателно производство, СЕО трайно приема, че италианските *pretori* и председателите на съдилищата осъществяват правораздавателни функции. Приети са за произнасяне по същество и преюдициални въпроси от френски съдия-следовател в рамките на предварително производство срещу управителя на френско дружество, за извършени митнически престъпления<sup>68</sup>.

Допустимо е запитване от национален съд в рамките на бързо производство<sup>69</sup>. Съдът се обявява за компетентен да разгледа по същество и запитване от австрийска юрисдикция, която разглежда спор като първа и последна инстанция въз основа на факти, представени от едната страна, които съдът е длъжен да приеме за достоверни. Тези факти не са свързани с конкретно определени лица. Искът има за цел да се установи съществуването или несъществуването на права или правоотношения в областта на трудовото право<sup>70</sup>.

Както беше посочено, по делото *Garofalo* италианският Държавен съвет не упражнява правораздавателни функции, а предоставя консултативно становище. В този случай СЕО дава предимство на институционалния пред процесуалния критерий за преценка и обявява запитването за допустимо. По същността си хипотезата е близка до разгледаните по делата *ANAS* и *RAI*, в решенията по които съдът се е обявил за некомпетентен да се произнесе по запитвания на италианската Сметна палата. Следователно, в сходни случаи надделява обстоятелството, че националната юрисдикция е част от съдебната система.

<sup>68</sup> *Chatain*, решение от 24 април 1980 г., дело 65/79, Rec. 1980, р. 1345.

<sup>69</sup> *Stauder / Stadt Ulm*, решение от 12 ноември 1969 г., дело 29/69, Rec. 1969, р. 419; *Pardini*, цитирано по-горе; *Hoffmann-La Roche / Centrafarm*, решение от 24 май 1977 г., дело 107/76, Rec. 1977, р. 957, т. 4. В последното решение СЕО приема още, че националната юрисдикция не е длъжна да отправи преюдициално запитване по чл. 234, ал. 3, когато необходимостта от него е възникнала в рамките на бързо производство (в конкретния случай – за налагане на обезпечителна мярка), дори ако съдебният акт не подлежи на обжалване. Това изключение от задължението за сезиране на СЕО е възможно само при условие, че всяка от страните може да инициира производство по същество, в хода на което предварително решеният в бързото производство въпрос може да бъде преразгледан и да се отправи запитване по чл. 234.

<sup>70</sup> *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, цитирано по-горе. Като анализира производството пред австрийския съд, СЕО приема, че то разкрива основните белези на правораздавателните производства. В конкретния случай отсъстват някои белези на този тип производства, тъй като няма правен спор по конкретно дело между установени лица; фактите, твърдени от ищеца, не подлежат на проверка; съдебното решение е установително, а правото на иск е упражнено колективно. Въпреки това, СЕО отдава по-голяма тежест на обстоятелството, че националният съд има задължителна компетентност, доколкото всяка от страните по спора може да го сезира, независимо от възраженията на другата страна. На следващо място, той трябва да се произнесе по конкретни въпроси, а не по общи правни въпроси без връзка с конкретно фактическо отношение (в последния случай запитването до СЕО ще бъде недопустимо съгласно *Foglia / Novello*, решение от 11 март 1908 г., дело 104/79, Rec. 1980, р. 745 и *Foglia / Novello*, решение от 16 декември 1981 г., дело 244/80, Rec. 1981, р. 3045). Окончателното решение на националния съд обвързва страните, които не могат да получат друго установително решение по същия спор (т. 27-30 от решението).

Всъщност, до постановяването на решението по делото *Job Centre I* СЕО неизменно разглежда по същество запитвания на органи, които са част от съдебната система на членуващите държави. По това дело той се произнася за пръв път по допустимостта на сезиране от съд в рамките на охранително (регистърно) производство. СЕО приема, че по естеството си тези производства имат административен, а не правораздавателен характер, а в някои от държавите те са дори извън компетентността на съдилищата<sup>71</sup>. Очевидно се възприема едно по-тясно разбиране за правораздавателен орган (юрисдикция), като *a priori* се изключват хипотезите, при които такива органи осъществяват правомощия в рамките на безспорно производство<sup>72</sup>. По същата причина е обявено за недопустимо запитване на съд, който води имотен регистър. Неговите функции не се изразяват в решаване на правен спор, а в извършване на проверка дали молбите за вписване на придобивните основания отговарят на законите изисквания. Характерът на производството пред този съд не се променя от възможността в изключителни случаи заинтересуваните лица да бъдат изслушани от него<sup>73</sup>.

Естествено, ако заинтересуваното лице обжалва акт на регистърния съд, юрисдикцията, пред която е подадена жалбата, може да сезира СЕО със запитване по чл. 234<sup>74</sup>.

### 8.3. Запитвания от конституционните съдилища.

Конституционните съдилища (КС) на държавите-членки се въздържат да отправят преюдициални запитвания до СЕО. Причините за това са поне две.

Едната от тях е свързана с тяхната компетентност. Не са много вероятни практическите хипотези, при които на КС ще се наложи да прилага общностна норма по висящ пред него спор, в рамките на който да възникне необходимост от тълкуване на СЕО.

Другата причина се корени в обстоятелството, че някои от конституционните съдилища (например в Италия, Испания и Германия) се противопоставят на посегателствата върху националния суверенитет, извършвани от СЕО. Подобно противопоставяне е особено явно във връзка с налагането на принципа на върховенство на общностното право.

Ако се абстрахираме от това и се съсредоточим върху предмета на настоящата работа, се поставя въпросът дали ако конституционен съд сезира СЕО по чл. 234, запитването му ще бъде формално допустимо.

<sup>71</sup> *Job Centre I*, цитирано по-горе, т. 11. Тази практика е потвърдена по делата *HSB-Wohnbau*, цитирано по-горе, т. 16; *Lutz*, цитирано по-горе, т. 17.

<sup>72</sup> Въпросът доколко националните съдилища упражняват юрисдикционни правомощия в охранителните производства е спорен в някои от държавите, например Франция - вж. повече у **Vincent, J. et S. Guinchard**, *op. cit.*, pp. 195-232. Както вече беше посочено, разрешението, възприети от националните правни системи, са ирелевантни поради автономния характер на понятието „национална юрисдикция“ в общностното право.

<sup>73</sup> *Salzmann*, цитирано по-горе, т. 15 и 18.

<sup>74</sup> Вж. *Naaga GmbH*, решение от 12 ноември 1974 г., дело 32/74, Rec.1974, p. 1201, т. 2; *Job Centre II*, решение от 11 декември 1997 г., дело C-55/96, Rec. 1997, p. I-7119.

Единственият КС, който е отправял преюдициални запитвания до СЕО, е австрийският. По делото *Adria-Wien Pipeline*<sup>75</sup> австрийският КС (Verfassungsgerichtshof) е отправил два преюдициални въпроса. Необходимостта от тълкуване на общностната норма 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 по смисъла на чл. 87.

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 дели компетентността си с Федералния административен съд, като последният се произнася винаги, когато със съответното решение не са засегнати конституционно гарантирани права на частноправни субекти<sup>76</sup>. Именно при упражняването на това свое правомощие КС е отправил преюдициалното запитване.

СЕО се обявява за компетентен да разгледа въпросите по същество. Той приема, че не са налице обстоятелства, които да водят до заключението, че в конкретния случай запитването е хипотетично или няма връзка с 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, СЕО преценява, че подобен спор за подсъдност не е в неговите правомощия.

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

По делото *Österreichischer Rundfunk*<sup>77</sup> СЕО отново се обявява за компетентен да разгледа запитване от този КС, без да се произнася изрично по допустимостта му. КС разглежда спор, възложен му изрично по силата на Федералния конституционен закон (чл. 126а). 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. За постановяване на своето решение КС

<sup>75</sup> *Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, решение от 8 ноември 2001 г., дело С-143/99, Rec. 2001, р. I-8365. Благодаря на Деница Стоянова, която ми обърна внимание върху него, докато работих по тази статия.

<sup>76</sup> Вж. чл. 144 от Федералния конституционен закон на Република Австрия. Вж. повече за това специфично правомощие на австрийския КС при **Карагъзова-Финкова, М.**, Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност. Възникване и развитие. С., 1994, с. 129.

<sup>77</sup> *Österreichischer Rundfunk e.a.*, решение от 20 май 2003 г., съединени дела С-465/00, С-138/01 и С-139/01, Rec. 2003, р. I-4989. Само по първото от делата преюдициалното запитване е отправено от КС.



иска тълкуване от СЕО на разпоредбите на 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<sup>78</sup> и становището на СЕО доколко национален закон противоречи на посочената директива.

Същата е позицията по допустимостта на наднационалната общностна юрисдикция и по делото *Wählergruppe Gemeinsam*<sup>79</sup>. 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 избирателно право за общото събрание на тези камари изискване за националност.

В избирателната 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 избирателната комисия ги заличава от избирателната 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 общността норма, той отправя преюдициално запитване до СЕО.

В разгледаните случаи австрийския КС сезира СЕО във връзка с висящи пред него спорове. Доколкото делото *Adria-Wien Pipeline* засяга специфично правомощие на КС, той не може да ни бъде от полза при преценката дали българският КС може да отправя преюдициални запитвания. По другите две дела обаче, австрийският КС отнася въпросите до СЕО при упражняване на функции, които по своята същност са сходни с предвидените в чл. 149, т. 3, 6 и 7 от Конституцията на Република България (КРБ)<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> OJ L 281, p. 31.

<sup>79</sup> *Wählergruppe Gemeinsam*, решение от 8 май 2003 г., дело C-171/01, Rec. 2003, p. I-4301.

<sup>80</sup> Обн., ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., изм. ДВ, бр. 85 от 26 септември 2003 г., изм. ДВ, бр. 18 от 25 февруари 2005 г., изм. ДВ, бр. 27 от 31 март 2006 г., изм. ДВ, бр. 78 от 26 септември 2006 г.

Допустимостта на евентуално преюдициално запитване предполага проверка дали българският КС покрива критериите за национална юрисдикция по чл. 234.

В българската доктрина въпросът за същността на КС е спорен. И всъщност споровете са не толкова относно неговия правораздавателен характер, което е същественият проблем, а дали дейността му представлява „правосъдие“ (особено, конституционно). Ако приемем за вярно твърдението, че у нас несъдебни органи не могат да правораздават, което е общоприето в доктрината и установено в цитираното Решение № 22/1998 г. на КС, съдържанието на термините „правосъдие“ и „правораздаване“ по необходимост ще съвпадне.

КС съществува по силата на правни норми, включени в глава VIII на КРБ. Той е уреден като постоянно действащ орган, независим от всяка друга власт. Правният му статус и обстоятелството, че не може да се самосезира, му отреждат качеството на трето по отношение на спора лице (ако изобщо в конституционното производство можем да говорим за правен спор и за страни по него). Правомощията му са уредени в чл. 149, ал. 1 КРБ, като компетентността му е изключителна и задължителна, а при упражняването ѝ КС прилага правни норми (отново с конституционен характер). Решенията му са задължителни за всички правни субекти (чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционния съд<sup>81</sup>). Всички тези характеристики напомнят белезите на националните юрисдикции по чл. 234.

Що се отнася до правораздавателните функции на КС, тоест дали в качеството си на независимо от страните по делото трето лице решава правен спор със сила на пресъдено нещо, по-голямата част от българските автори приемат, че КС е правораздавателен орган (юрисдикция)<sup>82</sup>. Според самия КС, той „*въобще не извършва правораздаване по смисъла на Глава шеста на Конституцията*“.<sup>83</sup> Имам известни съмнения в основателността на господстващата у нас позиция на

<sup>81</sup> Обн., ДВ, бр. 67 от 16 август 1991 г., доп. ДВ, бр. 25 от 16 март 2001 г., изм. ДВ, бр. 45 от 30 април 2002 г., изм. ДВ, бр. 114 от 30 декември 2003 г., изм. ДВ, бр. 23 от 17 март 2006 г.

<sup>82</sup> Вж. **Сталев, Ж.**, Същност на Конституционния съд, сп. Юридически свят, кн. 1/2001, с. 20-27 (*КС е особен съд за конституционно правосъдие*); **Неновски, Н.**, За понятието „конституционно правосъдие“, сп. Съвременен право, кн. 6/1997, с. 20 (*конституционното правосъдие се очертава като вид на родовото понятие „правосъдие“*); **Карагъзова-Финкова, М.**, цит. съч., 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. и Я. Заргов**, Конституционно правосъдие на Република България. С., 2004, с. 34 (*специализиран държавен орган (юрисдикция)*); **Спасов, Б.**, Конституционният съд. С., 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*); **Друмев, Е.**, Конституционно право. С., 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., 1999, с. 366 (*юрисдикция за концентриран контрол за конституционност*). Обратен **Стойчев, С.**, Конституционно право на Република България. Част втора. С. 1997, с. 233-235.

<sup>83</sup> Решение № 18 от 16 декември 1993 г. по к.д. № 19/93, Сборник Решения и определения на Конституционния съд, 1993 г., с. 198.

доктрината, както по отношение на това, че КС решава правни спорове, така и във връзка с характера на решенията му. Тях ще изложа в следваща статия.

С оглед на изложеното се налага заключението, че **преюдициално запитване на КС по чл. 234 ще бъде допустимо**. Всъщност съм убеден, че СЕО винаги ще приеме за разглеждане подобно запитване заради утвърждаване на собствената си легитимност като наднационална конституционна юрисдикция.

#### 8.4. Изводи.

- допустими са единствено запитвания, отправени в рамките на **спорно производство** пред националната юрисдикция. Това изискване е абсолютно по отношение на органите, които не са част от съдебната система. Относно съдилищата СЕО допуска изключения (*Garofalo*);
- допустимостта на преюдициалното запитване **не зависи от характера на спора** (граждански, административен или наказателен), **нищо от вида на производството** (бързо или по общия ред);
- само в изключителни случаи, и то по отношение на органи, които са част от съдебната система на държавите-членки, СЕО се отклонява от изискването националната юрисдикция да осъществява правораздавателни функции (*Garofalo*, италианските *pretori*);
- допустими са единствено запитвания, отправени в рамките на **висящ спор** пред националната юрисдикция. СЕО не е компетентен да се произнесе, ако към момента на подаването на запитването производството е прекратено (*Unborn Children*<sup>84</sup>);
- допустими са единствено запитвания от юрисдикции, които по силата на правна норма имат **задължителна компетентност** да разгледат правния спор. Това изискване изключва доброволния арбитраж;
- запитването е допустимо единствено ако **решението на сезиращата юрисдикция има задължителна сила**;
- допустими са запитвания на органи извън съдебната система, когато те се произнасят по висящия спор като **единствена инстанция**. Това би следвало да е общовалиден принцип, но съществуват отклонения от него (*Dorsch Consult, Gabalfrisa*);
- допустими са и запитвания на националните конституционни съдилища.

#### 9. Заключение.

Понятието „юрисдикция на държава-член“ по смисъла на чл. 234 е може би най-яркото доказателство за нуждата от реформи в производството за предоставяне на преюдициални заключения. При преценката на допустимостта на запитванията

---

<sup>84</sup> *Society for the Protection of Unborn Children Ireland / Grogan e.a.*, решение от 4 октомври 1991 г., дело C-159/90, Rec. 1991, p. I-4685, т. 12.

от националните юрисдикции СЕО подхожда изключително гъвкаво и допуска прекалено много изключения от прокламираните от самия него критерии. Производството по чл. 234 ДЕО става жертва на собствения си неоспорим успех. Все по-тясното сътрудничество между наднационалната и националните общностни юрисдикции увеличава многократно броя на отправените запитвания и оттам времето за тяхното разглеждане. Ако към това прибавим приемането в ЕС на нови държави, постоянното увеличаване на областите, които попадат в компетентността на ЕО, както и последиците от решението *Dzodzi*<sup>85</sup>, ще се убедим, че реформата, макар и закъсняла, е явно неизбежна. Възможностите не са малко. Някои от тях са в правомощията на нова Междуправителствена конференция (разбиването на монопола на СЕО и завръщане към принципа „който прилага, той тълкува” естествено, ограничен от общия надзор на СЕО върху националните юрисдикции; отмяна на 234, ал. 2 и ограничаване на сезиращите юрисдикции само до тези, които се произнасят като последна инстанция, което всъщност би обезсмислило цялата идея на производството по чл. 234), в правомощията на Съвета (промяна на Устава на Съда и определяне на областите, в които и Първоинстанционният съд да може да разглежда преюдициални запитвания<sup>86</sup>) или в компетентността на самия СЕО, който не е обвързан от своите предходни решения (преформулиране на критериите за „юрисдикция на държава член“<sup>87</sup>).

Едно е ясно – реформата няма алтернатива. В противен случай ще се увеличават съмненията в ценността на принципа за еднообразно тълкуване и прилагане на общностното право.

---

<sup>85</sup> *Dzodzi / Etat belge*, решение от 18 октомври 1990 г., съединени дела 297/88 и С-197/89, Rec. 1990, р. I-3763. С това решение СЕО разширява приложното поле на чл. 234, като се обявява за компетентен да тълкува национални норми, които възпроизвеждат буквално норми на общностни директиви.

<sup>86</sup> Член 245 във връзка с чл. 225, пар. 3.

<sup>87</sup> В цитираното заключение по делото *De Coster* (т. 80-101), генералният адвокат Colomer предлага СЕО да разглежда на общо основание само преюдициални запитвания на органите, включени в съдебната система на държавите в рамките на техните правораздавателни функции, а като изключение – запитвания на другите органи, които осъществяват правораздаване и решенията на които не подлежат на обжалване.