

Силата на пресъдено нещо на националното съдебно решение и правото на Европейския съюз

Станислав Костов

Националните съдилища играят съществена роля за осигуряване на ефективното прилагане на правото на Европейския съюз (ЕС) на територията на държавите членки. Чрез осъществяваната от тях правораздавателна функция те осигуряват на частноправните субекти упражняването на субективните права, които правото на ЕС им предоставя. Какво ще се случи обаче, ако националният съд постанови неправилно от гледна точка на правото на ЕС решение, с което се засягат правата на физическите и юридическите лица? Има ли правно действие такова окончателно съдебно решение?

Българското позитивно право не дава разрешение на тази проблем. Нашата доктрина приема, че силата на пресъдено нещо не санира пороците на неправилния съдебен акт и те запазват своята правна релевантност въпреки нея¹. Единствените способи за преодоляване на силата на пресъдено нещо на неправилно съдебно решение са свързани с извънредните средства за отмяна на влязлото в сила съдебно решение².

Процесуалните закони предвиждат изчерпателно възможните основания за отмяна на влязло в сила съдебно решение. Сред тези основания не попада нарушението на правото на ЕС, независимо че този правопорядък има предимство пред противоречащите му национални разпоредби. Поради това, дори окончателното съдебно решение да е неправилно поради неправилно прилагане на правото на ЕС при неговото постановяване, то няма как да бъде отменено, респективно неговата сила на пресъдено нещо няма как да бъде унищожена. С оглед на постигането на справедливо разрешение, заслужава да се помисли дали *de lege ferenda* основанията за отмяна на влязло в сила съдебно решение не трябва да се разширят.

Централният проблем, на който е посветена тази статия и който има изключително практическо значение, е дали един спор, по който има постановен неправилен национален съдебен акт, чиято неправилност произтича от несъобразяване с правото на ЕС и който е влязъл в сила съгласно приложимите национални правила, може да бъде пререшен. С други думи, ползва ли се със сила на пресъдено нещо неправилното национално съдебно решение.

Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС не съдържат каквато и да било разпоредба относно силата на пресъдено нещо на неправилното национално съдебно решение и следва да потърсим отговор на поставения проблем в съдебната практика. Затова първо ще бъдат анализирани някои основополагащи решения на Съда по отношение на неотменимостта на националния съдебен акт в случай на противоречие с правото на ЕС (I), след това ще бъде направен опит за систематизиране на практиката по отношение на преразглеждането на влязъл в сила административен акт (II), за да се върнем към юриспруденцията на Съда относно извъндоговорната отговорност на държавите членки за вреди, причинени от съдебно решение и неговата сила на пресъдено нещо (III). Накрая ще бъдат систематизирани изводите от предходния анализ

¹ Вж. Сталев, Ж., *Силата на пресъдено нещо в гражданския процес*, С: Сиела, 2007, с. 428.

² Пак там, с. 440.

и проблемът ще бъде разгледат през призмата на основанията за отмяна, предвидени в нашето процесуално законодателство (IV).

I. Силата на пресъдено нещо на национално съдебно решение

На 16 март 2006 г. Съдът постановява:

Принципът на сътрудничество, който произтича от чл. 10 ДЕО, не налага на национална юрисдикция задължението да не приложи вътрешните процесуални правила, за да може да преразгледа и да обяви за недействително окончателно съдебно решение, ако се окаже, че това решение противоречи на общностното право.³

Само година по-късно, на 18 юли 2007 г., Съдът приема, че:

Общностното право не допуска прилагането на разпоредба на националното право, която има за цел да закрепва принципа на сила на пресъдено нещо, като член 2909 от италианския Граждански кодекс (*codice civile*), доколкото прилагането ѝ възпрепятства възстановяването на държавна помощ, която е отпусната в нарушение на общностното право и чиято несъвместимост с общия пазар е установена с решение на Комисията на Европейските общности, което е станало окончателно.⁴

На пръв поглед двете решения като че ли съдържат различно разрешение относно окончателния характер на националния съдебен акт: първото не допуска преразглеждането на необжалваемо съдебно решение поради нарушение на правото на ЕС, а второто ограничава действието на национална уредба относно силата на пресъдено нещо на съдебно решение, което е постановено в нарушение на изключителна компетентност на ЕС. Възниква въпросът дали е налице реално противоречие между две решения на Съда, което да се разреши на плоскостта на „поновото тълкуване“ или по двете дела трябва да се имат предвид нюансите на различната фактическа обстановка и общия принцип за предоставяне на полезно тълкуване на всяко преюдициално запитване.

Известно е, че Съдът рядко се отклонява от свое предходно тълкуване. Ако все пак реши да го направи, това става по-често мълчаливо. Съмнително е, че в рамките на малко повече от година едно тълкуване по толкова важен въпрос ще бъде изоставено, още повече, че безспорно Съдът си дава сметка за деликатността на проблема и значението на неговото тълкуване за, от една страна, ефективното прилагане на правото на ЕС, а от друга страна – за процесуалната автономия на държавите членки. Поради това анализът на фактите по двете дела е необходимата отправна точка за отговора на поставения въпрос.

Госпожа *Kapferer*, която има австрийско гражданство и живее в Австрия, разменя кореспонденция с немско дружество относно предлагана от последното промоционална игра. В качеството си на потребител тя предявява иск срещу дружеството пред австрийски съд, тъй като то не ѝ било предоставило полагащата ѝ се награда от близо 4000 евро. Ответникът прави възражение за некомпетентност на австрийския съд въз основа на разпоредбите на чл. 15 и чл. 16 от Регламент № 44/2001⁵. Според дружеството участието в промоционална игра е свързано с попълването на заявка, което не е било направено от ищцата, поради което нямало валидно сключен договор и съответните разпоредби относно подсъдността на потребителските договори не били приложими.

³ Вж. решение от 16.03.2006 г., *Kapferer*, C-234/04, Rec. 2006, р. I-2585, дисп.

⁴ Вж. решение от 18.07.2007 г., *Lucchini*, C-119/05, Сб. 2007, с. I-6199, дисп.

⁵ Вж. Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (ОВ L 12, 16.1.2001 г.) (Специално издание 2007 г., глава 19, том 03).

Австрийският съд отхвърля възражението за некомпетентност като приема, че между страните съществува договорна връзка, но отхвърля иска като неоснователен. Госпожа Karferer обжалва решението пред по-горестоящ съд. Немското дружество, удовлетворено от първоинстанционното решение по същество, не го обжалва в частта му относно отхвърлянето на възражението за подсъдността.

Въззивната инстанция отправя преюдициално запитване до Съда, тъй като има съмнение относно компетентността на първоинстанционния съд да разгледа спора. Тъй като немското дружество не е обжалвало решението в частта му относно подсъдността, въззивният съд се колебае дали в приложение на принципа за лоялно сътрудничество е длъжен да преразгледа и да обезсили съдебно решение, което е придобило сила на пресъдено нещо по отношение на международната подсъдност, при условие че това решение се окаже в противоречие с общностното право.

В мотивите на преюдициалното заключение Съдът се позовава на решението си по делото *Köbler* относно значението на силата на пресъдено нещо на националното съдебно решение и потвърждава, че окончателно съдебно решение не може да се поставя под съмнение. Според Съда дори да се предположи, че неговата практика относно възобновяването на административно производство по издаването на административен акт може да се приложи по аналогия, условията, които поставя тази съдебна практика, не са изпълнени в конкретния случай. По този въпрос Съдът възприема изцяло аргументацията на генералния адвокат Tizzano в заключението му по делото.

В *Lucchini* проблемът със силата на пресъдено нещо на национално съдебно решение се поставя на малко по-различна плоскост. В края на осемдесетте години на миналия век италианското дружество *Lucchini SpA* подава молба за държавна помощ за модернизиране на стоманодобивни съоръжения. Планираната помощ е нотифицирана на Европейската комисия, която имала трудности по преценката на съвместимостта на държавната помощ с Договорите и се произнесла едва през 1990 г. като приела, че е налице несъвместима държавна помощ. Трудностите на Комисията са предизвикани от недостатъчната информация, предоставена от националните органи. Поради забавянето на Комисията още в края на 1988 г. италианските власти отпускат временна помощ на дружеството в по-малък от поискания размер.

Още преди приемането на решението на Комисията от 1990 г. дружеството предявява иск пред италиански съд срещу компетентните национални органи, с който иска да му бъде изплатена държавна помощ в първоначално поискания размер. Въпреки решението на Комисията, през 1991 г. първоинстанционният съд отсъжда в полза на ищеца. През 1994 г. въззивният съд (римският *Corte d'appello*) потвърждава тази позиция. Това решение не е обжалвано пред касационния съд и влиза в сила през 1995 г. В края на същата година в изпълнение на влязлото в сила съдебно решение с декрет на генералния директор на министерството на промишлеността на дружеството е предоставена исканата помощ.

Европейската комисия уведомява италианските власти, че „противно на най-елементарните принципи на общностното право“ държавата е предоставила помощ, обявена преди това от Комисията за несъвместима и заплашва, че ще започне процедура за установяване на нарушение. С декрет от 1996 г. министерството разпорежда възстановяване на предоставената помощ. Дружеството обжалва декрета пред административен съд, който се изправя пред проблема за действието на

окончателното решение на въззивния римски съд и отправя преюдициално запитване до Съда⁶.

При разглеждането на преюдициалното запитване Съдът стига до следните изводи:

- по силата на Договорите националните юрисдикции нямат правомощия да се произнасят по съвместимостта на държавна помощ с вътрешния пазар, тъй като това е изключителна компетентност на Комисията. Първоинстанционният и въззивният съд не са компетентни да се произнесат по съвместимостта на държавните помощи. Съдът установява, че всъщност в решенията си двете юрисдикции изобщо не разглеждат този въпрос;
- дружеството е могло да обжалва решението на Комисията относно несъвместимостта на държавната помощ. След като не го е направило, то няма право да се позовава на евентуалната му недействителност в производството за преюдициални заключения;
- националните юрисдикции са длъжни да тълкуват националното право в светлината на общностното, както и да не приложат национална разпоредба в случай на противоречието ѝ с правото на ЕС. Поради това вътрешноправна разпоредба относно силата на пресъдено нещо не може да се приложи, доколкото прилагането ѝ възпрепятства възстановяването на държавна помощ, отпусната в нарушение на правото на ЕС и чиято несъвместимост е установена с окончателно решение на Комисията.

Всъщност Съдът е последователен относно неприлагането на силата на пресъдено нещо на национален съдебен акт в областта на защитата на конкуренцията във вътрешния пазар, в която институциите на ЕС имат изключителна компетентност. Така в решението си по дело *Masterfoods u HB* той приема следното:

48. Въпреки това поделение на компетентност, за да изпълни възложената ѝ от Договора роля, Комисията не следва да бъде обвързана от решение на национална юрисдикция в приложение на чл. 85, пар. 1 и чл. 86 от Договора. Следователно Комисията има право да приеме във всеки момент индивидуални решения за прилагането на чл. 85 и 86 от Договора, дори когато дадено споразумение или практика вече е предмет на решение на национална юрисдикция и когато решението, което Комисията възнамерява да издаде, е в противоречие с това съдебно решение.⁷

От съществен интерес за разглежданата тема е и решението на съда по делото *Fallimento Olimpiclub*⁸, което засяга прилагането на силата на пресъдено нещо в областта на данъка върху добавената стойност (ДДС). Основният проблем тук е дали се запазва силата на пресъдено нещо на национални юрисдикционни решения, които имат за предмет актове за изменение на задължение за ДДС, издадени в резултат на същия данъчен контрол, но за други данъчни периоди. За определен период италианското

⁶ Обратният случай, когато националното съдебно решение влиза в сила преди приемане на решението на Комисията относно съвместимостта на държавна помощ, срещахме в решение от 22.12.2010 г., *Комисия / Словакия*, C-507/08, Сб. 2010, с. I-13489, в което се разглежда въпросът дали окончателният характер на национално съдебно решение, с което в рамките на производство по несъстоятелност е одобрен предпазен конкордат, довел до частичен отказ от публично вземане, по-късно определен от Комисията като държавна помощ, може да попречи на възстановяването на тази помощ. В това решение Съдът потвърждава принципното положение, че правото на Съюза не налага във всички случаи на националната юрисдикция да не прилага вътрешните процесуалноправни норми, които придават на дадено решение сила на пресъдено нещо, дори ако това би позволило да се отстрани нарушение на правото на Съюза, извършено с въпросното решение (т. 60).

⁷ Вж. решение от 14.12.2000 г., *Masterfoods u HB*, C-344/98, Rec. 2000, р. I-11369.

⁸ Вж. решение от 3.09.2009 г., *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, Сб. 2009, с. I-750.

законодателство е прилагало принципа за разделяне на решенията, съгласно който всяка данъчна година запазва своята самостоятелност спрямо останалите и е предмет на правоотношение между данъчнозадълженото лице и фиска, което е отделно от предходните и следващите данъчни години, така че когато спорове относно различни години на един и същи данък (дори когато се отнасят до сходни въпроси) са предмет на отделни решения, всеки спор запазва своята самостоятелност и решението, с което той приключва, не се ползва с каквато и да било сила на пресъдено нещо по отношение на споровете относно останалите данъчни години. Разрешението, произтичащо от постановено по даден спор решение, когато направените в него констатации се отнасят до сходни въпроси, може да бъде изтъкнато по друг спор, макар посоченото решение да се отнася до данъчен период, различен от периода, предмет на производството, по което е изтъкнат. Този законодателен подход е бил изменен, като според новата уредба разрешението, произтичащо от постановено по даден спор решение, когато направените в него констатации се отнасят до сходни въпроси, може да бъде изтъкнато по друг спор, макар посоченото решение да се отнася до данъчен период, различен от периода, предмет на производството, по което е направено позоваването на него.

Проблемът за отправилата запитването юрисдикция (италианския *Corte suprema di cassazione*) се състои в това, че ако с посочените решения за други периоди се установява със сила на пресъдено нещо реалният, законен и неизмамен характер на процесния договор, това би могло да доведе до невъзможност за тази юрисдикция да разгледа делото по главното производство в светлината на общностната правна уредба и на практиката на Съда в областта на ДДС и злоупотребата с право.

Генералният адвокат Mazák намира повече общо между фактическите обстоятелства в *Fallimento Olimpiclub* с тези по делото *Köbler*, отколкото с *Kapferer*. Той смята, че в *Kapferer* основният въпрос е свързан с преразглеждане или игнориране на влязло в сила национално решение⁹, докато по делото *Fallimento Olimpiclub* съответните окончателни решения, които са постановени във връзка с различни данъчни години, няма да бъдат поставени под съмнение „като такива“ от решението, което запитващата юрисдикция предстои да постанови по висящото пред нея дело относно плащането на ДДС за разглежданите данъчни години¹⁰. Поради това, според него, в конкретния случай не са заложени съществени интереси, свързани с правната сигурност.

Съдът следва тази линия на разсъждения и приема следното:

29. В това отношение трябва да се констатира, както впрочем прави самата запитваща юрисдикция, че посоченото тълкуване [на разпоредбата на италианския граждански кодекс относно силата на пресъдено нещо – бел. м. Ст. К.] не само пречи да се преразглежда съдебно решение, което се ползва със сила на пресъдено нещо, дори ако това решение нарушава общностното право, но също така изключва преразглеждането, по повод на осъществяването на съдебен контрол над друго решение на компетентния данъчен орган, засягащо същия данъкоплатец или данъчнозадължено лице, но друга данъчна година, на всяка констатация по общ основен въпрос, съдържаща се в съдебно решение, което се ползва със сила на пресъдено нещо.

30. Следователно такова прилагане на принципа за силата на пресъдено нещо би имало за последица в хипотезата, когато станалото окончателно съдебно решение се основава на противоречащо на общностното право тълкуване на общностните правила относно злоупотребите в областта на ДДС, неправилното прилагане на тези правила да се повтаря за всяка следваща данъчна година, без да е налице възможност за поправянето на това погрешно тълкуване.

⁹ Всъщност така е и в *Lucchini*, цитирано по-горе.

¹⁰ Вж. *Fallimento Olimpiclub*, цитирано по-горе, закл. Mazák, т. 73.

31. При тези условия следва да се направи изводът, че пречките от такъв мащаб пред ефективното прилагане на общностните правила в областта на ДДС не могат да бъдат разумно обосновани от принципа на правна сигурност и следователно трябва да се считат за противоречащи на принципа на ефективност.

Какви изводи може да бъдат изведени от систематичния анализ на мотивите на Съда в разгледаните решения на Съда? Зачитането на силата на пресъдено нещо на националното съдебно решение в контекста на правото на ЕС стои на границата на две фундаментални ценности за всяка правна система – принципът за законност и принципът на правната сигурност¹¹. В общия случай, закрепен в решението по делото *Kapferer*, предпочитание се отдава на принципа на правната сигурност. Поради това, дори националното съдебно решение да е постановено в противоречие с правото на ЕС, то запазва своя окончателен характер.

В изключителни случаи обаче, илюстрирани в решенията по делата *Lucchini* и *Masterfoods u HB*, когато с националния съдебен акт се засяга изключителната компетентност на институция на ЕС, принципът на законността доминира и ограничава действието на влязлото в сила национално съдебно решение¹².

Второто изключение, въведено с решението по делото *Fallimento Olimpiclub* е със значително по-широк обхват – принципът на правната сигурност и силата на пресъдено нещо ще отстъпят винаги, когато окончателното съдебно решение засяга принципа на ефективност на правото на ЕС, според който националните материалноправни и процесуални правила не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, които частноправните субекти черпят от правото на ЕС¹³. По отношение на въвеждането на това изключение следва да се отчита отбелязаната от генералния адвокат разлика спрямо фактите в *Kapferer*.

II. Преразглеждане на влязъл в сила административен акт, който противоречи на правото на ЕС

Сравнително ясната позиция на Съда относно силата на пресъдено нещо на окончателния национален съдебен акт на пръв поглед влиза в колизия с юриспруденцията му, посветена на преразглеждането на влезли в сила административни актове. В следващите редове тази практика ще бъде систематизирана

¹¹ Този опит за балансиране на Съда не остава незабелязан от доктрината – вж. Groussot, X., T. Minssen, *Res judicata in the Court of Justice case-law: balancing legal certainty with legality?*, *European Constitutional Law Review* 3(2007), 386-393 and 414. Вж. и *Fallimento Olimpiclub*, цитирано по-горе, закл. Mazák – „54. Възприетият от Съда подход в тази серия дела относно задължението за преразглеждане или за ревизиране на окончателни решения, които противоречат на общностното право, със сигурност се характеризира с това, че Съдът насочва вниманието си върху обстоятелствата на всеки отделен случай. Всяко едно от тези решения обаче в крайна сметка отразява баланса, който трябва да бъде постигнат, предвид конкретните фактически и правни обстоятелства по случая, между правната сигурност, която окончателният характер на решенията има за цел да обслужва, и изискванията на общностния правен ред. 55. С оглед на това не споделям становището на запитващата юрисдикция, че горепосочената серия от дела разкрива обща тенденция в практиката на Съда за подкопаване или разводняване на принципа на силата на пресъдено нещо.“

¹² Спецификата на конкретните факти е подчертана от Съда в решението в *Fallimento Olimpiclub*, цитирано по-горе, т. 25.

¹³ Генералният адвокат опитва да изведе критерий в помощ на националния съд за преценка на засягането на принципа на ефективността в областта на ДДС. Според него не всяка грешка на национална юрисдикция при определянето на наличието на злоупотреби за целите на облагането с ДДС е от значение за спазването на общностното право: например, ако определянето е опорочено от неправилна преценка на доказателствата, а не от неприлагането на правилната концепция за злоупотреба, така както е определена от практиката на Съда (т. 66).

в опит да се прецени дали може да бъде приложена по аналогия спрямо окончателните съдебни актове.

За пръв път Съдът се сблъсква с този проблем в края на 2000 г. по делото *Kühne & Heitz NV*¹⁴. Любопитно е, че той постановява решението си по това дело през 2004 г., няколко месеца след публикуването на решението по делото *Köbler*. Двете дела се обсъждат по едно и също време в Съда, като и двете са поверени за заключение на генералния адвокат Léger. Затова съдебните решения по тях взаимно се допълват и не си противоречат що се отнася до основния проблем, свързан с окончателния характер на националния акт.

Kühne & Heitz е холандско дружество, което в периода 1986-1987 г. изнася за трети страни парчета пилешко месо. В митническите декларации месото е декларирано в под-позиция „бутчета и части от бутчета“ съгласно Общата митническа тарифа, поради което митническите органи предоставят на дружеството съответните възстановявания при износ. След проверка от страна на митническите власти се установява, че правилното класифициране на стоките е в под-позиция „други“ и дружеството трябва да възстанови получените при износа суми. Административният акт е потвърден със съдебно решение от 1991 г., като в рамките на съдебното производство дружеството не прави искане за отправяне на преюдициално запитване за тълкуване на Общата митническа тарифа.

През 1994 г. Съдът по друго дело¹⁵ дава тълкуване на понятието за пилешко бутче за нуждите на съответната под-позиция от Общата митническа тарифа, което е в полза на позицията на *Kühne & Heitz*. Вследствие на това решение дружеството иска от митническия орган да му бъдат възстановени неправилно отнетите суми. След като молбата му е отхвърлена, дружеството предявява жалба срещу административния акт пред компетентния съд.

Основното колебание на националния съд е свързано с това дали е възможно окончателен административен акт да бъде преразгледан в следствие на постановено по-късно съдебно решение, в конкретния случай – решение на Съда по тълкуване на правото на ЕС, което по принцип има обратно действие. Според него, ако подобна възможност се допусне, това ще доведе до административен хаос. От друга страна обаче, подобна отмяна е допустима в националното право вследствие на решение на Европейския съд по правата на човека.

В своето решение Съдът припомня принципното положение, че предоставеното от него тълкуване на правото на ЕС има обратно действие, тоест че административният орган следва да приложи общностната разпоредба и към правоотношения, възникнали преди постановяването на тълкувателното решение. С оглед на принципа на правната сигурност обаче, това не се отнася до случаите, когато административният акт е влязъл в сила. Според Съда *„окончателният характер на един административен акт, придобит след изтичането на разумни срокове за обжалване или след изчерпването на възможностите за обжалване, допринася за тази сигурност и от това следва, че общностното право не изисква административен орган да бъде задължен по принцип да преразгледа такъв окончателен административен акт“*¹⁶.

Въпреки това тази принципна постановка може да бъде смекчена при определени условия. Според Съда принципът на лоялно сътрудничество на държавите членки

¹⁴ Вж. решение от 13.01.2004 г., *Kühne & Heitz*, C-453/00, Rec. 2004, p. I-837.

¹⁵ Вж. решение от 5.10.1994 г., *Voogd Vleesimport en -export*, C-151/93, Rec. 1994, p. I-4915.

¹⁶ Вж. *Kühne & Heitz*, цитирано по-горе, т. 24.

задължава административния орган след надлежно сезиране да преразгледа окончателен административен акт, за да съобрази тълкуването на относимата разпоредба, направено междуременно от Съда, когато:

- съгласно националното право той разполага с правомощието да преразгледа акта;
- административният акт е станал окончателен вследствие на решение на национален съд, действащ като последна инстанция;
- от гледна точка на по-късна практика на Съда посоченото съдебно решение е основано на неправилно тълкуване на общностното право, възприето, без Съдът да е бил сезиран с преюдициално запитване при условията по член 267, трета алинея ДФЕС и
- заинтересуваното лице е сезирало административния орган незабавно след като е узнало за тази съдебна практика.

Решението по делото *Kühne & Heitz* поставя основите на съдебната практика относно възможностите за преразглеждането на влезли в сила административни актове. Следващите решения на Съда доизясняват изискванията, предвидени в това решение или разширяват хипотезите, при които окончателен административен акт може да бъде отменен. Някои от тях заслужават по-специално внимание.

В решението по делото *Kempter* отново се засяга проблемът за възстановяванията при износ и Съдът получава удобна възможност да изясни третото и четвъртото изискване, установени в *Kühne & Heitz*. Той приема, че:

1. В рамките на административно производство за преразглеждане на административно решение, станало окончателно по силата на съдебно решение, постановено от действаща като последна инстанция юрисдикция, като преразглеждането се иска, тъй като от гледна точка на по-късна практика на Съда съответното съдебно решение е основано на неправилно тълкуване на общностното право, общностното право не изисква жалбоподателят в главното производство да се е позовал на общностното право при обжалването на административното решение по съдебен ред съгласно вътрешното право.

2. Общностното право не поставя никакви ограничения във времето за подаване на искане за преразглеждане на окончателно административно решение. Държавите-членки обаче са свободни в съответствие с общностните принципи на ефективност и равностойност да предвидят разумни срокове за упражняване на правните средства за защита.¹⁷

В *Kühne & Heitz* и *Kempter* националните юрисдикции разглеждат спорове, при които противоречащият на правото на ЕС административен акт е бил обжалван по съдебен ред. Съдът обаче се сблъсква и със случаи, при които административният акт е влязъл в сила, без да бъде обжалван.

i-21 и Arcor са немски телекомуникационни дружества. За предоставяне на индивидуален лиценз през 2000 г. двете дружества трябва да платят определена от националния регулатор такса. Дружествата заплащат таксите без да ги оспорват, въпреки че имат законовата възможност в едномесечен срок да подадат жалба срещу акта, с който те са определени¹⁸.

Размерът на таксата се определя въз основа на предварителното отчитане на общите административни разходи на регулаторния орган за трийсетгодишен период. През 2001 г. немският Федерален административен съд постановява решение по друг случай, с което приема, че този начин на определяне на таксата е незаконосъобразен.

В резултат от това решение i-21 и Arcor искат възстановяване на платените от тях такси. Те обжалват отказа на регулаторния орган пред административен съд, който също

¹⁷ Вж. решение от 12.02.2008 г., *Kempter*, C-2/06, Сб. 2008, с. I-411, дисп.

¹⁸ Вж. решение от 19.09.2006 г., *i-21 Germany u Arcor*, C-392/04 и C-422/04, Rec. 2006, р. I-8559.

отхвърля жалбите с аргумента, че административните актове вече са влезли в сила. Двете дружества обаче смятат, че административният съд е постановил неправилно решение не само по отношение на националното право, но и с оглед на общностното право и подават молба за отмяна (Revision) пред Федералния административен съд. Според дружеството i-21 то е платило повече от хиляда пъти по-висока такса от тази, която се е събирала след решението на федералния съд от 2001 г.

Федералният административен съд приема, че в случая не е налице нарушение на националното право. Той обаче се колебае дали запазването на платените такси не би представлявало ограничение на конкуренцията по отношение на двете предприятия. Според националната юрисдикция, ако общностното право следва да се тълкува в смисъл, че забранява подобно ограничение в областта на телекомуникационните пазари, принципът за лоялното сътрудничество би могъл да създаде задължение за преразглеждане на актовете, с които са наложени процесните такси, без административният орган да има право на преценка.

В отговор на поставените преюдициални въпроси Съдът приема, че начинът на определяне на спорната такса противоречи на правото на ЕС. Съдът изследва и отношението между относимите разпоредби на Директива 97/13¹⁹ и чл. 48 от немския Закон за административното производство, съгласно който след изтичането на определен срок, актовете относно налагането на такси придобиват окончателен характер и техните адресати не разполагат с право на жалба, като обаче не се засяга задължението на компетентния административен орган да оттегли всеки незаконосъобразен административен акт, чието оставяне в сила е „непоносимо“.

Съдът припомня кумулативните изисквания, установени в решението по делото *Kühne & Heitz* и установява, че обстоятелствата в двете дела са коренно различни. Докато в първия случай са изчерпени всички възможности за обжалване, във втория заинтересуваните лица изобщо не са упражнили това си право. Поради това Съдът приема, че прилагането на изводите от *Kühne & Heitz* е неотносимо към делата на i-21 и Argos. В резултат на това, за да обоснове своето решение, той се обляга на процесуалната автономия на държавите членки и на нейните предели, установени чрез принципите на ефективност и равностойност.

Съдът не установява нарушение на принципа на ефективността. Жалбоподателите са имали възможност да предявят жалба в разумен срок срещу административните актове и никой от тях не е имал каквито и да било затруднения да направи това, свързани с предвидения едномесечен срок. Освен това националното право предвижда, че актът може да бъде оттеглен дори и да е станал окончателен.

Според Съда прилагането на принципа на равностойността в конкретния случай означава, че ако националното процесуално законодателство налага задължение за оттегляне на окончателен административен акт, когато оставянето му в сила би било „просто непоносимо“, същото задължение за оттегляне съществува при равностойни условия, когато административният акт противоречи на общностното право. За да прецени понятието „просто непоносимо“, германският съд изследва по принцип дали административният акт нарушава принципите на равно отнасяне, равенство, обществен

¹⁹ Директива 97/13/ЕС на европейския парламент и Съвета от 10 април 1997 г. относно общата регулаторна рамка за разрешения и индивидуални лицензи в областта на телекомуникационните услуги (ОВ, L 117, 7.5.1997, с. 15–27), отменена с Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамкова директива), ОВ L 108, 24.4.2002 г., стр. 33–50, специално българско издание: глава 13 том 35 стр. 195 – 212.

ред и добросъвестност, както и дали е налице явна несъвместимост на акта с по-висшестоящи правни норми. В конкретния случай посочените принципи не са засегнати с оглед на изискванията на равностойността и Съдът се концентрира върху последното обстоятелство, а именно дали условието за явна незаконосъобразност се прилага по равностоен начин. Европейската комисия поддържа, че принципът на равностойността е нарушен, тъй като немската юрисдикция е изследвала дали административният акт се основава на правна уредба, която е явно незаконосъобразна по отношение на национални норми с по-висок ранг, но не е извършила коректно този анализ по отношение на противоречието с общностното право.

Съдът приема, че когато в приложение на националното право администрацията е длъжна да оттегли окончателно административно решение, което е явно несъвместимо с вътрешното право, същото задължение следва да съществува и ако това решение е явно несъвместимо с общностното право. Съдът приема, че наложените такси са явно несъвместими с общностното право и могат сериозно да засегнат конкуренцията. Поради това той задължава националната юрисдикция да прецени дали националната уредба, която е очевидно несъвместима с общностното право, представлява явна незаконосъобразност по смисъла на вътрешното право.

Неприложимостта на изискванията, установени в *Kühne & Heitz* по дела, при които административният акт не е бил обжалван, е потвърдена и в решението по делото *Бянков*²⁰. В него Съдът поддържа, че „правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която административното производство, довело до приемане на забрана за напускане на територията като разглежданата по главното производство, която не е била оспорена пред съда и е станала окончателна, може да бъде възобновено, в случай че тази забрана е в явно противоречие с правото на Съюза, само при условия като ограничително изброените в член 99 от АПК, и то въпреки факта, че такава забрана продължава да поражда правно действие по отношение на адресата си“²¹.

Накрая към тези две групи решения относно преразглеждането на окончателни административни актове, следва да се добави и решението по делото *ED & F Man Sugar*, в което Съдът приема, че общностното право²² следва да се тълкува в смисъл, че в рамките на производство за обжалване на решение, с което се налагат санкции относно възстановявания при износ на земеделски стоки, националните органи и юрисдикции имат право да преценяват дали износителят е поискал възстановяване, което надвишава приложимото възстановяване, независимо от обстоятелството, че решението за връщане на възстановяването е станало окончателно преди приемането на решението, с което се налага санкция²³.

Анализът на представената по-горе съдебна практика води до следните изводи. Общностното право допуска преразглеждане на окончателни административни актове в резултат от последващо тълкуване на Съда на ЕС, независимо дали тези актове са били обжалвани (*Kühne & Heitz*) или не (*i-21* и *Arcor*). И в двата случая преразглеждането се подчинява на предвидените във вътрешното право условия, освен ако националните правила не са толкова ограничителни, че да запазят действието на административния

²⁰ Вж. решение от 4.10.2012 г., *Бянков*, C-249/11, все още непубликувано, т. 51.

²¹ Пак там, дисп.

²² Вж. чл. 11, пар. 1, първата алинея на Регламент (ЕИО) № 3665/87, отм. с Регламент (ЕО) № 800/1999 на Комисията от 15 април 1999 година за установяване на общи подробни правила за прилагане на режима на възстановявания при износ на земеделски продукти, ОВ L 102, 17.4.1999 г., стр. 11-52, специално българско издание: глава 03 том 27 стр. 187-229.

²³ Вж. решение от 6.04.2006 г., *ED & F Man Sugar*, C-274/04, Rec. 2006, p. I-3269.

акт при явно противоречие с правото на ЕС (*Бянков*). В такъв случай националният съд, по силата на принципа на предимство, е длъжен да не приложи националната уредба.

Основният въпрос е свързан с това дали тази съдебна практика може да се приложи по аналогия към влезлите в сила съдебни решения. Отговорът на Съда е категорично отрицателен, най-малкото защото не съществува законодателство на държава членка, което да допуска преразглеждане на влязло в сила съдебно решение извън предвидените извънредни способности за отмяна и по този начин първото изискване от решението по делото *Kühne & Heitz* няма как да бъде спазено²⁴. Друг е въпросът дали практическата разлика относно преразглеждането на окончателен административен акт и влязлото в сила съдебно решение е толкова голяма на плоскостта на административното правораздаване. Ако административният орган може да преразгледа потвърден от съда окончателен административен акт резултатът се доближава максимално до фактическа отмяна на самото съдебно решение, което потвърждава акта. С факта на преразглеждането административният орган като че ли се освобождава и от правоустановяващото, и от регулиращото действие на силата на пресъдено нещо на съдебното решение.

III. Силата на пресъдено нещо на съдебното решение, с което са причинени вреди на частноправни субекти

Проблемът за силата на пресъдено нещо на националния съдебен акт е предмет на специално внимание в юриспруденцията на Съда, посветена на извъндоговорната отговорност на държавата за вреди, причинени от съд, действащ като последна инстанция. Всъщност по делото *Köbler* силата на пресъдено нещо е един от основните аргументи, на който се позовават правителствата на Австрия, Франция и Великобритания в подкрепа на тезата, че ако вредите са причинени от съд, не може да възникне отговорност за държавата²⁵.

Генералният адвокат Léger подробно обосновава позицията, че искът за вреди не засяга силата на пресъдено нещо на националния съдебен акт. Той се обляга на сравнителноправен анализ, съгласно който законодателствата на част от държавите членки предвиждат възможност за ангажиране на отговорността на държавата за вредите, причинени със съдебен акт²⁶. По силата на принципа на равностойността, тези държави са длъжни да разглеждат по същия начин подобен иск, който се основава на общностното право²⁷. Генералният адвокат припомня, че силата на пресъдено нещо има относителен характер и е ограничена от обективни и субективни предели, които забраняват ново дело само на същото основание, със същия предмет и между същите страни. Искът за обезщетяване на вреди очевидно не отговаря на тези кумулативни условия, поради което и законодателствата на държавите членки го допускат²⁸.

Заслужава си да се отбележи, че аргументът за разликата в предмета и основанието не е нов за генералните адвокати. В малко по-различен аспект се среща още в заключението по делото *Francovich*, където генералният адвокат Mischo обосновава, че искът за обезщетяване на вредите има различна природа от иска за плащане по силата на разпоредбите на директива, които имат директен ефект. Той не цели да постигне по заобиколен начин същия резултат все едно че директивата има директен ефект. Поради

²⁴ Вж. *Kapferer*, цитирано по-горе, т. 23.

²⁵ Вж. решение от 30.09.2003 г., *Köbler*, C-224/01, Rec. 2003, р. I-10239, т. 20.

²⁶ Пак там, закл. Léger, т. 99.

²⁷ Пак там.

²⁸ Пак там, 101-102.

това вредата може да бъде оценена от националния съд *ex aequo et bono*, а разпоредбите на директивата да му служат за отправна точка²⁹.

От друга страна, според генералния адвокат Léger, ограничаването на възможността за ангажиране на извъндоговорната отговорност нарушава и принципа на ефективността, тъй като след решението по делото *Francovich* държавите членки са длъжни да не правят невъзможно или изключително трудно упражняването на правото на обезщетяване, което е предоставено от общностния правен ред. Поради това „(...) изключването на правото на иск, който има за цел присъждането на обезщетение, отрича съществуването на такова право и нарушава по необходимост принципа на ефективността, който ограничава процесуалната автономия на държавите членки“³⁰.

Тази изключително логична и последователна аргументация завършва със следния прелюбопитен извод относно съвместимостта на силата на пресъдено нещо на националното съдебно решение с правото на ЕС:

106. Това заключение [че силата на пресъдено нещо не може да се противопостави на задължението на държавите членки да поправят, вредите, причинени от решение на върховна юрисдикция, постановено в нарушение на правото на ЕС – бел. м. Ст. К.] се налага с още по-голяма сила във връзка с принципа на предимство на общностното право. Национална разпоредба, като тази за зачитане на силата на пресъдено нещо, не би могла да се противопостави на частноправен субект, за да предотврати иск за обезщетяване, който има своето основание в общностното право.

Съдът е значително по-лаконичен в мотивите на решението. Той припомня голямото значение на силата на пресъдено нещо за стабилността на правото и доброто правораздаване³¹, но обръща внимание на разликата в целта и в страните при производството за обезщетяване на вреди. Според него „[и]щецът по иск за отговорност на държавата, ако искът му е уважен, получава осъждането и да поправи претърпените вреди, а не задължително поставянето под съмнение на силата на пресъдено нещо на съдебното решение, с което е причинена вредата. Във всеки случай, принципът за отговорността на държавата, присъщ на правния ред на Общността, изисква такова обезщетение, а не ревизия на съдебното решение, с което е причинена вредата“³².

В заключение Съдът приема, че принципът на силата на пресъдено нещо не се противопоставя на признаването на принципа за отговорността на държавата за вреди, причинени с решение на съд, действащ като последна инстанция³³.

IV. Изводи от анализа на съдебната практика и някои разсъждения относно основанията за отмяна на влязло в сила съдебно решение според българското законодателство

Цитираната съдебна практика ясно показва, че Съдът отдава голямо значение на силата на пресъдено нещо на националното съдебно решение като проявление на принципа на правната сигурност. Независимо от възможните ограничения, той не пропуска да подчертае окончателния характер на това решение и значението на неговата стабилност за общностния правен ред. При това тази стабилност на съдебния акт не може да бъде

²⁹ Вж. решение от 19.11.1991 г., *Francovich u Bonifaci*, C-6/90 и C-9/90, Rec. 1991, p. I-5357, закл. Mischo, с. 5380.

³⁰ *Köbler*, цитирано по-горе, закл. Léger, т. 104.

³¹ *Köbler*, цитирано по-горе, т. 38.

³² Пак там, т. 39.

³³ Пак там, т. 40.

засегната от неговата неправилност по отношение на правото на ЕС. Като се имат предвид огромните усилия, които през всичките години на интеграционния процес Съдът полага за осигуряване на ефективността на правото на ЕС на територията на държавите членки, юриспруденцията *Kapferer* на пръв поглед стои доста изолирано на фона на онези решения, които предоставят силни общностноправни оръжия на частноправните субекти. Това се вижда особено ярко, ако поставим на една плоскост принципа на предимството на правото на ЕС и зачитането на силата на пресъдено нещо на едно неправилно съдебно решение.

Съдът допуска подобно разминаване, защото, от една страна, създава гаранции за неприлагане на силата на пресъдено нещо на съдебно решение, с което се засяга изключителна компетентност на ЕС (*Lucchini*) или принципа на ефективността на правото на ЕС (*Fallimento Olimpiclub*), а от друга страна – защото чрез отговорността на държавата за вреди се възстановява справедливостта и се укрепва ефективността на правото на ЕС. В тази връзка тезата на Groussot, че практиката *Köbler* е субсидиарна по отношение на *Kapferer* и *Kühne & Heitz*, следва да бъде споделена³⁴. Както видяхме по-горе, дори самата идея на извъндоговорната отговорност, установена във *Francovich*, стои на плоскостта на евентуалния характер на тази отговорност. Щом губиш субективното право заради неправилния национален съдебен акт, получаваш възможност за обезщетяване на вредите, ако докажеш предпоставките на извъндоговорната отговорност. Ако силата на пресъдено нещо може да бъде преодоляна, не би се стигнало до ангажиране на отговорността на държавата за вреди. Тя се преодолява обаче само в изключителната хипотеза на *Lucchini*, а не при прилагане по аналогия на *Kühne & Heitz* или *i-21 u Arcor*.

При анализа на съдебната практика трябва да се има предвид и обстоятелството, че тя е все още в процес на изграждане. Възможно е Съдът да възприеме и друго крайно разрешение. Индикация за това срещаме в заключението на генералния адвокат по делото *Fallimento Olimpiclub* относно установения в *Kapferer* общ принцип за зачитане на силата на пресъдено нещо и съотношението му с *Kühne & Heitz*:

51. По-нататък следва да се отбележи, че в Решението по дело *Kapferer* Съдът нито потвърждава, нито отрича че принципите, установени в Решението по дело *Kühne & Heitz* — което се отнася до задължението на административен орган да преразгледа противоречащо на общностното право окончателно административно решение, — могат да бъдат транспонирани в контекст като този по делото *Kapferer*, което се отнася до съдебно решение. Съдът се ограничава до констатацията, че във всички случаи едно от установените в Решение по дело *Kühne & Heitz* условия не е изпълнено.

На последно място, следва да се подчертае значението на принципите на ефективност и равностойност за разглежданата проблематика. И в *i-21 u Arcor*, и в *Fallimento Olimpiclub* Съдът основава анализа си на спазването на тези принципи. Мотивите на Съда в тези решения логично водят до извода, че силата на пресъдено нещо на национално съдебно решение, прието в противоречие с правото на ЕС, следва да отстъпи пред изискванията за ефективност и равностойност, чрез които се постига предимството на правото на ЕС и се осигурява ефективното му прилагане на територията на държавите членки. Струва ми се, че този извод се подкрепя и от по-късната съдебна практика³⁵.

³⁴ Вж. Groussot, op. cit., 417.

³⁵ Вж. решение от 6.10.2009 г., *Asturcom Telecomunicaciones*, C-40/08, Сб. 2009, с. I-9579, дисп., където Съдът приема, че „Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 година относно неравноправните клаузи в потребителските договори трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, сезирана с молба за принудително изпълнение на ползващо се със сила на пресъдено нещо арбитражно решение,

Въпреки достиженията на практиката на Съда смятам, че нейното настоящо състояние не дава задоволително разрешение на проблемите, които създава запазването на действието на неправилно с оглед на правото на ЕС съдебно решение. От разгледаните решения на Съда следва, че защитата на правата на частноправните субекти не може да се опре на по-широко тълкуване на принципа на лоялно сътрудничество в чл. 4, пар. 3 ДЕС. Реалното провеждане на евентуалния компенсиращ механизъм (отговорността на държавата за вреди, причинени от съд, действащ като последна инстанция) е деликатна и сравнително трудно осъществима задача. Доказателство за това е отговорът, който Съдът дава на петия въпрос в решение по делото *Köbler*³⁶. При това увреденото лице отново трябва да измине дългия път през всички съдебни инстанции. Далеч по-разумно ми се струва създаването на вътрешноправен ефективен ред за отмяна на влязлото в сила неправилно решение, което е постановено в противоречие с правото на ЕС. Така от само себе си ще отпадне и деликатният момент с предявяването на иск срещу върховна национална юрисдикция, която, посредством извънinstancионните механизми за контрол, сама ще може да поправи порочното решение.

Основанията за отмяна на влезли в сила съдебни решения (възобновяване на делото в наказателнопроцесуалната материя) са изчерпателно определени в българските процесуални закони. Те се съдържат в чл. 303 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), в чл. 239 АПК и в чл. 422 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК). Противоречието на съдебното решение с правото на ЕС не е сред тях. Всъщност нито едно от предвидените основания за отмяна не може да се използва при неправилно прилагане на правото на ЕС в решението, чиято отмяна се иска, независимо дали точният смисъл на общностната разпоредба е установен преди произнасянето на националното решение или с последващо тълкуване на Съда на ЕС, което по принцип има обратно действие (разпоредбата се прилага в този смисъл не от датата на тълкувателното решение на Съда, а от датата на влизането ѝ в сила). Такава е и постоянната практика на Върховния административен съд, която следва да бъде подкрепена³⁷. Едно ново решение на Съда на ЕС, постановено по чл. 267 ДФЕС в рамките на друг спор, не може да представлява нито ново обстоятелство, нито ново писмено доказателство по смисъла на чл. 303, ал. 1, т. 1 ГПК, чл. 239, т. 1 АПК и чл. 422, т. 3 НПК. Тълкуването на Съда в решението по цитираното по-горе дело *Бянков* също не може да ни бъде от полза, доколкото вече беше обърнато внимание на разграничението между силата на пресъдено нещо на съдебното решение и окончателния характер на административния акт, което се прави в юриспруденцията на Съда. На последно място, основанията за отмяна, уредени в българското процесуално законодателство, са изцяло неприложими, когато окончателният съдебен акт е постановен в нарушение на действащото право на ЕС или на практика на Съда, установена преди датата на националното съдебно решение.

постановено без явяване на потребителя, е длъжна, когато са налице необходимите за това правни и фактически обстоятелства, да прецени служебно неравноправния характер на арбитражна клауза, съдържаща се в сключен между потребител и продавач или доставчик договор, доколкото съгласно националните процесуалноправни норми тя може да извърши такава преценка в рамките на сходни национални производства. Ако случаят е такъв, юрисдикцията следва да изведе всички произтичащи от тази преценка последици съгласно националното право, за да гарантира, че посочената клауза не е обвързваща за потребителя.“

³⁶ Вж. *Köbler*, цитирано по-горе, т. 100-126.

³⁷ Вж. Решение № 16690/13.12.2013 г. по адм. д. № 9114/2013, 5-чл. с-в, докл. Теодора Николова, Решение № 16807/16.12.2013 г. по адм. д. № 13701/2013, 5-чл. с-в, докл. Мариника Чернева, Решение № 367/13.01.2014 г. по адм. д. 12383/2013, 5-чл. с-в, докл. Жанета Петрова.

Прави впечатление, че и четирите разглеждани процесуални разпоредби относно отмяната (възобновяването) предвиждат като основание нарушение на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), установено с решение на Европейския съд по правата на човека. По аналогия с това основание следва да се извърши законодателна промяна, която да допълни основанията за отмяна, за да бъдат обхванати и евентуалните нарушения на правото на ЕС. Разбира се, тази промяна не може да се изрази в механичното добавяне на ново основание, формулирано общо като „нарушение на правото на ЕС“. Това би засегнало необратимо принципа на правната сигурност, чието проявление е и силата на пресъдено нещо. Подходът тук трябва да бъде далеч по-внимателен и казуистичен.

Член 258 и чл. 259 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС) предоставят на Съда на ЕС изключителната компетентност да установи със съдебно решение нарушение на правото на ЕС, извършено от държава членка. Това решение има „установителен“, а не „осъдителен“ характер. За държавата възниква задължение да предприеме необходимите мерки за неговото изпълнение³⁸. От интерес за тази статия са онези решения на Съда, с които:

- се установява наличието на национално законодателство, което противоречи на правото на ЕС и което е било приложено в окончателното съдебно решение;
- се установява, че национален съдебен орган е постановил решение в противоречие с правото на ЕС.

В тези два случая смятам, че установеното от Съда нарушение представлява достатъчно основание, за да се допусне отмяна на постановеното неправилно национално решение. Подобно основание ще бъде аналогично с вече съществуващото относно нарушения на ЕКЗПЧОС.

На следващо място, Договорите запазват за Съда на ЕС контрола за законосъобразност върху правнообвързващите актове на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС. Ако общностната юрисдикция приеме, че нормативен акт е незаконосъобразен, тя го отменя (прогласява го за недействителен) с обратно действие по отношение на всички правни субекти (чл. 264 ДФЕС). Тук интерес представлява въпросът дали това отменително решение на Съда на ЕС може да засегне национален съдебен акт, в който отменената разпоредба е била приложена или в който е приложена национална разпоредба, приета на основание на отменената общностна разпоредба.

Договорите не предвиждат изрично задължение за държавите членки в такава хипотеза. Член 266 ДФЕС единствено задължава институцията, която е приела акта, да предприеме необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда (най-вече да уреди настъпилите правни последици и да се съобрази с решението при приемането на новия акт). Трайна практика е, че Съдът на ЕС не може да указва на институциите какви да бъдат конкретните мерки³⁹. По отношение на държавите членки Съдът приема, че в рамките на производството по жалба за отмяна не е компетентен да се произнесе относно евентуалните задължения на националните органи, в случай че акт на общностна институция е прогласен за недействителен⁴⁰.

³⁸ Член 260, пар. 1 ДФЕС.

³⁹ Вж. решение от 14.12.1995 г., *Pfloeschner / Commission*, T-285/94, Rec. 1995, р. II-03029, RecFP, р. II-889, 22-23; решение от 07.07.1998 г., *Telchini e.a. / Commission*, T-116/96, T-212/96 и T-215/96, RecFP 1998, р. II-947, т. 25; решение от 06.07.1993 г., *CT Control (Rotterdam) u JCT Benelux / Commission*, C-121/91 и C-122/91, Rec. 1993, р. I-3873, 56-57.

⁴⁰ Вж. *CT Control (Rotterdam) u JCT Benelux / Commission*, цитирано по-горе, т. 57; определение от 18.09.1996 г., *Langdon / Commission*, T-22/96, Rec. 1996, р. II-1009, т. 17. Въпреки това Съдът възлага на

Обстоятелството, че в рамките на това производство Съдът не е компетентен да се произнесе относно задълженията на държавите членки, не означава, че такива задължения не възникват. Във всеки случай държавата трябва да съобрази националната правна уредба с новото състояние на правото на ЕС, включително да отмени или измени националните актове, приети в изпълнение на отменената разпоредба или акт. Следва ли в тази връзка да запазим окончателните съдебни решения, които се основават на отменената общностна разпоредба или на националните разпоредби, приети в нейно приложение?

Смятам, че отговорът трябва да бъде отрицателен и правната сигурност да отстъпи пред изискванията за законност и справедливост, разбира се, не автоматично, а след надлежно искане за отмяна на влязлото в сила решение. При това единствено в хипотезата, при която Съдът не е ограничил действието на своето решение занапред (чл. 264, втората алинея ДФЕС). Няма разум едно съдебно решение, което е прието в приложение на една по своята същност нищожна разпоредба на правото на ЕС и поради това е неправилно, да бъде съхранено. Това е пряка последица от действието *ex tunc* на решението на Съда на ЕС. Ако отмяната на влязлото в сила решение не се допусне, единствената защита за физическите и юридическите лица, ако има настъпили вреди, е предявяването на иск за обезщетяване на вреди срещу ЕС по чл. 268 във връзка с чл. 340, втората алинея ДФЕС.

Същото трябва да бъде и разрешението, ако окончателното съдебно решение прилага национална разпоредба, приета в изпълнение на отменената разпоредба от правото на ЕС.

Последният случай, при който би могло да се разсъждава за допълване на основанията за отмяна на влязло в сила решение, е свързан с актовете, постановени от Съда в рамките на производството за преюдициални заключения. Решението, с което акт на институция, орган, служба или агенция се прогласява за недействителен, има същите последици, които има и решението за отмяна на незаконосъобразен акт. При условията и по съображенията, изложени по-горе, актът на Съда, независимо дали е решение или мотивирано определение по чл. 99 от Процедурния правилник на Съда⁴¹, следва да може да послужи за отмяна на влязлото в сила национално съдебно решение.

По отношение на тълкувателните преюдициални решения въпросът е най-сложен. Те имат същото действие по отношение на лицата и във времето като решенията, с които Съдът се произнася относно валидността. Тълкуването, което Съдът е дал на общностната разпоредба, е задължително за всички, при това се прилага дори за правоотношения, възникнали преди установяването на това тълкуване. За настоящия анализ не представлява интерес ситуацията, при която Съдът сам е ограничил действието на своето тълкуване занапред. В този случай няма място за разсъждения относно евентуалната отмяна на окончателния национален акт поради извършеното тълкуване.

Както беше посочено, принципът на лоялното сътрудничество по смисъла на решението по делото *Kapferer* не изисква окончателен национален съдебен акт да бъде преразгледан поради наличието на последващо тълкувателно преюдициално решение на Съда. Това положение е навярно приемливо от гледна точка на сегашното състояние

националните органи задължението да бъдат за възстановяването на сумите, които са неправомерно събрани въз основа на обявен за недействителен общностен регламент, вж. решение от 12.06.1980 г., *Express Dairy Foods*, 130/79, Rec. 1980, p. 1887.

⁴¹ ОВ, L 265 от 29.09.2012 г.

на позитивното право на ЕС и значението на правната сигурност, но нито е справедливо, нито е практически оправдано.

На практика са възможни две основни хипотези. От една страна, окончателното съдебно решение може да е постановено в противоречие на вече дадено от Съда тълкуване на правото на ЕС. От друга страна, новото тълкуване на Съда може да е направено след като е влязъл в сила националният акт. Тук отново са възможни два случая – Съдът да се е отклонил мълчаливо или изрично от своята предходна практика или до постановяването на националният акт съответната общностна разпоредба да не е била предмет на тълкуване.

Ако Съдът се е отклонил от своята предходна практика и е преценил, че не е необходимо да ограничава действието на тълкуването, националното решение, което противоречи на новото тълкуване трябва да бъде съхранено. Обратното ще доведе до хаос в правната система. Националната юрисдикция не е извършила каквото и да било нарушение на правото на ЕС, напротив – приложила е общностната разпоредба правилно от гледна точка на действащото към съответния момент тълкуване. Освен всичко новото тълкуване може да е направено десетилетия след постановяване на националното решение.

В другите два случая обаче националната юрисдикция е нарушила своите задължения, които произтичат от правото на ЕС. В единия случай не се е съобразила с практиката на Съда, в другия – не е изпълнено задължението за отправяне на преюдициално запитване. Ако то беше изпълнено, Съдът щеше да предостави тълкуване, чрез което правото на ЕС да бъде правилно приложено. Освен всички аргументи в подкрепа на допускане на отмяната на влязлото в сила решение, които се основават на справедливостта и осигуряването на ефективността на правото на ЕС, тук може да се изтъкне и една практически изключително важна последица от възможността за отмяна. Ако се допусне отмяна на подобно неправилно решение, това ще ограничи максимално хипотезите на ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавата за вреди, причинени с неправилното съдебно решение. Дори само това е достатъчно, за да се приеме за целесъобразно подобно разрешение. В този случай изключителната трудност пред съда по отмяната ще се изразява в преценката за съвпадението на фактите по двете дела. Съдът дава полезно тълкуване на правото на ЕС за нуждите на конкретна фактическа обстановка. Спрямо други факти тълкуването на същата разпоредба може да е различно.

До извършването на необходимата законодателна промяна обаче извъндоговорната отговорност на държавата остава единственият механизъм, който може да осигури ефективността на правото на ЕС в случай на влязло в сила съдебно решение, постановено в нарушение на правото на ЕС.