

ДОЦ. Д-Р АТАНАС СЕМОВ

## А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд за присъждане на  
научната степен „доктор на юридическите науки”

### **„ОРГАНИЗАЦИЯ И ФУНКЦИОНИРАНЕ НА СЪДА НА ЕС”**

#### **1. Актуалност на темата.**

Проблемите на организацията и функционирането на съдебната институция на ЕС не са били предмет на цялостно монографично изследване в България. В европейските страни в повечето случаи предмет на изследване са отделни въпроси, а съществуващите цялостни анализи са подчинени на други научни задачи. У нас темата е разглеждана накратко в рамките на учебните трудове по Право на ЕС, а отделни въпроси са разгледани по-подробно само в изследването на Александър Корнезов<sup>1</sup> за производството за преюдициално запитване и в предишни мои трудове<sup>2</sup>.

Същевременно като проблематика, пряко свързана с осъществяването на съдебната власт в членуващите държави, материята е от особено голямото теоретично и най-вече практическо значение за българските юристи. Съществуват и редица терминологични и доктринални различия – в европейската и особено в българската правна литература. Несъмнена, струва ми се, е необходимостта от систематичен анализ, който да предлага и терминологична, и концептуална яснота и да обхваща разглежданата проблематика в цялост и дълбочина.

#### **2. Предмет.**

Изследването е посветено на съдебната институция на ЕС – в светлината на тезата за особената оригиналност на интеграционната юрисдикция, произтичащи от особената

---

<sup>1</sup> Александър КОРНЕЗОВ, *Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности*, Сиби, С. 2008.

<sup>2</sup> Атанас СЕМОВ (съст.), *55 най-важни решения на Съда на ЕО с коментари*, ИЕП, С. 2007

Атанас СЕМОВ (съст.), *Взаимоотношенията между националния съд и Съда на ЕС. Сборник актове от Международната конференция, проведен на 10-13 септември 2009 г. в София*, СУ „Св. Кл. Охридски”, С. 2010

Атанас СЕМОВ, *Европа като правова общност – в: Европа като правова общност*, УИ „Св. Климент Охридски” и ИЕП, С. 2006, с. 37-73.

Атанас СЕМОВ, *Кратък преглед на най-важните решения на СЕО относно прилагането на Общностното право – в: 55 най-важни решения на СЕО*, ИЕП и УИ „Св. Кл. Охридски”, С. 2007

Атанас СЕМОВ, *12 въпроса за съдебната система на ЕС – в: Съдебната система на Европейския съюз и САЩ*, ИЕП, С. 2007.

природа на интеграционния правен ред са анализирани ключовите специфики на нейната организация и правна уредба и научно-практическите проблеми на нейното функциониране в рамките на 6-десетилетното ѝ съществуване и предвид последните съществени изменения, внесени с Договора от Лисабон от 1 декември 2009 г.

Научна задача на изследването е доказването на особено оригиналната природа на структурата на съюзното правораздаване и нейния системен характер, отразяващи уникалната наднационална властова природа на самият интеграционен съюз, и анализът на произтичащите от този уникален характер съществени специфики на интеграционната съдебна институция. Трудът в своята цялост представя всички особености на Съда на ЕС, очертаващи го като юрисдикция „суи генерис” и доказващи вътрешните системни връзки, позволяващи да се говори за съдебна система на ЕС. Направено е цялостното, систематизирано, аргументирано и завършено представяне на съдебната власт на ЕС. Цели се постигане на яснота, завършеност и убедителност на изводите, устойчивост на утвърждавания чрез труда понятиен апарат и практическа приложимост на изводите. Цели се пълно представяне на проблематиката, преодоляване на съществуващите неясноти, установяване на единна доктрина и терминологично единство, както и научна полезност за изучаването на Правото на ЕС и практическа полза за държавните правораздавателни и правосъдни органи, за практикуващите юристи.

### **3. Методи на изследването.**

Методиката на изследването включва нормативния, историческия и системния методи, допълнени със сравнителноправен и формално-логически. Поради спецификата на особено ключовата роля на интеграционната съдебна практика, централно място е отделено на телеологическия метод. Широко е анализирана действащата нормативна уредба след последните изменения (вкл. и проектите за нови актове). Взети са пред вид всички съществуващи в теорията основни групи становища относно изследваните въпроси, като е представено разгърнато собствено виждане по всички основни въпроси.

### **4. Научна новост на труда.**

Трудът е първото цялостно самостоятелно българско изследване на въпросите за организация и функционирането на съдебните органи на ЕС и първият разгърнат и относително изчерпателен анализ на проблематиката. На основата на съществуващите в доктрината възгледи се предлагат цялостна систематика на материята и нови теоретични конструкции на анализираните институти и връзките между тях. Научните построения са оригинални и не следват от близо съществуващите в европейската или в българската правна литература разбирания. Направен е опит за цялостна самостоятелна теория по разглеждания въпрос, която се основава на достиженията на други автори, но същевременно полемизира с тях и се отличава със самостоятелност и новост. За

мащабите на българската правна литература научна новост представлява самата концепция на изследването и анализа в неговата цялост.

За първи път в българската – а в този вид това е новост и за европейската – литература се прави представяне на различните методики за систематизиране на производствата пред Съда на ЕС и разгърнато използване на пет от тях.

За първи път се прави цялостен анализ на производството за нарушения на правото на ЕС от държавите-членки. Без да се превръща в самостоятелен проблем в изследването, аргументирано е засегнат въпросът за слабостите в действащата в България правна уредба на отправянето на преюдициално запитване от национална юрисдикция.

Приносен характер с практическа приложимост има постоянното акцентирание върху ежедневната приложимост на отделните изводи в работата на националния юрист в държава-членка на ЕС.

Изследването предлага цялостна единна терминология в разглежданата проблематика, като в едни случаи полемизира със съществуващи разбирания, а в други случаи преодолява лисата на такива.

Трудът разполага с рядко богат научен апарат – нетипичен за българските научни традиции: цитирани 107 научни труда (48 български и 59 чуждестранни) от над 90 автора и общо 692 решения на различните съдилища на ЕС.

#### **5. Практическо значение.**

Практическото значение на дисертационния труд произтича от изграждането на цялостни и завършени научни постановки и прякото им обвързване с нуждите на обучаването на националния юрист и практическата му дейност.

Трудът може да бъде използван като самостоятелно учебно четиво по въпросите за съдебната система на ЕС и основа за създаване на обособена и пълноценна учебна дисциплина.

Той е напълно годен да служи като ежедневен наръчник в работата на магистратите на всички равнища в Република България.

**6.Обемът и структурата** на труда отразяват особеностите на неговото съдържание – трудът се състои от увод, две части и заключение, като всяка от двете части е разделена на два, респ. три дяла, подразделящи се общо на десет глави със съответни раздели, точки и подточки.

Към труда е приложен пълен списък на цитираните източници от доктрината и юриспруденцията и отделно – хронологичен списък на цитираните съдебни решения и списък на използвана литература, включващ съчиненията, които са анализирани без цитиране.

## У В О Д

ЕС е уникална властова структура, „правова общност“, интеграционно обединение. Да упражнява предоставени му от членуващите държави властови правомощия е негово предназначение. Това е *„нов правен ред, в полза на който държавите са ограничили, във все по-широки сфери, суверенните си права и чиито субекти са не само държавите-членки, но също и техните граждани“*<sup>3</sup>.

Осъществяването от правовата общност на предоставените ѝ от суверенните държави невиджано широки по обхват и правен интензитет властови функции прави задължително наличието на съдебен контрол. *„...нов правен ред, който урежда компетентността, правата и задълженията на тези субекти, както и необходимите процедури за установяване и санкциониране на всяко евентуално тяхно нарушаване“*<sup>4</sup>.

От самото си създаване, властовият интеграционен съюз разполага не просто с процедури и органи, а с цялостна собствена съдебна система, без аналог по широта на предоставените ѝ компетенции, по сложността на структурата ѝ и на осъществяването на съдопроизводство.

*„Забележителното място на Съда в европейската институционна система е несъмнено с това на повечето негови международни събрания, на които е възложена по-скоро маргинална роля... Всъщност значението на Съда произтича от значението на правото в европейската интеграция.“*<sup>5</sup>

Уникалната съдебна система на ЕС се отличава от всеки международен съд с безпрецедентно широките компетентност и функции на съдебните органи на ЕС; невиджано сложното дву- (и с възможност и за три-) инстанционно съдебно производство и с ключовата роля на Съда на ЕС за осъществяването на европейската интеграция.

Преамбюлт на ДЕС (§ 4) закрепва принципите, а чл. 2 ДЕС ценности на европейската интеграционна конструкция, които предполагат наличието на **ефективен механизъм за съдебното им гарантиране**. От създаването си през 1952 г. съдебната институция на ЕС (общо трите действащи днес съдилища) е постановила около 15 000 решения...

<sup>3</sup> CJCE, 1991, *Espace économique européenne*, Avis C-1/91, Rec. I-6079, p. 2

<sup>4</sup> CJCE, 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, 90-91/63 Rec. 1964, p. 1220.

<sup>5</sup> Renaud DEHOUSE, *La Cour de justice des Communautés européennes*, Montchrestien, Paris, 1997, p. 9.

Научният анализ на особеностите на организацията и функционирането на съдебната власт в ЕС изисква проследяване на:

**Особеностите и структурата на съдебната система на ЕС (ПЪРВА ЧАСТ)**, което включва:

- създаването и уредбата на Съда на ЕС (Глава 1),
- отношенията между Съда на ЕС и националните съдилища (Глава 2),
- приложимото право пред Съда на ЕС (Глава 3),
- функциите и компетенциите на Съда на ЕС и разпределението им между отделните съдилища (Глава 4),
- процесуалните отношения между отделните съдилища (Глава 5),
- структурата и вътрешната организация на съдебната власт на ЕС (Съда – Глава 6, Общия съд и специализираните съдилища – Глава 7)

**и процедурите за осъществяване на компетенциите на съдебната власт на ЕС (ВТОРА ЧАСТ)**, което включва:

- общите процедурни правила (Глава 8),
- производства с най-голямо значение за националните юристи и администрацията на ДЧ: **производството за нарушение на държава-членка (Глава 9) и производството за преюдициално заключение (Глава 10).**

Естествено продължение на анализа представлява изучаването на производствата срещу институциите на ЕС и производствата срещу ЕС (договорна и извъндоговорна отговорност), които следва да бъдат предмет на отделен труд.

В края е приложен каталог на използваната и отделно на цитираната научна литература и съдебна практика (по азбучен и по хронологичен ред).

Авторът изразява своята дълбока благодарност към всички колеги през годините от Катедра „Международно право и международни отношения“ на ЮФ на СУ и специално на Юлия Захариева и Ружа Иванова – поставили основите на университетското изучаване на Правото на ЕС в България – за тяхното съдействие при първоначалната работа по това изследване през 2005 г. и на проф. Жоел Ридо от Университета на Ница и проф. Ритленг от Университета на Страсбург (референт в Съда на ЕС) за многократните консултации.

*София, януари 2011 г.*

# ПЪРВА ЧАСТ ОСОБЕНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА НА ЕС

## Дял I. Особености на съдебната система на ЕС

### Глава 1.

#### Създаване, особености и уредба на съдебната власт в ЕС

##### 1. Изграждане на съдебната власт в ЕС.

След Декларацията на **Жан Моне и Робер Шуман** от 9 май 1950 г. се създава уникална правна конструкция със собствен правен ред, която се отличава принципно от всяка организация в международното право. Държавите-членки предоставят на Европейските общности невиджани по обеми и интензитет властови правомощия, предназначени да засягат пряко правната сфера на частните лица в рамките на един централизирано уреден общ пазар. Поради естествено от самото начало тази „правова общност“ е снабдена със орган за независим юридически контрол – съд.

Първоначално обща за трите общности, а днес централна за единния ЕС институция, Съдът на Европейските общности и днес Съдът на ЕС играят ключова, решаваща роля за изграждането и функционирането на правната конструкция на европейската интеграция.

Предвид огромното нарастване на материалния и териториалния (днес вече 27 държави) компетентност на ЕС, до огромен обем нараства броят на делата, възложени на съдебната власт на ЕС, което налага създаването на множество (днес вече три и скоро повече) организационно и процесуално обособени съдилища, съставляващи сложна по структура и процедури съдебна система на ЕС. Въпреки пълната доктринална зависимост, не се споделя разбирането, че националните съдилища са част от съдебната система на ЕС.

Тази съдебна система е предмет на серия последователни и еволютивни изменения, осъществени чрез т. нар. „големи ревизии“ на Учредителните договори, последната от които – Лисабонският договор – формално утвърди разбирането за съдебна власт, предоставена на единна съдебна институция – Съд на ЕС, съставена от няколко отделни съдилища. Внесени бяха и съществени изменения относно достъпа на гражданите до съюзно правосъдие, възможността за налагане на санкции на държавите-членки и процедура за спешно преюдициално запитване. Същевременно правилата за разпределяне на делата между отделните съдилища остават сложни и предмет на последващо преразглеждане от Съвета на ЕС. Разширено с Хартата за основните права е приложимото пред Съда на ЕС право.

##### 2. Основни различия между интеграционния съд и международните съдилища.

Особеностите на интеграционния правопорядък предопределят и особеностите на съдебната му институция, които принципно я отличават от всеки международен съд, въпреки някои формални прилики и я приближават по-скоро до модела на националните (властови контрол), отново обаче със съществени отлики.

Най-съществената особеност е в **ролята** на общностната юрисдикция – тя е натоварена с **компетентност и функции в невиджано голям обем и многообразие**.

За да изпълнява ефикасно своята задача, съюзният съд е овластен със **задължителна компетентност** (арг. от чл. 19 ДЕС). Същевременно компетентността му е **изключителна** – но има само **предоставена** компетентност по сравнително ограничен кръг дела, което е и най-съществената му отлика от националните съдилища. Решенията му се ползват с **изпълнителна сила** (чл. 280 ДФЕС), за разлика от международните съдилища. След 1988 г. в рамките на ЕС се осъществява уникално **двуинстанционно правосъдие** – непознато и за сега смятано за ненужно в международните съдилища. Договорът от Ница предвиди възможност за уреждане и на **триинстанционно** производство – без какъвто и да е аналог в международното правосъдие.

Непосредствената приложимост и директният ефект на интеграционните норми позволяват пряко засягане на правата и интересите на частните лица – което обосновава необходимостта те да разполагат с ефикасен механизъм за защита. Още от самото начало общността юрисдикция е **достъпна за преки иски** на **физически и юридически лица от държавите-членки** – нещо, което не е характерно за международното правораздаване.

### 3. Правната уредба на съдебната система на ЕС.

Състои се състои в множество правни източници от различен ранг: Учредителните договори (след ЛД – ДЕС, ДФЕС и ДЕОАЕ), Протоколът (към ДЕС и ДФЕС) относно Устава на Съда на ЕС; производни правни източници относно отделните съдилища (Процесуален правилник, Допълнителен правилник, Инструкции за съдебния секретар, Указания към процесуалните представители, Практически указания и др.

## Глава 2.

### Отношения между Съда на ЕС и националните съдилища

#### 1. Единна система?

Правораздаването по Правото на ЕС е възложено на една **огромна и сложна съвкупност от правосъдните органи** на ДЧ и на ЕС. Националните и съюзните съдилища прилагат **едно и също право** – всеки в рамките на своята компетентност. Те заедно носят отговорност за съюзната законност и заедно изпълняват една от ключовите роли в правовата държава (респ. „правовата общност“), обединени са от общ правен ред (правният ред на ЕС), с общи цели (защитата и гарантирането на законността в ЕС) и в известна степен с общи средства (средствата на юрисдикционната принуда). Безусловен е принципът, че **„съдия по Общностното право е националният съдия“**. Нещо повече – националният и съюзният съд си „поделят“ делата по прилагането на правото на ЕС – при това „общностните“ съдии се произнасят само по ограничен кръг въпроси.

Поради това в доктрината съжителстват **две разбирания за „съдебната система“ на ЕС**. Между националните и съюзните „съставки на съдебната система на ЕС“ обаче е прокарано **категорично разграничение** – и институционално, и материално, и процесуално. Съдът на ЕС (съдебната власт) **не разполага с обща компетентност**, не правораздава „на общо основание“. Решаването на споровете по прилагането на правото на ЕС е **поделено** между тях. между юрисдикциите на ЕС от една страна и националните юрисдикции на ДЧ от друга страна. СЕС осъществява само **„доктринална“ власт**.

Смятам за по-приемливо разбирането, че съюзните и националните юрисдикции могат да се разглеждат като компоненти на **системата на правосъдието на ЕС**, но по-точно е да се приеме, че „съдебната система на ЕС“ включва само съюзните съдилища.

## **2. Доктриналната власт на Съда на ЕС над националните съдилища.**

В цялата си практика СЕС „адресира“ своите решения към националния съдия и сякаш осмисля своето съществуване чрез това да предопределя положението, правата, задълженията и смисъла на упражняването на правосъдната функция на националния съд в условията на европейска интеграция. Всички постулати, които СЕО извежда и налага през десетилетията, вменява като задължения за националните съдилища.

**2.1. Водещата линия в цялата практика на СЕС е постулатът, догмата, императивът за „еднообразното и правилно прилагане“ на ПЕС, насочена именно и най-директно към националния съдия: той е този, който трябва да прилага еднообразно и правилно и да гарантира, че всички други национални органи ще прилагат еднообразно и правилно<sup>6</sup>.**

**2.1.1. Защо „Еднообразно прилагане“?** Интеграцията стана необходима именно защото механизмите на международното право се оказаха недостатъчно ефективни. През 1986 г. генералният адвокат Марко Дармон формулира в заключенията си по делото *Johnston* може би най-краткото и ясно обяснение на правната същност на европейската интеграционна конструкция: *“Доколкото е съставена от правови държави, Европейската общност неизбежно е правова общност. Създаването, както и функционирането ѝ – иначе казано Общностният пакт – почиват върху равното зачитане от държавите-членки на Общностния правен ред”*<sup>7</sup>.

**2.1.2. Защо „правилно“?** Защото собственият смисъл на интеграционния правопорядък е в налагането на единни правила. Ако за отделните участници в него – частноправни субекти или цели държави – е допустимо да се отклоняват от тези правила, те напълно биха изгубили смисъла си. Още през 1965-а по делото *San Michele* СЕО подсказва: *„Принципите на една национална конституционна конструкция не биха могли да засегнат валидността на един общностен акт и неговия ефект на територията на една държава-членка”*<sup>8</sup>.

**2.1.3. Защо именно от националния съдия?** Защото гарант за добро функциониране на националните органи не може да е друг, освен собственият им коректор в рамките на всяка отделна държава – националният съд. Именно от СЕС и неговите упоритост и убедителност в налагането на тази ключова роля на националния съд, от аргументирането ѝ, от последователното и логичното ѝ разгръщане през годините в най-голяма степен зависи успехът на европейската интеграция. Днес може ясно да се установи: принудата на СЕС спрямо националните съдилища са **най-важният фактор за успеха на правната конструкция на интеграцията.**

**2.2.** От това разбиране, от догмата за „еднообразно и правилно прилагане“, произлизат всички **изисквания към националния съдия**, налагани упорито и последователно в практиката на СЕО:

- да прилага ПЕС като самостоятелен правопорядък, а не като част от националното право;
- да го прилага с предимство пред всяка национална норма
- и да удовлетворява изискванията на директния ефект на тези от нормите на ПЕС, които са годни да проявят

такъв.

<sup>6</sup> Необходимостта от еднообразно прилагане на Общностното право е подчертавана многократно от СЕО – например още през 1965 г. **CJCE**, 1965, *Firma Schwarze*, 16/65, Rec. 1081 – на бълг. език *55 най-важни решения...*, с. 74.

<sup>7</sup> **Marco DARMON**, Conclusions, **CJCE**, 1986, *Johnston*, 222/84, Rec. 1651.

<sup>8</sup> **CJCE**, 1965, *San Michele*, 9/65, Rec. 1967, p. 35



**Принципът на лоялно сътрудничество**, уреден днес в чл. 4, § 3 ДЕС, предвижда невиджано широкото и немислимо например за системата на международното право задължение за ДЧ да „вземат всички необходими мерки” (много отвъд идеята за изпълнение на договора и дори за реципрочност!) и ангажира пълната съпричастност на националните съдилища, категорично доразвита от Съда на ЕС в изобилна практика<sup>9</sup>.

СЕС налага на националния съдия **собственото си разбиране за добро прилагане на Правото на ЕС: относно директния ефект**, относно „възможност за позоваване на директива пред съд”<sup>10</sup> *независимо от въпроса за директния ефект на отделни нейни норми*<sup>11</sup> (СЕО изисква гаранции дори, че ДЧ ще се въздържат във времето до изтичането на срока за транспониране от каквито и да било мерки, които сериозно противоречат на дължимия резултат<sup>12</sup>), относно разбирането кой в ДЧ е длъжен да се съобразява с директния ефект<sup>13</sup> и е категоричен, че „задължението за резултат, предписано от директивата, обвързва ...и правораздавателните органи”<sup>14</sup>. Той вмения на националния съдия едно изключително широко задължение за съобразено тълкуване<sup>15</sup> и много широкото разбиране за „нарушаване на Общностното право” от ДЧ (по-долу Глава 9).

**2.3. Задължения за националния съдия във връзка с принципите на директен ефект и на примат: да прилага действащите съюзни норми, да оставя неприложена всяка противоречаща национална норма, независимо от ранга ѝ.**

**2.4. СЕС разширява олята на националния съдия. Макар да потвърждава принципа на процесуалната автономия**<sup>16</sup>, днес вече формално закрепен в чл. 19, § 1, ал. 2 ДЕС<sup>17</sup>, приема, че той обективно подлежи на ограничаване от други два принципа – „на еквивалентността” и „на ефективността”.

**2.5. Зачитане на силата на присъдено нещо на решенията на СЕС.** В последната година СЕО имаше два повода да подчертае по категоричен начин обвързващия за националните съдилища характер на своите решения и абсолютния характер на силата на присъдено нещо, с която те се ползват<sup>18</sup>.

**2.6. Сътрудничеството между националния и съюзния съдия.** СЕС смело дописва уредбата относно преюдициалното запитване относно формата, съдържанието и момента на запитването) и дори редактира УД и урежда задължителност на преюдициалното запитването при съмнение, но и „смекчава” абсолютния характер на задължението на последната инстанция (в хипотезата на бързо производство)<sup>19</sup>.

Може да се приеме, че партньорството между националния и съюзния съдия е в основата на цялата правна конструкция на европейската интеграция.

<sup>9</sup> Напр. **CJCE (Ord.)**, 1990, Zwartfeld, aff. C-2/88, Rec. I-3365; **CJCE**, 2004, *Commission c/ Italie*, C-82/03, Rec. I-6635, p. 15; **CJCE**, 2005, *Commission c/ Irlande*, C-494/01, Rec. I-3331, p. 195 и мн. други.

<sup>10</sup> На френски – *invocabilité*, виж подробно **Denis SIMON, Denis SIMON, Le système juridique communautaire**, Presses universitaires de France, 3<sup>e</sup> éd., Paris 2001, p. 37 et suiv.

<sup>11</sup> Така **CJCE**, 1974, *Van Duyn*, 41/74, Rec. 1337, p. 12; **CJCE**, 1981, *Rewe*, 158/80, Rec. 1805, p. 41 и др.

<sup>12</sup> **CJCE**, 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, Rec. I-7411.

<sup>13</sup> **CJCE**, 1990, *Foster*, C-188/89, I-3313, p. 20.

<sup>14</sup> **CJCE**, 1984, *Von Colson*, 14/83, Rec. 1891, p. 26.

<sup>15</sup> **CJCE**, 1990, *Marleasing*, 80/86, Rec. I-4135.

<sup>16</sup> Изрично – в **CJCE**, 1998, *Edis*, C-231/96, Rec. I-4951; така и **CJCE**, 1998, *Aprile*, C-228/96, Rec. I-7141 и др.

<sup>17</sup> „ДЧ установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза”

<sup>18</sup> **CJCE**, 2009, *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, **CJCE**, 2009, *Asturcom Telecomunicaciones*, C-40/08.

<sup>19</sup> **CJCE**, 1977, *Hoffmann-Laroche*, 107/76, Rec. 957.

### Глава 3.

#### Приложимото право пред Съда на ЕС

Въпросът за приложимото право е от особено значение за всеки съд. Той е още по-значим по отношение на Съда на ЕС, предвид самостоятелния характер и изключително широкия обхват на интеграционния правопорядък. Отговорът на въпроса може да бъде пределно кратък: Съдът на Европейския съюз прилага **цялото Право на ЕС**. По-подробно разбиране обаче е необходимо.

Правото на ЕС е самостоятелен правопорядък<sup>20</sup>. То не е международно право и принципно се отличава от него<sup>21</sup>. Не е и част от вътрешното право на държавите-членки, а се прилага на територията им като отделен правен ред. Това е правният ред на една обособена и автономна правна конструкция, която се разглежда като „правова общност“<sup>22</sup>. Като самостоятелен правопорядък, Правото на ЕС има свои **собствени източници** – сложна система от актове и неписани принципи и норми – които не са източници на международното право, а са съществен атрибут на уникалния интеграционен правопорядък. Този правопорядък представлява „система от правни норми, обвързващи както държавите-членки, така и техните граждани“. Тези норми стават действащо право в държавите-членки и по отношение на техните граждани, без да са необходими каквито и да било национални мерки, които да го допускат, опосредяват или обуславят: „общностните норми проникват в правния ред на държавите-членки без необходимост от никакви национални мерки“<sup>23</sup>.

Системата на източниците на Правото на ЕС е **уникална** както със забележителното многообразие на видовете източници, така и със своя цялостен и завършен (благодарение и на СЕС) йерархичен характер, позволяващ да се говори за „правопорядък“. В същото време както обхватът, така и особеностите на тези източници нямат почти никаква нормативна уредба. Ако в международното право чл. 38 от Устава на Международния съд изброява източниците на приложимото пред него право, Учредителните договори (УД) на ЕО и ЕС не само не съдържат подобна разпоредба, но и разпоредбите, които съдържат (напр. чл. 288 ДФЕС, стар чл. 249 ДЕО), се оказват неизчерпателни. УД не дават дори ориентировъчни указания за системата на действащите в рамките на общностния правопорядък източници – и нейното извеждане и очертаване се прави от доктрината, на основата на УД, практиката на институциите на ЕС и на ДЧ и най-вече на практиката на Съда на ЕС.

Тяхното познаване е от решаваща важност за доброто прилагане на Правото на ЕС от органите на държавите-членки и за успешното сътрудничество между националните съдилища и съюзния съд.

<sup>20</sup> CJCE, 1964, *Commission c/ Luxembourg et Belgique*, AJ 90-91/63 Rec. 1220.

<sup>21</sup> CJCE, 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 3; CJCE, 1964, *Costa c/ ENEL*, 6/64, Rec. 1141.

<sup>22</sup> „ДЕИО, макар и сключен във формата на международен договор, представлява в пълна степен **конституционна харта на една правова общност**. Според постоянната практика на Съда общностните договори създават нов правен ред, в полза на който държавите са ограничили, във все по-широки сфери, суверенните си права и чиито субекти са не само държавите-членки, но също и техните граждани.“ – CJCE, 14. 12. 1991, *Espace economique europeenne*, Avis C-1/91, Rec. I-6079, p. 2.

<sup>23</sup> CJCE, 1968, *Firma Molkerei*, 28/68, Rec. 211.

Йерархизираната правна система опростено може да бъде представена по следния начин:

### **1. КОНСТИТУЦИОНЕН КОРПУС (ПЪРВИЧНИ ИЗТОЧНИЦИ)**

- Учредителните договори, заедно с протоколите (и като тълкувателен източник декларациите) към тях – и пред вид йерархията между отделните разпоредби на УД;
- Договорите за изменение на УД;
- Някои „допълнителни“ източници – актове на институциите или на ДЧ с ранг на първични източници;
- Основни правни принципи, с които УД са съобразени.

### **2. ПРИНЦИПИ НА ПРАВОТО**

- основни правни принципи;
- принципи на международното право;
- правни принципи, общи за държавите-членки;
- принципи, изведени от природата на ЕС;
- основните права.

### **3. МЕЖДУНАРОДНОТО ПРАВО НА ЕС**

- Международните договори на ЕС с трети държави и международни организации (и актовете на институциите, създадени с тези договори, които имат същата правна сила като самите договори);
- Смесените международни договори;
- Международните договори на ДЧ, които обвързват ЕС;
- Международните договори между ДЧ, сключени в изпълнение на УД, ако не са актове за изменение на първичните източници.

### **4. ПРОИЗВОДНИТЕ ИЗТОЧНИЦИ**

- регламенти (базови и изпълнителни, подчинени на базовите);
- директиви (рамкови и детайлни без йерархия помежду им);
- решения (индивидуални);
- атипични актове;
- актове, които не пораждаат правни последици, но могат да бъдат субсидиарен тълкувателен източник.

**5. Правният обичай и практиката на СЕС** (източници, чийто самостоятелен характер и обособено място в йерархията са условни):

- съдебната практика
- съюзният правен обичай.

## Глава 4.

### Компетентност и функции на съдебната институция на ЕС

Уредбата на Съда на ЕС в Учредителните договори очертава типична съдебна институция, овластена с всички видове компетентност, характерни за държавните съдебни органи – правораздавателна, тълкувателна и консултативна. Компетентността на съдебната власт на ЕС е уредена в чл. 19 ДЕС: СЕС „осигурява спазването на законността при тълкуването и прилагането на Договорите” и е доразвита в чл. 256 ДФЕС и приложения към него Устав на Съда на ЕС.

Съдът на ЕС обаче **няма обща компетентност** – той може да се произнася само по делата, за които изрично е овластен от УД. Това произтича както от общия принцип за предоставената компетентност на ЕС (чл. 4, § 1 и чл. 5, ал. 1 и 2 ДФЕС, потвърдено многократно, дори с Декларация № 18 към ДЕС и ДФЕС, приета с ЛД), така и от изричната разпоредба на чл. 274 ДФЕС, според който дори всички спорове, по които Съюзът е страна, не могат на това основание да бъдат изключени от компетентността на националните юрисдикции – които, обратно, имат обща компетентност по всички дела по правото на ЕС, освен тези, които изрично са възложени на СЕС.

#### 1. Общи характеристики на компетентността на СЕС.

**1.1. Съдът на ЕС има само предоставена компетентност.** Според чл. 4, § 1 ДЕС всички области на компетентност, които не са предоставени на Съюза в Договорите, принадлежат на ДЧ, а чл. 5, § 2 ДЕС потвърждава, че Съюзът действа единствено в границите на компетентност, които ДЧ са му предоставили. Чл. 13, § 2 ДЕС уточнява, че и всяка институция на ЕС (разбира се, вкл. и СЕС) действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите.

**1.2. Същевременно компетентността на интеграционният съд е изключителна** – той е компетентен да гледа категории дела, които не са от компетентността на никой друг съд (арг. от чл. 274 ДФЕС и чл. 19 ДЕС). СЕС обаче няма обща компетентност (арг. от изчерпателното изброяване на производствата по които е компетентен) – и това е най-съществената му отлика от националните съдилища.

**1.3. Предоставената на общностният съд компетентност е задължителна** (арг. от чл. 19 ДЕС), за разлика от международните съдилища, чиято компетентност е факултативна. Член 344 ДФЕС задължава ДЧ „да не уреждат споровете, отнасящи се до тълкуването или прилагането на Договорите, по начини различни от тези, предвидени в него”. Старата редакция на ДЕС предвиждаше факултативна компетентност на СЕО по тълкувателни производства в материята на стария „трети стълб” (полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси), но след ЛД това разграничение отпадна.

Решенията на СЕС се ползват с **изпълнителна сила** (чл. 280 ДФЕС). Те представляват изпълнително основание в ДЧ и спрямо тях не е необходимо прилагането на никаква процедура по екзекватура. Обратно – неизпълнението им се счита за нарушение на Учредителните договори и е основание за търсене на отговорност от съответната държава.

**1.4. Компетентността на Съда на ЕС е специална** – той може да решава само някои категории спорове и **не разполага с общата компетентност** на една юрисдикция на общо основание, каквато имат съдебните власти на държавите членки. Има обаче две изключения, които са уредени именно като изключения: чл. 261 ДФЕС урежда възможност на СЕС да се предоставя компетентност да решава спорове с „пълна юрисдикция”, а ч. 270 ДФЕС определя, че Съдът на ЕС е компетентен по всеки спор между Съюза и негови служители.

## **2. Видове съдебна компетентност на Съда на ЕС.**

Разпоредбата на чл. 19, § 3 ДЕС е неясна. Всъщност съдебната власт на ЕС упражнява трите вида съдебна компетентност: правораздавателна, тълкувателна и консултативна.

**2.1. Правораздавателна компетентност:** по исковете за установяване на нарушаването на УД от ДЧ; за отмяна на индивидуалните или нормативните актове на институциите/органите на ЕС; за установяване на противоправно бездействие на институциите на ЕС; за отговорност по договорите на Съюза с трети страни; по исковете за обезщетяване на вредите, причинени от институциите или служителите му при упражняването на функциите им (извъндоговорна отговорност); по всички искове на служителите на ЕС срещу него; по исковете по Уставите на международните организации, създадени от ЕС (ЕО); по спорове относно определени актове на органи; по силата на арбитражна клауза; по споровете на всяка ДЧ с друга ДЧ във връзка с предмета на УД, възложен му по силата на споразумение между тях.

**2.2. Тълкувателна компетентност** – според чл. 267 ДФЕС СЕС е компетентен да дава преюдициални заключения относно: тълкуването на УД; валидността и тълкуването на актовете на институциите на ЕС; тълкуването на уставите на органите, създадени с акт на Съвета. Международни договори между ДЧ съдържат допълнителни протоколи, които овластяват СЕС да се произнася по тълкуването им.

**2.3. Консултативната компетентност на СЕС** е предоставена във връзка с международните договори, сключвани от ЕС. Макар да е много рядко използван правен способ (общо 15 поискани и 12 постановени становища), подобно на един конституционен съд, СЕС е овластен да дава консултативни становища по съответствието с „конституционната харта”.

## **2.4. Класификации на различните производства в компетентността на СЕС.**

В доктрината се срещат множество методи на класифициране. Най-често използваното разграничение е между „преки” и „непреки” производства. Възможни са разграничения според характера на постановеното решение производства могат да се разделят на: „установителни” и „осъдителни”; според това дали предмета на делото включва преценка на вътрешното право на ДЧ или не; според самия характер на осъществяваното правосъдие – дали става дума за „пълна юрисдикция” или става дума за специална компетентност. Възможно е разграничаване на производства, ограничени само до преценка на правните въпроси и производства, по които се прави преценка на „фактите и правото”, и разграничаването на производства „по същество” и „допълнителни”; в зависимост от правното основание на компетентността и др.

## **3. Функционално разпределение на компетенциите между съдилища на ЕС.**

В резултат на усложнената структура на съдебната система на ЕС днес разпределението на делата между отделните съдилища на ЕС се урежда от изключително сложна система от правила, за които трудно може да се каже, че са подчинени на ясна логика и проследяването им предполага по-скоро посочване за специализираните съдилища какви дела са им възложени, а за Общия съд и за Съда – кои са извадени от компетентността им... Във всички случаи може да се обобщи, че специализираните съдилища упражняват само правораздавателна компетентност, Общият съд днес упражнява само правораздавателна компетентност (като първа инстанция по някои и като втора инстанция по други дела), но е предвидена възможност да му бъдат възложени и тълкувателни дела, като е принципно лишен само от консултативна компетентност (без много ясно основание...), а Съдът упражнява и трите вида компетентност, но може условно да се приеме, че е натоварен най-вече с делата, заведени от ДЧ и институциите на ЕС...

#### **4. Функции на Съда на ЕС.**

Въпреки някои съществени изменения, осъществени в последното десетилетие, съдебната система на ЕС остава вярна на модела, заложен в първоначалната редакция на УД. Макар да са възможни поне 7 различни методи на класификация, общата систематизация на производствата пред съдебната институция на Европейския съюз изисква по същество да се акцентира върху Производствата срещу институциите; срещу ДЧ; за тълкуване на интеграционните правни норми или за установяване на невалидност; за консултативно установяване на съответствието с УД на проект за международен договор; граждански производства и производства по уставите на органи или организации, създадени от ЕС.

#### **5. Типизирани функции на Съда на ЕС**

Може би най-съществената отлика на съюзната юрисдикция е особено съществената ѝ значимост за функционирането на организацията, както и нейните особено широки компетенции. Тяхното упражняване довежда до осъществяването от Съда на ЕС едновременно на четири различни съдебни функции, нещо немислимо за един международен съд. Според мен най-важната функция на СЕС е функцията му на конституционен съд – той е „пазител на целите и правовите принципи на Договорите”. СЕС действа като международен съд, като административен съд и като граждански съд. Всъщност той не действа единствено като военен и като наказателен съд.

### **Глава 5.**

#### **Процесуални отношения между съдилищата на ЕС**

Днес съдебната система на ЕС включва три равнища съдилища, отношенията между които са предмет на ясна регламентация. Уреденото двуинстанционно производство по голяма част от делата в компетентността на съюзната юрисдикция и предвидените елементи на триинстанционност залагат основите на едно процесуално законодателство, силно приближаващо се до това на една модерна държавност.

В същото време е предвиден твърде усложнен механизъм на разпределяне на функционалната компетентност между Съда и Общия съд, поставено в зависимост както от предмета на делата, така и от страните по отделното дело. От друга страна въпреки разбирането, че националните и съюзните съдилища принадлежат към една обща съдебна система, между тях не съществува никаква процесуална връзка, още по-малко йерархия.

#### ***1. Процесуални отношения между Съда и Общия съд***

Уредени ясно в писаното право, отношенията между съдилищата на ЕС разкриват два проблеми, произтичащи от факта на тяхната йерархична подчиненост.

## 1. Некомпетентност и грешки при сезирането.

**1.1. Некомпетентност.** Чл. 54, ал. 2 УСЕС задължава Съда и ОС винаги, когато установят, че са сезирани с иск, който е от компетентността на другия съд, да му го препратят<sup>24</sup>. Препращането се прави от председателя на съответния съд.

**1.2. Едновременно сезиране.** Възможни са две хипотези: една и съща искова молба е внесена едновременно и в Съда, и в ОС – съответният съд е длъжен да се десезира в полза на другия; две дела с еднакъв предмет да бъдат правомерно заведени едновременно пред Съда и ОС от различни ищци<sup>25</sup> с искове с еднакъв предмет, поставящи еднакъв тълкувателен въпрос или изискващи преценка за валидност на един и същи акт (норма), ОС, след изслушване на страните, може да спре делото до произнасянето на Съда, а ако става дума за иск по чл. 263 ДФЕС (за отмяна на акт), да се десезира, така че Съдът да може да се произнесе. От своя страна Съдът може да реши да спре производството, а делото пред ОС да продължи (чл. 54, ал. 3 УСЕС). Когато и пред двете съдилища са заведени дела за отмяна на един и същи акт, ОС може да се десезира в полза на Съда (чл. 54, ал. 3 УСЕС).

**1.3. При грешно изпращане на документи** секретарят на съда, в който са изпратени, е длъжен служебно да ги препрати на другия съд.

**1.4. Предвидено е и изискване за десезиране на ОС поради особената важност на предмета** (чл. 256, § 3, ал. 2 ДФЕС).

## 2. Обжалване на решенията на ОС.

Собствената философия на създаването на Първоинстанционен съд предполага не само облекчаване на работата на единствения до тогава общностен съд (СЕО), но и осигуряване на по-добра съдебна защита на правата, предмет на защита в производствата, предоставени в компетентността на ОС чрез възможността за атакуване на първоинстанционното решение пред втора инстанция. Редом с това трябва да се гарантира единството на съдебната практика, което също се постига чрез обжалването и преразглеждането.

### 2.1. Право на касационна жалба.

Всяка страна, чиито искания са отхвърлени изцяло или частично с решението на ОС, може да иска отмяната му. Встъпилите страни, различни от държавите-членки и институциите на ЕС, могат да обжалват само решение, когато ги засяга пряко. ДЧ и институциите на ЕС могат да обжалват **всяко** първоинстанционно решение.

**2.2. Предмет:** обжалващата страна може да иска единствено **пълна или частична отмяна** на първоинстанционното решение или уважаване изцяло или частично, на направените искания пред първата инстанция.

Жалбоподателят не може да разширява предмета на иска, нито да излага нови основания. Нови основания не могат да бъдат излагани, но може да се прави доразвитие на вече изложени такива пред първата инстанция<sup>26</sup>. Съвсем наскоро ПИС се произнесе с ограничително разбиране относно възможността за лаконично или подразбиращо се излагане на основанията в петитума на една жалба и разкри ясна воля да избягва произнасяне, което може да бъде счетено за *ultra petita*<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Практиката в това отношение е изобилна: **CJCE (Ord.)**, 1997, *Région Wallonne c/ Commission*, C-95/97, Rec. I-1787; **CJCE (Ord.)**, 1997, *Région Toscana c/ Commission*, C-180/97, Rec. I-5245; **CJCE (Ord.)**, 2005, *Swiss Confédération c/ Commission*, C-70/04.

<sup>25</sup> **TPI (Ord.)**, 1998, *Nederlandse Antillen c/ Conseil*, T-310/97, Rec. II-4131, § 7.

<sup>26</sup> Виж **Жан БУЛЮИ, Марко ДАРМОН**, *Процесуално право на ЕО*, Институт по Международно право, С. 2002, с. 146.

<sup>27</sup> **TPI**, 2009, *Brito Sequeira Carvalho c/ Commission*, T-40/07 P; **TPI**, 2009, *Commission c/ Birkhoff*, T-377/08 P.

**2.3. Атакуеми актове на ОС:** решенията, с които се решава делото; решенията, с които частично се разрешава спор по същество или се разрешава процесуален въпрос по възражение за липса на компетентност или за недопустимост (определения); решенията (определения), с които се отхвърля искане за встъпване или за временни мерки<sup>28</sup>. Не могат да бъдат предмет на самостоятелно обжалване определенията за присъждане на разноски<sup>29</sup>, за спиране на производството до произнасянето на СЕС по същото дело (виж по-горе), за изискване от страните на документи и т.н.

- **Основания (обхват на контрола на Съда).** Актовете на ОС могат да се обжалват пред Съда само по отношение на тяхната законосъобразност (чл. 256, § 1, ал. 1 ДФЕС). Според чл. 51, ал.1 УСЕС той преценява само: компетентността на ОС; процедурни нарушения в производството пред него, засягащи правата на жалбоподателя или нарушаване на правото на ЕС.

Съдът не преразглежда преценката на ОС по фактическите обстоятелства, а може да се произнася само по правната им квалификация. Той не контролира нито фактическите констатации, нито преценката на фактите от страна на ОС. Съдът обаче си позволява свобода на преценка кое попада в разбирането за „правен въпрос“ и кое – не, но от друга страна избягва да бъде твърде „либерален“.

Типичният контрол на Съда на решенията на ОС се отнася до компетентността (допустимостта)<sup>30</sup>; мотивите<sup>31</sup>; тълкуването или прилагането на Правото на ЕС (УД<sup>32</sup>, производните източници<sup>33</sup>, правните принципи<sup>34</sup>; прилагането на собствената му практика<sup>35</sup>); преценката на доказателствата<sup>36</sup>; правото на защита<sup>37</sup>; преценката по същество<sup>38</sup>.

**2.4. Срок.** Жалбата може да бъде подадена в срок от **2 месеца** от момента на съобщаването на решението.

**2.5. Форма.** Жалбата се подава писмено при съдебния секретар и трябва да съдържа изрично определените реквизити. Секретарят може да посочи срок, в който жалбоподателят да отстрани установените от него недостатъци. Жалбата и всички нейни приложения се внася в Съда от С заедно с всички материали по делото от първата инстанция.

**2.6. Ход на производството.** Общите правила относно исковите производства пред Съда се прилагат и тук, като се имат пред вид някои особености: жалбата се връчва на всички страни в производството пред ОС; всяка страна в производството пред ОС може да представи писмен отговор в срок от 2 месеца от връчването на жалбата. Продължаване на този срок не е възможно. Писменият отговор трябва да отговаря на общите правила за исковите молби и да съдържа: името и адреса на страната, която го представя; датата, на която е връчена жалбата; изложените правни основания и доводи; исканията. Реплика и дуплика са възможни в 7-дневен срок и то само ако председателят разреши.

Предмет на исканията в писмения отговор могат да бъдат отхвърляне (изцяло или частично) на жалбата или отмяна (изцяло или частично) на решението на ОС, уважаване (изцяло или частично) на направените искания пред първата инстанция. С писмения отговор не може да се изменя предметът на спора пред ОС.

<sup>28</sup> CJCE (Ord.), 2008, *Pelligrini c/ Commission*, C-114/08 P(R), Rec. I-117.

<sup>29</sup> CJCE (Ord.), 2008, *Eurostratégies c/ Commission*, C-122/07 P, Rec. I-179.

<sup>30</sup> CJCE, 1994, *SFEI et alia c/Commission*, C-39/93 P, Rec. I-2685.

<sup>31</sup> CJCE, 1994, *Scaramuzza c/Commission*, C-76/93 P, Rec. I-5173.

<sup>32</sup> CJCE, 1995, *The Publishers Association c/Commission*, C-360/92 P, Rec. I-23.

<sup>33</sup> CJCE, 1995, *RTE et ITP c/Commission*, AJ C-13 et 242/93 P, Rec. I-743.

<sup>34</sup> CJCE, 2005, *BPB Industries c/Commission*, C-310/93 P, Rec. I-865.

<sup>35</sup> CJCE, 1994, *Commission c/ Brazzelli Lualdi*, C-136/92 P, Rec. I-1981.

<sup>36</sup> CJCE, 2001, *Connoly c/Commission*, C-273/99 P, Rec. I-1575.

<sup>37</sup> CJCE, 2000, *TEAM c/Commission*, C-13/93 P, Rec. I-4671.

<sup>38</sup> CJCE, 1995, *The Publishers Association c/ Commission*, C-360/92 P, Rec. I-23.



Съдът, по предложение на СД и след изслушване на страните и ГА, може да реши да не провежда устна фаза (чл. 120 ППС). Ако обаче някоя от страните представи мотивирано искане да бъде изслушана (в 3-седмичен срок от съобщаването, че писмената фаза е приключила, Съдът може да реши такава да се проведе.

Когато жалбата е изцяло или частично явно недопустима или явно неоснователна, Съдът може по всяко време, въз основа на доклад на СД и след изслушване на ГА адвокат, с мотивирано определение да отхвърли изцяло или отчасти жалбата.

Докладът на СД се представя на Съда след представяне на писмените становища.

**2.7. Последници на обжалването.** Подаването на жалбата **няма суспензивен ефект**, освен в случаите по чл. 278 ДФЕС (спиране на изпълнението на атакуван акт) и 279 ДФЕС (временни мерки).

## **2.8. Решението на Съда.**

**2.8.1.** Съдът може да отхвърли жалбата като недопустима или като неоснователна. Възможно е Съдът да отхвърли жалбата и да остави атакуваното решение в сила, но предвид изложеното в производството, да замени някои от мотивите му: ако „установените грешки на ОС относно мотивирането и обхвата на решението не са от такъв характер, че да засегнат валидността на решението, доколкото диспозитивът е правилен<sup>39</sup>, макар и на други правни основания, респ. с други мотиви“ (!)<sup>40</sup>. Така жалбата ще бъде отхвърлена винаги, когато „пороците на атакуваното решение, макар и доказани, във всички случаи не оказват влияние върху диспозитива на атакуваното решение, ако той е правилен“<sup>41</sup>. Същото разбиране бе потвърдено и през 2009 г.<sup>42</sup>, а и през 2010 г.<sup>43</sup>

**2.8.2.** Когато приеме жалбата за основателна, Съдът разполага с две възможности (чл. 61 УСЕС):

- Да отмени обжалваното решение и да върне делото на ОС за ново разглеждане<sup>44</sup> – в този случай ОС е обвързан от произнасянето на Съда<sup>45</sup>. Ако ОС не се съобрази с решението на Съда, това е основание за ново обжалване. Касирането може да бъде частично или изцяло. Когато делото бъде върнато на ОС, той не трябва да го разглежда отново изцяло, а само да поправи пороците, които Съда е установил (напр. определянето на санкцията<sup>46</sup>). Върнатото за ново разглеждане дело се възлага по правило на друг състав.

- Да отмени обжалваното решение и сам да реши окончателно спора по същество, ако той може да бъде решен<sup>47</sup> – напр. когато Съдът приеме, че ОС неоснователно е отхвърлил иск за отмяна на акт – и тогава Съдът сам може да отмени акта<sup>48</sup>. По-вероятно е обаче Съдът да върне делото на ОС за ново разглеждане на основанията, по които ОС изобщо не се е произнасял<sup>49</sup>.

На практика в огромната част от случаите Съдът решава делото, а не го връща на ОС. Той всъщност се произнася по правните въпроси така, както е трябвало да го направи ОС – и така неговото решение се явява своеобразно продължение на решението на ОС, което не подлежи на контрол по преценката на фактите и доказателствата.

<sup>39</sup> CJCE (Ord.), 2006, *Front National et a. c/ Parlement et Conseil*, C-338/05 P, Rec. I-88, p. 28-33.

<sup>40</sup> CJCE, 2003, *Biret International c/ Conseil*, C-93/02 P, Rec. I-10497, p. 60.

<sup>41</sup> CJCE, 2001, *Commission et France c/ TF1*, AJ C-302/99 P & 308/99 P, Rec. I-5603, p. 27.

<sup>42</sup> CJCE, 2009, *SELEX Sistemi Integrati c/ Commission*, C-481/07 P.

<sup>43</sup> CJ, 15. 4. 2010, *Gualtieri c/ Commission*, C-485/08 P.

<sup>44</sup> CJCE, 2008, *Bertelsmann et Sony c/ Impala et Commission*, C-413/06 P, Rec. I-4951.

<sup>45</sup> CJCE, 1998, *Cie Continentale France c/ Commission*, C-391/96 P, Rec. I-2377.

<sup>46</sup> CJCE, 2006, *Agraz et a. c/ Commission*, C-243/05 P, Rec. I-10833.

<sup>47</sup> Изобилна практика – съвсем наскоро интерес предизвика „биреното дело“: CJ, 29. 6. 2010, *Commission c/ Bavarian Lager*, C-28/08 P.

<sup>48</sup> CJCE, 2008, *Pays-Bas c/ Commission*, C-405/07 P, Rec. I-8301.

<sup>49</sup> CJCE, 2008, *Bertelsmann et Sony c/ Impala et Commission*, C-413/06 P, Rec. I-4951.

2.8.3. Отмяната на първоинстанционното решение може да бъде частична – Съдът се произнася само по отменените части от решението на ОС.

**2.9.** Когато жалбата е **изцяло или частично явно недопустима или явно неоснователна**, Съдът може по всяко време, въз основа на доклад на СД и след изслушване на ГА, с мотивирано определение да отхвърли изцяло или отчасти жалбата (чл. 119 ППС).

### **3. Контрол на Съда над второинстанционните решения на ОС (преразглеждане<sup>50</sup>).**

Решенията, постановени от ОС като втора инстанция – по обжалване на решение на специализиран съд – са окончателни и влизат в сила след обявяването им. Чл. 256, ал. 2 ДФЕС обаче предвижда възможност решения на ОС по обжалване на решенията на СС *по изключение* да бъдат преразглеждани от Съда:

**3.1.** Ако съществува **сериозен риск от засягане на единството или целостта на правото на ЕС**. Способът е извънреден. Според чл. 62 УСЕС преценката принадлежи единствено на първия генерален адвокат. Предложението му (за което няма специални изисквания за форма) трябва да бъде направено в срок от 1 месец от постановяването на решението на ОС. Съдът разполага с още 1 месец, за да реши да даде ли ход на искането, т.е. дали да подложи решението на ОС на преразглеждане или не.

**3.2.** Ако допусне искането<sup>51</sup> за преразглеждане Съдът (съгласно новия чл. 62-а УСЕС, добавен от ДЛ) се произнася в **спешно производство**.

**3.3.** Предложението на ПГА и решението на Съда за образуване на производство за преразглеждане **нямат суспензивно действие** (чл. 62-б, ал. 1 УСЕС).

Пред Съда има **три възможности**: Да установи, че искането за преразглеждане е неоснователно и да остави решението на ОС в сила като окончателно; да установи, че искането за преразглеждане е основателно и решението на ОС накърнява единството и целостта на правото на Съюза. Ако Съдът върне делото за преразглеждане на ОС, **новото решение**, което ОС ще постанови, на общо основание ще подлежи на преразглеждане от Съда, ако ПГА установи, че отново съществува риск от засягане на единството или целостта на правото на ЕС.

Този способ трябва да се разглежда единствено като „извънредно“ и крайно средство за гарантиране на единството на юриспруденцията<sup>52</sup>. В същото време производството за преразглеждане „не трябва да се използва във всеки случай, когато ОС се отклонява от практиката на Съда“<sup>52</sup>. Трябва да става дума за сериозен риск от засягане на правото на ЕС<sup>53</sup>.

## **II. Общият съд и специализираните съдилища.**

### **4. Некомпетентност и грешки при сезирането.**

Аналогичните ситуации в отношенията между ОС и СПС са уредени по напълно идентичен начин в чл. 8 на Прил. I УСЕС, вкл. с препращане към УСЕС.

<sup>50</sup> Да се различава от преразглеждането в смисъл на ревизиране по чл. 44 УСЕС и чл. 98 ППС (виж по-долу Глава 8, т. 11.4.)

<sup>51</sup> Всъщност макар ПГА да са правили многократно предложения в този смисъл, Съдът допуска преразглеждане за първи път едва през 2009 г. – **CJCE**, 2009, *M. c/ Agence européenne des médicaments (EMEA)*, C-197/09 RX-II. Решението на ОС е от 6 май 2009 г., предложението на ПГА – от 4 юни, а на 24 юни СЕС допусна преразглеждане, по което се произнася с решение на 17 декември същата година...

<sup>52</sup> **CJCE**, 2009, *M. c/ Agence européenne des médicaments (EMEA)*, C-197/09 RX-II, spec. p. 34.

<sup>53</sup> **CJCE**, 2009, *M. c/ Agence européenne des médicaments (EMEA)*, C-197/09 RX-II, spec. p. 62-65.

#### **5. Обжалване на решенията на специализираните съдилища.**

Общата уредба относно създаването и функционирането на СС (чл. 257 ДФЕС) предвижда изрично (ал. 3) възможност решенията на им да подлежат на обжалване пред ОС. Обжалването на решенията на СПС пред ОС е уредено в чл. 9-13 на **Приложение I към УСЕС**, в изпълнение на чл. 256 и 257 ДФЕС и по същество са аналогични на разпоредбите относно обжалването на решенията на ОС пред Съда (виж по-горе). Допълнително в **ППОС** е предвиден нов дял V (чл. 136-а (нов) – чл. 149 вкл.) относно производството по жалби срещу решенията на СПС.

По общо правило обжалването е ограничено само до правните въпроси. Ако обаче ЕП и Съветът решат, могат в регламента за създаването на съответния СС да предвидят възможност за обжалване на решенията му по същество (по преценката на фактите).

**6. Условната триинстанционност:** Когато СПС постанови решение, то подлежи на атакуване пред ОС на касационно основание. Касационното решение на ОС подлежи на преразглеждане от Съда само по изключение – чл. 256, §2, ал. 2 ДФЕС.

## Дял II.

# Вътрешна организация на съдебната система на ЕС

### Глава 6.

#### Състав и организация на Съда

Лисабонският договор закрепил официално принципа за институционно единство на съдебната система на ЕС и предвиди, че съдебната власт в ЕС се осъществява от съдебната институция на ЕС, наречена „Съд на ЕС“<sup>54</sup> (чл. 19, § 1 ДЕС след ЛД). От своя страна тази институция се състои от различни съдилища, организационно обособени и процесуално йерархизирани: Съд, Общ съд и специализирани съдилища. „Организацията на общностните юрисдикции е белязана от много широката независимост на СЕО в сравнение с останалите институции. Тази независимост се отразява и на ПИС, респ. на специализираните съдилища. ...Тя се изразява по-специално в правилата за избиране на председател и във възможността СЕО сам да изработва процесуалния си правилник (макар и подлежащ на одобрение от Съвета)“<sup>55</sup>. Автономията се проявява и по отношение на бюджета на СЕС.

#### I. Състав на Съда

Съдът се състои от съдии и генерални адвокати, подпомагани от Съдебен секретар, помощник-докладчици, съветници (референти) и служители. Съдебни заседатели в юрисдикциите на ЕС не заседават.

#### 1. Съдии.

**1.1. Броят на съдиите** е определен от УД като равен на броя на ДЧ (чл. 19, § 2, ал. 1). Съдът заседава само при нечетен брой съдии.

**1.2. Мандат.** Според чл. 19, § 2, ал. 3 ДЕС мандатът на съдиите (и ГА) е 6 години и може да бъде подновяван. В доктрината често се посочва, че този мандат е твърде къс, а възможността за повторно назначаване създава предпоставки за конформизъм и подкопава презумпцията за абсолютна независимост. На всеки 3 години се осъществява частична подмяна на относително половината от състава.

#### 1.3. Изисквания.

**1.3.1. Обективни изисквания.** Не е уредено изрично изискване за националност на предлагащата ДЧ. За съдия може да бъде назначено само лице, което „отговаря на предвидените условия“ за професионална компетентност: „да отговаря на предвидените в неговата държава условия за заемане на най-висшите съдебни длъжности“. Поради различията в конституционното устройство на отделните страни, УД не прецизира какво се включва в понятието за „съдебни длъжности“. За България разпоредбата на чл. 19 ДЕС обхваща както най-висшите длъжности в съдилищата (а именно председател на ВКС или ВАС), но и в другите органи на съдебната система. Днес според чл. 127, ал. 6, във вр. с ал. 4 на ЗСВ изискванията са еднакви – **12 години юридически стаж**, при това с почти абсурдно широко разбиране за стаж. Предвидена е алтернативна възможност да се предложи лице, което дори да няма изискуемия стаж, е „юрисст с

<sup>54</sup> Всеки опит „Court of Justice“ (англ.), респ. „Cour de justice“ (фр.) или „Corte de giustizia“ (итал.) да се преведе по какъвто и да било друг начин, освен просто като „съд“ (напр. „съд на справедливостта“), смятам за неуместен... Не трябва да заблуждава полската версия (Tribunal sprawiedliwości)...

<sup>55</sup> Joël RIDEAU, *Droit institutionnel...*, 5e éd., L.G.D.J., Paris 2006, p. 471.

*призната компетентност*”. Предвид много строгите изисквания в редица други държави на практика поне 2/3 от съдиите са именно „юристи с призната компетентност” – най-често именити професори, а не съдии от практиката. В края на 2010 г. от 35 съдии и ГА само 13 са съдии от кариерата – и сред тях българският съдия Александър Арабаджиев.

**1.3.2. Субективно изискване.** Чл. 19 ДЕС налага за съдия да се избира само лице, „*чиято независимост е във от съмнение*”. Има се пред вид не толкова безпристрастност към държавата, от която съответния съдия е назначен, колкото пълен отказ от търсене и получаване на каквито и да било инструкции или въздействия от нейното правителство или друг орган, и в най-голяма степен пълна „недостъпност” на съдията за въздействие на частни интереси.

Трябва обаче да се имат предвид две важни особености: съдията *не е „представител”* на своята държава, а *свободата на преценка при избора е подложена на своеобразен контрол* – ЛД предвиди създаването на Комитет по назначенията (чл. 255 ДФЕС), съставен от седем бивши членове на Съда и Общия съд и национални върховни съдилища. Неговата роля вече се определя като „критична”...

**Обективни гаранции за независимост.** Практически пълната липса на информация относно поведението на съдиите ограничава възможността за въздействие. За съдия-докладчик не се назначава лице от ДЧ, заинтересувана от изхода на съответното дело. Изискването за постоянно местожителство на съдиите и ГА в Люксембург и предоставените им изключително съществени привилегии и имунитети се допълват от забрана за участие по дела, по които предварително са се запознали в едно или друго свое качество. Страните по делото обаче не могат да искат отвод. При встъпване в длъжност съдиите поемат няколко изключително съществени задължения.

**1.4. Несъвместимост.** По време на своя мандат съдиите и ГА не могат: да заемат никаква политическа или административна длъжност и да упражняват друга професия, независимо дали срещу заплащане или безплатно. До сега няма случай на установена несъвместимост на съдия или генерален адвокат в нито едно от съдилищата.

**1.5. Назначаване.** Процесът включва 3 фази: предложение на ДЧ, „консултиране” с комитета по назначенията и обсъждане в Корепер, последвано от решение на Съвета, прието с единодушие („общо съгласие на правителствата”).

## **2. Уникалната фигура на генералния адвокат.**

Това е една от най-съществените особености на правораздавателната система на ЕС – без аналог в международното и почти без аналог във вътрешното право. Ролята на генералния адвокат е да излага становища по отделните процесуални действия в рамките на делото и да представи цялостни заключения по решението по делото. Заключенията на ГА слагат край на устните прения и „отварят вратата” за провеждане на съдебното съвещание и постановяване на решението. Без изобщо да предлагат формулирано решение или изрично да го предопределят, заключенията на ГА имат много съществено значение (влияние) за решенията на съда. В същото време ГА нито поддържа позициите на (една от) страните, нито е напълно равнопоставен на съдиите – не участва нито в обсъждането на решението от съдебния състав, нито в гласуването. Неговите заключения по делото слагат край на устната фаза, но се произнасят след края на състезанията и страните не взимат отношение по тях. В резултат на промените през 2009 г. повече от половината (52 %) от решенията на Съда вече се решават без изслушване на ГА.

Наличието на тази особено специфична фигура е обосновано от държавно-политически, морално-политически, процесуални и доктринални съображения.

**2.1. Назначаване.** ГА са 8. Не са предвидени изисквания за националност, но по неписано правило 5-те най-големи ДЧ винаги излъчват по един ГА, а другите трима се определят на ротационен принцип, като Полша постигна политическа договореност, че при евентуално последващо увеличаване на броя на ГА с още трима, ГА трябва да отговаря на същите изисквания, като съдиите и имат същия мандат (6 г.). Както и съдиите, ГА не са специализирани по видове дела.

**2.2. Функции.** ГА „подпомагат“ Съда, те са част от състава на Съда, но никога не са част от „съдебния състав“ по дадено дело и винаги, когато УД или УСЕС посочват „съда“, имат пред вид само съдиите. Те обаче участват в разглеждането на делата<sup>56</sup>, като „представят публично, при пълна непристрастност и независимост, **мотивирани заключения** по делата, за които съгласно Устава на Съда на Европейския съюз се изисква неговото произнасяне“. УД и УСЕС предвиждат в редица случаи задължително произнасяне („изслушване“) на ГА, преди неговите заключения, които се излагат след приключването на устните състезания (страните не могат да излагат съображения по тях) и преди произнасянето на съда. Значението им за създаването на устойчива и „правотворна“ съдебна практика и в този смисъл за доктрината е изключително голямо и затова се публикуват в Официален вестник заедно с решението.

**2.3. Първият генерален адвокат** се избира от общо събрание на съдиите и генералните адвокати за срок от 1 година. Той разпределя делата между генералните адвокати, а най-важното му собствено правомощие е да предлага преразглеждане на решенията на ОС в случай на сериозен риск от засягане на целостта и единството на правото на ЕС (чл. 62 УСЕС във вр. с чл. 256 ДФЕС, виж по-горе Глава 4).

### 3. Мандат.

**Продължителността** на мандата на съдиите и ГА е 6 години с възможност за преназначаване – това дава на правителствата една скрита, но съществена възможност за въздействие. Мандатът на съдиите се **прекратява** (чл. 5 УСЕС) при: редовна подмяна; оставка; смърт или при освобождаване от длъжност. При замяна на съдия поради предсрочно прекратяване на пълномощията му, **неговото място** се заема от друго лице, отговарящо на същите изисквания, за времето до края на 6-годишния мандат.

### 4. Статус.

Съдиите и генералните адвокати в СЕС разполагат с най-широкия **имунитет** сред всички длъжности в ЕС: пълнен съдебен имунитет (и след края на мандата). Иmunитетът може да бъде отнет от Съда (в пленарен състав). За да изпълняват успешно функциите си, те се ползват с **привилегиите** на функционерите на ЕС. Съдиите и ГА получават най-високото възнаграждение в ЕС – 112.5 % от възнаграждението на членовете на ЕК, при това освободено от всякакво данъчно облагане. Те се ползват и от услугите на трима референти, секретариат и технически сътрудници. Съдия или ГА може да бъде лишен от право на пенсия или от съответни други привилегии – отново по единодушно решение на съдиите и генералните адвокати в СЕО, без участието на заинтересуваното лице.

---

<sup>56</sup> Освен когато след изслушването на страните и самия ГА съдът не реши да разгледа делото без участието на ГА „доколкото не се повдига никакъв нов правен въпрос“ – виж по-долу II, 9 и 10.

## II. Вътрешна организация на Съда

### 5. Председател.

Председателят на Съда се счита за една от четирите най-важни фигури в ЕС – редом с председателите на ЕК, ЕП и ЕСв. Съдиите в Съда избират председател помежду си за срок от 3 години с възможност за преизбиране. **Функциите му** са уредени твърде общо в чл. 8 ППС, без изобщо да има обща уредба в УСЕС. Председателят няма привилегирана процесуална роля, но е по право и председател на двата разширени съдебни състава; произнася се по временните мерки по чл. 278 и 279 ДФЕС (виж по-долу Глава 8). Председателят има значителни административни функции: ръководи цялата дейност на Съда; възлага делата на съдии-докладчици и ги разпределя между съдебните състави; определя датата и часа на съдебните заседания, както и датата за представяне на предварителния доклад и др. Председателят представява Съда в не-процесуалните му отношения с ДЧ и другите институции.

### 6. Съдебни състави.

Първоначално CEO е заседавал предимно в пленарен състав, а възлагането на дела на малки състави е било изключение – водещ е бил стремежът за гарантиране на хомогенност на съдебната практика. Днес обаче е точно обратното – делата по правило се гледат от малките състави, някои дела могат да се възлагат на големия състав, а пленумът се произнася само по изключение.

**6.1. Видове и организация.** Според чл. 251 ДФЕС правилото е Съдът да заседава в състави (вкл. в Голям състав), а по изключение да се произнася пленумът. На практика Съдът може да се произнася в 5 формата: пленум; Голям състав; петчленни състави; тричленни състави; произнасяне на Председателя на Съда (сам – по временните мерки).

**6.1.1.** ДН опрости уредбата на съдебните състави. Преди него CEO можеше да гледа дела в състав от 3, 5 или 7 съдии и в пленарен състав в две разновидности „малък пленум“ (9 съдии) или „голям пленум“ (всички съдии). Днес (чл. 16 УСЕС) Съдът създава съдебни състави от по 3 или 5 съдии, Големият състав се състои от 13 съдии. Той може да заседава и в пленарен състав в случаите, предвидени в УCEO<sup>57</sup>. Списъкът на съставите и правилата за определянето им се публикуват в ОБЕС.

**6.1.2.** Съдът е свободен при определянето на правилата за разпределянето на делата между съставите, освен в изрично предвидените случаи, които са все по-ограничени. На практика определянето на състава зависи от определянето на съдията-докладчик: ако делото не се гледа от пленума, то се гледа именно от състава, към който се числи съдията-докладчик.

**6.1.3.** Съдебните състави не са специализирани по категории дела. Съставите от по 3 или 5 съдии и гледат всички дела от компетентността на Съда, освен тези, които изрично са възложени на Пленума. Когато ДЧ или институция на ЕС, която е страна по съответното дело поиска то да бъде решено от Големия състав, това искане се изпълнява без обсъждане.

**6.1.4.** Съдиите от всеки състав избират помежду си председател. 5-членните състави са общо 8, като на практика в 5-членните и 3-членните състави присъстват повече от 5, респ. 3 съдии, което позволява устойчивост на състава – но и обяснява защо не всички решения на съответния състав са взети от едни и същи съдии. Така на

---

<sup>57</sup> През 2003 г. съставите от по 2 съдии са гледали 20 % от делата пред CEO, съставите от по 5 съдии са гледали 55 % от делата, останалите 25 % са гледани от Големия състав или Пленума.

практика днес всеки от четирите 5-членни състав разполага с 8 съдии (повечето участват в по два състава), респ. всеки от четирите 3-членни състава разполага с по 7 съдии...

**6.1.5. Големият състав** се състои от 13 съдии и се председателства от Председателя на Съда. С цел да се избегне произнасянето на едни и същи съдии, съставът се определя за всяко дело. Свиква се, когато ДЧ или институция на ЕС поиска това. Заседанията му се провеждат при кворум от поне 9 съдии. Големият състав на практика гледа делата, които по-рано бяха възложени на пленума.

**6.1.6. Съдът заседава в пленарен (пълнен) състав** по някои категории дела, посочени изрично в чл. 16 УСЕС. Всъщност след разширяването на ЕС до 27 ДЧ след 2004 г. пленумът е свикван само веднъж... Може да се приеме за неписано правило, че делата, по които е необходимо да се създаде нова съдебна практика се възлагат на Големия състав, делата, по които се очаква да се наложи допълване или разгръщане на съществуващата съдебна практика се възлагат на 5-членните състави, а делата, по които следва да се осъществи стандартно правоприлагане в рамките на установената практика, се възлагат на 3-членните състави...

**6.2. Кворум.** За да се избегне възможността за разделяне на гласовете на съдебния състав по равно, всеки състав заседава само ако присъстват нечетен брой съдии. Всички съдии имат равен глас. Председателят на състава също няма право на решаващ глас. Той обаче има правомощията на председателя на съда по делата, възложени на състава.

**6.3. Отделните съдебни състави не са специализирани.**

## **7. Процесуални гаранции за независимост.**

Съдия или ГА **не може да участва** при решаването на никое дело, в което преди това е участвал в друго качество или е бил запознат – и всеки е длъжен **да уведоми** председателя на състава за това. Страна по дело **не може да иска** промяна в съдебния състав.

## **8. Съдебен секретар (С).**

**Избира се от общото събрание** с тайно гласуване с **мандат** от 6 г.. Тайното гласуване е обяснимо с особената важност на тази фигура. **Правомощията** му са уредени детайлно в Инструкциите за Съдебния секретар. Той има два вида функции – процесуални и административни. Ползва се с **привилегиите и имунитетите**, предвидени в чл. 12-15 и чл. 18 на Протокола за привилегиите и имунитетите и също трябва да има местожителство в Люксембург, където е седалището на Съда.

## **9. Помощник-докладчици.**

По искане на Съда с решение на Съвета и ЕП (по обикновената законодателна процедура) могат да бъдат назначени помощник-докладчици измежду лица с несъмнена независимост и необходимата правна квалификация. Не стават част от състава на Съда, а участват в подготвителните проучвания по делата и подпомагат съдията-докладчик.

## **10. Други служители на Съда.**

Всеки съдия и ГА разполага с „*юридически кабинет*“, включващ 3-ма за съдиите и 4-ма за ГА **реферандери** (съветници) и по 3-ма сътрудници. Те се избират от общото събрание на съда по предложение на съответния съдия или ГА, без ограничения по отношение на националността, и са компетентни юристи, които подпомагат значително неговата работа: участват в подготвянето на доклада, заключенията и дори решението по делото.



## Глава 7.

### Състав и организация на съдилищата, съставляващи институцията „Съд на ЕС”

#### I. Общ съд

Днешният Общ съд<sup>58</sup> (ОС) се създава през 1988 г. като Първоинстанционен съд към Съда на Европейските общности и е уникален за международните отношения орган – първият, със създаването на който се установява постоянно двуинстанционно съдебно производство на международно равнище.

#### 1. Създаване и развитие.

ОС е създаден с единодушие от Съвета с Решение № 88/591 от 24.10.1988 г., прието въз основа на предвидената в Единния европейски акт възможност с цел подпомагане на работата на СЕО. Днес Общият съд е един от съдебните органи, съставляващи съдебната институция на ЕС, под името Общ съд. Спрямо него на общо основание се прилагат разпоредбите относно Съда (чл. 254, ал. 4 ДФЕС), освен когато изрично се предвижда различен режим.

#### 2. Състав на Общия съд.

**2.1.** Общият съд се състои само от съдии – според чл. 19, § 2, ал. 2 ДЕС **поне по един** от ДЧ, до днес само по един.

**2.2.** В състава на ОС **няма генерални адвокати**. Това е най-съществената структурна разлика между Съда и ОС. ДН предвиди възможност УСЕС да уреди „подпомагането на Съда от генерални адвокати” (чл. 254, ал. 1, 2-о изр. ДФЕС), без да конкретизира нито колко да бъдат те, нито изискванията за назначаването им.

Тази особеност се обяснява с фактическата дейност на ОС – ако ролята на ГА е основно да допринесе за гарантиране на единството и устойчивостта на интеграционната съдебна практика, то делата, които ОС гледа, рядко са годни да засегнат тази практика – и обратно, винаги, когато има такава вероятност, ОС може (и трябва) да се десезира в полза на Съда. От друга страна, когато се счете за необходимо по конкретно дело, един съдия (извън състава, който гледа делото) може да бъде натоварен от Председателя на ОС да осъществява функциите на ГА по това дело (чл. 19, § 2 ППОС) – и това е постоянна практика по делата, които ОС гледа в пленарен състав (чл. 17 ППОС).

**2.3. Изисквания.** Лицата, които се назначават за съдии в ОС, също трябва да отговарят на високи изисквания – но видимо различни от предвидените за съдиите и ГА в Съда (254 ДФЕС, ал. 2, първо изр.). Обективните изисквания по чл. 254 ДФЕС (стар чл 224 ДЕО) са по-ниски от тези в Съда: *изискванията за заемане на висша съдебна длъжност*. (За България обаче разлика няма...). Съществена особеност е *отсъствието на алтернативната възможност* – за назначаване на лица, които са „юристи с призната компетентност”. Субективните изисквания за независимост и безпристрастност са същите, като за Съда: *да представят всички гаранции за независимост*.

**2.4. Несъвместимост.** Гаранциите за независимост и изискванията за несъвместимост, установени по отношение на съдиите и ГА в Съда, са изцяло приложими и по отношение на съдиите в ОС (виж по-горе Глава 6).

**2.5. Назначаване.** Редът за назначаване на съдиите в ОС е същият, като в Съда.

---

<sup>58</sup> Длъжен съм да призная, че така възприетото в българския превод на УД наименование е удачно. То няма съответствие в българската съдебна система, но отразява достатъчно ролята на този съд – да бъде съд на общо основание по делата от компетентността на съдебната институция на ЕС (с изключение на тези, които са запазени в компетентността на Съда). Английската (General Court) и френската (Tribunal de grande instance) терминология не могат да намерят друго смислено съответствие на български език.

### 3. Мандат.

Съдиите в ОС също се назначават за срок от 6 г. и на всеки 3 г. се подменят относително половината от тях, също с възможност за преназначаване. Предпоставките и редът за предсрочно прекратяване на мандата са същите, като при Съда (чл. 5 УСЕС). При съмнения за несъвместимост или при основания за предсрочно прекратяване на пълномощията обаче се произнася Съдът (не ОС).

### 4. Статус на съдиите в ОС.

Съдиите в ОС имат напълно равен статус с тези в Съда. Те се ползват от съдебен имунитет и привилегии (вкл. възнаграждения) в същия обем и при същия режим. Всеки съдия също има кабинет с двама референти и ползва сътрудници. Отнемането на имунитет или лишаването от право на пенсия или от привилегии или други права на съдия от ОС се прави от Съда.

### 5. Председател.

Изрична уредба на функциите му в УСЕС няма. Председателят осъществява аналогични функции като Председателя на Съда (чл. 8 ППОС). Той председателства пленума, Големия състав и състава, който се произнася по обжалванията на актовете на СПС, но не участва в други състави.

### 6. Съдебни състави.

**6.1. Разпределението** на делата не е уредено в обща норма в ДФЕС, както е за Съда. Чл. 50 УСЕС обаче предвижда аналогичен на Съда подход – всички дела се възлагат на съдебни състави, произнасянето на пленума е изключение. Съставите също са от по 3 или 5 съдии, Голям състав и **пленум**. При 27 членове, ОС формира 8 съдебни състава от по трима съдии и други 8 „разширени” състава от по петима съдии, като всеки 5-членен състав е „основа” за създаването на два 3-членни състава. За разлика от Съда, ОС гледа делата предимно в 3-членни състави. Дела с особена правна сложност или важност могат да бъдат възложени на **Голям състав** (13 съдии) или на „състав с друг брой съдии”. Първото разгледано от Голям състав дело на ОС е решено на 14 декември 2005 г. По изключение ОС може да заседава и в **пленарен състав**<sup>59</sup>.

**6.1.1.** В производството пред ОС едно дело може винаги (по искане на страните или служебно) да бъде препратено от състава, на който е възложено, на по-голям състав или на пленума (чл. 51 във вр. с чл. 14 ППОС).

**6.1.2.** Извън това чл. 11, § 1, ал. 2 ППОС определя изрично случаите, в които препращането на пленума е възможно:

**6.2.** И обратно – най-простите дела могат да бъдат гледани и **само от един съдия** (чл. 11, § 2, ал. 3 и чл. 14, § 2 ППОС) – това е възможно с единодушно решение на 3-членния състав, на който делото е възложено първоначално и когато делото няма фактическа и правна сложност и специални обстоятелства и има ограничено значение. Това на практика се прави по дела на служителите, по дела за отмяна на актове на институциите, които попадат в рамките на установената съдебна практика или са част от серия дела с еднакъв предмет, едно от които вече е решено, както и дела за обезщетение. През периода 2005-2009 г. над 80 % от делата пред ОС са гледани от състави от по 3 съдии, 5 % от състави от по 5 съдии, близо 6 % от състава по обжалванията и вече 9 % (срещу само 4 % през 2003 г.) – от

<sup>59</sup> Според германския генерален адвокат Зигфрид Албер „по правило ОС заседава в тричленни състави и почти никога в пленум” – **Зигфрид АЛБЕР**, *Европа, разгледана като правна общност*, Административно правосъдие, ВАС, 4/2004, с. 11.

председателя на Съда, през последните 2 години нито едно дело не е решено от един съдия! Броят на заведените пред ОС (ПИС) дела нараства от 59 през 1990 г. на 629 през 2008 г. (и 568 през 2009 г.).

**6.3.** Според чл. 14, § 2, т. 1 ППОС, **съдия-докладчикът** по делото може **сам** да се произнася по дело, по което отсъства каквато и да било фактическа или правна сложност или особени обстоятелства, има ограничено значение и като такова позволява разглеждане от един съдия съгласно условията по чл. 51 ППОС.

**6.4.** Също както и в Съда, съставите на ОС **не са специализирани**. Един от съставите обаче гледа единствено делата по обжалване на първоинстанционните актове на СПС. На 6 декември 2005 г. ПИС прие решение делата по жалби срещу решения на СПС да бъдат възлагани на състав по обжалванията, включващ председателя на ОС и председателите на 2-и, 3-и, 4-и и 5-и разширен състав, под председателството на председателя на ОС. Списъците на всички съдебни състави се публикуват в ОВЕС.

**6.5.** Всяко дело се **възлага** на състав от 3 съдии. Когато обаче правната сложност, особени обстоятелства по делото или важността на разглежданите въпроси го изискват, съставът може да реши да препрати делото на Големия състав, на Пленума или на „състав, състоящ се от различен брой съдии“ (чл. 14, ал. 1 ППОС). Когато ДЧ или институция, страна по дело, поискат това, делото се гледа от 5-членен състав или по-голям. **Кворумът** също се подчинява на изискване за нечетен брой съдии.

## **7. Персонал.**

**7.1.** Един от признаците за независимостта на ОС по отношение на Съда е предвиденият в чл. 254, § 4 ДФЕС **самостоятелен съдебен секретар**, правилата за работата на който също се определят самостоятелно от ОС. С на ОС има аналогични функции като С на Съда (чл. 20-27 ППОС).

**7.2.** Съдиите в ОС се подпомагат от трима правни съветници – **реферандери**, които изпълняват същите функции като в Съда, и двама **сътрудници**.

**8. Работен език на ОС** също е френският, независимо от процесуалния език по отделните дела.

## **II. Специализираните съдилища**

ДН предвиди възможност Съветът с единодушие, по предложение на ЕК и след консултиране с ЕП и Съда или по искане на Съда и след консултиране с ЕП и ЕК, да създава специализирани съдилища (СС) към ОС с цел облекчаване и подобряване на работата му по някои дела в специфични материи.

Решенията на тези съдилища ще подлежат на обжалване пред ОС по правни въпроси или, ако бъде изрично предвидено в решението за създаване на съответния СС, по същество. От своя страна Съда може по изключение да преразглежда второинстанционните решения на ОС – създава се уникална триинстанционна (макар и с условности) съдебна система. Първият така създаден СС е Съдът на публичната служба (СПС). ЕК предлага през 2003 г. създаването и на Патентен съд. ЛД измени процедурата за създаване на специализирани съдилища – вместо от Съвета с единодушие, решението вече се взема по процедурата за съвместно произнасяне на Съвета и ЕП, Съветът се произнася с квалифицирано мнозинство. Запазва се изискването предложението да се направи от ЕК или Съда.

## **9. Съдът на публичната служба на ЕС.**

Декларация № 16 към ДН предвижда СЕО и ЕК „да подготвят колкото се може по-бързо проект за решение относно създаването на съдебен панел, който да разглежда като първа инстанция споровете между ЕС и неговите служители“. На 2 ноември 2004 г. Съветът приема Решение 2004/752 ЕО, ЕОАЕ, за създаване на Съд на публичната

служба на ЕС. С него се добавя нов чл. 62-а в УСЕО, който предвижда, че компетентността, състава, организацията и процесуалните правила на този съд се уреждат в Приложение към Устава. Такова приложение е прието с Решение на Съвета 2004/752 от 2 ноември 2004 г. Съдът започва работа на 10 ноември 2004 г. Функционирането на СПС е доуредено в собствен процесуален правилник (ППСПС).

**9.1. Компетентност.** Чл. 270 ДФЕС определя, че Съдът на ЕС е компетентен по всеки спор между Съюза и негови служители в границите и при условията, определени в Правилника за длъжностните лица на Съюза и условията за работа на другите служители на Съюза. Чл. 1 на Приложението към УСЕС определя, че СПС „упражнява като първа инстанция компетентностите на СЕС относно споровете между ЕС и неговите служители по чл. 270 ДФЕС, включително всички спорове между всеки орган или служба на ЕС и техния персонал”. Това са дела с ниска фактическа и правна сложност, но голям брой – до преди създаването на СПС тези дела са ангажирали над 30 % от дейността на ПИС, а преди създаването на ПИС – близо 20 % от дейността на СЕО (разбира се, техният абсолютен брой е нараснал значително през годините, главно заради неколккратно увеличени брой служители на ЕС – днес вече над 35 000 щатни и още над 10 000 на граждански договор.

**9.2. Съставът** включва 7 съдии, назначени с мандат от 6 години от Съвета с единодушие. При прекратяване на пълномощията на съдия обаче, на негово място се избира нов съдия с пълен мандат. Съветът може **да увеличи броят** на съдиите. При назначаването на членовете, Съветът следи за запазване на географския баланс между ДЧ и при отчитане на представителството на различните правни системи. Изискванията към съдиите са за „гаранции за независимост и притежаване на компетентност за упражняване на съдебни функции”. Формално това са твърде снизходителни изисквания...

**9.3. Приложимо право.** СПС решава спорове, свързани основно с приложението на вътрешните нормативни актове относно статута на агентите и другите служители на ЕС, респ. на индивидуалните актове по прилагането им. Производството се урежда от Устава на СЕС и специалните актове за СПС.

**9.4. Организация.** Съгласно чл. 4, ал. 2, 3 и 4 на Приложение I на УСЕС СПС заседава в състави от по 3 съдии. Той обаче може да се произнася и в едночленен състав, в състав от 5 съдии или в пленарен състав. При равенство на гласовете председателят има решаващ глас. Председателят на СПС председателства пленарния състав и състава от 5 съдии, а ако участва в 3-членен състав, председателства и него. На 30 ноември 2005 г. СПС взе решение да гледа делата, по които е компетентен, в състави от 3 съдии и пленарен състав и определи критериите за разпределяне на делата. СПС има собствен секретар и сам определя правилата за работата му. Чл. 6, § 2 СПС сам назначава и определя статута на своя С, а чл. 3, ал. 4 и чл. 10, 11 и 14 УСЕС се прилагат и по отношение на С на СПС. СПС се подпомага от службите на Съда.

**9.5. Процедура.** Уредбата е подчинена на волята за постигане на бързо разглеждане на делата. Регламентът за статута на функционерите предвижда в чл. 91, § 2 задължително провеждане на административна (досъдебна) фаза. Ако институция на ЕС бездейства, заинтересованият функционер трябва да я покани писмено и ако последва ново бездействие в срок до 4 м., това се счита за мълчалив отказ. Ако институцията издаде изричен отказ или приеме акт, който нарушава легитимни интереси на функционера, той може в срок от 3 месеца да атакува този акт пред съответната институция. Ако в срок от 3 месеца няма произнасяне, отново ще е налице мълчалив отказ, позволяващ завеждане на дело пред СПС.

**9.6. Производството** пред СПС се подчинява на общите правила за исковите производства пред СЕС и започва с подаване на писмена искова молба. Предвижда се само една размяна на писмени заключения на страните. Във всеки

стадий на процеса може да се пристъпи към доброволно уреждане на спора и съдът трябва да се стреми „да окаже съдействие”. СПС може да отхвърли иска или да го уважи – да отмени спорния акт, да присъди обезщетение (според чл. 91, § 1 на Регламента за статута на функционерите съдът има „пълна юрисдикция” относно финансовите измерения на споровете, които гледа) – като може да направи това и служебно<sup>60</sup>.

**9.7. Решенията** на СПС, както и процесуалните актове, постановяващи некомпетентност или недопустимост, могат да бъдат обжалвани пред ОС. Преклузивният срок е 2 месеца от уведомяването, „обжалването се ограничава само до правни въпроси” и определя като основания за атакуване на акта на СПС „липса на компетентност, процесуално нарушение, което накърнява интересите на жалбоподателя, както и нарушаване на Правото на Съюза”. Обжалването няма суспензивно действие. Производството пред ОС протича в писмена и устна фаза, освен ако съдът не реши да се произнесе без устни състезания.

Според статистическите данни на СЕС СПС гледа по около 100-150 дела годишно. Традиционно (предвид най-големия брой служители) най-атакуваната институция е ЕК, но прави впечатление, че броят на исковете срещу Съвета се е удвоил през 1008-2009 г. Най-голямата тежест, разбира се, се поема от 3-членните състави – над 95 % от делата.

## 10. Патентен съд.

Целта на създаването на един патентен съд е да се осигури еднообразното тълкуване и прилагане на общностното патентно право. За да стане това обаче е необходимо първо на Съда на ЕС да бъде предоставена компетентност в материята – през 2003 г. ЕК внася предложение, след като е внесла проект за регламент. Необходимата втора стъпка е Съветът, на основание чл. 225-а ДЕО да вземе решение за създаване на специализиран съд с компетентност да се произнася като първа инстанция, а решенията му да бъдат атакуеми пред Общия съд. До края на 2010 г. обаче Съветът не се е произнесъл. Сложността произтича от това, че предвид обхвата на уредбата не само по отношение на ЕС („европейска марка”), е необходимо сключването и на съответна международна конвенция, проектът за която получава от Съда положително становище за съответствие с УД<sup>61</sup>. Обсъжда се идеята да се приложи и механизмът за засилено сътрудничество.

Проектът предвижда патентният съд да се състои от 7 съдии, издигнати от „ДЧ с високо развита система на правна защита на патентите”, подпомагани от 7 експертни лица, наречени „помощник-докладчици”, специализирани в различните технически сфери, но и с „необходимата правна квалификация”, за да участват в подготовката на делото и в заседанията. За разлика от реферандерите в Съда и ОС, те могат да участват активно в съдебното разследване, в заседанието и в обсъждането на решението, да задават въпроси на страните, и нямат право само да участват в гласуването на решението. Процесуалните правила също носят специфика с оглед материята – например опростяване на налагането на временни мерки. Обжалването на решението на патентния съд ще може да се отнася както до правните въпроси, така и до преценката на фактите (апелативно), а освен това ще може да има суспензивен ефект. Жалбата ще се разглежда от специализиран 3-членен патентен състав в Общия съд, подпомаган от трима експерти („помощник-докладчици”), с което съставът на ОС следва да се увеличи. Производството пред този съд няма да е безплатно. Намеренията на ЕК бяха създаването на Патентен съд на ЕС да приключи до края на 2010 г...

<sup>60</sup> ТПІ, 2004, *Girardot c/ Commission*, T-10/02 FP-I-A-109, Rec. II-483.

<sup>61</sup> СЈ, avis 1/09.

## ВТОРА ЧАСТ

### ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА СЪДОПРОИЗВОДСТВОТО ОТ СЪДА НА ЕС

#### Дял I.

#### Процедурни правила при осъществяването на правораздавателната компетентност

#### Глава 8.

#### Процедурни правила за производствата по преки иски

Производствата пред СЕС се подчиняват на общи правила, с някои особености по отделните видове дела (най-вече в производството за преюдициални заключения). Като цяло тези правила са повлияни от факта, че според чл. 20 УСЕС делата пред Съда и ОС протичат в две фази: писмена и устна (незадължителна). Производството е състезателно, безплатно и може да включва мерки по разследване. По-надолу ще проследя накратко тези правила, като след това в глава 10 ще отбележа само различията в производството по упражняване на тълкувателната компетентност. Правилата относно производствата пред съдилищата на ЕС са уредени общо в Дял III УСЕС, отнасящ се до производството пред Съда, но приложими, освен когато е предвидено друго, и по отношение на ОС и СС (СПС). Те са доразвити подробно в процедурните правилници на Съда, ОС и СПС.

#### 1. Общи правила.

Чл. 72 ППС закрепва принципа за безплатното съдопроизводство. Чл. 38 УСЕС определя, че **разноските** се определят от съда, а правилата са закрепени в чл. 69-75 ППС. Разноските по второинстанционните дела се определят съгласно чл. 122 ППС. Ако една страна не може да поеме разноските по делото, във всеки момент може да поиска финансова помощ.

Исковата молба се подава на езика, който ще бъде „процесуален език“ на делото. Независимо от това, всички материали по делото задължително се превеждат на френски език, работният език на СЕС. Процесуалният език се използва от страните за исковата молба, техните писмени изложения и устни педоарии, както и за документите, които представят като доказателства (които, ако в оригинал са на друг език, трябва да бъдат преведени на езика на делото), определенията и съдебното решение също се постановяват на процесуалния език по делото. По изключение е възможно и използването на език, различен от процесуалния по делото.

Уставът на СЕС прогласява принципа за задължително процесуално представителство на страните. Само представителите на страните могат да подписват процесуалните актове и само те могат да педират пред съда. Липсата на представител води до недопустимост<sup>62</sup>.

Съдът, ОС и СПС се произнасят с решения и определения. Определение се постановяват по отделни процесуални въпроси, преди или след постановяването на съдебното решение. Някои от определенията не подлежат

<sup>62</sup> CJCE (Ord.), 2007, *Carlos Correia de Matos c/ Parlement*, C-502/06 P, Rec. I-163 – ищецът подписал сам иска и Съдът го определя за недопустим на осн. чл. 19, ал. 3 и чл. 21, ал. 1 УСЕС и чл. 37, § 1, ал. 1 ППС.

на обжалване. За някои от определенията се изисква да бъдат мотивирани. Решението слага край на производството и решава делото (подробно виж по-долу т. 5).

## **2. Образуване на производството.**

**2.1. Искова молба.** Съдебното производство започва само с писмена искова молба<sup>63</sup>. Тя трябва да бъде подписана от процесуалния представител адресирана до секретаря на съда. Молбата трябва да съдържа определени реквизити, някои от които са безусловно задължителни и липсата им води до отхвърляне на иска като недопустим – сред тях основни са предметът на иска (който след това не може да бъде изменен), кратко изложение на основанията (които по-нататък не могат да бъдат допълвани, освен при новооткрити обстоятелства преди приключването на писмената фаза); искането на ищеца (петитум – който трябва да е в ясна логическа връзка с изложените правни и фактически обстоятелства). В срока за подаване на иска ищецът може да оттегли вече подадената искова молба и да внесе нова. Когато искът е за отмяна на акт на институция, трябва да бъде приложен и оригинала (ако е индивидуален) или текста (ако е нормативен) на съответния акт.

Съдебният секретар получава молбата и проверява нейната редовност. Той може да я върне на ищеца с указания за отстраняване на нередностите, като му определи срок за това. Всяка искова молба се вписва веднага в регистъра на съда. По всяко дело секретарят изготвя вътрешна документационна нота за съда в сътрудничество със съдия-докладчика. За всеки иск в Официалния вестник се публикува съобщение.

**2.2.** Според чл. 278 ДФЕС предявяването на иска **няма суспензивен характер**. Съдът обаче може, ако счита, че обстоятелствата го изискват, да постанови временно спиране на действието на оспорвания акт докато се произнесе окончателно по същество. Обжалването на решенията на ОС пред Съда също няма суспензивен характер<sup>64</sup>.

**2.3. Срокове.** Срокът за завеждане на иск е уреден в разпоредбите, които уреждат самия иск. Срокът започва да тече от следващия ден след уведомяването или от 14-я ден след деня на публикуването на акта. За удостоверяването на спазването на срока валидна е единствено датата, посочена при получаването на исковата молба. Исковата молба може валидно да бъде изпратена в срок и по факс, сканирана по мейл или с друг технически способ, стига оригиналът да бъде получен в срок до 10 дни. Пропускането на преклузивен срок няма погасително действие само при непредвидени обстоятелства.

## **3. Писмена фаза.**

Според чл. 20 УСЕС делата пред Съда и ОС протичат в две фази: писмена и устна. Провеждането на устна фаза е правило, което позволява широки изключения. Писмената фаза съдържа съществените елементи от производството.

**3.1. Определяне на състава.** Още след завеждането на исковата молба в регистъра на съда, Председателят на съда определя съдия-докладчик. Председателят на съда определя състава (чл. 9 ППС и чл. 13 ППОС), на който възлага делото, и измежду неговите членове – съдия-докладчик, който трябва да не е от държава, заинтересована от делото. Ако в своя предварителен доклад той не направи предложение за възлагане на делото на Големия състав или

---

<sup>63</sup> Един уникален пример за изключително богато като процесуални действия дело намираме през 2008 г. – **ТPI**, 2008, *British United Provident Association c/ Commission*, T-289/03, Rec. II-81. По това дело могат да се проследят: възлагане на делото на Голям състав; искане на бързо производство; искания за встъпване в делото на държави-членки и на едно ЮЛ; искане за поверителност на документите; искане на временни мерки; искане за приоритетно разглеждане и поставяне на въпроси към страните още в писмената фаза. По делото се иска отмяна на решение на ЕК от май 2003 г., а решението е постановено през февруари 2008 г.

<sup>64</sup> Освен ако Съдът не реши да се постанови спиране на изпълнението на оспорвания акт (чл. 278 ДФЕС) или временни мерки (чл. 279 ДФЕС) – чл. 60 УСЕС.

на Пленума (или ако предложението не се приеме), съставът (от трима или петима съдии), към който се числи съдията-докладчик, гледа делото. Когато институцията или ДЧ поиска това, съдът не може да откаже да заседава в Голям състав. Пленарният състав гледа само делата, изрично изброени по чл. 16, ал.4 УСЕС (за освобождаване на Омбудсмана при ЕП, на член на ЕК или на член на СП и в отделни случаи по ДЕОАЕ).

**3.2. Роля на съдия-докладчика (СД).** Той изготвя предварителен доклад и доклад, в края на състезанията изготвя проект за решение, а накрая изготвя окончателния текст на решението, отразяващ резултатите от съдебното съвещание. „Предварителният” доклад (поверителен) съдържа резюме на основните обстоятелства по делото. В него съдията-докладчик: проследява условията за допустимост и повдигнатите правни въпроси; предлага какъв състав да гледа делото, да участва ли ГА, да се провежда ли устна фаза, допълнителни въпроси на страните и действия по съдебно разследване. Основният доклад (публичен) съдържа пълно изложение на фактическите и правните обстоятелства по делото, изпраща се на страните и до неотдавна се публикуваше на сайта на съда – практика, която вече е прекратена. И по двата доклада ГА дава становище. Двата доклада се внасят в Общото събрание на Съда (всички съдии и ГА), което се произнася по разпределението на делата

**3.3.** СД може да реши да се пристъпи към **събиране на доказателства**, мерки по истинско разследване се прилагат рядко. Съдът се произнася по допускането на доказателствата с определение. При събирането им съдът следи за баланса между интересите на страните.

**3.4.** Ответникът може в срок от 1 месец да представи **писмена защита** (срокът пред ОС е 2 месеца), в която да изложи всички основания, като правилата относно исковата молба се прилагат. Ако не бъде представена писмена защита, ищецът може да поиска произнасяне на съда в отсъствието на ответника.

**3.5.** Ищецът може да отговори на писмената защита с писмена реплика, която не може да излага нови обстоятелства, още по-малко – нови искания<sup>65</sup>, а ответникът може да отговори с писмена дуплика.

**3.6.** Производството пред ОС може да включва и **мерки по организиране на производството** (чл. 64 ППОС), предназначени за: осигуряване на доброто протичане на писмената или устната фаза; улесняване на допускането на доказателствата; определянето на въпросите, по които страните трябва да допълнят аргументите си или е необходимо разследване; прецизиране на заключенията и аргументите на страните и др.

**3.7.** По всяко време съдът може служебно да установи липсата на абсолютни процесуални предпоставки, или да установи, че спорът е станал безпредметен и да прекрати делото.

#### **4. Устна фаза.**

Провеждането на устна фаза е общо правило. Чл. 44-а ППС обаче допуска възможност, когато съдът реши, по предложение на съдията-докладчик и след изслушване на ГА и със съгласието на страните, да не се провежда устна фаза. Обратно, по делата пред ОС устна фаза се провежда винаги, освен само в изрично предвидените случаи по изключение.

**4.1.** След извършването на действията по разследването, СД представя **„доклад по делото”**, който съдържа: изложение на фактите; представяне на писмената процедура; резултатите от действията по разследването и главните основания и аргументи, изложени от страните. Този доклад се изпраща на страните, които могат да поискат поправки в доклада, когато установят неточности или пропуски. Председателят насрочва **устни пледоарии**. Продължителността

<sup>65</sup> Пост. практика, съвсем наскоро: **CJ**, 29. 06. 2010, *Commission c/ Luxembourg*, C-526/08, p. 50-51.



им се определя предварително и е много кратка (в Съда – до 30 мин.). Устната фаза протича в **открити съдебни заседания**.

**4.2. Започва с изчитането на доклада на СД.** След доклада страните имат възможност за **пледоарии**, в които доразвиват важните или неясните въпроси по спора. Съдиите и ГА поставят въпроси на представителите на страните за изясняване на неясни въпроси и с оглед евентуалното провеждане на допълнително разследване. Следват финални реплики и дублики.

**4.3. Заключениета на ГА.** Устната фаза приключва с устно представяне на мотивираните заключения на ГА в специално публично заседание, наричано „изслушване на заключенията“, обикновено няколко седмици след приключването на устните пледоарии. ГА се спира на основните фактически и правни въпроси, като е свободен да остави някои от тях без разглеждане. Страните не могат да взимат отношение<sup>66</sup>.

**4.4.** При откриването на нови обстоятелства, съдът може, като извънредна мярка, да разпорежи **повторно откриване** на устната фаза, при което не могат да се обсъждат вече изложените заключения на ГА.

## 5. Постановяване и действие на съдебното решение.

**5.1. Съдебното съвещание.** Веднага след края на устната фаза съдът се оттегля за обсъждане на решението. Обсъждането обикновено продължава няколко седмици. То започва с предложение на СД за основните насоки за решението по спора (встъпителна нота), които, след като бъдат одобрени, са обвързващи насоки за съдията-докладчик. След това СД изготвя на френски език проект за решение („проект за мотиви“), по което всеки от съдиите излага – писмено или устно – своите мотивирани бележки. Съвещанието се провежда при закрити врати и на него не присъства дори и ГА. Участват единствено съдиите, които са присъствали по време на устната фаза. По неписано правило обсъждането се провежда на френски език. Във всеки момент съдът може да реши да поиска осъществяването на ново процесуално действие.

След края на обсъждането СД изготвя окончателния проект за решение (или определение), по което, ако не е налице консенсус, се провежда гласуване, по ред от най-младия към най-възрастния съдия. При липса на съгласие, решението се взема с мнозинство, като председателят на състава няма решаващ глас. Съдиите нямат право на особено мнение.

**5.2. Решението** се обявява публично и се публикува в Сборника на jurisprudence, заедно със заключенията на ГА и с определенията за временни мерки. Задължително съдържа: номер; дата на обявяване; имената на страните и др.

Решенията на Съда и на ОС имат задължителна сила от момента на обявяването им и подлежат на принудително изпълнение на територията на всички ДЧ според вътрешните им разпоредби.

**5.3.** Загубилата страна или трета страна могат да поискат **преразглеждане** на решението при откриване на факт от съществено значение, който е бил неизвестен. Страните могат да поискат и **тълкуване** на решението.

**5.4.** Решението на Съда (респ. на ОС или СПС) се ползва с **изпълнителна сила** от момента на обявяването.

**6. Производство пред Съда по обжалване на първоинстанционни решения на ОС.** По отношение на второинстанционните производства пред Съда се прилагат на общо основание общите правила за

<sup>66</sup> Европейският съд по правата на човека определя тази практика като несъобразена с правата на човека, но СЕС не се счита обвързан от това виждане – **CJCE (Ord.)**, 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, Rec. I-665.

първоинстанционните производства, разгледани по-горе. Съществуват обаче някои съществени различия, уредени в чл. 110-123 ППС. Изложението на **реплики и дублики** не е право, а зависи от преценката на Съда (чл. 117, § 1 ППС). За да се ускори производството, **може да се отмени устната фаза**. Всяка страна обаче може да се противопостави. **Встъпване** е допустимо, въз основа на молба, подадена в срок до 1 м. от публикуването на съобщението за вписването на жалбата.

## **7. Производството пред Общия съд.**

### **7.1. Първоинстанционно производство пред ОС.**

По общо правило разпоредбите относно производството пред Съда се прилагат и спрямо Общия съд. Предвидени са обаче и някои различия. Делата се възлагат на съдебни състави и само по изключение се гледат от пленума. Преди мерките по разследването са предвидени мерки по организацията на производството, които нямат аналог в производството пред Съда. Решенията на ОС се съобщават на всички страни в производството, на всички институции на ЕС и на всички ДЧ – независимо дали са участвали в производството и се публикуват в Сборника на юриспруденцията (том II).

### **7.2. Второинстанционно производство пред ОС (срещу актове на СПС).**

Приложение I към Устава на Съда урежда изрично производствата по жалбите срещу решенията на Съда на публичната служба. Разпоредбите по същество повтарят режима по делта пред Съда по жалби срещу първоинстанционните решения на Общия съд. На обжалване пред Общия съд подлежат окончателните решения на СПС и решенията, с които частично се разрешават материалноправни въпроси или се разрешава процесуален въпрос по възражение за липса на компетентност или за недопустимост. Преклузивният срок е 2 месеца от съобщаването на решението. Обжалването се ограничава само до правни въпроси – на основание липса на компетентност на СПС, нарушение на процесуални правила, което накърнява интересите на жалбоподателя и нарушение на правото на ЕС. Правилата относно хода на производството пред ОС са доуредени в чл. 137-149 на ППОС.

## **8. Производството пред СПС.**

Приложение I към УСЕС съдържа някои общи разпоредби и изрично препраща към ППОС. Преди приемането на процесуален правилник на Съда на публичната служба, приложим беше процесуалният правилник на Общия съд. **Производството** пред СПС се урежда от общите правила за производствата пред СЕС по Дял III УСЕС, към които изрично препраща чл. 7 Прил. I УСЕС. СПС заседава в **състави** от 3 съдии, освен когато по изключение се произнася 1 съдия или заседава в състав от 5 съдии или по изключение (много рядко) в пленум. Особеност е отсъствието на реплика и дублика, освен ако изрично не се разреши. Изрично е предвидена възможност за доброволно решаване на спора във всеки стадии на производството, за което СПС е приканен да съдейства активно. Процесуалните актове на СПС подлежат на **обжалване** пред ОС в срок от 2 месеца от съобщаването им.

## **9. Отклонения от типичното развитие на производството.**

**9.1. Бързо производство** е предвидено в УСЕС (чл. 23-a<sup>67</sup>) – когато особени обстоятелства налагат съдът да се произнесе във възможно най-кратък срок. Според чл. 39 ППС Председателят на Съда може да се произнася в бързо

<sup>67</sup> Тази нова разпоредба е добавена в УСЕС с Решение на Съвета 2008/79/ЕО, Евратом (ОВЕС, № L-24 от 29.1.2008 г., стр. 42).

производство по искове за спиране на изпълнението, да налага временни мерки или да спира принудителното изпълнение. Определението на председателя е временно и не предрешава решението по същество.

Бързото производство пред Съда е уредено в чл. 62-а ППС. Страната трябва да поиска писмено провеждането на бързо производство с формално отделен акт, който се внася заедно с ИМ (за ищеца) или с писмената защита (за ответника). Решение дали да се пристъпи към бързо производство взима Председателя на Съда по предложение на СД. В хода на цялото производство Председателят се произнася след изслушване на ГА. Чл. 104-а ППС предвижда ред за бързо производство по преюдициални запитвания.

**9.2. Спешно производство** е предвидено в чл. 62-а УСЕС: само по искане на Първия ГА и само в случай на преразглеждане от Съда на второинстанционно решение на ОС (по жалба срещу решение на специализиран съд). То може да предвижда и ограничаване на страните и другите заинтересовани лица и при особено спешни случаи – пропускане на писмената фаза.

Отделно чл. 23-а УСЕС допуска провеждане на спешно производство по преюдициални запитвания, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие. По делата в компетентността на ОС и СС не се допуска провеждане на спешно производство.

**9.3.** По всяко време Председателят може с определение да разпорежи **съединяване на висящи дела с общ предмет**. Това е възможно в писмената, в устната фаза или за разследването<sup>68</sup>.

**9.4.** В правото на ЕС не е предвидено принудително привличане, но е възможно доброволното **встъпване**. ДЧ и институциите имат привилегията встъпят без да доказват интерес. Всяко частно лице, което докаже пряк<sup>69</sup> интерес<sup>70</sup> от решаването на спора, също може да встъпи. ДЧ, институциите и всяко ФЮЛ могат да оспорват решение, постановено без те да бъдат изслушани. Встъпването се разрешава въз основа на писмена молба, подадена в срок до 6 седмици. Встъпващият е обвързан от осъществените вече процесуални действия.

**9.5.** Исковете пред СЕС нямат суспензивно действие, но чл. 278 овластяват СЕС да постановява **спиране на изпълнението** на оспорван акт, а чл. 279 – да разпорежда и други необходими **временни мерки**. Предназначението е да се гарантира, че докато съдът се произнесе по същество, няма да настъпят последици, които да се изразяват в тежки и непоправими вреди или да се намали ефекта от решението по същество – но и без да се предрешава спорът по същество, предвид временния характер на тези мерки<sup>71</sup>.

**9.6. Възражение.** Член 277 ДФЕС предвижда възможност да се иска прогласяване на незаконосъобразността на всеки нормативен акт на ЕС, без да се завежда отделно производство за отмяната на този акт и независимо от изтичането на срока за завеждане на такова производство, като обаче се използват всички, предвидени за него, основания за отмяна.

**9.7. Отказ от иска** (или жалбата срещу първоинстанционно решение) е възможен (освен по дела срещу институциите за отмяна на акт или противоправно бездействие по чл. 263 и 265 ДФЕС) преди съдът да постанови решение – ако ищецът (жалбоподателят) писмено уведоми съда, че иска да оттегли иска (жалбата) си или страните постигнат споразумение по уреждането на спора и уведомят Съда, че се отказват от всякакви претенции. Председателят разпорежда делото да бъде заличено от регистъра и се произнася по съдебните разноски.

<sup>68</sup> Интересен пример е делото на Гугъл: **CJCE (Ord.)**, 2008, *Google*, AJ C-236/-238/08.

<sup>69</sup> **CJ (Ord.)**, 29. 4. 2010, *Akzo Nobel Chemicals et Akros Chemicals c/ Commission*, C-550/07 P, p. 12-15.

<sup>70</sup> Добър пример на аргументация на интерес намираме в **CJCE**, 2009, *Der Grune Punkt*, C-385/07.

<sup>71</sup> **CJCE (Ord.)**, 1982, *Ford c/Commission*, 229/82 R, Rec. 3091, p. 3-4.

**9.8.** Извънредни произнасяния на съда са предвидени при искане за отстраняване на грешки, за поправяне на пропуск, за тълкуване (разясняване) на неясно решение и по изключение за преразглеждане (ревизиране<sup>72</sup>) на решението, когато по-късно е открит факт, от естество да засегне съществено предмета на делото. Възможно е и искане за преразглеждане от трето лице, на което не е била дадена възможност да се включи в делото, както и лице, което е било поканено да се включи, но е бил препятствано от формални обстоятелства.

## Дял II.

### Осъществяване на правораздавателната компетентност на СЕС по делата срещу държави-членки

#### Глава 9.

##### Производство за установяване на нарушение на ДЧ

Производството срещу държава-членка на ЕС е най-сериозният правен инструмент, предоставен на Комисия в качеството ѝ на „пазител на Договорите“. В същото време това е и съдебното производство с най-голямо политическо значение. Въпреки нейната практическа значимост обаче, това е почти неизследвана в българската правна литература материя<sup>73</sup>.

##### *I. Предназначение и точно наименование на производството.*

###### 1. Предназначение.

Производството позволява да се гарантира спазването на интеграционната законност в целия ЕС и ефективното изпълняване на общото задължение на ДЧ за лоялно сътрудничество по чл. 4, § 3 ДЕС. Като „предпочитан“ ищец по това дело, ЕК осъществява в най-чист вид ролята си на „пазител на договорите“ – тя има не само право, но и задължение да взема всички необходими мерки, за да гарантира спазването на законността в ЕС. Според самия Съд на ЕС целта на производството е да се „декларира, че поведението на една ДЧ представлява нарушение на Правото на ЕС и да се очертае това противоправно поведение“<sup>74</sup>.

Предметът на делото е чисто **обективен** – търси се установяване на действително и конкретно поведение, обективно състояние, независимо от волята и отношението на държавата. Съдът не се интересува от целта на производството (респ. на иска), а „само дали има ли нарушение или не“<sup>75</sup>. Предназначението на производството е да гарантира точното изпълнение на Общностното право от държавите-членки. То допринася и за определянето на точното съдържание на задълженията на ДЧ<sup>76</sup> – особено полезно в случаите на действителна воля за изпълнение, но и

---

<sup>72</sup> Трябва да се прави ясна разлика между преразглеждането в смисъл на ревизиране (révision, по чл. 44 УСЕС и чл. 98 ППС) и преразглеждането по искане на Първия генерален адвокат по чл. 256, § 2 и 3 ДФЕС (и чл. 62 УСЕС) в случай на риск от сериозно засягане на единството и целостта на Правото на ЕС!

<sup>73</sup> Освен съвсем лаконично изложение в основните учебници, виж един скромнен самостоятелен опит за проследяване на някои елементи от производството: Деница НЕДЕВА, Антоанета РИЗОВА-КАЛАПИШ, *Досъдебната фаза на процедурата за нарушение по чл. 226 и сл. от ДЕО*, Дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ“ в администрацията на Министерския съвет, С. 2008.

<sup>74</sup> СЈСЕ, 1979, *France c/ Commission*, AJ 15-16/76, Rec. 321, § 27.

<sup>75</sup> СЈСЕ, 1988, *Commission c/ Royaume-Uni*, 416/85, Rec. 3127.

<sup>76</sup> Напр. СЈСЕ, 1971, *Commission c/ France*, 7/71, Rec. 1003, § 49.

препятстващо всяка възможност за по-нататъшно оправдание: след постановяването на решението на Съда на ЕС (СЕС) съответната ДЧ не може да отрича или подлага на съмнение обхвата на задължението си. Ако тя продължи да не го изпълнява, може да понесе отговорност – както по отношение на ЕК (ново дело за налагане на санкции), така и по отношение на частните лица. Най-сетне производството е средство за *директна* преценка на поведението на една ДЧ<sup>77</sup> – докато при производството за преюдициални заключения преценка на поведението (актовете) на една ДЧ също е възможна, но тя е косвена, *индиректна*<sup>78</sup>.

## 2. Доктринално наименование и други необходими терминологични уточнения.

2.1. В правната литература на български език **няма терминологично единство**. Официалният превод на УД правилно говори за „неизпълнение на задължение“. Ружа Иванова използва израза „неизпълнение на задължения“<sup>79</sup>, а Жасмин Попова – „производство за нарушение“<sup>80</sup>, а други автори не го именуват<sup>81</sup>. Проблемът идва от една страна от разминаването в терминологията на двата основни чужди езика, които се използват в българската школа по право на ЕС – френски и английски език – и от друга – от разминаването между терминология и действително съдържание. По-уместно според мен е да се използва израза „нарушение“.

2.2. Другото необходимо терминологично уточнение е свързано с **характера на решението** на съда по делото. Макар де факто съдът да „осъжда“ противоправното поведение на държавата, да я упреква, да я „посочва с пръст“, от юридическа гледна точка в основното производство (по чл. 258-259 ДФЕС) за „осъждане“ не може да става дума. И обратно – за осъждане може да се говори във второто („допълнителното“) производство – това по чл. 260 ДФЕС за налагане на санкции при неизпълнение на първото решение. В новата процедура, въведена с ЛД (чл. 260, § 3 ДФЕС), която позволява в едно производство да се констатира нарушение (неуведомяване на ЕК за мерки по транспониране на директива) и да се наложи санкция, може да се говори за „установяване на нарушение“ и „осъждане“ за заплащане на глоба или периодична санкция.

## II. Правна уредба.

3. **Правна уредба**. Класическото производство срещу държави-членки е уредено в чл. 258-260 на Договора за функционирането на Съюза (ДФЕС), които по същество възпроизвеждат старата уредба по чл. 226-288 ДЕО (преди ЛД). Предвидени са обаче **редица изключения**: в изключително чувствителната материя на държавните помощи чл. 108 ДФЕС предвижда опростена процедура. Опростена процедура без досъдебна фаза е предвидена и в чл. 114 ДФЕС във връзка с сближаването на законодателствата на ДЧ относно изграждането и функционирането на общия пазар, както и в чл. 346-348 ДФЕС в особено специфичната материя на националната сигурност. Други две изключения позволяват различен субект да получи активна легитимация: Европейската централна банка (чл. 132, § 3 ДФЕС), респ. Съветът на директорите на Европейската инвестиционна банка (чл. 271 ДФЕС). И обратно: § 10 на чл. 126 ДФЕС изрично изключва приложението на чл. 258-259 относно прекомерния бюджетен дефицит.

<sup>77</sup> СЈСЕ, 1984, *Forcheri c/ Commission*, 28/83, Rec. 1425, § 12.

<sup>78</sup> Виж още от зората на интеграционното изграждане: СЈСЕ, 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, Rec. 3.

<sup>79</sup> Ружа ИВАНОВА, *Организация и функции на съдебната власт в европейските общности*, Съвременен право, № 2/1993, с. 45.

<sup>80</sup> Жасмин ПОПОВА, *Основе на правото на ЕС*, Издателство „Отворено общество“, С.1997, с. 127.

<sup>81</sup> Орлин БОРИСОВ, *Право на Европейския съюз*, Арго пбблишинг, С. 2005, с. 75.

Като отделно производство се разглеждаше производството по чл. 35, ал. 7 ДЕС по **спорове между ДЧ** (в материята на „третия стълб“), но с ЛД тези разпоредби бяха отменени. Не е предвидена **специфична уредба** на производството в Устава на Съда на ЕС, нито в производни източници.

### III. Предмет на производството

Основният въпрос е кое поведение се обявява за „нарушение“.

Централно за предмета на делото е разбирането за „неизпълнено задължение“ – и в своята практика СЕС прилага изключително широко разбиране...

**4. Разбирането на СЕС за неизпълнение (нарушение): всяко неизпълнение на задължение представлява нарушение.**

**4.1. Тежестта на нарушението** е напълно ирелевантна („не се прилага логиката de minimis“<sup>82</sup>), нито неговата интензивност или повтаряемост<sup>83</sup> – съдът може да констатира нарушение дори за инцидентно действие или бездействие<sup>84</sup>.

**4.2.** Производството не може да се използва за търсене на **отговорност** от ДЧ-нарушителка. Неговият предмет не включва по никакъв начин претърпени **вреди**<sup>85</sup>.

Нарушението може да се изразява в действие или бездействие.

**4.3. Действието** може да бъде: приемането на правен акт, несъвместим с правото на ЕС; оставянето в сила на едно заварено национално законодателство, противоречащо на нова интеграционна норма – дори временно<sup>86</sup>; съществуването на разпоредби, противоречащи на Правото на ЕС, които, макар и да не се прилагат („отдавна“), създават правна несигурност<sup>87</sup>; сключване на международен договор с трета страна в противоречие с ПЕС<sup>88</sup>; съдебен прецедент, основаващ практика<sup>89</sup>; разминаваща се съдебна практика; административна практика с постоянен и общ характер<sup>90</sup>; незачитането на юриспруденцията на самия СЕС<sup>91</sup> и др.

**4.4. Бездействието** е по-често срещана форма на нарушение: неприемане на изискуем акт; неосъществяване на определени дължими фактически действия и др.

Неизпълнението може да бъде пълно или частично. Нарушение ще е налице и само при недостатъчен контрол по прилагането на Правото на ЕС<sup>92</sup>. Разбира се, най-честото нарушение чрез бездействие, е нетранспонирането или недоброто транспониране на директива.

В издаденото от ЕК през септември 2007 г. съобщение „Европа на резултатите – прилагане на правото на Общността“ (COM (2007) 502) се определят **приоритетни нарушения**, които носят най-голям риск и имат сериозни последици за широк кръг граждани и фирми, както и с потвърдена от Съда сериозност и повтаряемост.

<sup>82</sup> Joël RIDEAU, Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes, 5<sup>e</sup> éd., L.G.D.J., Paris 2006, p. 985.

<sup>83</sup> CJCE, 2001, *Commission c/ France*, C-404/99, Rec. 3127.

<sup>84</sup> CJCE, 1984, *Commission c/ Italie*, 166/82, Rec. 459.

<sup>85</sup> CJCE, 2000, *Commission c/ Allemagne*, C-348/97, Rec. I-4429, § 62; CJCE, 1999, *Commission c/ Portugal*, C-150/97, Rec. I-259, § 22; CJCE, 2000, *Commission c/ Allemagne*, C-348/97, Rec. I-4429, § 62.

<sup>86</sup> Още през 1961 г.: CJCE, 1961, *Commission CEE c/ Italie*, 7/61, Rec. 635.

<sup>87</sup> CJCE, 1974, *Commission c/ France*, 167/73, Rec. 359; CJCE, 1988, *Commission c/ Grèce*, C-38/87, Rec. 4415. Amis BARAV, *Failure of Member States to Fulfill Their Obligations under Community Law*, CMLR, 1957, p. 374.

<sup>88</sup> Пак там: CJCE, 2005, *Commission c/ Luxembourg*, C-266/03, Rec. I-4805.

<sup>89</sup> CJCE, 2003, *Commission c/ Italie*, C-129/00, Rec. I-14637, § 33.

<sup>90</sup> CJCE, 2004, *Commission c/ Allemagne*, C-387/99, Rec. I-3751; CJCE, 2005, *Commission c/ Irlande*, C-494/01, Rec. I-3331.

<sup>91</sup> CJCE, 1977, *Amsterdam Bulb*, 50/76, Rec. 173, преди това и CJCE, 1972, *Commission c/ Italie*, 39/72, Rec. 101.

<sup>92</sup> CJCE, 2005, *Commission c/ France*, C-304/02, Rec. I-6263. Съвсем наскоро: CJCE, 2009, *Commission c/ Italie*, C-249/08.

#### 5. Обективен характер на делото (съществени ограничения на възможността за защита на държавата).

Предметът на делото е обективен – търси се установяване на действително и конкретно поведение. Нарушението не може да се изразява в намерения, несъгласие или инерция, традиция или воля<sup>93</sup>. Възможността за защита на една ДЧ, „обвинена“ от ЕК за нарушаване на правото на ЕС, обаче е силно ограничена – ако не и предопределена – от обективния характер на иска и от самостоятелния и особен характер на интеграционния правопорядък. Съдът на ЕС проявява много строго ограничителен подход по отношение на допустимите оправдания на поведението на ДЧ.

5.1. СЕО не приема като „оправдание“ **липса на вина**: нарушението не е било съзнателно (преднамерено)<sup>94</sup>, нито обратно, че се дължи на обективни причини – освен при успешно доказване на тежки извънредни обстоятелства (абсолютна обективна невъзможност)<sup>95</sup>.

5.2. Една ДЧ не може да оправдае своето неизпълнение с **аргументи от вътрешния правен ред** – неприемливи за СЕС са оправдания, свързани с: държавното устройство, действието на конституционна или друга законова норма; затруднения във вътрешния нормотворчески процес<sup>96</sup>; задължения по предходен международен договор<sup>97</sup>; политически причини; административна или съдебна практика, традиции и др. подобни<sup>98</sup>.

5.3. Напълно неприемливи за СЕС са оправдания, свързани с **поведението на друга ДЧ**. Оправдания от „интеграционен“ (общностен) характер СЕС допуска само по изключение: възражение за незаконосъобразност на нормата, чието нарушение една ДЧ иска да оправдае: приема го за регламентите<sup>99</sup>, а за директивите<sup>100</sup> или решенията<sup>101</sup> само при крайно редки изключения (най-вече когато се претендира пълна нищожност<sup>102</sup>).

5.4. Предвид обективния характер на производството, напълно **ирелевантно за СЕС е „отсъствието на вреди“** в резултат на нарушението<sup>103</sup> или „фактичката липса на засягане на вътрешния пазар“<sup>104</sup>. **Малозначителността на нарушението** също не е достатъчна, за да отпадне отговорността на държавата-нарушителка<sup>105</sup>.

5.5. ДЧ обаче **не са ограничени по отношение на вида на защитните средства** – правни или фактически, не са обвързани от заключенията си в досъдебната фаза.

#### IV. Основания

*Втори ключов въпрос е от къде произтича задължението на държавата, която е нарушената/неизпълнената норма.*

6. **Основания.** Основанията по чл. 258 ДФЕС са изключително лаконично формуирани: *задължение по този договор*, а СЕС дава още по-широко тълкуване. **Всяко незачитане на общностна правна норма** следва да се разглежда като нарушение – отнася се за всяка правна норма, която обвързва държавите-членки (всички, няколко или дори една – като напр. при някои директиви). Нарушена (несъобразена, неприложена) може да бъде **и съдебна**

<sup>93</sup> CJCE, 1983, *Commission c/ Belgique*, 308/81, Rec. 467, § 8 и мн. други.

<sup>94</sup> CJCE, 1988, *Commission c/ Belgique*, AJ 227-230/97, Rec. I-4281.

<sup>95</sup> CJCE, 1988, *Commission c/ Pays-Bas*, 213/85, Rec. 281.

<sup>96</sup> CJCE, 1982, *Commission c/ Pays-Bas*, 96/81, Rec. 1791, § 12.

<sup>97</sup> CJCE, 2005, *Commission c/ Autriche*, C-147/03.

<sup>98</sup> CJCE, 1990, *Commission c/ Allemagne*, C-5/89, Rec. 3437.

<sup>99</sup> CJCE, 1986, *Commission c/ Allemagne*, 116/82, Rec. 2536.

<sup>100</sup> CJCE, 1992, *Commission c/ Allemagne*, C-74/91, Rec. I-5437.

<sup>101</sup> CJCE, 1988, *Commission c/ Grèce*, 226/87, Rec. 3611.

<sup>102</sup> CJCE, 1988, *Commission c/ Grèce*, 226/87, Rec. 3611.

<sup>103</sup> CJCE, 1990, *Commission c/ France*, C-62/89, Rec. I-925, p. 20.

<sup>104</sup> CJCE, 1997, *Commission c/ Belgique*, C-263/96, Rec. I-7453, p. 30.

<sup>105</sup> CJCE, 2007, *Commission c/ Allemagne*, C-456/05, Rec. I-10517, p. 22.

**практика** – напр. „забраната“ за публикуване в официално национално издание на регламентите произтича единствено от практиката на СЕС, но нарушаването ѝ може да ангажира отговорността на държавата<sup>106</sup>.

## V. Активна легитимация

### 7. Право на иск.

Много съществена особеност на производството е изключително ограничения кръг активно легитимирани лица. Напълно лишени от достъп са другите институции на ЕС и частните лица. Право на иск имат само: **Европейската комисия; държава-членка и по изключение друг орган на ЕС**, встъпващ в правомощията на ЕК (напр. ЕЦБ или Съветът на директорите на ЕИБ).

#### A. Започване на производството по инициатива на ЕК

### 8. Контролната функция на ЕК.

УД предоставят на ЕК свобода на преценка дали да започне съдебно производство срещу една ДЧ-нарушителка или не. Тази **преценка не подлежи на съдебен контрол**. ЕК има практика да разменя с държавите-членки „писма за изясняване на обстоятелствата“, преди да бъде започната процедурата за нарушение, т. нар. „информационна фаза“, която няма правна регламентация в Договорите“.

**8.1.** Ако реши да действа, ЕК не трябва да доказва **правен интерес**<sup>107</sup>. СЕО еднозначно определя, че не влиза в предмета на делото да преценява мотивацията на ЕК (виж по-долу т. 21), а само установяването има ли извършено нарушение от една ДЧ или не<sup>108</sup>.

**8.2.** Когато обаче реши да започне съдебно производство, **осъществяването на нейните функции е очертано строго** от страна на Съда на ЕС. Именно ЕК трябва да докаже, че е налице нарушение – тежестта на доказване при нея е особено „засилена“. Тя трябва да оцени националното законодателство, което смята за нарушаващо правото на ЕС, не абстрактно, а в светлината а националната съдебна практика и с оглед прилагането му<sup>109</sup>.

### 9. Сезиране на ЕК.

**9.1.** ЕК може да се задейства **служебно**, може да бъде **сезирана от други институции** или органи на ЕС.

**9.2. Сезиране от частни лица.** Всеки гражданин или свободна група граждани, всяко юридическо лице, може да сезира ЕК за нарушение от ДЧ. Сезирането се прави писмено („писмо или електронно съобщение“). Всеки сигнал в срок до 1 година трябва да доведе до производство или да бъде приключен. ЕК публикува ежегодно доклад относно прилагането на Общностното право, в който, редом с другото, отразява и обобщава и получените сигнали за нарушения. Отделно тя публикува съобщение. След 2003 г. службите на ЕС използват системата SOLVIT за разрешаване на проблеми онлайн.

ЕК **не е длъжна** да се съобрази с получените жалби (сигнали). Съвсем наскоро СЕС потвърди, че ЕК е „свободна и в преценката си срещу коя държава и кога да започне производство“. В същото време едно изрично

<sup>106</sup> CJCE, 1973, *Fratelli Variola*, 34/73, Rec. 981; CJCE, 1977, *Amsterdam Bulb*, 50/76, Rec. 173. Виж също: CJCE, 2004, *Commission c/ France*, C-239/03, Rec. I-9325, p. 22-31.

<sup>107</sup> Безусловна постоянна практика: напр. CJCE, 1995, *Commission c/ Allemagne*, C-422/92, Rec. I-1097; CJCE, 2001, *Commission c/ France*, C-333/99, Rec. I-1025 и мн. други.

<sup>108</sup> CJCE, 2002, *Commission c/ Espagne*, C-191/95, Rec. I-5293.

<sup>109</sup> CJCE, 1994, *Commission c/ Royaume-Uni*, C-382/92, Rec. I-2435.



решение да не започне производство по един сигнал, респ. **изричен отказ** по дадено искане, също така не подлежи на атакуване<sup>110</sup>.

**9.3.** Във всички случаи **решението за започване на производство се взема от колегиума на комисарите** като акт на Комисията.

#### *Б. Започване на производството по инициатива на ДЧ*

Според чл. 344 ДФЕС (стар чл. 292 ДЕО) ДЧ са длъжни да не уреждат споровете помежду си относно тълкуването или прилагането на Договорите по начини, различни от тези, предвидени в самите Договори. Така компетентността на СЕС по решаването на споровете между ДЧ е определена като изключителна и задължителна.

**10. Право на иск на ДЧ.** Чл. 259 ДФЕС изрично предвижда възможност една ДЧ да заведе дело срещу друга ДЧ за нарушаване на интеграционното право. Преценката на активната ДЧ е свободна.

**10.1.** Предвид ролята на ЕК на „пазител на Договорите“ и за да се избегне съдене, респ. създаване на продължително напрежение между държавите-членки, ал. 2 на чл. 259 изрично предвижда **задължение за сезиране на ЕК**. ЕК е свободна да прецени дали е налице нарушение. Ако се задейства, ДЧ не може сама да заведе делото. Тя обаче може да встъпи в заведеното от ЕК дело<sup>111</sup>. Всъщност именно в това е вътрешната логика на производството – делата срещу държави-нарушителки да се водят винаги от ЕК. Възможността една ДЧ сама да сезира съда е предвидена просто като гаранция, че тя няма да зависи единствено от волята на ЕК – и при отказ, може сама да потърси правосъдие.

**10.2.** ДЧ е **длъжна да изчака 3 месеца**. В този срок ЕК трябва да осъществи и двата акта, предвидени в досъдебната фаза – да поиска обяснения от ДЧ-нарушителка („официално уведомително писмо“) и да отправи мотивирано становище с посочване на срок за прекратяване на нарушението.

**10.3. Практическа ограниченост.** На практика винаги, когато получи от една ДЧ сигнал, че друга ДЧ нарушава Правото на ЕС, ЕК започва действия. За 6-те десетилетия на европейската интеграция до сега, има само 6 случая, в които една ДЧ е завеждала дело срещу друга, и в само 3 от тях се е стигнало до осъждане.

## **VI. Пасивна легитимация**

### *А. Производство по чл. 258 ДФЕС*

УД предвиждат възможност за завеждане на дело единствено срещу ДЧ като такава. Под „държава-членка“ следва да се разбира държава по смисъла на международното право, която е страна по Учредителните договори<sup>112</sup>. Всяка държава се представлява пълноправно единствено от своето правителство. Напълно ирелевантно е дали националното правителство е „виновно“ за конкретното нарушение или то е извършено от органи или структури, над които правителството няма никаква власт<sup>113</sup>. Съдът на ЕС обаче разгръща изключително богата практика относно това чии действия (бездействие) могат да ангажират отговорността на държавата.

<sup>110</sup> ТРП, 1998, *ITT Promedia c/ Commission*, T-111/96, Rec. II-2937.

<sup>111</sup> СЈСЕ, 1994, *Commission c/ Belgique*, C-8092, Комисията е подпомагана от Великобритания.

<sup>112</sup> Дефиниция по делото СЈСЕ (Ord.), 21 mars 1997, *Region Wallone c/ Commission*, C-95/97, Rec. 1787, § 6; постоянна практика, виж напр. СЈСЕ, 1984, *Commission c/ Italie*, 169/82, Rec. 1603; СЈСЕ, 1987, *Commission c/ Belgique*, 1/86, Rec. 1; СЈСЕ, 1991, *Commission c/ Allemagne*, C-58/89, Rec. I-4983 и др.

<sup>113</sup> СЈСЕ, 1986, *Commission c/ Belgique*, 239/85, Rec. 3645.

**11. Кой може да е извършил нарушението?** Ангажиращо отговорността на държавата ще е поведението на всеки държавен орган, независимо от неговия ранг, принадлежност към разделените власти, степен на автономност, притежаване или не на юридически персоналитет или дори формалното му битие на субект на частното право, ако действията от името или под контрола на държавата или осъществява държавни функции. „Нарушение на държава-членка може по принцип да се констатира... независимо какъв е държавният орган, чието действие или бездействие е в основата на нарушението, дори да се отнася за конституционно независим орган”<sup>114</sup>.

Така нарушението, за което държавата може да бъде осъдена от съда в Люксембург, може да е извършено от: всеки ДО, дори един „**конституционно независима**” единица; това може да е **националният парламент**<sup>115</sup>; всеки държавен орган, дори да е **самостоятелно юридическо лице**<sup>116</sup>; **орган на местна власт**<sup>117</sup>; дори **съдебна институция (!)**: за неприлагане (недобро прилагане) на правото на ЕС; за отказ от правосъдие или дори за незачитане на практиката на СЕС. В последните няколко години Съдът на ЕС установи разгърнатата практика по един въпрос, който дълго време чакаше своето окончателно решаване – може ли ДЧ да бъде държана отговорна и за незачитането на Правото на ЕС от своите съдебни органи. Най-знаковото производство е за нарушение, изразяващо се в неправилно решение на Върховния съд (на Германия)<sup>118</sup>, а най-впечатляващо – делото срещу Италия<sup>119</sup>. Тази доктрина е потвърдена от СЕО съвсем наскоро – през ноември 2009 г.<sup>120</sup>. Нарушението може да бъде извършено и от **частно юридическо лице**, ако е в тясна връзка с държавата<sup>121</sup>. Съдът на ЕС може да приеме за нарушение на ДЧ и поведение на **физическо лице** – когато действията като държавен функционер<sup>122</sup>. Съвсем наскоро стана ясно: не е приемливо и оправданието, че неизпълнението на задължение на държавата се дължи на противозаконно поведение на нейни служители (напр. митнически)<sup>123</sup>.

*Б. Производството срещу национална банка по чл. 271 ДФЕС*

## **12. Националната банка на ДЧ като ответник.**

Специално е предвидена възможност за прилагане на производството **срещу националните централни банки** по иск на ЕЦБ.

## **VII. Компетентен съд**

**13. Компетентен съд.** Разпоредбите относно функционалното разпределение на компетенциите между отделните съдилища, съставляващи съдебната институция на ЕС (СЕС) определят на Съда изключителна правораздавателна компетентност по производствата срещу ДЧ.

<sup>114</sup> CJCE, 2009, *Commission c/ Espagne*, C-154/08, p. 125.

<sup>115</sup> CJCE, 1970, *Commission c/ Belgique*, 77/69, Rec. 237; CJCE, 1982, *Commission c/ Italie*, 41/82, Rec. 4213; CJCE, 1986, *Commission c/ Italie*, 309/84, Rec. 599.

<sup>116</sup> CJCE, 2000, *Haim*, C-427/97, Rec. I-5123.

<sup>117</sup> CJCE, 1999, *Konle*, C-302/97, Rec. I-3099.

<sup>118</sup> CJCE, 2003, *Köbler*, C-224/01, Rec. I-10239.

<sup>119</sup> CJCE, 2003, *Commission c/ Italie*, 77/69, Rec. 237.

<sup>120</sup> CJCE, 2009, *Commission c/ Espagne*, C-562/07

<sup>121</sup> CJCE, 1982, *Commission c/ Irlande*, 249/81, Rec. 4005.

<sup>122</sup> CJCE, 2007, *AGM-COS MET*, C-470/03, Rec. I-2749, p. 57.

<sup>123</sup> CJCE, 8. 8. 2010, *Commission c/ Italie*, C-334/08, p. 37.

## VIII. Ход на производството

А. Производството по чл. 258 и 260 ДФЕС

### 14. Досъдебна (административна<sup>124</sup>) фаза

14.1. **Обща характеристика.** Досъдебната фаза (ДФ) на производството обслужва едновременно две цели: процесуална и политическа. Цялата уредба на производството води към извода, че завеждането на дело е краен и нежелан изход. Актовете на ЕК в досъдебната фаза нямат задължителен характер, те не пораждат преки правни последици<sup>125</sup>. В същото време „редовността на досъдебната фаза представлява търсена от УД гаранция за защита на правата на държавите-членки, но и за подготовката на евентуалното съдебно производство, което ще има за предмет ясно определения в досъдебната фаза предмет“<sup>126</sup>.

14.2. **Официално уведомително писмо (ОУП).** Първият задължителен етап на ДФ е изпращането от ЕК на официално уведомително писмо. Предназначението му е да определи предмета на спора. Обикновено ОУП се предшества от „нулева“, „информационна фаза“<sup>127</sup>, което не е предвиден изрично.

14.2.1. ОУП съдържа кратко изложение на съмненията (притесненията) на ЕК. Не е необходимо ОУП да съдържа всички елементи или да е толкова пълно, конкретно или мотивирано, колкото следващото го мотивирано становище<sup>128</sup>, изискванията към което са завишени. То е предварителен и в крайна сметка уведомителен (предупредителен) акт. Съвсем наскоро (юли 2009 г.) СЕО отново постанови еднозначно, че за да може една ДЧ да се защити успешно, Комисията трябва „да определи своите обвинения по разбираем и достатъчно прецизен начин“, и едно „твърде лаконично изложение“ няма да е достатъчно<sup>129</sup>.

14.2.2. ОУП е абсолютно задължителна процесуална предпоставка – без него, независимо от по-нататъшните действия, завеждане на дело е невъзможно<sup>130</sup>.

14.2.3. В ОУП ЕК посочва срок, в който ДЧ трябва да „изложи своите съображения“. Тя е свободна при определянето му, но трябва да е „разумен“<sup>131</sup>.

14.2.4. ОУП се изготвя от ресорния комисар и се приема от ЕК (колегиума)<sup>132</sup>. ОУП се връчва на ДЧ чрез постоянното представителство. „Обикновено този първи етап на процедурата за нарушение не е публичен.“

14.3. **Мотивираното становище (МоСт).** Това е акт, предназначен да определи по окончателен начин наличието на нарушение и да даде на ДЧ ясен ориентир относно поведението, което трябва да предприеме, за да прекрати нарушението (основна цел и смисъл на производството<sup>133</sup>) и предотврати завеждането на дело.

14.3.1. Изпращането му е **абсолютна процесуална предпоставка** за допустимост на иска<sup>134</sup>. Изключение (завеждане на дело без МоСт) се допуска единствено по чл. 108, § 2 ДФЕС (за държавни помощи) и чл. 348, § 2 ДФЕС (нарушаване на конкуренцията).

<sup>124</sup> По същество това е едно административно производство. Самият СЕС обаче определя тази фаза като „досъдебна“, което ни задължава да следваме именно тази терминология.

<sup>125</sup> СЈСЕ, 1966, *Lütticke c/ Commission*, 48/65, Rec. 19.

<sup>126</sup> СЈСЕ (Ord.), 1995, *Commission c/ Espagne*, C-266/94, Rec. I-1975, p. 17.

<sup>127</sup> Деница НЕДЕВА, Антоанета РИЗОВА-КАЛАПИШ, *Досъдебната фаза на процедурата за нарушение по чл. 226 и сл. от ДЕО*, Дирекция „Координация по въпросите на ЕС и МФИ“ в администрацията на Министерския съвет, С. 2008, с. 13.

<sup>128</sup> СЈСЕ, 2000, *Commission c/ France*, C-225/98, Rec. I-7445, § 70.

<sup>129</sup> СЈСЕ, 2009, *Commission c/ Pologne*, C-165/08, p. 45-47.

<sup>130</sup> Пост. практика – напр. СЈСЕ, 2000, *Commission c/ Pays-Bas*, C-342/97, Rec. I-6611.

<sup>131</sup> СЈСЕ, 1988, *Commission c/ Belgique*, 293/85, Rec. 305.

<sup>132</sup> Пример за ОУП – виж пак там, Приложение 1, с. 41-44.

<sup>133</sup> Пост. практика: още СЈСЕ, 1973, *Commission c/ Allemagne*, 70/72, Rec. 813, § 10.

<sup>134</sup> Пост. практика: напр. СЈСЕ, 1991, *Commission c/ Luxembourg*, C-152/89, Rec. I-3141, § 9 и др.

14.3.2. Същевременно издаването на МоСт изобщо не означава непременно осъждане на държавата от Съда. Само около 30 % от МоСт довеждат до осъдително решение<sup>135</sup>, съответната ДЧ може да се съобрази с указанията на ЕК и да прекрати нарушението.

14.3.3. МоСт не поражда преки правни последици, той няма правно обвързващо действие, не създава „нови“ задължения – по предназначение то очертава детайлно съдържанието на дължимото поведение и определя (указва, препоръчва) подходящи мерки. Може да се приеме, че МоСт дава ориентировъчни индикации относно евентуалното съдържание на бъдещото съдебно решение. По същество МоСт е „доразвитие“ на ОУП<sup>136</sup>.

14.3.4. Съдържание: задължителни реквизити са детайлно развитие на изложените в ОУП съображения; нарушението се посочва изрично и подробно и се мотивира и анализира детайлно. На практика ЕК трябва да „докаже“ нарушението<sup>137</sup>. Недопустими ще са всички основания на иска, които не са посочени в МоСт<sup>138</sup>. Всяко разширяване на предмета на иска с основания, които не са посочени в МоСт е недопустимо<sup>139</sup>. Нормалното съдържание на МоСт се основава на очертаното накратко в ОУП нарушение, като допълва и уточнява правната аргументация и очертаването на фактическата обстановка<sup>140</sup>. Определя се срок за прекратяване на нарушението. Обичайни незадължителни реквизити: МоСт може<sup>141</sup> (без изобщо да има формално задължение<sup>142</sup>) да съдържа ясни, конкретни и мотивирани указания.

14.3.5. Форма. МоСт се изготвя и изпраща в писмена форма и да бъде придружено от решението на ЕК за приемането му. МоСт представлява „цялостно свързано<sup>143</sup> и подробно<sup>144</sup> изложение“, „достатъчно обосновано“. Едно непълно МоСт или с неясна аргументация може да обоснове ограничена възможност за защита на ДЧ и респ. да доведе до отхвърляне на иска (независимо, че нарушение наистина има)<sup>145</sup>. От 1978 г. насам всички мотивирани становища на ЕК се публикуват в ОВЕС.

## **15. Завеждане на съдебно производство (сезиране на СЕС).**

Общите правила относно исковите производства пред СЕС (виж по-горе Глава 8), разбира се, намират приложение и по отношение на ПУНДЧ. Предвидени са обаче и съществени особености, свързани с особения характер на производството.

**15.1. Предмет на иска.** Производството е декларативно, установително, констативно. От съда не може да се иска нито да „осъди“ държавата-нарушителка, нито да отмени националните актове, които нарушават общностна норма, нито да възложи на държавата определени задължения, нито дори да я осъди да поправи причинените вреди.

<sup>135</sup> Joël RIDEAU, Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes, 5<sup>e</sup> éd., L.G.D.J., Paris 2006, p. 983.

<sup>136</sup> CJCE, 2008, *Commission c/ Irlande*, C-316/06, Rec. I-124, p. 17.

<sup>137</sup> CJCE, 1982, *Commission c/ Pays-Bas*, 96/81, Rec. 1791, p. 6.

<sup>138</sup> CJCE, 2001, *Commission c/ Italie*, C-159/99, Rec. I-4007; CJCE, 1997, *Commission c/ France*, C-159/94, Rec. I-5815, § 106; CJCE, 2009, *Commission c/ Portugal*, C-457/07.

<sup>139</sup> CJCE, 2009, *Commission c/ Pologne*, C-165/08.

<sup>140</sup> Пост. практика: CJCE, 1985, *Commission c/ Italie*, 274/83, Rec. 1077; CJCE, 2003, *Commission c/ Finland*, C-185/00, Rec. I-14189

и др.

<sup>141</sup> CJCE, 1973, *Commission c/ Allemagne*, 70/72, Rec. 813.

<sup>142</sup> CJCE, 1991, *Commission c/ Portugal*, C-247/89, Rec. I-3695.

<sup>143</sup> CJCE, 1961, *Commission c/ Italie*, 7/61, Rec. 635

<sup>144</sup> CJCE, 1985, *Commission c/ Italie*, 274/83, Rec. 1077, p. 21.

<sup>145</sup> CJCE, 2004, *Commission c/ Allemagne*, C-463/01, Rec. I-11705.

15.1.1. Предметът на иска се предопределя изцяло от съдържанието на мотивираното становище. ИМ не може да претендира нарушения, които не са посочени (анализирани) в МоСт (респ. преди това в ОУП) и чието прекратяване не е указано ясно на държавата<sup>146</sup>.

15.1.2. ЕК обаче може да ограничи предмета на иска в сравнение с обхвата на МоСт<sup>147</sup>.

## **15.2. Специфични реквизити на исквата молба (ИМ).**

15.2.1. ЕК не трябва да доказва интерес. И обратно – ЕК остава напълно свободна в преценката си дали да заведе дело.

15.2.2. Искът трябва да се отнася за нарушение, което е предмет на ОУП и МоСт, без това е недопустим<sup>148</sup>.

15.2.3. Твърдените нарушения трябва да са ясно разположени във времевата рамка, определена с МоСт. От една страна евентуалното прекратяване от ДЧ на нарушението след изтичането на срока, определен с МоСт, не прави иска недопустим<sup>149</sup>. И обратно – ако ЕК не може да докаже, че едно нарушение, безспорно в по-ранен период, продължава и след изтичането на определения с МоСт срок, искът ѝ ще бъде отхвърлен като неоснователен<sup>150</sup>.

15.2.4. ИМ трябва да очертава достатъчно конкретно в какво се изразява нарушението. „Неясна” или „противоречива” ИМ прави иска недопустим<sup>151</sup>.

15.2.5. Трябва да е достатъчно ясно, че досъдебната фаза е осъществена – и то по достатъчно добър начин<sup>152</sup>.

**15.3. Срок за завеждане на иска.** Особеното предназначение и полу-политически характер на предвидената в чл. 258-260 процедура не предполага преклузивни срокове. Завеждането на иска не е ограничено от никакъв срок. През 1989 г. обаче СЕО вече определя, че „един прекалено дълъг срок може да намали възможността на съответната ДЧ както да прекрати нарушението, така и да се защити ефективно пред съда”. През 2007 г. тази практика е потвърдена – за да стане ясно, че продължителността на отлагането на завеждането на делото е релевантна само когато ДЧ-ответник може да докаже, че то се е отразило негативно на възможността ѝ за защита<sup>153</sup>.

**15.4. Недопустимост.** Искът за установяване на нарушение е допустим само ако при подаването му нарушението е факт<sup>154</sup>. Ако ДЧ е прекратила нарушението в рамките на срока, определен с МоСт, това прави иска недопустим<sup>155</sup>. Както и за нарушение, чиито правни последици са приключили до изтичането на срока, определен в МоСт<sup>156</sup>. Обратно, искът ще е допустим, ако нарушението е прекратено след изтичането на срока, определен в МоСт – дори да е преди момента на завеждането на иска в съда. По същите причини искът ще е допустим и делото няма да загуби предмет дори ако нарушението бъде прекратено (веднага) след започването на съдебното производство<sup>157</sup>. Нарушението, предмет на бъдещия иск пред съда, трябва да бъде посочено („обсъдено”) в ОУП и детайлно анализирано в МоСт<sup>158</sup>. Недопустими ще са всички основания на иска, които не са посочени в МоСт<sup>159</sup>.

<sup>146</sup> CJCE, 1992, *Commission c/ Allemagne*, C-237/90, Rec. I-5973.

<sup>147</sup> CJCE, 2009, *Commission c/ Portugal*, C-530/07, Rec. I-78.

<sup>148</sup> CJCE, 1970, *Commission c/ Italie*, 31/69, Rec. 25; CJCE, 2001, *Commission c/ Italie*, C-159/99, Rec. I-4007.

<sup>149</sup> CJCE, 1990, *Commission c/ Grèce*, 200/88, Rec. I-4299.

<sup>150</sup> CJCE, 2007, *Commission c/ Grèce*, C-237/05, Rec. I-8203.

<sup>151</sup> CJCE, 2007, *Commission c/ Finlande*, C-195/04, Rec. I-3351.

<sup>152</sup> CJCE, 2001, *Commission c/ France*, 1/00, Rec. I-9989, § 53.

<sup>153</sup> CJCE, 2009, *Commission c/ Espagne*, C-562/07, p. 22.

<sup>154</sup> Постоянна и изобилна практика: напр. CJCE, 2000, *Commission c/ Belgique*, C-384/99, Rec. I-10633; CJCE, 2001, *Commission c/ France*, C-147/00, Rec. I-2387; CJCE, 2002, *Commission c/ Espagne*, C-29/01, Rec. I-2503.

<sup>155</sup> Пост. практика: CJCE, 1990, *Commission c/ Grèce*, C-200/88, Rec. I-4299; CJCE, 2002, *Commission c/ Italie*, C-439/99, Rec. I-305 и др.

<sup>156</sup> CJCE, 2005, *Commission c/ Grèce*, C-394/02, Rec. I-4713.

<sup>157</sup> CJCE, 1993, *Commission c/ Danemark*, C-243/89, Rec. I-3353.

<sup>158</sup> CJCE, 1970, *Commission c/ Italie*, 31/69, Rec. 25 ; CJCE, 2001, *Commission c/ Italie*, C-159/99, Rec. I-4007.

**15.5.** Решение може да се постанови и **неприсъствено** – ако една ДЧ не е участвала в производството срещу нея<sup>160</sup>. И обратно: това, че една ДЧ участва в процеса, сътрудничи на ЕК и съда, признава нарушението и т.н., не може да обоснове отхвърлянето на иска за установяване на нарушение<sup>161</sup>.

**15.6.** Съдът може да постанови **временни мерки**, преди изобщо да стигне до разглеждането на въпроса има ли нарушение<sup>162</sup>.

## **16. Доказателствена тежест.**

**16.1.** Тежестта на доказване разбира се **лежи на ЕК**<sup>163</sup> – тя трябва да докаже както какво представлява поведението на ДЧ, така и защо представлява нарушение<sup>164</sup>. Всяко позоваване на нарушения, които не са посочени в исковата молба на ЕК, е недопустимо<sup>165</sup>. Недопустимо е и посочването на нарушения, които не са изложени в мотивираното становище<sup>166</sup>. Не е достатъчно нито само посочване на общностните разпоредби, които са нарушени, нито едно описателно или схематично описание на нарушението<sup>167</sup>.

**16.2.** **Заинтересованата държава трябва да представи защитни аргументи**<sup>168</sup>. Те трябва убедително и конкретно да оборват твърденията от ЕК факти или техните последици (нарушението)<sup>169</sup> – това се дължи не само поради собствения ѝ интерес да се защити, но според СЕС и заради общото задължение за лоялно сътрудничество (чл. 4, § 3 ДЕС), с което е длъжна да се съобразява в целия ход на производството<sup>170</sup>.

**16.3.** Именно съгласно принципа на добрата воля (или „лоялно сътрудничество” по чл. 4, § 3 ДЕС, стар чл. 10 ДЕО) **всяка ДЧ е длъжна да оказва съдействие на ЕК**. Всяко неоказване на пълно съдействие на ЕК, ако бъде доказано, може да се счете за нарушение на задължението по чл. 10 и да бъде отделно предмет на ПУНДЧ<sup>171</sup>.

**16.4.** **Защитната теза на държавата-нарушителка**. Възможността за защита на ДЧ е в голяма степен ограничена от обективния характер на иска и особения характер на интеграционния правопорядък (виж по-горе).

## **IX. Срокове**

**17. Срокове.** Това е най-либералното по отношение на сроковете производство пред СЕС – за да се даде максимална възможност за извънсъдебно („не-осъдително”) решаване на проблема – първата цел на производството е да се прекрати нарушението, едва втора – да се въздейства срещу повтарянето му от същата, сетне и от други ДЧ. Акцентът на производството е в неговата извънсъдебна фаза.. ЕК е напълно свободна в преценката си кога да заведе делото<sup>172</sup> – дори години след констатирането на нарушението<sup>173</sup>. И обратно – незавеждането на дело срещу една ДЧ,

<sup>159</sup> CJCE, 2001, *Commission c/ Italie*, C-159/99, Rec. I-4007.

<sup>160</sup> CJCE, 1989, *Commission c/ Grèce*, 68/88, Rec. 2965.

<sup>161</sup> CJCE, 2004, *Commission c/ Allemagne*, C-125/03, p. 16.

<sup>162</sup> CJCE (ord.), 1977, *Commission c/ Irlande*, 61/77 R, Rec. 937.

<sup>163</sup> CJCE, 1982, *Commission c/ Pays-Bas*, 96/81, Rec. 1791.

<sup>164</sup> Пост. практика: CJCE, 1991, *Commission c/ Belgique*, C-249/88, Rec. I-1257; CJCE, 2001, *Commission c/ Allemagne*, C-68/99, Rec. I-1865 и др.

<sup>165</sup> CJCE, 2008, *Commission c/ Grèce*, C-305/06, Rec. I-123.

<sup>166</sup> CJCE, 2009, *Commission c/ Portugal*, C-457/07

<sup>167</sup> CJCE, 2001, *Commission c/ Italie*, C-202/99, Rec. I-9319, § 21.

<sup>168</sup> CJCE, 1988, *Commission c/ Grèce*, 272/86, Rec. 4875, § 21.

<sup>169</sup> CJCE, 2005, *Commission c/ Irlande*, C-494/01, Rec. I-3331, p. 46-47; CJCE, 2009, *Commission c/ Italie*, C-249/08, p. 45-46.

<sup>170</sup> CJCE, 2007, *Commission c/ Italie*, C-135/05, Rec. I-3475, p. 32.

<sup>171</sup> CJCE, 2004, *Commission c/ Italie*, C-82/03, Rec. I-6635.

<sup>172</sup> Пост. практика: CJCE, 1968, *Commission c/ Italie*, 7/68, Rec. 423; CJCE, 1984, *Commission c/ Belgique*, 324/82, Rec. 1861 и др.

<sup>173</sup> CJCE, 1995, *Commission c/ Allemagne*, C-422/92, Rec. I-1097;

например след частично или пълно осъществяване на досъдебната фаза, не означава, че няма нарушение. ЕК обаче **не може „да злоупотребява“** със своята свобода на преценка<sup>174</sup>.

## **Х. Решение**

**18. Съдържание на решението на Съда.** Производството е **декларативно**, установително – Съдът не може да „осъди“ държавата-нарушителка, да отмени национални норми, нито да възложи нови или конкретни задължения, нито дори да я осъди да поправи вредите.

**18.1. Съдът има само две възможности** – да констатира нарушението или да отхвърли иска. Всъщност обаче практиката на СЕС дори само от последната година разкрива множество варианти: отхвърляне на иска на ЕК като недопустим; отхвърляне на някои от претенциите на ЕК като недопустими (напр. не са включени в МоСт), а други като неоснователни; отхвърляне на иска на ЕК по същество изцяло (когато е допустим, но неоснователен); отхвърляне на някои от претендираните от ЕК нарушения като недопустими, но осъждане на държавата за други в рамките на иска<sup>175</sup>; отхвърляне на някои от претендираните от ЕК нарушения като неоснователни, но установяване на основателността на други в рамките на иска; уважаване на иска изцяло, т.е. установяване на всички твърдени в него нарушения.

**18.2. Решението за установяване на нарушение е декларативно.** То констатира, че дадено поведение на една ДЧ представлява неизпълнение на нейно задължение, произтичащо от (каквато и да било) общностна правна норма и в по-общ смисъл на УД. То **не предписва определено поведение** на държавата-нарушителка. Съдът **установява нарушението и неговия характер** (съдържание, измерение, евентуално последици) – но не предписва на ДЧ вземането на определени мерки. ДЧ има **свобода на преценка какви мерки да вземе** – това ѝ поведение обаче на общо основание подлежи на контрол от страна на ЕК (респ. другите ДЧ) и може да бъде предмет на ново дело, в случай, че представлява нарушение<sup>176</sup>. Това дело е напълно различно от делото, което ЕК може да заведе, за налагане на санкции за неизпълнение на решението на съда по първото дело (чл. 227).

**18.3. УД не предвиждат срок**, в който една ДЧ, чието поведение е определено като нарушение, трябва да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с него. Съдът също не е компетентен да определя срок за изпълнение на решението му<sup>177</sup>. Преценката може да се направи от ЕК – ако счете, че е минало „твърде много време“, обективно достатъчно за ДЧ, за да направи необходимото, може да започне производство за налагане на санкции (виж по-долу). Самият съд обаче често посочва, че ДЧ трябва да вземе необходимите мерки, за да преустанови нарушението (и евентуално да поправи последиците му), „веднага след постановяването на съдебното решение“ и да приключи във възможно най-кратък срок<sup>178</sup>.

**18.4. Решението за установяване на нарушението има сила на присъдено нещо.** Според чл. 228 държавата, чието поведение е определено за несъвместимо с правото на ЕС, е длъжна да се съобрази с решението. Тъй като то има сила на присъдено нещо, ДЧ е длъжна да вземе „всички мерки“, за да го изпълни<sup>179</sup>. Решението е задължително за държавата, за която се отнася. ЕК, не се интересуват кой в държавата трябва да вземе необходимите

<sup>174</sup> CJCE, 2004, *Commission c/ France*, C-177/03, Rec. I-11671.

<sup>175</sup> CJCE, 2009, *Commission c/ Pologne*, C-165/08.

<sup>176</sup> Съдебна практика в това отношение няма – през 1996 г. генералният адвокат Фенели излага заключения в подобен смисъл, но Съдът не взима отношение по тях – CJCE, 1996, *Commission c/ France*, C-334/94, Rec. I-3007.)

<sup>177</sup> CJCE, 1996, *Commission c/ Luxembourg*, C-473/93, Rec. I-3207, § 52.

<sup>178</sup> CJCE, 1988, *Commission c/ France*, 169/87, Rec. 4093.

<sup>179</sup> CJCE, 1993, *Commission c/ Italie*, C-101/91, Rec. I-191 и др.

мерки. Всъщност, СЕС предпазливо развива разбирането, че отговорността по изпълняването на решението му за установяване на нарушение тежи върху всички в „осъдената“ държава. През 1982 г. СЕО приема, че националните съдилища на общо основание са длъжни да „осигурят зачитане на решението на СЕО (за установяване на нарушение – б. м.) и извлекат изводите от него”<sup>180</sup>

**18.5.** Решението на Съда **няма действие erga omnes**. Единствено на държавата, чието поведение е определено като нарушение, тежи задължението (по чл. 260, ал. 1) да се съобрази с него, като вземе всички необходими мерки. От друга страна обаче то трябва да се счита като тълкувателен източник на правото на ЕС. Всеки национален съд – не само в „осъдената“, но и във всяка друга ДЧ (!) – може да се позове на решение на СЕС, постановено по ПУНДЧ (дори относно друга ДЧ), за да отмени или обоснове неприлагането на вътрешен правен акт, за който намира в решението на СЕС основание да оредели като несъвместим с правото на ЕС. По същия начин всеки държавен орган във всяка ДЧ трябва да се счита овластен, ако не и длъжен, да отмени или остави неприложена национална норма, за която по аналогия от такова решение на СЕС може да смята, че следва да не се прилага, защото обратното би представлявало нарушение, като онова, което СЕС е установил във въпросното свое решение (макар отнасящо се до друга ДЧ!).

Решението обаче, макар да „осъжда“ държавата, изобщо не разглежда въпроса за **отговорността за вреди**. Самото решение обаче не е годно да предостави никакви **субективни права на частните лица**. Те обаче могат основателно да се позоват на него, за да искат от национален съд удовлетворяване на субективни права, произтичащи от общностна норма, чието незачитане СЕС е установил<sup>181</sup>.

## ***XI. Особенности?***

### **19. Възможност за налагане на санкции**

**19.1.** **Предназначението на санкциите** е двойно: да принуди държавата да прекрати нарушението, което продължава и след прогласяването му от СЕС и да въздейства възпиращо срещу повтаряне на подобно нарушение било от същата ДЧ, било от всяка друга. То обаче по никакъв начин не цели и не обслужва обезщетяването на евентуални вреди. „Санционният елемент не е приоритет на производството. Статистиката сочи, че 98 % от случаите намират разрешение преди сезирането на Съда.

**19.2.** На 5 юни 1996 г. ЕК публикува съобщение<sup>182</sup>, в което разгръща **принципите**, от които смята да се води при осъществяването на тази процедура. ЕК има избор между глоба и периодична имуществена санкция (ПС), но обикновено предпочита второто като по-ефективен инструмент. ЕК обаче системно предлага, а СЕС налага едновременно и двете санкции – ако не като нарушение, това във всички случаи може да бъде определено поне като „редактиране” на УД.

**19.2.1.** Размерът на санкцията според ЕК трябва да се определя по три критерия: тежест на нарушението, продължителност и необходимост чрез санкция да се постигне предотвратяване на последващо подобно поведение (в други случаи, своего рода „генерална превенция”).

На 8 февруари 1997 г. ЕК приема методика за изчисляване на ПС<sup>183</sup>, а на 13 декември 2005 г. ЕК издава ново съобщение<sup>184</sup>, което отменя предходните две и уточнява методиката на изчисляване и заявява намерението си

<sup>180</sup> CJCE, 1982, *Waterkeyn*, AJ 314/81 et 38/82, Rec.4337.

<sup>181</sup> CJCE, 1982, *Wtarkeyn*, AJ 314-316/81 et 83/82, Rec. 4337, § 43.

<sup>182</sup> Communication 96/C 242/07, JOCE, № C-242 от 21 август 1996 г.

<sup>183</sup> Communication 97/C 63/02, JOCE, № C-63 от 28 февруари 1997 г.



постоянно да предлага налагането и на двете санкции, когато е налице продължаващо нарушение, считано от 1 януари 2007 г.

**19.3. Особености на двата вида санкции.** Периодичната санкция се изчислява на дневна основа. По делото срещу Испания обаче надделява аргументът, че качеството на басейновите води може да се установи веднъж годишно, поради което и периодичната санкция трябва да се изчислява на всяка година неизпълнение<sup>185</sup>. Еднократна глоба се определя в минимален размер, който да е реален, а не е символичен, но в същото време да стимулира държавите да изпълняват задълженията си. Волята на ЕК да предлага едновременно и двата вида санкции днес е официална практика на ЕК, подкрепяна от СЕС.

**19.4. Изчисляване на санкцията.** Може без преувеличение да се приеме, че практиката на СЕС е сравнително бедна и не особено последователна, нито ясна. В своите предложения до Съда, ЕК се води от критериите, които сама е определила – базов измерител от 600 евро на ден, увеличена с коефициент според тежестта на нарушението, продължителността му и финансовите показатели на държавата-нарушителка („способността за плащане“). Еднократната глоба се изчислява също на основата на дневна ставка от 200 евро, увеличена с аналогичен коефициент.

**20. Ход на производството.** Право да поиска налагане на санкции от Съда на ЕС има единствено ЕК. ЛД (чл. 260, § 3 ДФЕС) предвиди възможност в ограничени случаи (несъобщаване на мерките по транспониране на директива) ЕК да предлага налагане на санкции още в първото производство. Предвид нейната новост и особено положение тази особеност ще бъде разгледана по-долу (т. 27). ЕК изпраща ОУП, което посочва, че „тази ДЧ не е предприела необходимите мерки за изпълнение на решение на СЕС“ (като се мотивира) и иска от тази ДЧ „да изложи своите съображения“, като, разбира се определи срок за това. Ако държавата не се съобрази ЛД предвиди възможност за предлагане на санкции без МоСт.

**21. Решение на Съда.** Съдът може да отхвърли искането на ЕК като недопустимо или неоснователно. Ако обаче искът е основателен, решението на Съда съдържа два елемента: установява, че определеното в неговото предходно решение нарушение продължава, и налага санкции. Това вече е ново задължение – конкретно и дължимо. Решението на Съда може да се определи като „осъдително“ и се ползва с изпълнителна сила, съгласно чл. 280 ДФЕС.

**22.** Все още не е предвиден механизъм за **принудително изпълнение** на наложената санкция. За изпълнението на санкционното решение на СЕС отговаря ЕК – тя трябва да намери механизъм, за да „принуди“ осъдената ДЧ да заплати наложената ѝ санкция.

**23. Нововъведението от Лисабонския договор относно възможността санкции да се налагат веднага.** Лисабонският договор направи „важни нововъведения по посока повишаване на ефективността на системата за съдебен контрол в правния ред на ЕС“<sup>186</sup>. Второто от тях е в новия § 3 на чл. 260 ДФЕС, който предвиди нова възможност за ЕК, когато счита, че една ДЧ не е изпълнила **задължението за съобщаване на ЕК на мерките за**

<sup>184</sup> Communication SEC/2005/1658

<sup>185</sup> СЈСЕ, 2003, *Commission c/ Espagne*, C-278/01, Rec. I-14141.

<sup>186</sup> Христо ХРИСТЕВ, *Договорът от Лисабон – основни промени в първичното право на ЕС* – в: Атанас СЕМОВ, Христо ХРИСТЕВ (съст.), *Договорът от Лисабон. Консолидирани текстове и коментари*, УИ „Св. Кл. Охридски“, С. 2009, с. 202.

**транспониране на директива**, приета по основната законодателна процедура, заедно с иска за установяване на нарушението, да определи размера на санкцията, която да бъде наложена на държавата веднага, щом нарушението бъде установено.

**23.1.** Тази процесуална възможност е предвидена **единствено** за нарушение, изразяващо се в несъобщаване (в срок) на национални мерки по транспониране на съюзна директива. Става дума за принципно разграничаване на двата вида нарушения във връзка с транспонирането на директивите.

**23.2.** **Ключовата новост** е във възможността **санкции** да се искат **още с основния иск**. Тази възможност очевидно придава засилена тежест на нарушението „несъобщаване на меки по транспониране на директива“. Разбира се, логиката е друга – самото несъобщаване не следва да се счита за някакво особено тежко нарушение, въпросът е, че всъщност зад „несъобщаването“ се крие нетранспониране. В случай именно на такова нарушение, ОУП по изключение „се взема по реда на т. нар. „хабилитационна процедура““, при която един от комисарите има право да подпише ОУП от името на ЕК. ЕК не налага санкциите, нито ги „определя“. Разпоредбата на § 3 позволява на ЕК да ги предложи. Ако Съдът обаче реши да наложи санкция, то той може да наложи **само тази санкция, която ЕК е предложила** – арг. от ал. 2, § 3 на чл. 260 ДФЕС: „ако Съдът на ЕС установи, че има неизпълнение на горепосоченото задължение, той може да наложи на тази ДЧ да заплати *фиксираната* парична сума или принудителна парична санкция.“

*Б. Изключения от режима по чл. 258 ДФЕС*

#### **24. Изключения от общия режим по чл. 258 ДФЕС.**

**24.1.** **Изключението по чл. 108 ДФЕС** е за изключително чувствителната материя на държавните помощи, където е предвидена опростена процедура за сезиране на СЕС.

**24.2.** **Изключението по чл. 114 ДФЕС** – разпоредбите за сближаването на законодателствата на ДЧ относно изграждането и функционирането на общия пазар предвиждат възможност по изключение една ДЧ, водена от „важни изисквания“, свързани с обществения морал, обществения ред или обществената сигурност, защитата на живота и здравето на хората и животните и т.н. или с опазването на околната или работната среда, да запази действащи несъвместими национални норми, като уведоми ЕК и ясно и пълно изложи причините. Ако ЕК отхвърли искането, евентуалното неизпълнение на това ѝ решение от страна на ДЧ ще е основание за започване на производство за установяване на нарушението, без провеждане на досъдебната фаза по чл. 258. Всяка друга ДЧ също може директно да се обърне към СЕС.

**24.3.** **Изключението по чл. 346-348 ДФЕС.** В особено специфичната материя на националната сигурност на ДЧ е дадена възможност (чл. 346 ДФЕС) по изключение да се отклоняват от режима на вътрешния пазар. И ако ЕК или една ДЧ счита, че друга ДЧ „злоупотребява“ с тези извънредни права, може директно да сезира СЕС, без да са задължително изискуеми действията в досъдебната фаза, предвидени в чл. 258-259 ДФЕС. Съществена особеност е, че по такова дело СЕС ще се произнесе в закрито заседание.

**24.4.** **Изключение при прекомерен дефицит (чл. 126 ДФЕС).** Чл. 126 ДФЕС определя критерии за контролиране на ДЧ от страна на ЕК. Тя обаче не може по никакъв начин да сезира СЕС – § 10 изрично изключва приложението на чл. 258 и 259 ДФЕС. ЕК може да изготвя доклад или становище с констатации, което се изпраща на Съвета. Най-съществената особеност е предвидената в чл. 126 възможност Съветът да „налага глоби в подходящ размер“.

**24.5. Изключение за ЕЦБ (чл. 271, б. „г“ ДФЕС) и за ЕИБ (чл. 271, б. „а“ ДФЕС).** Ако разгледаните до тук изключения от общия режим по чл. 258 се отнасяха до възможност производството да започне (по иск на ЕК или ДЧ) без да е задължителна административна фаза, то тези две изключения се отнасят до възможността различен субект да получи активна легитимация – Европейската централна банка (ЕЦБ) или Европейската инвестиционна банка (ЕИБ).

### **Дял III.**

## **Осъществяване на тълкувателната компетентност на СЕС**

### **Глава 10.**

#### **Производство за преюдициални заключения**

Производството за преюдициални заключения (ППЗ) е една от най-оригиналните и специфични материи в цялото право на ЕС, без пряк аналог в познатите ни правни системи от древността до днес. То отразява съществените специфики на самия интеграционен правопорядък и има особености, които позволяват определянето му като един от най-своеобразните елементи на общностната правна конструкция. Същевременно това производство има изключително голямо теоретическо и практическо значение. От една страна именно то позволява на общностния съдия в Люксембург в продължение на близо шест десетилетия да се утвърди като незаобиколим фактор в тълкуването и прилагането на Общностното право и незаменим негов „съавтор“. Тълкувателните решения на СЕО, постановени при упражняването на неговата тълкувателна компетентност в рамките на това производство, поради своето принципно съдържание и задължителен характер се превръщат в основа на цялата доктрина за интеграционното право – независимо дали са възприети без възражения и по еднакъв начин от органите за конституционен контрол в различните ДЧ. От друга страна това производство е на разположение винаги, когато пред националния съдия, прилагащ интеграционното право, възникне въпрос относно валидността или тълкуването на интеграционна норма, която следва да приложи, за да реши висящо пред него дело. Това придава на тълкувателното производство една относително ежедневна практическа приложимост, която определя и неподценнимата му важност за всички национални юристи.

Може да се приеме, че производството за преюдициални заключения е един от въпросите с най-голяма научна провокативност и практическа значимост в правото на ЕС, чието познаване е въпрос не само и не просто на обща юридическа култура или добра професионална подготовка, а базова предпоставка за успешното – и правилно... – прилагане на Общностно право в една държава-членка. Поради това изучаването на този въпрос изисква познаване на особеностите на това производство (I), специфичните предпоставки и изисквания за неговото водене (II), неговия ход (III) и последиците от произнасянето на общностния съд (IV).

Тук ще разгледам само производството пред Съда, тъй като предвидената възможност ОС да се произнася по такива дела все още не е превърната в реалност.

#### ***I. Уникалност, особености и уредба на производството.***

##### **1. Уникален характер.**

Правната система на европейската интеграция е единна за всички ДЧ и основната предпоставка за нейната стабилност и добро функциониране е точното и еднаквото тълкуване и прилагане на огромното множество общностни

правни норми във всички ДЧ и от всички техни правоприлагащи и правораздавателни органи. Така необходимостта от **еднакво прилагане на еднаквите общностни правни норми от всички национални съдилища** се превръща в основно изискване на европейската интеграция. Необходимостта от **еднообразно прилагане** на Общностното право е подчертавана многократно от СЕО – още от 1965 г. той се смята длъжен "...да осигури еднообразното прилагане на Общностното право във всички държави-членки..."<sup>187</sup>. Тази фундаментална необходимост довежда до производството за преюдициални заключения. То няма аналог нито в Международното право, нито в националните правопорядъци. Неговата специфична природа нееднократно е подчертавана от самия Съд на ЕС<sup>188</sup>.

## 2. Особености.

ППЗ се отличава принципно от типичното съдебно производство – самият СЕО многократно и още от самото начало определя: "...авторите на чл. 177 (днес 267 ДФЕС) възнамерявали да уредят едно *непосредствено сътрудничество между Съда и националните юрисдикции*..."<sup>189</sup>. ППЗ изпълнява **две основни задачи** – очертани от самия СЕС в неговата изобилна практика.

**2.1.** Основното му предназначение е **да осигури помощ** на националния съдия, когато е изпаднал в обективно затруднение при прилагането на интеграционното право. Поради това то е възможно само по повод действително производство пред национален правораздавателен орган за решаване на спор, по който се прилага (или е необходимо съобразяването на) общностна правна норма. Това е акцесорно производство, смисълът на което е **да осигури на националния съдия правилен отговор на въпрос, на който той не може (тълкуване) или няма право (преценка за валидност) сам да даде отговор**. В същото време тази помощ е *доктринална* – по принципни въпроси, с отговори, валидни за всички, и *прецедентна* – по въпроси, на които досегашната практика не предлага отговор. Това не е – нито по предназначение, нито по резултат – помощ въобще относно прилагането на Общностното право, още по-малко помощ, която да компенсира некомпетентността (в смисъл на неподготвеност) на съответния съдия...

**2.2.** Второто, може да се каже резултативно предназначение на производството е **да гарантира еднаквото и правилно прилагане на правото на ЕС във всички ДЧ**. Тълкувателната компетентност на СЕО е негова „самостоятелна и монополна функция“<sup>190</sup>. Давайки отговор на въпрос, непоставян до сега от нито една национална юрисдикция, съюзният съд прави тълкуване или преценка за валидност на съюзна норма, която се прилага във всички ДЧ. Така освен ролята на практиката на Съда на ЕС като субсидиарен източник на Правото на ЕС, тълкувателните становища имат и практическата значимост на инструмент за утвърждаване на общностната законност чрез способстването за еднообразното и правилно прилагане на общностните норми във всички ДЧ.

**2.3.** ППЗ е производство, което се осъществява **само между съдебни органи** за нуждите на своите правосъдни функции по конкретно дело, но с последици за цялото съюзно правораздаване занапред.

**2.4.** Поради това ППЗ е специфично производство и от гледна точка на **участниците**. Те нямат нито самостоятелна процесуалната роля, нито интересите на страни в съдебно производство. Когато внасят свои *становища*, ДЧ и основните общностни институции допринасят за изясняване на волята на законодателя и за

<sup>187</sup> СЈСЕ, 1 déc. 1965, *Firma Schwarze*, 16/65, Rec. 1081 – на бълг. език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 74.

<sup>188</sup> "...*Особените рамки* на механизма за съдебно сътрудничество, предвиден в чл. 177 (днес чл. 267 ДФЕС)..." – пак там.

<sup>189</sup> СЈСЕ, 1965, *Hessische Knappschaft c/ Maison Singer et fils*, 44/65, Rec. 1191; на бълг. език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 77.

<sup>190</sup> Жан БУЛЮИ, Роже-Мишел ШЕВАЛИЕ, *коментар по решението по дело СЈСЕ*, 6 oct. 1982, *Sté C.I.L.F.I.T.*, 283/81, Rec. 3415 – виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 60.

утвърждаване на общностната законност, но не за изразяване и защита на определен интерес, още по-малко за „диренето на обективната истина“...

Доколкото не може да говорим за страни, по-приемливо е да бъдат очертани три основни и един допълнителен кръг *участници* в това производство. Първи основен участник (и единствен годен инициатор) е националната юрисдикция, пред която виси спор по същество. Основни участници, които са най-пряко заинтересовани от разрешаването на възникналия въпрос и решаване на спора по същество, са и страните по висящото пред националния съд дело (те са същинските адресати на искания отговор). Трети основен участник, който разрешава възникналите въпроси, е съюзният съд. Задължително е само да бъдат поканени да изложат становище ДЧ и някои органи на ЕС, но те могат и да не се включат и затова са потенциални *допълнителни* участници. Водещата роля в цялото производство „принадлежи на отправящия запитването съдия по силата на неговото положение на съдия по правото на ЕС“.

**2.5.** Специфичният предмет на производството предполага то да **не решава спор**. Задачата на общностния съд е да помогне с обективно принципно за решаването на спора. Поради това за ППЗ изобщо не са присъщи характерните за едно правораздавателно съдебно производство принципи на състезателно начало, равнопоставеност на страните и т.н.

**2.6.** Макар ППЗ да няма страни, чл. 23 от Устава на СЕС задължава съдебния секретар на Съда да **уведоми** за него съответните страни по висящото пред националния съд дело, всички държави-членки и институциите на ЕС. Те имат на разположение 2 м. да представят **писмени становища**.

**2.7.** Поради отсъствието на спор и респективно на състезателно начало, в рамките на ППЗ не могат да бъдат извършвани нито съдебно дирене, нито събиране на доказателства, нито редица други процесуални действия, които изискват личното участие на страни или на трети лица. ППЗ протича **писмено и в една единствена съдебна фаза**, макар да са възможни няколко цикъла на размяна на кореспонденция.

**2.8. Особеното значение на ППЗ** произтича от последиците му, надхвърлящи пряката полза за питащата юрисдикция: отговорът снабдява всички правораздавателни органи във всички ДЧ, а всъщност и всички правоприлагащи органи в ДЧ и в Общността, с общовалидно и обвързващо тълкуване на съответната норма. Отговорът на въпрос за преценка на валидността на акт или норма на съюзното право осигурява един резервен и неограничен във времето *инструмент за гарантиране на съюзната законност* и преодоляване на саниращия ефект на краткия преклузивен срок за атакуване на общностен акт.

### **3. Правната уредба е разпръсната в различни източници.**

**3.1. Учредителните договори.** Макар да представляват „конституционна харта на една правова общност“<sup>191</sup>, те съдържат и разпоредби, не характерни за един конституционен текст – като основните правила не само относно компетентността и организацията на съюзните съдилища, но и относно хода на отделните производства пред тях. **Уставът на СЕС** доразвива уредбата, също да я изчерпва.

**3.2. Редица производни правни източници относно Съда** съдържат отделни разпоредби, приложими по отношение на упражняването на тълкувателната компетентност: Процесуалният правилник на Съда, Допълнителният правилник към ППС, Инструкциите за съдебния секретар на Съда и др.

---

<sup>191</sup> CJCE, 1991, *Avic 1/91*, Rec. 602.

## II. Предмет на производството

### 4. Предмет на производството.

От съда се иска да произнесе тълкувателно становище – относно валидността на една общностна норма или относно нейното съдържание (действие). Уредбата по чл. 267 ДФЕС изрично ограничава обхвата на преюдициалните запитвания само до два основни проблема: валидност и тълкуване на интеграционните норми.

**4.1. Преценка за валидност.** Член 267 ДФЕС определя, че на преценка за валидност подлежат „актовете на институциите, органите, служителите или агенциите на Съюза”, но от практиката на СЕС е видно, че той приема, че в обхвата на преценката му влизат всички съюзни източници, с изключение на първичните (приравнени на „Договора”).

**4.2. Тълкуване.** Според чл. 267 ДФЕС СЕС тълкува:

**4.2.1. „Този договор”** (ал. 1, б. „а”): това обаче включва всички УД (днес ДЕС, ДФЕС и ДЕОАЕ и актовете, неделими от тях;

**4.2.2. „Актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза”** (ал. 1, б. „б”): тук попадат всички останали източници на правото на ЕС в най-широк смисъл (разгледани по-горе)<sup>192</sup>. Въпросът дали нормата, чието тълкуване се иска, има директен ефект или не, е напълно ирелевантен<sup>193</sup>. СЕС тълкува международните договори на ЕС с трети страни<sup>194</sup> и дори актовете на организациите, създадени с такива договори<sup>195</sup>. На тълкуване подлежат и основните правни принципи<sup>196</sup>, още повече предвид факта, че самите те са изведени и обявени за действащо общностно право именно и само в рамките на практиката на общностния съд. На тълкуване подлежи и юриспруденцията на СЕС, която е важен източник на правото на ЕС – както по тълкувателно производство<sup>197</sup>, така и по всяко друго<sup>198</sup>.

## III. Кой може и кой трябва да иска преюдициално заключение

Това е един от най-деликатните въпроси в тълкувателното производство, предмет на спорове и изобилна съдебна практика. От литературата е известно, че първоначално е имало идея всички национални съдилища да бъдат задължени да отправят запитване винаги, когато се прилага интеграционно право... В крайна сметка въпросът е уреден в днешния чл. 267 ДФЕС. Впрочем, неадекватна уредба му дава и чл. 629, ал. 2-5 на измененият български ГПК, без никаква необходимост, защото това е общостен въпрос, уреден изцяло от Общностното право – и националната уредба няма ефективно правно действие, доколкото националните юрисдикции са длъжни да прилагат не нея, а само общностната уредба. Нещо повече – редакцията на някои от разпоредбите показва дълбоко непознаване на материята и е препоръчително за националния юрист просто да ги счита за несъществуващи (виж по-долу)...

### 5. Право да се отправи запитване.

<sup>192</sup> Напр. относно една резолюция на Съвета виж **CJCE**, 1973, *Schlüter*, 9/73, Rec. 1135, относно актове без правнозадължителен характер виж напр. **CJCE**, 1976, *Frecassetti*, 113/75, Rec. 983.

<sup>193</sup> **CJCE**, 1975, *Mazzalai*, 111/75, Rec. 657.

<sup>194</sup> Още от делото *Haegeman II* – **CJCE**, 1974, *Haegeman c/État belge*, 181/73, Rec. 449.

<sup>195</sup> **CJCE**, 1990, *S.Z. Sevince*, C-192/89, Rec. 3461.

<sup>196</sup> **CJCE (Ord.)**, 1998, *Nour*, C-361/97, Rec. I-3101.

<sup>197</sup> **CJCE**, 1992, *B et Q*, C-169/91, Rec. I-6635.

<sup>198</sup> Напр. по производство за установяване на нарушение на ДЧ: **CJCE**, 1982, *Waterkeyn*, AJ 314-316/81 & 83/82, Rec. 4337.

То е предоставено на „юрисдикциите на държавите-членки“<sup>199</sup>. Българският ГПК на практика не разглежда въпроса кой може да отправи запитване – чл. 629, ал. 1 само констатира, че запитване се отправя от съда, пред който виси дело... За сметка на това ал. 5 неправилно ограничава правото а запитване в материята на пространството на свобода, сигурност и правосъдие само за последната инстанция по делото – тази разпоредба просто трябва да се счита невалидна като несъвместима с ДФЕС. ДФЕС обаче също не дава никаква дефиниция на понятието, но очевидно няма пред вид само съдилищата<sup>200</sup>. Нещо повече, СЕС нерядко използват събирателното понятие „национален съдия“, в което е склонен по различни поводи да влага различно институционно съдържание<sup>201</sup>. В същото време общностният съд е воден от ясното съзнание, че „юрисдикция на ДЧ“ трябва да се разглежда и прилага като общностно понятие<sup>202</sup>, а не като вътрешноправно и неговите елементи трябва да бъдат изведени на общностно равнище. Затова е установил в практиката си<sup>203</sup> **система от кумулативни критерии**, сред които относително обособени и устойчиви са **7 критерия**<sup>204</sup>:

**5.1. Отправлящият запитването орган трябва да е национален орган**<sup>205</sup>. Важни са само статутът и функциите, не наименованието му<sup>206</sup>.

**5.2. Да е създаден по силата на правна норма** – закон или подзаконов правен акт с общо действие.

**5.3. Да е постоянно действащ** – юрисдикции ад хок не се приемат за годни да инициират ППЗ<sup>207</sup>.

**5.4. Да е независим**<sup>208</sup>, особено от този, чийто акт е предмет на спора<sup>209</sup> – именно на това изискване най-често не отговарят някои национални органи с административен характер (напр. митническите).

**5.5. Решенията му да имат задължителен характер**<sup>210</sup>.

**5.6. Да има правораздавателни функции**<sup>211</sup> – да решава правен спор между правни субекти по силата на общовалидна правна норма и по задължителен за страните начин<sup>212</sup>.

**5.7. Да прилага състезателно производство** – СЕС е склонен да отстъпи от категоричността на това изискване, напр. по отношение на обезпечително производство<sup>213</sup> и производството по налагане на временни мерки<sup>214</sup>.

**5.8. Въпреки относителната изчерпателност, остават открити въпроси**, на които СЕС се оказва принуден да дава конкретни отговори през годините. Дори съдилищата могат да отправят запитвани, когато не действат като правораздавателен орган (напр. по административни въпроси на съда)<sup>215</sup>. Въпросът за конституционните съдилища

---

<sup>199</sup> Този въпрос е много добре изяснен в: **Станислав КОСТОВ**, *Понятието „юрисдикция на държава-член“ в производството по чл. 234 ДЕО*, сп. Търговско право, кн. 5/2006, с. 561-591 и **Александър КОРНЕЗОВ**, *Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности*, Сиби, С. 2008.

<sup>200</sup> Ст. Костов отбелязва и съществените различия между различните езикови версии на УД – „юрисдикционен орган на ДЧ“ (un organo jurisdiccional national – на испански), съд на ДЧ (a court or a tribunal of a Member State – английски език) и др. – **Станислав КОСТОВ**, *Понятието „юрисдикция на държава-член“ в производството по чл. 234 ДЕО*, сп. Търговско право, кн. 5/2006, с. 563

<sup>201</sup> „...Следователно правото да определя въпросите, които да бъдат повдигнати пред Съда, принадлежи единствено на националния съдия...” – **CJCE**, 1965, *Hessische Knappschaft c/ Maison Singer et fils*, 44/65, Rec. 1191.

<sup>202</sup> Това е посочено изрично и в т. 9 на Информационната бележка на Съда относно ППЗ: „Качеството „юрисдикция“ се тълкува от Съда като самостоятелно понятие на правото на Съюза.”

<sup>203</sup> Основно в програмното решение по делото **CJCE**, 1966, *Vve Vaasen-Göbbels c/ Direction du Beambtenfonds voor het Mijnbedrijff*, 61/65, Rec. 377, на бълг. език *55 най-важни решения...*, с. 80.

<sup>204</sup> Може да се приеме, че те са обобщени относително ясно в решението по делото **CJCE**, 2006, *Syfait*, C-53/03, Rec. I-4609, § 29.

<sup>205</sup> **CJCE**, 1990, *Kafer et Procacci*, AJ C-100-101/89, Rec. I-4647.

<sup>206</sup> **CJCE**, 1991, *C.S. Barr*, C-355/89, Rec. I-3479.

<sup>207</sup> **CJCE (Ord.)**, 2001, *HSB-Wohnbau*, C-86/00, Rec. I-5353.

<sup>208</sup> **CJCE (Ord.)**, 2008, *Pilato*, C-109/07, Rec. I-3503, p. 22-25, 28, 30-31; **CJCE**, 1987, *Pretore di Salo*, 14/86, Rec. 2545.

<sup>209</sup> **CJCE**, 1993, *Corbiau*, C-24/92, Rec. I, p.1277.

<sup>210</sup> **CJCE**, 1989, *Danfoss*, 109/88, Rec. 3199.

<sup>211</sup> **CJCE (Ord.)**, 2002, *Holto*, C-447/00, Rec. I-735.

<sup>212</sup> **CJCE (Ord.)** 2003, *CAFOM et Samsung Electronics*, C-161/03, p. 14-15.

<sup>213</sup> **CJCE**, 1971, *Politi*, 43/71, Rec. 1039; **CJCE**, 1988, *Fratelli*, C-111/94, Rec.I-3361.

<sup>214</sup> **CJCE**, 1969, *Stauder*, 29/69, Rec. 419; **CJCE**, 1990, *Factortame et a.*, C-213/89, Rec. I-2433 и мн. други.

<sup>215</sup> **CJCE**, 1995, *Job Centre*, C-111/94, Rec. I-3361.

остава крещящо неизяснен в практиката на СЕС<sup>216</sup>. СЕО е приемал да отговаря на тълкувателни запитвания на национални конституционни юрисдикции – от Белгия<sup>217</sup>, Литва<sup>218</sup> и др<sup>219</sup>. За мен не съществуват обективни пречки българският КС дори да се счита за „длъжен“ да отправя запитвания винаги, когато възникне съмнение. Най-често проблем възниква около арбитража и практиката на СЕС е противоречива. Особените юрисдикции са допуснати предпазливо<sup>220</sup>, за мен не следва да се считат за годни да отправят ПЗ митническите и данъчните органи, ораните за национален бюджетен контрол (Сметната палата), Общественият защитник (Омбудсман), юрисдикционният орган на Висшия адвокатски съвет<sup>221</sup>. И обратно – смятам, че Комисията за защита на конкуренцията и Комисията за защита от дискриминация следва да се считат за юрисдикции по смисъла на чл. 263 ДФЕС<sup>222</sup>.

## 6. Задължителност на запитването.

6.1. Според изричната разпоредба на чл. 267, ал. 2 ДФЕС националната юрисдикция „може<sup>223</sup> да поиска“ преюдициално произнасяне на СЕС, което означава, че тя е **свободна в преценката си** дали да отправи запитване, в зависимост от това „дали решение на общностната юрисдикция е необходимо, за постановяване на нейното решение“. „Юрисдикциите, чиито решения не подлежат на обжалване по вътрешноправен ред, **по принцип са длъжни** да сезират Съда с такова запитване, освен ако вече съществува съдебна практика в тази област (и евентуалното наличие на нови обстоятелства повдига реални съмнения дали тази съдебна практика може да се приложи) или правилното тълкуване на разглежданата правна норма е очевидно“<sup>224</sup>.

Впрочем, недомислената редакция на чл. 628 ГПК<sup>225</sup> създава впечатлението, че запитването е задължително винаги, когато „тълкуването и валидността на е от значение за правилното решаване на делото“. Освен излишен и неумел опит за възпроизвеждане на разпоредбата на чл. 267, ал. 1 ДФЕС, тази разпоредба създава внушението за неизбежност на запитването, което е напълно неправилно – запитване се прави само когато има основателни съмнения. Грешното разбиране на българския законодател проличава съвсем ясно от ал. 2 и 3 на чл. 629 ГПК: „съдът, чието решение подлежи на обжалване, може да не уважи искането“, респ. „съдът, чието решение не подлежи на обжалване, винаги отправя запитване за тълкуване, освен когато отговорът на въпроса произтича ясно и недвусмислено от предишно решение на Съда на Европейските общности или значението и смисълът на разпоредбата или акта са толкова ясни, че не будят никакво съмнение“. Логиката е съвсем друга: от значение е не дали има „искане“ или не, а дали има основателно съмнение или не!

Най-съществен проблем поставя абсурдната разпоредба на ал. 4 на чл. 629 ГПК: „съдът винаги отправя запитване, когато се постави въпрос за валидността на акт по чл. 628“. От нея следва, че е достатъчно само една от страните да постави този „въпрос“, респ. да поиска националният съд да отправи запитване, за да е предрешен

<sup>216</sup> Подробно виж **Александър КОРНЕЗОВ**, *Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности*, Сиби, С. 2008, с. 72-79.

<sup>217</sup> **CJCE**, 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone et a.*, 305/05, Rec. I-5305; **CJ**, 6. 10. 2010, *Base*, C-389/08.

<sup>218</sup> **CJCE**, 2008, *Sabatauskas et a.*, C-293/07, Rec. I-7523.

<sup>219</sup> **CJCE (Ord.)** 2004, *Clerens*, C-480/0; **CJ (Ord.)** 2010, *Bressol et a.*, *C. Chaverot et a.*, C-73/08).

<sup>220</sup> Знаково е делото **CJCE**, 1997, *Dorsch Consult*, C-24/92, Rec. I-1277.

<sup>221</sup> **CJCE (Ord.)** 1980, *Borker*, 138/80, Rec. 1975, освен ако не бъде представен като професионална организация с обособени юрисдикционни функции – **CJCE**, 1981, *Broekmeulen*, 246/80, Rec. 2311.

<sup>222</sup> Обратно виждане: **Александър КОРНЕЗОВ**, цит. съч, с. 106-111.

<sup>223</sup> В българския превод използва „би могла“, да се чуди човек защо...

<sup>224</sup> Т. 12 на Информационната бележка на Съда относно ППЗ

<sup>225</sup> ГПК, чл. 628: „Когато тълкуването на разпоредба от правото на Европейския съюз или тълкуването и валидността на акт на органите на Европейския съюз е от значение за правилното решаване на делото, българският съд прави запитване до Съда на Европейските общности.“



въпросът дали такова да бъде отправено – при поискване, националният съдия ще се чувства длъжен да го направи по смисъла на тази разпоредба. Разбира се, никакво такова задължение за него не възниква. В този смисъл тези разпоредби могат да се считат за несъществуващи, националният съдия и без това черпи компетентност да отправя преюдициални запитвания не от тях, а пряко от чл. 267 ДФЕС.

**6.2. Задължение за последната инстанция (чл. 267, ал. 3).** Обратно, когато искане за отправяне на преюдициално запитване бъде поставено от страна по дело пред национална юрисдикция, „чиито решения не подлежат на обжалване“<sup>226</sup>, тази юрисдикция е **длъжна** да отправи запитване до общностния съд, независимо дали счита това за необходимо или не. СЕС е „смекчил“ малко абсолютността на това задължение. Подобно запитване може да не бъде отправяно в хипотезата на бързо производство (с уговорката, че всяка от страните запазва възможността да поиска производство по същество, в рамките на което то ще бъде осъществено<sup>227</sup>). Освен това СЕС приема, че и последна инстанция може се въздържи от запитване, ако установи, че „поставеният въпрос не е уместен, че въпросната разпоредба на правото на ЕС вече е била тълкувана<sup>228</sup> или че точното прилагане на общностното право е толкова очевидно, че не оставя никакво място за съмнение“, съгласно теорията за ясният акт (*acte claire*)<sup>229</sup>. При това „съществуването на подобна възможност следва да бъде преценено от гледна точка на самите характеристики на правото на ЕС, специфичните проблеми, свързани с тълкуването му, и опасността от различия в рамките на Общността“.

**6.3. Задължение за всяка инстанция.** Свобода на преценка обаче е условна. СЕС приема, че националната юрисдикция, независимо дали се явява последна инстанция по делото или не, трябва да отправи запитване **винаги**, когато пред нея възникне **съмнение относно валидността** на една общностна норма (акт)<sup>230</sup>! Според мен обаче всяка инстанция трябва да се счита задължена да отправи запитване, ако пред нея възникне основателно съмнение и относно тълкуването на приложима общностна норма – лишено от процесуален разум е да се оставя за евентуално решаване от по-горна инстанция преюдициален въпрос, решаващ за изхода на делото. Така трябва да се разбира и виждането на СЕС: **запитване трябва да има „винаги, когато съществува основателно съмнение...“**<sup>231</sup>.

Абсурдно е обаче задължението, произтичащо от чл. 629, ал. 4 ГПК: „съдът винаги отправя запитване, когато се постави въпрос за валидността на акт“ на „органите на ЕС“. Подобна формулировка показва дълбокото неразбиране на българския законодател на самата идея на запитването за валидност и по-общо на правото на ЕС. Задължение за последната инстанция възниква не когато и защото „е поискано“ да отправи запитване, а когато и защото има основателно съмнение за валидността на приложима или относима общностна норма (акт). Това съмнение може да възникне и служебно и напълно ирелевантен е въпросът дали някоя от страните е поискала да се отправи запитване или не. Възможно е дори националният съдия изобщо да няма „съмнения“ – за него невалидността да е очевидна, но той просто няма право сам да я прогласи, а му е нужно произнасянето от Люксембург.

<sup>226</sup> Става дума именно за инстанция, чиито актове не подлежат на последващ съдебен контрол – независимо както е институционното ѝ място – върховен съд или не: **СЈСЕ**, 1963, *Da Costa en Schaake*, AJ 28-30/62, Rec. 59.

<sup>227</sup> **СЈСЕ**, 24 mai 1977, *Hoffmann-Laroche*, 107/76, Rec. 957.

<sup>228</sup> **СЈСЕ**, 1963, *Da Costa en Schaake*, AJ 28-30/62, Rec. 59.

<sup>229</sup> **СЈСЕ**, 6 oct.1982, *Sté C.I.L.F.I.T.*, 283/81, Rec. 3415 – виж коментара на **Жан БУЛЮИ, Роже-Мишел ШЕВАЛИЕ**, 55 *най-важни решения...*, цит. съч., с. 60.

<sup>230</sup> **СЈСЕ**, 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Rec. 4199– виж 55 *най-важни решения...*, цит. съч., с. 257. Пост. практика: **СЈСЕ**, 1997, *Bakers of Nailsea*, aff. C-27/95, Rec. I-1847; **СЈСЕ**, 2007, *Lucchini*, C-119/05, Rec. I-6199, p. 53.

<sup>231</sup> „Това изложение има за цел да убеди националният съдия ако не в полезността, то поне в необходимостта от консултации със Съда на ЕО не само с оглед на особеностите на правото на Общността, но и поради функциите, предоставени на нейния Съд.“ – **Жан БУЛЮИ, Роже-Мишел ШЕВАЛИЕ**, *коментар по решението по дело СЈСЕ*, 1982, *Srl C.I.L.F.I.T.*, 283/81, Rec. 3415 – виж 55 *най-важни решения...*, цит. съч., с. 60.

**6.4.** Във всички случаи **неизпълнението** на задължението за отправяне на преюдициално запитване **може да ангажира отговорността на държавата.**

#### IV. Завеждане на съдебното производство (сезиране на Съда).

Тълкувателното производство пред Съда на ЕС няма състезателен характер, не решава спор и няма страни. Компетентен да се произнася по такива дела е единствено Съдът.

##### 7. Предпоставки за започване на производството.

В практиката си СЕС е извел редица изисквания, за чието спазване следи строго, макар те да нямат изрична легална основа нито в разпоредбата на чл. 267 ДФЕС, нито в УСЕС.

##### 7.1. Запитването да е отправено от юрисдикция на ДЧ<sup>232</sup>.

7.2. По повод висящо производство<sup>233</sup>. Недопустими са и запитвания без дело или без връзка с предмета на делото („обща теоретична необходимост“<sup>234</sup> или „чисто хипотетични“<sup>235</sup>).

##### 7.3. Производството да е между действителни страни и с действителен предмет<sup>236</sup>.

7.4. Запитването да се отнася до норма от правото на ЕС<sup>237</sup> – приложима<sup>238</sup> или относима<sup>239</sup> по делото. СЕС категорично отказва да се произнася пряко дали посочена национална норма е несъвместима с дадена общностна норма, още по-малко дали е несъвместима изобщо с правото на ЕС<sup>239</sup>.

7.5. Запитването да е **наистина преюдициално** – СЕС иска достатъчна (и понякога много подробна) информация относно делото<sup>240</sup> – фактическа обстановка и приложимо право<sup>241</sup>.

7.6. **Отговорът** по запитването да е **наистина необходим** на питащия съдия – СЕС дори отказва да отговаря на въпроси, чиито отговор не е от решаващо значение за произнасянето на питащия съд<sup>242</sup>.

По всяко от посочените по-горе изисквания СЕС проверява обстоятелствата въз основа на сведенията, които отправящият запитването е длъжен да приложи към въпросите си. По негова (съвсем свободна...) преценка неизпълнението на всяко от тези изисквания може а обоснове недопустимост на запитването.

Запитването трябва да поставя **въпроси, на които не е даден вече отговор** в досегашната практика на СЕС или не е самоочевиден<sup>243</sup>.

<sup>232</sup> CJCE, 2005, *Syfait et a.*, C-53/03, p. I-4609, p. 38.

<sup>233</sup> CJCE, 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland c/ Grogan e.a.*, C-159/90, Rec. I-4685.

<sup>234</sup> CJCE, 2004, *Lenz*, C-315/02, Rec. I-2041 и мн. други.

<sup>235</sup> Може би най-ярък пример е CJCE, 1979, *Godard*, 105/79, Rec. 2257, виж също CJCE (Ord.), 1998, *Nour*, C-361/97, Rec. I-3101 R и мн. други. Ал. Корнезов говори дори за „злоупотреба с право“ – Александър КОРНЕЗОВ, *Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности*, Сиби, С. 2008, с. 119.

<sup>236</sup> Пост. практика – първо CJCE, 1981, *Foglia c/ Novello*, 244/80, Rec. 3045, където съдът изразява съмнения за нереален спор между реални страни.

<sup>237</sup> CJCE, 1973, *Vandeweghe c/Berufsgenossenschaft der Chemischen Industrie*, 130/73, Rec. 1329.

<sup>238</sup> Пост. практика: CJCE, 1981, *Salonia*, 126/80, Rec. 1563; CJCE, 2004, *Bellio F.lli*, C-286/02, Rec. I-3465, p. 29.

<sup>239</sup> CJCE, 2004, *Intervention Board for Agricultural Produce*, C-329/01, Rec. I-1899, p. 71-72; CJCE, 2003, *Makedoniko Metro et Michaniki*, C-57/01, Rec. I-1091, point 55.

<sup>240</sup> Понякога няколкократно – CJCE (Ord.), 1998, *Italia Testa*, C-128/97, Rec. I-183.

<sup>241</sup> CJCE, 1981, *Irish Creamery*, AJ 36 & 71/80, Rec. 735.

<sup>242</sup> Въпреки наглед либералния подход да остави преценката за „необходимост“ на НЮ, разкрит по делото CJCE, 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. I-4921, p. 59, СЕО редовно отхвърля запитвания именно на това основание: пост. практика, напр. CJCE, 1997, *Palmisani*, C-261/95, Rec. I-2041 и мн. други. Ал. Корнезов говори (струва ми се малко пресилено) за „оборима презумпция“ и приема, че „ирелевантността трябва да се налага по очевиден начин и между въпросите и предмета на главното дело не трябва да има никаква връзка“ (Александър КОРНЕЗОВ, *Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности*, Сиби, С. 2008, с. 114), докато според мен Съдът е доста по-взискателен.

<sup>243</sup> CJCE, 1996, *Leclerc*, 34/84, Rec. 2915.

## 8. Сезиране на Съда.

ППЗ започва с **писмено запитване**, което трябва да бъде изпратено на съдебния секретар на общностния съд от секретаря на съответната национална юрисдикция. Той публикува в „Официалния вестник“ на ЕС съобщение за постъпилото запитване и комуникира с подлежащите на уведомяване потенциални участници в производството.

**8.1. Момент за отправяне на запитването.** Националният съдия има свободата да прецени в кой момент от хода на висящото пред него производство е подходящо да отправи запитването (като все пак е длъжен да съобрази, че отговорът трябва да пристигне преди постановяването на решението)<sup>244</sup>. Все пак според СЕС най-уместно е фактите по делото да са установени и да са изяснени въпросите, свързани с вътрешното право<sup>245</sup>.

### 8.2. Форма.

**8.2.1. По съюзното право** (според практиката на СЕС) няма изисквания за форма. Единственото, което произтича от чл. 267 ДФЕС и чл. 23 УСЕС, е изискването запитването да бъде отправено в писмена форма, което съответства и на общите правила за производствата пред СЕС. То трябва да бъде изпратено от питащата национална юрисдикция, а не от някоя от страните по делото или пък от правителството на съответната ДЧ. Видът на акта се определя от вътрешното право. Важни уточнения внася информационната бележка на Съда относно ППЗ. Процесуалният език е езикът на питащата НЮ. Изискването за задължително процесуално представителство пред СЕС (по чл. 19 УСЕС) не се прилага по отношение на ППЗ. Запазена е възможността за безплатна правна помощ.

**8.2.2. Форма по вътрешното право.** Запитването се отправя с **определение**<sup>246</sup> на националната юрисдикция, постановено по реда, предвиден във вътрешното право<sup>247</sup>. СЕС не осъществява контрол и не се интересува от законосъобразността по вътрешното право на акта на запитването<sup>248</sup>.

### 8.3. Съдържание на запитването.

**8.3.1.** Както бе проследено по-горе, обаче, макар Съдът на ЕС да проявява максимална толерантност по отношение на формата на запитването<sup>249</sup>, той извежда няколко ясни изисквания, без които ще обяви запитването за недопустимо<sup>250</sup> – запитването трябва да съдържа: ясно представяне на питащата юрисдикция<sup>251</sup>; ясни и изчерпателни мотиви<sup>252</sup>, ясно изложение на фактическата и правна обстановка по делото, вкл. относно стадия на процеса<sup>253</sup>. Запитването трябва да предоставя достатъчна информация – за страните, за предмета на спора, за основните елементи на фактическата и правната обстановка, за правната квалификация. Във всички случаи освен основните факти трябва да е анализирано приложимото право и да бъдат приложени националните процесуални разпоредби. Тази информация освен на съда, е необходима и на подлежащите на уведомяване субекти, за да могат да изготвят съображенията си<sup>254</sup>.

<sup>244</sup> CJCE, 1977, *Simmenthal*, 70/77, Rec. 1453, на бълг. език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 283.

<sup>245</sup> CJCE, 1981, *Irish Creamery*, AJ 36 & 71/80, Rec. 735; CJCE, 1984, *Campus Oil*, 72/83, p.2727; CJCE, 1987, *Pretore di Salo*, 14/86, p. 2545; CJCE, 1992, *Meilicke*, C-83/91, I, p. 4871.

<sup>246</sup> В по-редки случаи националното право предвижда отправяне на запитване със съдебно решение.

<sup>247</sup> CJCE, 1982, *Reina*, 65/81, Rec. 33.

<sup>248</sup> CJCE, 2000, *Gozza et a.*, C-371/97, Rec. I-7881.

<sup>249</sup> CJCE, 1964, *Unger*, 75/73, Rec. 347.

<sup>250</sup> Подробно виж Информационна бележка относно отправянето на преюдициални запитвания от националните юрисдикции (2009/C 297/01) – <http://curia.europa.eu>.

<sup>251</sup> Виж наскоро CJCE, 2009, *Rakvere Lihakombinaat et a.*, C-140/08, p. 28-30.

<sup>252</sup> Пост. практика CJCE, 1981, *Foglia c/ Novello*, 244/80, Rec. 3045; CJCE, 2000, *Giovanni Carra et a.*, C-258/98, Rec. I-4217 и мн. други.

<sup>253</sup> CJCE, 1999, *Van der Koy*, C-181/97, Rec. I-483.

<sup>254</sup> CJCE, 1982, *Holdijk*, AJ 141-143/81, Rec. 1299.

**8.3.2. Формулировка на запитването.** Формулирането на въпросите е областта „в която, автономността на националния съд като че ли е ограничена най-силно и най-отдавна”<sup>255</sup>. Запитването може да се отнася само до валидността или тълкуването на общностна норма (както посочих по-горе). То може да се отнася **едновременно и за валидността, и за тълкуването** на една норма (респ. акт) и може да се състои от няколко отделни въпроси<sup>256</sup>. СЕС обаче категорично си е запазил **правото да „преформулира”** зададените въпроси с оглед обстоятелствата по делото и особено с оглед рамките на собствената му компетентност.

**8.3.3.** Член 104, § 6 ППС позволява на Съда, след изслушване на ГА, да иска разяснения от НЮ. Той може да иска допълнителна информация винаги, когато смята, че тя е необходима.

**8.3.4.** Съдът може да трансформира един въпрос за валидност в тълкувателен<sup>257</sup>, когато е ясно, че именно към това водят мотивите на НЮ, изложените от нея факти и правна рамка<sup>258</sup>. В краен случай той може и да трансформира и тълкувателен въпрос във въпрос за валидност, когато това е очевидно необходимо във връзка с фактите по делото и мотивите на НЮ<sup>259</sup>. Той може дори да промени (разшири) насоката на запитването, както и напр. служебно да установи невалидност на непосочено от НЮ основание<sup>260</sup>, за да бъде полезен на питащата НЮ.

**8.4. Временни мерки.** Те са в компетентността единствено на питащата национална юрисдикция.

**8.5. Действие на определението за отправяне на запитването** – то спира разглеждането на делото пред националната юрисдикция и сезира СЕС. Националните норми определят неговия процесуален статус – у нас чл. 631, ал. 1 ГПК. В своята практика СЕС се придържа към разбирането, че веднъж сезиран с валидно запитване, продължава производството за преюдициално заключения, докато запитването не бъде оттеглено отново с писмен акт или отменено, ако подлежи на атакуване.

**8.6. Атакуемост на определението.** Съюзното право, разбира се, не се произнася по този въпрос – той е поставен изцяло в рамките на процесуалната автономия на националния съд. Практиката в отделните ДЧ е разнообразна (Франция, Обединеното кралство и страните от Бенелюкс например допуска обжалване, Германия, Италия и др. – не). Българският процесуален закон (чл. 631, ал. 1 ГПК, второ изр.<sup>261</sup>) не допуска атакуване на определението за отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС – и този подход струва ми се трябва да се определи като по-рационален.

## V. *Ход на производството.*

### 9. Изпращане и уведомяване.

**9.1.** Определението се изпраща на Съда в Люксембург с **препоръчано писмо**. Секретарят на Съда **вписва** запитването в Регистъра на Съда и дава номер на делото. Той **публикува** съобщение в Официалния вестник на ЕС.

**9.2.** Запитването **се превежда** на всички официални езици на ЕС и **се изпраща** на всички ДЧ. Секретарят уведомява **страните** по основното дело и им изпраща препис, а копие на запитването – **на ЕК и на автор на акта**.

<sup>255</sup> Жан БУЛЮИ, Роже-Мишел ШЕВАЛИЕ, *коментар по решението по дело CJCE, 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. 2347 – 55 най-важни решения...*, с. 87.

<sup>256</sup> Постоянна и изобилна практика – напр.: CJCE, 1977, *Enka*, 38/77, Rec. 2203; CJCE, 2000, *Marca Mode*, C-425/98, Rec. I-4861; CJCE, 2003, *Makedoniko Metro et Michaniki*, C-57/01, Rec. I-1091, p. 56.

<sup>257</sup> CJCE, 1997, *Krüger*, C-334/95, Rec. I-4517; CJCE, 2001, *Hewlett Packard*, C-119/99, Rec. I-3981.

<sup>258</sup> CJCE, 15 oct. 1980, *Roquette*, 145/79, Rec. 2917; още 1965 г. CJCE, 1965, *Firma Schwarze*, 16/65, Rec. 1081, на бълг. език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 74.

<sup>259</sup> CJCE, 1965, *Firma Schwarze*, 16/65, Rec. 1082, на бълг. език виж *55 най-важни решения...*, цит. съч., с. 74.

<sup>260</sup> CJCE, 1981, *Rewe c/Hauptzollamt Kiel*, 158/80, Rec. 1805.

<sup>261</sup> Чл. 631, ал. 1, второ изр.: „Определението не подлежи на обжалване.”

## 10. Подготовка на делото.

ППЗ се подчинява на особени процедурни правила, които отразяват спецификата му и ясно го отличават от всички останали производства пред съдилищата на ЕС<sup>262</sup>, отразяващи неговите **принципни отлики**.

**10.1.** Запитването се изпраща на езика на питащата юрисдикция, който ще бъде „**процесуален език**“ по делото. Всички уведомени (според мен е неуместно да се говори за „страни“) могат да изложат своите **съображения** писмено в срок от **2 месеца** от уведомяването. Искане за участие на лица или органи, **различни** от подлежащите на уведомяване, е недопустимо<sup>263</sup>. По изложени съображения **не може да изменя материалния обхват** на въпросите<sup>264</sup>.

**10.2.** Съдът не се занимава с преценка на **фактите или правната им квалификация** – той се води единствено от изложеното от питащата НЮ в запитването<sup>265</sup>.

**10.3.** В тълкувателното производство не се осъществява размяна на писмени **реплики и дублики**.

**10.4.** Председателят на Съда определя **съдия-докладчик** (СД), който трябва да не е от държава, пряко заинтересована от делото<sup>266</sup>. Той подготвя **предварителен доклад**, който систематизира и анализира накратко изложените от питащата НЮ фактически и правни обстоятелства; предлага съдебен състав; включване или не на ГА; да има или не устна фаза; необходими ли са подготвителни мерки. **Предварителният доклад** се обсъжда от Административното събрание на Съда (всички съдии, ГА и С), което: решава какъв **състав** да гледа делото; решава дали да участва ГА; определя други процесуални мерки.

**10.5. Отказ от произнасяне.** СЕС може да откаже да се произнесе, когато: се счита некомпетентен (напр. ако питащият или запитването не отговарят на изискванията); отговорът на поставените въпроси може да бъде открит в досегашната (му) практика по преюдициални заключения.

**10.6.** Съдът може да **спре** делото, ако запитването да се отнася до въпроси, предмет на друго запитване, по което вече има висящо дело пред Съда или пряко свързани с предмета на друго производство (за отмяна), висящо пред Съда или ОС, докато не приключи предходното дело. Той може да го прекрати служебно, когато отпадне необходимостта от произнасяне: отмяна на акта, предмет на запитването<sup>267</sup>; оттегляне на запитването от НЮ; прекратяване на основното дело пред НЮ.

Б. Устна фаза

## 11. Устна фаза.

**11.1. Факултативност.** Устна фаза се провежда винаги, когато някой от подлежащите от уведомяване мотивирано поиска това или по собствена инициатива на съда. В такъв случай ще важат всички приложими за производствата пред СЕС общи правила. Устна фаза не се провежда **и когато** съдът прецени, че: вече се произнасял по поставените въпроси (по друг повод); отговорът на поставените въпроси произтича ясно от общата му практика; отговорът е самоочевиден или въпросите са неуместни и не предполагат отговор; запитването е очевидно недопустимо.

## 11.2. Провеждане на устната фаза.

<sup>262</sup> СЕО сам определя това производство като “производство между съдии” – **СЈСЕ**, 1965, *Hessische Knappschaft*, 44/65, Rec. 1965, p.1191 – Постоянна практика: **СЈСЕ**, 1994, *SAT Fluggesellschaft*, C-364/92, Rec. 1992-I, p. 55 и други.

<sup>263</sup> **СЈСЕ**, 1968, *De Sicco*, 19/68, Rec. 699.

<sup>264</sup> **СЈСЕ**, 1975, *Coenen*, 39/75, Rec. 1547 – цит. по **Жан БУЛЮИ, Роже-Мишел ШЕВАЛИЕ**, *коментар по решението по дело Hessische Knappschaft*, горещитирано, с. 73.

<sup>265</sup> **СЈСЕ**, 2003, *Neri*, C-153/02, Rec. I-5583.

<sup>266</sup> Задължителното поканване на всички ДЧ да изложат съображения по всяко постъпило преюдициално запитване ясно отразява разбирането, че всички ДЧ, като “господари на Договорите” се считат принципно заинтересовани от преценката за валидност или тълкуването на общностните норми.

<sup>267</sup> **СЈСЕ**, 2000, *Imperial Tobacco*, C-74/99, Rec. I-8599.

11.2.1. Съставът се запознава детайлно с предварителния доклад на СД и решава дали да се провежда устна фаза (в повечето случаи положително) и постановява, ако са необходими, други процесуални мерки.

11.2.2. След приключването на писмената фаза се уведомяват всички, подлежащи и на първоначално уведомяване (независимо дали са изложили становище или не) за взетите решения и те в 3-седмичен срок могат да заявят желаят ли да бъдат изслушани (чл. 104, ал. 4 ППС). Съдът може да укаже на участниците върху кои елементи да се съсредоточат в устните си изложения<sup>268</sup>. Чл. 61 ППС предвижда възможност по изключение съставът да реши да се проведе второ устно заседание (ако при първото изслушване е възникнал правен въпрос, по който съдът намира за нужно участниците да бъдат изслушани<sup>269</sup>).

11.2.3. След края на устните състезания ГА излага заключенията си. След тях страните нямат право да излагат съображения<sup>270</sup> – заключенията на ГА се считат за начало на разискванията по делото<sup>271</sup>. След изслушването на заключенията на ГА започва съдебното съвещание.

11.2.4. Решението се подписва от съдиите в състава и се прочита в открито заседание.

11.2.5. Техника на тълкуването. При упражняването на своята тълкувателна компетентност общностната юрисдикция използва всички тълкувателни методи, но най-използваният метод е телеологичният<sup>272</sup>.

**11.3. Продължителност на производството.** Традиционно доктрината анализира твърде голямата продължителност на тълкувателното производство пред общностния съд. В края на 5-то десетилетие на европейския интеграционен процес (към 2002 г.) средната продължителност на производствата надминава 2 години. През януари 2000 г. работна група, начело с датчанина Оле Дюе<sup>273</sup> изготвя доклад „За бъдещето на съдебната система на ЕС“<sup>274</sup> В резултат след 2007 г. средната продължителност на производството е близо 1.5 година. Предвидени бяха обаче възможности за бързо и спешно производство (виж по-долу).

11.3.1. Бързо производство. Когато прецени, че отговорът от Люксембург ѝ е необходим в значително по-кратък срок, отколкото обикновено продължава едно тълкувателно производство пред СЕС, той може изрично да поиска бързо произнасяне. Първото дело, по което се прилага бързо производство, се гледа през 2001 г.<sup>275</sup> Искане може да направи само питащата НЮ с ясно и изчерпателно мотивирано искане<sup>276</sup>. Въз основа на искането на НЮ, съдията-докладчик прави предложение. Решението се взема от председателя на Съда, след изслушване на ГА. Същността и основната отлика на бързото производство е във възможността председателят на Съда да определи срок за представяне на становища може да е по-кратък срок от общоприложимия срок от 2 м., но не по-малко от 15 дни. Втора отлика е задължението на председател да определи датата на устното заседание незабавно и тя да се съобщи на страните по основното дело и всички заинтересовани заедно с връчването на самото запитване. Решението по преюдициалното запитване се постановява задължително след изслушване на ГА. Като разновидност на бързото производство може да се определи предвидената в чл. 55, § 2 ППС възможност председателят, „при особени

<sup>268</sup> Председателят на Съда проявява особена критичност към изкуствените опити за налагане на изслушване от Съда на страните по висящото пред НЮ дело по същество – знаков пример от декември 2009 г. (!): **CJCE (Ord.)**, 2009, *Football Association Premier League et a.*, AJ C-403 & 429/08, p. 6 & 9.

<sup>269</sup> **CJCE (Ord.)**, 2002, *Wouters et a.*, C-309/99, Rec. I-5577.

<sup>270</sup> **CJCE**, 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, Rec. I-675.

<sup>271</sup> **CJCE**, 2000, *Schröder*, C-50/96, Rec. I-743.

<sup>272</sup> „Почти до степен на изключителност”, според **Жан БУЛЮИ, Марко ДАРМОН**, *55 най-важни решения...*цит. съч., с. 51.

<sup>273</sup> Ole DUE, бивш председател на Съда на ЕО (1988-1994 г.).

<sup>274</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/pdf/du\\_e\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/pdf/du_e_en.pdf).

<sup>275</sup> Първо прилагане: **CJCE**, 2001, *Jippes*, C-189/01, Rec. I-5689 – Съдът постановява отговор на запитването за 11 седмици.

<sup>276</sup> **CJCE (Ord.)**, 2009, *Ministre du Budget c/ Accor*, C-310/09, p. 8-10.

обстоятелства”, да реши определено дело да се разгледа с предимство. По знаковото българско дело *Кадзоев*<sup>277</sup> СЕО се произнася след 80 дни.

**11.3.2. Спешно производство.** Чл. 23-а УСЕС предвижда за преюдициални запитвания, свързани с единствено с пространството на свобода, сигурност и правосъдие, възможност за спешно производство, уредено в чл. 104-в ППС и всъщност подчинено на по-усложнени правила. Чл. 267, ал. 4 ДФЕС изрично задължава съда „да се произнесе във възможно най-кратък срок, когато бъде повдигнат преюдициален въпрос по висящо дело във връзка със задържано лице”<sup>278</sup>. „Спешното преюдициално производство опростява различните етапи на производството пред Съда, но прилагането му включва сериозни ограничения за Съда, както и за страните и другите заинтересовани лица, които участват в производството, в частност държавите членки. Следователно прилагането му трябва да се иска само ако с оглед на обстоятелствата е абсолютно необходимо. Искането може да се направи както от НЮ, така и от страна по главното дело (чл. 104-в, § 1, ал. 1). Дори и без направено искане обаче председателят на Съда може, при „явна на пръв поглед необходимост”, да поиска съставът, който ще гледа делото, да прецени необходимостта от спешно разглеждане на запитването. Секретарят незабавно съобщава преюдициалното запитване само на страните, на ДЧ, от която е питащата НЮ, както и на институциите на ЕС по чл. член 23, ал. 1 УСЕС (ЕК и автора на акта). Решението за спешно производство се взема от Съда – „само въз основа на мотивирано искане на запитващата юрисдикция. По изключение Съдът може да реши служебно дадено преюдициално запитване да бъде разгледано по реда на спешното производство при явна необходимост от това. Датата за устното заседание на съда се съобщава „във възможно най-кратък срок”. Най-съществената особеност, освен възможното ограничаване на срока за излагане на становища и посоченото ограничаване на заинтересованите лица, при особено спешни случаи е възможно произнасяне без писмена фаза – т.е. изобщо без уведомяване на заинтересованите и получаване на разглеждане на техни становища.

## **V. Произнасяне по запитването.**

**12. Решението съдържа три части.** Първата част включва (освен техническите елементи) поставените от юрисдикция въпроси и обстоятелствата. **Втората част** е анализ на поставените въпроси и излагане мотивите на отговорите. **Третата част** е диспозитив и съдържа заключенията на Съда. Секретарят на общностната юрисдикция изпраща решението на секретаря на питащата. То се обнародва и в Официалния вестник на ЕС (серия С). По процедурни въпроси, както и по въпросът за допустимостта, Съдът се произнася с **определение**.

**13.** Определенията и решенията на Съда по тълкувателни производства **не подлежат на атакуване**. Дори новооткрити факти не са основание за преразглеждане, още по-малко отмяна. Неприложима е и общата възможност за поправка на грешки и пропуски. Не може да се иска и тълкуване на постановеното решение (предвидено за другите производства в чл. 102) – неясноти могат да се преодолеят с ново преюдициално запитване.

**13.1. Пряка задължителност на тълкувателните решенията на СЕС.** Решението е задължително за юрисдикцията, отправила запитването. Така приема и чл. 633 ГПК. Тя трябва да възобнови спряното висящо производство и да го реши съобразно отговорите на общностния съд. Последният не е компетентен да проследи дали и как се изпълнява неговото решение. Ако решението на националната юрисдикция не е съобразено с това на СЕС, е

<sup>277</sup> СЪЕС, 2009, *Kadzoev (Huchbarov)*, C-357/09 PPU, р. 27, 32 et 33.

<sup>278</sup> Конфузният български превод използва в ал. 4 изрече „пред национален съдебен орган”, докато в ал. 2 и 3 говори правилно за „национална юрисдикция” – оригиналът на договора просто използва един и същи термин...



възможно обжалването му като незаконосъобразно. Обвързващи за НЮ са както диспозитивът, така и мотивите на решението на СЕС<sup>279</sup>. Решението е пряко обвързващо и за всички последващи инстанции по делото, по което е отправено. Когато става дума за тълкуване на норма от Правото на ЕС, тълкуването на СЕС става част от тълкуваната норма и неговото незачитане е равно на незачитане на самата норма. Когато запитването се отнася до преценка за валидност, установяването на невалидността на практика последици, близки до тези на едно решение, удовлетворяващо иск за отмяна (по чл. 263 ДФЕС) – макар теорията да борави с понятия като „относителна” или „виртуално абсолютна” сила на решението.

**13.2. Косвена задължителност.** Може да се приеме, че констатирането на невалидността има действие по отношение на всички<sup>280</sup>. В същото време практиката на СЕС допуска (обратно на разбирането за сила на присъдено нещо) повторното поставяне под въпрос на вече установена невалидност. Чл. 633 ГПК неумело потвърждава това разбиране: „Решението на Съда на Европейските общности е задължително за всички съдилища *и учреждения* в Република България.” Очевидно задължителността се отнася за всяка юрисдикция по смисъла на чл. 267, не само за „съдилищата”, а и за всеки друг национален правоприлагащ орган, не само „учрежденията”... Смятам, че в пълна степен трябва да се приеме, че **и решенията за тълкуване на общностна норма се ползват с действие erga omnes**<sup>281</sup>. Вън от всякакво съмнение, заключенията на СЕС са обвързващи за всеки друг в ДЧ, а и по-широко **за всички субекти на правото на ЕС**<sup>282</sup>. Същото задължение тежи **и на националните органи**, които трябва да не прилагат нормата, за която СЕС е установил, че е недействителна<sup>283</sup>.

**13.3. Обратно действие.** СЕС сам определя, че неговото решение разкрива съдържанието на една общностна норма така, както то е трябвало да бъде разглеждано винаги. То трябва да се приложи от НЮ и спрямо правни отношения, възникнали преди постановяването на решението на СЕС (но в рамките на действието на съответната норма)<sup>284</sup>. **Обратното действие** на тълкувателните решения – както преценка за валидност, така и съдържателно тълкуване – **е принцип** в практиката на СЕС<sup>285</sup>. По изключение, той **може да ограничи** действието във времето само занапред на своето тълкуване, за да гарантира правната сигурност<sup>286</sup>.

**13.4.** Предвид изложеното, приемам за правилно по отношение на решенията на СЕС, постановени по производството за преюдициални заключения по чл. 267 ДФЕС, да се използва терминът „тълкувателна сила” („решението се ползва с тълкувателна сила”), или малко по-тромавото „сила на тълкувано нещо”.

## 14. Последици при несъобразяване на националния съд със заключенията на СЕС.

**14.1. Неотправяне на запитване.** За мен няма съмнение, че в хипотезите, когато НЮ е длъжна да отправи преюдициално запитване (има основателно съмнение относно валидността или дори само относно действието на относима по делото интеграционна правна норма), неотправянето на запитване представлява съществено процесуално нарушение и като такова – основание за атакуване на решението (у нас по чл. 281, т. 3 ГПК – съществено нарушение на съдопроизводствените правила), когато то е атакуемо.

<sup>279</sup> CJCE (Ord.), 1978, *Bosch*, 135/77, Rec. 855.

<sup>280</sup> CJCE, 1981, *International Chemical Corporation*, 66/80, Rec. 1191.

<sup>281</sup> CJCE, 1963, *Da Costa*, AJ 28-30/62, Rec. 59.

<sup>282</sup> CJCE, 1979, *Ireks Arkady c/Commission*, 238/78, Rec. 2955.

<sup>283</sup> CJCE, 1975, *Rey Soda*, 23/75, Rec. 1279.

<sup>284</sup> Още 1980 – CJCE, 1980, *Denkavit*, 61/79, Rec. 1205, p 16.

<sup>285</sup> Пост. практика: CJCE, 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, Rec. 1205, spéc. 1223; CJCE, 1980, *Ariete*, 811/79, Rec. 2545; CJCE, 2005, *Akritidis*, AJ C-453/02 & C-462/02, Rec. I-1131, p. 41 и мн. други.

<sup>286</sup> CJCE, 2004, *Carbonati Apuani*, C-72/03, Rec. I-8027; CJCE, 1976, *Defrenne*, 43/75, Rec. 455 и др.

**14.2. Несъобразяване със заключенията на СЕС.** Когато Съдът на ЕС постанови заключения по преюдициално запитване на национална юрисдикция, тя е длъжна изцяло да се съобрази с тях в своето решение по главното делото, което гледа. Обратното в пълна степен представлява „нарушение на материалния закон“ и следва да се счита за основание за атакуване на решението на НЮ по делото по същество (у нас по чл. 281, т. 3 ГПК – „нарушение на материалния закон“). Несъобразяването с това разбиране от страна националните въззивни или касационни инстанции е тежко нарушение на правото на ЕС, ангажиращо отговорността на държавата<sup>287</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Няма съмнение – съдебната система на ЕС се отличава с редица особености, които безусловно оправдават определяне ѝ като уникална. Те пряко отразяват особената природа на ЕС като интеграционна правна структура, съчетаваща наднационалния с междуправителствения метод на уреждане на отношенията. Всички изследвани съществени особености на Съда на ЕС го очертават като юрисдикция „суи генерис“ (принципно различаваща се от структурите на международното правораздаване) и доказват вътрешните системни връзки, позволяващи да се говори за „съдебна система на ЕС“.

През изминалите близо шест десетилетия Съдът на ЕС заема специфично място в институционната система на ЕС, отличаващо се с особена активност (включително и за нуждите на нормотворческия процес в ЕС), незаобиколимост на изведените и съдебната му практика концепции и упорито налагане на разбиране за ключова роля на правен източник на неговата юриспруденция. През годините СЕО се превърна не просто в изключително важна съдебна институция, а в активен съавтор на Общностното право и в съдник на развитието на Общностите и Съюза и в поведението на държавите-членки от ключова важност. Това проличава особено силно по отношение на новите държави-членки – и може би най-вече по отношение на България – където дори само „заплахата“ от започване от страна на ЕК на производство за неизпълнение на интеграционното право получава много мощен политически отзвук.

Редом с това за всяка членуваща държава е от огромна важност познаването на практиката на Съда на ЕС като правен източник и на уникалния механизъм на сътрудничество между националните съдии и съдиите в Люксембург.

Най-сетне за практикуващите юристи непознаването на тази практика вече е непреодолим проблем. Може без преувеличение да се каже – няма държавен орган или бизнес-структура, които могат да осъществяват своите функции без съобразяване с правото на ЕС и без отчитане на ролята на интеграционния съд.

**Днес, в светлината и на Стокхолмската стратегия от 2009 г. е от незаобиколима важност особеностите и функционирането на съдебните органи на ЕС и взаимодействието им с юрисдикциите на държавите-членки да се разбират и познават добре. Позволявам си да се надявам, че това изследване ще се окаже полезно...**

---

<sup>287</sup> Виж по-горе Глава 9 и историческото решение CJCE, 2003, *Commission c/ Italie*, C-129/00, Rec. I-14637.