

**За ролята и отговорността на националния съдия
по прилагането на правото на ЕС
(Необходимо припомняне на изводите
от две исторически решения на Съда на ЕС)**

Атанас Семов

***The Role and the Responsibility of the National Judge for
Implementation of the EU Law
(A Necessary Recall of the Conclusions from
Two Historical Judgements of the Court of EU)***

Atanas Semov

Abstract: *The role and the responsibility of the national judge for the implementation of the EU Law has been described and underlined very clearly by the Court of Justice of the EU (CJEU) in two historical decisions: Köbler and Commission v/ Italie. In Köbler the CJEU underlines the obligation of a member state (MS) for reparation of damages caused by incorrect application (non application) of the EU Law. That principle of the EU Law is applicable to any case in which a Member State breaches Community law, whichever is the authority of the Member State whose act or omission was responsible for the breach. The principle does not in itself have the consequence of calling in question that decision as res judicata.*

As to the conditions to be satisfied for a Member State to be required to make reparation for loss and damage caused to individuals as a result of breaches of Community law for which the State is responsible, the Court has held that these are threefold: the rule of law infringed must be intended to confer rights on individuals; the breach must be sufficiently serious; and there must be a direct causal link between the breach of the obligation incumbent on the State and the loss or damage sustained by the injured parties. The CJEU underlines that state liability for an infringement of Community law by a decision of a national court adjudicating at last instance can be incurred only in the exceptional case where the court has manifestly infringed the applicable law.

In Commission v/ Italie (2003) the CJEU stresses on another very important principle of EU Law: an infringement by a member state will be faced only if an incorrect interpretation of an EU rule is a constant jurisprudence. In that regard, isolated or numerically insignificant judicial decisions in the context of case-law taking a different direction, or still more a construction disowned by the national Supreme Court, cannot be taken into account. That is not true of a widely-held judicial construction which has not been disowned by the Supreme Court, but rather confirmed by it. Thus the CJEU engages the State liability in all cases where a negligence of the EU Law is at stake and stipules that the main responsibility for preventing of all infringements lays especially on the national judge.

Even if isolated situation of infringement of EU Law can stay out of the scope of the term of infringement under the art. 258 or 259 TFEU (as an exception), in any case the role of the supreme jurisdictions remains decisive – the last should disown (by a decision or by an interpretation) the establishment of such a practice incompatible with the EU Law.

Keywords: EU Law implementation, role of national judge, CJEU, Köbler

Колкото и да изглежда парадоксално, 10 години след присъединяването на България към ЕС и превръщането на правото на ЕС в действащо право у нас, все още е масово неразбирането на ключовата роля на националния съдия по прилагането на този самостоятелен правопорядък и най-вече относно правото и задължението на съдията да отправя преюдициални запитвания винаги (по всяко дело), когато има съмнения относно валидността или тълкуването на приложима или относима съюзна правна норма¹.

Поради това намирам за необходимо да се припомнят изводите от две решения на Съда на ЕС, определяни като исторически поради това, че са първите, в които съюзният конституционен съд в Люксембург очертава ясно не само природата и смисъла на механизма за преюдициално запитване като ключов инструмент за гарантиране на „еднообразното и правилно прилагане на съюзното право“ във всички държави-членки (ДЧ), но и за отговорността на националния съдия за доброто функциониране на този механизъм. Още повече като се има предвид, че тези решения (озадачаващо...) не са налични на сайта на СЕС на български език.

1. Изводи от историческото дело *Köbler*².

1.1. Обща рамка на запитването. Преюдициалното запитване (ПЗ) е отправено през 2001 г. от гражданския съд на Виена, Австрия (Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien) по дело на гражданина проф. Герхард Кьоблер (Gerhard Köbler) срещу Република Австрия за отговорност за обезщетение на вреди, причинени чрез съдебно решение (на австрийския Върховен административен съд, АВАС) в нарушение на Правото на ЕО (тогава). В запитването австрийската юрисдикция иска от СЕО³ както тълкуване на чл. 39 на ДЕО (днес чл. 45 на ДФЕС – основната разпоредба относно свободното движение на работници!), така и тълкуване на предходни решения на СЕО (!)⁴.

СЕО решава да гледа делото в пленарен (пълен) състав – ясен знак за изначалното разбиране за огромното му значение. Становища представят както ЕК, така и правителствата на Австрия, Германия, Франция, Нидерландия и Обединеното кралство, заключения излага генералният адвокат Лежé.

1.1.1. Проф. Кьоблер претендира право да получи полагаемите според австрийското право допълнителни плащания след натрупването на 15 г. стаж във висше учебно заведение, като настоява за целта да се отчита и стажът му в учебни заведения в други ДЧ на ЕС, а отказът (постановен в окончателно решение на АВАС) смята за

¹ Изследвал съм тази проблематика подробно в „Съвременен международно правораздаване. Том II. Съдът на Европейския съюз“, Институт по международно право, Институт по европейско право, С., 2011 и във връзка с най-новата практика на СЕС в „Съвременен международно правораздаване. Том III. Реформата на Съда на ЕС и актуални проблеми в практиката на Съда на ЕС относно преюдициалното запитване 8 години след влизането в сила на Договора от Лисабон“, Институт по международно право, Институт по европейско право, *под печат*, а по отделни въпроси в „Преюдициалното запитване. Производството за преюдициални запитвания като гарант за добро правосъдие и за реализация на основното право на гражданите на достъп до съд. Изводи за ролята на националните юрисдикции в актуалната практика на СЕС. Първа част, Общество и право, бр. 3/2016, 3-22; Втора част, Общество и право, бр. 4/2016, 3-19.

² CJCE, 30. 9. 2003, *Köbler*, C-224/01. Нататък ще цитирам отделни пасажии от мотивите на това решение само с посочване на съответната точка от мотивите.

³ Съдебната институция на ЕС днес (според чл. 13 на ДЕС) се нарича „Съд на ЕС“ (СЕС) и се състои от Съда и Общия съд. В исторически план обаче е уместно да се посочва Съдът на Европейските общности (СЕО), когато се посочва неговото конкретно произнасяне. Затова когато се говори за конкретно дело може да се посочи СЕО, а когато се говори по-общо за практиката на интеграционния съд, е редно да се посочва СЕС (както институцията се нарича днес).

⁴ При това става дума именно за знаковите решения по делата CJCE, 5. 3. 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, съединени дела C-46/93 & C-48/93 и CJCE, 17. 9. 1997, *Dorsch Consult*, C-54/96.

непряка дискриминация по смисъла на Общностното право и поради това завежда дело за обезщетение на претърпените от това решение, според него противоречащо на общностното право.

1.1.2. По повод делото пред него АВАС отправя (през 1997 г.) преюдициално запитване до СЕО (заведено под номер С-382/97). Междувременно обаче СЕО се произнася по друго дело (*Schöning-Kougebetopoulou*⁵) с по същество идентични въпроси. Поради това съдебният секретар на СЕО отправя запитване до АВАС дали поддържа запитването си. Последният приема, че правният въпрос по същество вече е изяснен (при това по същество в полза на г-н Кьоблер!) и с ново определение от юни 1998 г. оттегля запитването си до СЕО, след което обаче решава висящото пред него дело, като отхвърля (окончателно) иска на проф. Кьоблер с мотива, че предвидените в австрийското законодателство облаги са инструмент за поощряване на лоялността (*prime de fidélité*) към австрийската държава, което обективно оправдава дерогацията от общностните разпоредби относно свободното движение на работници (като приема, че ситуацията по делото *Schöning-Kougebetopoulou* не е идентична) и не е налице непряка дискриминация.

1.1.3. Проф. Кьоблер завежда пред Виенския граждански съд дело за обезщетение на вредите, които смята, че е претърпял от това решение на АВАС. Виенската юрисдикция приема, че за да се произнесе за отговорността е необходимо първо да установи дали решението на АВАС е постановено в нарушение на Общностното право, за което пък му е необходимо тълкуване от СЕО и отправя преюдициално запитване с общо пет тълкувателни въпроса.

Първият е за това дали практиката на СЕС (по делото *Brasserie du pêcheur et Factortame*⁶), според която ДЧ носи отговорност за нарушаване на Общностното право, независимо кой неин орган го е извършил, е приложима и в случаите, когато нарушението е извършено чрез решение на върховна юрисдикция на ДЧ, като в случая австрийския ВАС. В случай на положителен отговор на този въпрос следващият е приложима ли е практиката (по делото *Dorsch Consult*⁷), според която по вътрешния правен ред на съответната ДЧ се определя коя е компетентната национална юрисдикция относно спорове по субективни права, произтичащи от общностното право. И ако отговорът на този въпрос също е положителен, дали, по същество, приетото от АВАС разбиране за „инструмент за поощряване на лоялността“ (*prime de fidélité*) противоречи на общностна разпоредба с директен ефект, в частност на принципа за забрана на непряката дискриминация (на основание гражданство, по днешния чл. 45 на ДФЕС) и приложима ли е релевантната съдебна практика? Ако е така, въпросната общностна разпоредба предоставя ли на ищеца (Кьоблер) защитимо субективно право – и ако да, разполага ли СЕО с необходимите сведения, за да прецени сам дали австрийският ВАС очевидно и съществено е злоупотребил с правото си на преценка или е бил длъжен да отправи преюдициално запитване (ПЗ) до СЕО?

1.2. Няма съмнение – цялата поредица от въпроси засяга един изключително съществен проблем: за последиците от лошото прилагане от националните юрисдикции на съюзното право и за това чия, в крайна сметка, трябва да е преценката дали такова е налице?

Поради това разбираемо много съществено е значението на отговорите на СЕО.

1.3. Относно задължението на ДЧ да обезщетяват вредите, претърпени от неправилно прилагане (неприлагане) на Правото на ЕС. Съдът в Люксембург

⁵ CJCE, 15. 1. 1998, *Schöning-Kougebetopoulou*, C-15/96.

⁶ CJCE, 5. 3. 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, AJ C-46/93 & C-48/93.

⁷ CJCE, 17. 9. 1997, *Dorsch Consult*, C-54/96.

потвърждава, че това е „принцип, присъщ на системата на Учредителните договори“ (УД)⁸.

1.3.1. Този принцип е приложим във всяка хипотеза на нарушение, независимо кой национален орган е в основата му⁹. Съществената роля на съдебната власт за защита на правата на частните лица, произтичащи от общностния правен ред, както и неговата пълна ефикасност, ще бъдат застрашени, а защитата на тези права ще бъде отслабена, ако не съществува възможност, при определени условия, едно лице да получи обезщетение, ако правата му са нарушени с нарушение на общностното право, изразяващо се в решение на съдебна институция, произнасяща се като последна инстанция¹⁰.

1.3.2. СЕО споменава, но не приема аргументите, изтъкнати от някои правителства, относно силата на пресъдено нещо, независимостта на съда и правната сигурност. Той приема, че силата на пресъдено нещо не трябва да се поставя под въпрос¹¹, но настоява, че принципът на отговорност на държавата за вреди от решения на съдилища от последна инстанция не води до нарушаване на силата на пресъдено нещо, а цели само да ангажира отговорността на държавата за такива решения. При това по дело за отговорност на държавата няма идентичност на страните (с тези по делото по същество), а ищецът по делото за вреди не цели отмяна на силата на пресъдено нещо на вече постановеното срещу него решение, а само поправка на вредите, настъпили заради него. Така принципът за отговорност на държавата, присъщ и на общностния правен ред, изисква поправка на вредите, а **не ревизиране на съдебното решение, което ги е причинило**¹²! И този принцип не влиза в противоречие с принципа за силата на пресъдено нещо¹³.

1.3.3. Принципът на независимост на съда също не се поставя под въпрос, тъй като отговорност се търси не от съдията, постановил решение в нарушение на Общностното право, нито от съдебната институция, а от държавата¹⁴.

1.3.4. Аргументът за риск от накърняване на авторитета на последните съдебни инстанции поради това, че техните окончателни решения могат да бъдат поставени под въпрос чрез подобно търсене на обезщетение, също е неуместен, тъй като именно един такъв механизъм може да се разглежда и като инструмент за утвърждаване на авторитета на правния ред и, съответно, на съдената власт¹⁵ (доколкото е именно гаранция за справедливост).

1.3.5. СЕС не приема и наличието на обективни затруднения да се определи националната юрисдикция, компетентна да се произнесе по подобни иски за обезщетения за вреди, причинени от окончателно съдебно решение¹⁶. За него, при липсата на общностна правна уредба в материята, задължение на ДЧ е да намерят и

⁸ Р. 30, където СЕО старателно припомня цяла серия свои решения в този смисъл: **CJCE**, 19. 11. 1991, *Francovich e.a.*, C-6/90 et C-9/90, p. 35; **CJCE**, 5. 3. 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, съединени дела C-46/93 & C-48/93, p. 31; **CJCE**, 26. 3. 1996, *British Telecommunications*, C-392/93, p. 38; **CJCE**, 23. 5. 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94, p. 24; **CJCE**, 8. 10. 1996, *Dillenkofer e.a.*, C-178/94, C-179/94 et C-188/94 à C-190/94, p. 20; **CJCE**, 2. 4. 1998, *Norbrook Laboratories*, C-127/95, p. 106 и др.

⁹ Р. 31, където се позовава на **CJCE**, 5. 3. 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, съединени дела C-46/93 & C-48/93, p. 32.

¹⁰ Р. 33.

¹¹ Р. 38, където се позовава на **CJCE**, 1. 6. 1999, *Eco Swiss*, C-126/97, p. 46.

¹² Р. 39.

¹³ Р. 40.

¹⁴ Р. 42.

¹⁵ Р. 43.

¹⁶ Р. 44.

приложат годен процесуален ред¹⁷. Всяка ДЧ трябва да осигури във всеки случай ефективна защита на правата на лицата, произтичащи от Общностния правен ред¹⁸.

И намира за необходимо да подчертае, че дори в някои национални правни системи да са предвидени ограничения, („понякога свирепи“), на възможността за ангажиране на отговорността на държавата за вреди, причинени с порочни съдебни решения (в зачитане на принципа за „силата на окончателно пресъдено нещо“ или за независимостта на съда), те не могат напълно да изключват една подобна възможност. При това принципът за отговорност на държавата за съдебни решения е възприет под една или друга форма в повечето ДЧ, макар и с различни ограничителни условия¹⁹.

1.4. Относно условията за ангажиране на отговорността на държавата. От постоянната практика на СЕС могат да се изведат **три кумулативни условия:**

- да е нарушено субективно право, произтичащо от общностния правен ред,
- нарушението да е сериозно²⁰
- и да е налице пряка причинна връзка между нарушението на задължение, което тежи на държавата, и претърпените от засегнатите лица вреди²¹.

1.4.1. По отношение на съдебни решения от последна инстанция, трябва да се отчитат спецификата на юрисдикционната функция и изискванията за правна сигурност, при което отговорността на държавата може да бъде ангажирана **само в изключителен случай**, когато съдията явно²² е пренебрегнал приложимото право²³. За да се установи такова „явно“ и „съществено“ нарушение, съдията (преценяващ дали да присъди вреди) трябва да отчете характеристиките на ситуацията, сред които

- степента на яснота и конкретност²⁴ на нарушената норма,
- умишления (!) характер²⁵ на нарушението
- и дали грешната преценка е извинима²⁶ или не²⁷, например предвид виждането на някоя съюзна институция,
- както и неизпълнението от страна на въпросната НЮ на задължението (по сегашния чл. 267 на ДФЕС) за отправяне на преюдициално запитване!

1.4.2. Във всички случаи нарушението ще е „сериозно“ (sufficiently serious), когато съдебното решение е постановено при **очевидно незачитане²⁸ на релевантната практика на СЕС²⁹**.

¹⁷ Р. 46, където напомня постоянната си практика: (СЈСЕ, 16. 12. 1976, *Rewe*, 33/76, р. 5; СЈСЕ, 16. 12. 1976, *Cornet*, 45/76, р. 13; СЈСЕ, 27. 2. 1980, *Just*, 68/79, р. 25; СЈСЕ, 19. 11. 1991, *Francovich e.a.*, C-6/90 et C-9/90, р. 42, СЈСЕ, 14. 12. 1995, *Peterbroeck*, C-312/93, р. 12).

¹⁸ Р. 47.

¹⁹ Р. 48. В р. 49 СЕО се позовава и на чл. 42 на ЕКПЧ и релевантната, вкл. съвсем скорозна, практика на ЕСПЧ!

²⁰ А не само „очевидно“ или „достатъчно определено“, както понякога неправилно се разбира френския термин *suffisamment caractérisée* (в английската версия на решението е „sufficiently serious“, в италианската „grave e manifesta“). Бих го определил и като

„реално“, „съществено“, в смисъл на *непренебрежимо или неизвинимо (последното в Кьоблер СЕО изрично посочва – виж нататък)!*

²¹ Р. 51, където СЕС припомня СЈСЕ, 4. 7. 2000, *Haim*, C-424/97, р. 36.

²² „De manière manifeste“ (фр.), in *maniera manifesta* (ит.), *manifestly* (англ.).

²³ Р. 53.

²⁴ „Clarté et précision“, „clarity and precision“, т. 55.

²⁵ „Le caractère délibéré“, „intentional“, „intenzionale“, *ibid*.

²⁶ Така напр. в становището си по делото ЕК приема, че австрийският ВАС е нарушил правото на ЕС (като е направил неправилен прочит на предходно тълкувателно решение на СЕО, но това не следва да ангажира отговорността на държавата, тъй като нарушението е „извинимо“ (р. 99).

²⁷ „Le caractère excusable ou inexcusable de l'erreur de droit“, „whether the error of law was excusable or inexcusable“, „la scusabilità o l'inescusabilità dell'errore di diritto“, *ibid*.

Наличието на тези условия във всички случаи е достатъчно, за да се ангажира отговорността на държавата, като е възможно националното право да предвижда и по-облекчени условия³⁰, но е недопустимо то да предвижда по-неблагоприятни (за ищеца) условия, от тези, които се прилагат за обезщетение на вреди, причинени с друг вид нарушение³¹.

1.4.3. Във всички случаи преценката дали дадено окончателно съдебно решение отговаря на посочените критерии, за да се ангажира отговорността на държавата, ще принадлежи на компетентния национален съдия по делото за вреди. Особено интересен пример в това отношение е постановеното съвсем наскоро решение на пленума на Касационния съд на Франция³²!

1.5. По третия въпрос СЕО заключава, че австрийската разпоредба, изискваща отчитане само на стажа в австрийски университет **съществено нарушава** свободата на движение на работниците, освен ако преследва съвместима с УД *легитимна цел* и е *оправдана от висши съображения от общ интерес*, като дори в този случай постигането на тази цел не трябва да отива отвъд необходимото, т. е. не е непропорционална³³. Той не приема, че волята да се насърчи (или възнагради) „лоялността“ представлява подобно оправдание³⁴.

1.6. **Най-същественото значение на решението** се намира в съображенията на Съда в отговор на четвъртия и петия въпрос, разгледани заедно: дали в конкретния случай може да се търси отговорност от държавата заради решението на нейната върховна административна юрисдикция в нарушение на общностното право.

1.6.1. Съдът на ЕО прилага очертаните по-горе критерии за преценка („условия за ангажиране на отговорността“) и че разполага с всички елементи, за да може сам да прецени и да се произнесе дали са налице основания за ангажиране на отговорността на държавата³⁵.

1.6.2. Той приема, че са нарушени чл. 48 на ДЕО (след ДА чл. 39 на ДЕО, днес чл. 45 ДФЕС) и чл. 7, § 1 на Регламент 1612/68, които забраняват всяка дискриминация на основание гражданство (в частност по отношение на възнагражденията)³⁶. За него няма съмнение, че тези разпоредби са „предназначени да предоставят права на частните лица“³⁷, т.е. са разпоредби с директен ефект!

1.7. **По най-същественият (и най-труден) въпрос дали нарушението е „сериозно“**³⁸. СЕО припомня, че австрийският ВАС първоначално отправя ПЗ, „за да може да реши висящото пред него дело“, тъй като „е от решаващо значение дали националната норма противоречи на общностна“. От това според СЕО следва, че

²⁸ Méconnaissance manifeste, manifest breach

²⁹ Р. 56, виж и **CJCE**, 5. 3. 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, съединени дела C-46/93 & C-48/93, р. 57

³⁰ Р. 57.

³¹ Р. 58.

³² **Cour de cassation (Assemblée plénière)**, Arrêt n° 630 du 18 novembre 2016 (15-21.438).

³³ Р. 77, където СЕО припомня постоянната си практика: **CJCE**, 31. 3. 1993, *Kraus*, C-19/92, р. 32; **CJCE**, 30. 11. 1995, *Gebhard*, C-55/94, р. 37 и **CJCE**, 15. 12. 1995, *Bosman*, C-415/93, р. 104.

³⁴ Р. 80-88.

³⁵ Р. 100-101.

³⁶ Р. 102.

³⁷ Р. 103.

³⁸ Очевидно не е необходимо нарушението да е „тежко“, а само да е „съществено“.

въпросният ВАС не имала никакво основание да разглежда търсеното от г-н Кьоблер благо като „награда за лоялност“³⁹.

От друга страна АВАС вече е разполагал с предходното решение (по споменатото дело *Schöning-Kougebetopoulou*), от което ясно следва, че подобен вид блага (при които не се отчита стажа в друга ДЧ) следва да се разглеждат като несъвместими с общностното право⁴⁰, като съдебният секретар на СЕО нарочно е изпратил това решение на австрийския съд, за да прецени дали отговорите, които то дава, отговарят и на неговите въпроси. В тази ситуация АВАС приема, че сега вече разполага с необходимите отговори и дори в определението, с което оттегля своето запитване, приема, че тези отговори са в полза на г-н Кьоблер⁴¹!

Изненадващо обаче АВАС приема, че по делото пред него става дума за „възнаграждение за лоялност“, което представлява различна хипотеза – с което всъщност опровергава заявеното от него в определението за оттегляне на собственото му ПЗ. Така той „преквалифицира“ търсеното от г-н Кьоблер благо⁴² и като приема, че представлява „възнаграждение за лоялност“, е допустима дерогация от общностната правна уредба.

1.7.1. Именно по въпроса за „възнаграждения за лоялност“ обаче СЕО не се е произнесъл в предходното решение (*Schöning-Kougebetopoulou*) – при което АВАС прави „грешен прочит“ на това решение⁴³!

1.7.2. При това положение АВАС от една страна изменя собственото си тълкуване (на предходното решение на СЕО), а от друга страна не отправя свое ПЗ за въпросите, по които СЕО не се е произнесъл по-рано – а именно поради това е „трябвало да не оттегля своето запитване“⁴⁴! Иначе казано, бил е в **типична ситуация на необходимост от отправяне на ПЗ...** Той не е можел да приеме, че правните въпроси са изяснени (в досегашната практика) така, че „да не оставят място за никакво разумно съмнение“⁴⁵. Затова е имал *задължение* (по днешния чл. 267 на ДФЕС) да остави в сила своето запитване⁴⁶.

1.7.3. И доколкото СЕО определя, че дори да се определя като „възнаграждение за лоялност“, австрийската мярка представлява препятстване на свободата на движение, поради което АВАС „е нарушил правото на ЕС“ със своето решение от юни 1998 г.⁴⁷. Нарушението се изразява в това, че не е приложил коректно (не е спазил) правото на ЕС, поради това, че неправилно е разтълкувал практиката на СЕО.

1.8. Определяне на отговорността. СЕО констатира, че нарушение има. Въпросът е дали това нарушение е „сериозно“, за да обоснове търсене на отговорност на държавата за настъпилите вреди?

1.8.1. СЕО приема, че нарушаването на релевантните общностни разпоредби не предполага „подобна квалификация“⁴⁸. Аргументът му за това е, че от тези разпоредби

³⁹ Р. 105-107.

⁴⁰ Р. 109.

⁴¹ Р. 110-111.

⁴² Р. 115.

⁴³ Р. 116.

⁴⁴ Р. 117.

⁴⁵ Съгласно теорията за „ясния акт“, виж СЈСЕ, 6. 10. 1982, *CILFIT e.a.*, 283/81, р. 14 et 16. Виж подробно в **Семов, А.** Преюдициалното запитване. Производството за преюдициални запитвания като гарант за добро правосъдие и за реализация на основното право на гражданите на достъп до съд. Изводи за ролята на националните юрисдикции в актуалната практика на СЕС. Първа част, Общество и право, бр. 3/2016, 3-22; **Семов, А.** Втора част, Общество и право, бр. 4/2016, 3-19.

⁴⁶ Р. 118.

⁴⁷ Р. 119.

⁴⁸ Р. 121.

не следва ясно дали конкретният случай (с „възнаграждение за лоялност“) представлява нарушение, въпросът не е изяснен и в заварената общностна съдебна практика, следователно квалификацията му като нарушение „не е очевидна“⁴⁹.

1.8.2. Установеното нарушение (макар и не „сериозно“...) обаче е резултат на друго нарушение – неотправянето на ПЗ по въпрос, чийто отговор е съществено необходим, за да се реши законосъобразно делото по същество! За СЕО обаче това, че националната юрисдикция е била длъжна да отпрати (да остави в сила) запитване, „не променя тази констатация“, респ. това също е нарушение, но отново не „сериозно“⁵⁰. Австрийският ВАС е сметнал, че съществуващата вече практика му е достатъчна, за да извлече приложими по делото пред него изводи и затова не му е нужно собствено запитване⁵¹.

1.8.3. Тези съображения са достатъчни за СЕО, за да приеме, че в конкретния случай е извършено нарушение (от национална върховна съдебна инстанция), но то не може да се определи като „сериозно“, за да обоснове ангажирането на отговорността на държавата за претърпените вреди⁵².

1.9. Така СЕО потвърждава, че държавата носи отговорност за вредите, причинени от противоречащо на общностното право решение на нейна юрисдикция, включително и такава, която се произнася като последна инстанция.

1.9.1. Тази отговорност обаче може да бъде ангажирана само ако нарушението е „сериозно“ и има пряка причинна връзка с настъпилите вреди, а дали това е така следва да се прецени от националния съд (сезиран с иска за вредите) при прилагане на изведените в това решение на СЕО критерии (условия)⁵³.

1.9.2. Сиреч: да, правото на ЕС е нарушено (тъй като съответната австрийска мярка е несъвместима с принципа на недискриминация, закрепен в релевантните първични и производни съюзни разпоредби), но тъй като националният съдия (от последна инстанция) има свобода на преценка, а заварената съдебна практика не е ясна, е можел да се подведе, без това да представлява сериозно нарушение.

1.10. Изводът е ясен и широко потвърден в доктрината: с това дело СЕО залага ясни жалони за обективната възможност за търсене на отговорност на ДЧ за незаконосъобразни окончателни решения на нейните юрисдикции⁵⁴, но... избягва да стигне до края и за първи път да установи, че подобно сериозно нарушение на национален върховен съд е налице...

Очевидно е, че СЕО е бил воден от притеснението, че възможността да се търси обезщетение за вреди от всяко съдебно решение, за което потърпевшият ще сметне, че е постановено в нарушение на правото на ЕС, би довело до тежка нестабилност на системата на съюзно правораздаване.

Тази възможност всъщност би се изразила във възможност за последващо – и напълно неограничено, освен, условно, с тежестта на приложимата съдебна такса по иска за обезщетение... – непрекъснато *преразглеждане* на съдебните решения – при това не от компетентния по съществуващото на основния спор съд (напр. административен

⁴⁹ Р. 121.

⁵⁰ Р. 124.

⁵¹ Р. 123.

⁵² Арг. от р. 126.

⁵³ Р. 1 и 3 от диспозитива на решението на СЕО.

⁵⁴ Виж подробно в **Botella, A. S.** La responsabilité du juge national, Revue trimestrielle de droit européen, No 2, 2004, 307.

или дори наказателен), а от друг, компетентен на общо основание по въпросите за обезщетяването.

А това всъщност неизбежно би довело до лавина преюдициални запитвания – по които Съдът в Люксембург наистина, би могъл да прогласи правилното тълкуване на съюзните разпоредби, но ще му се наложи да го прави не навреме (по повод запитване в рамките на висящото дело по същество), а последващо, с всички очевидни рискове от дестабилизация на системата и обезсилване на принципа за правната сигурност.

1.11. Въпреки това ползата остава несъмнена.

1.11.1. От една страна, всеки национален съдия, който се произнася като последна инстанция, ще знае, че ако постанови решение в противоречие с правото на ЕС (вкл. ако не потърси съдействието на съда в Люксембург, за да изясни в пълнота приложимото право), това ще представлява нарушение, за което държавата му може да носи отговорност за вреди, а може и да бъде пасивно легитимирана по дело на ЕК срещу нея за нарушение на съюзното право. Редом с това той ще знае, че **всяко неотправяне на ПЗ**, когато такова е необходимо, само по себе си представлява нарушение (неизпълнение на негово задължение).

1.11.2. От друга страна принципите на правната сигурност и в частност на сила на пресъдено нещо, са гарантирани в съюзния правопорядък и не следва да се поставят под въпрос дори в случай на нарушаване на отделни негови разпоредби.

1.11.3. От трета страна гражданите разполагат с ясна гаранция за защита на своите субективни права, черпени от същия този съюзен правопорядък, изразяваща се в безусловна възможност да получат обезщетение на вредите, които са претърпели в резултат на съдебно решение, което представлява „сериозно“ нарушение на този правопорядък.

1.11.4. Възможността националните юрисдикции да постановяват решения, които представляват нарушение на правото на ЕС, но то не може да се определи като „сериозно“, остава обаче реална – а правата на гражданите в тези случаи: незащитени. Тъкмо поради това почти при всяка възможност съюзният съд подчертава необходимостта всеки национален съдия да отправя преюдициално запитване до него винаги, когато има съмнение относно приложимото съюзно право, за да се гарантира добро правосъдие ...във всички случаи!

1.12. В такъв случай обаче особена важност добива **евентуалната смелост** на съда в Люксембург да наложи **по-строго разбиране за незаобиколимост на задължението за отправяне на преюдициални запитвания** във всички случаи, когато те са обективно необходими!

Обратното би означавало изначално да се санира небрежността (да не кажем недобросъвестността) на всеки национален съдия (дори този от последна инстанция!) и да се насърчи смелостта му да пренебрегва точното тълкуване на съюзното право с успокоението, че това едва ли би представлявало „сериозно“ нарушение... И всъщност би представлявало отказ от правосъдие!

И именно затова е важно да се разбира как се развива концепцията в последващата практика на СЕС.

2. Изводи от делото *Commission c/ Italie* от 2003 г.⁵⁵.

2.1. Обща рамка на делото. Делото е заведено от Комисията срещу Италианската република за това, че не е отменила разпоредби в закон от 1990 г.

⁵⁵ CJCE, 9. 12. 2003, *Commission c/ Italie*, C-129/00. Нататък ще цитирам отделни пасажии от мотивите на това решение само с посочване на съответната точка от мотивите.

относно задълженията, произтичащи от членството в ЕО, „така, както са тълкувани и прилагани от администрацията и съдилищата“ (!), с което не е изпълнила задълженията си (по силата на Договора за Европейската общност).

2.1.1. Основното обвинение на Комисията е за това, че Италианският върховен касационен съд (ИВКС) в поредица от решения (!) е наложил презумпция в противоречие с Общностното право⁵⁶ и поради това във вреда на частните лица⁵⁷. Тя настоява и на факта, че „множество други юрисдикции следват тази практика“⁵⁸, а „администрацията също не зачита общностните принципи“⁵⁹.

2.1.2. Тя добавя и факта, че макар някои предприятия успяват да постигнат възстановяване по съдебен път на недължимо платеното, това става „с цената на скъпи и продължителни производства“ и не е достатъчно, „за да се приеме, че е спазен принципът на ефективност, според който националните процесуални правила, приложими към искиове за защита на субективни права, произтичащи от Общностния правен ред, не трябва да правят защитата на тези права невъзможна или прекалено трудна“⁶⁰. Тя приема, че при това става дума за ограничен брой случаи, докато принципът на ефективност би бил спазен само ако отхвърлянето на въпросните искиове от съдилищата се случва само по изключение“ (респ. не е практика!)⁶¹.

Италианското правителство впрочем възразява срещу назначаването на експертиза, която да установи какъв е процентът на отхвърлените искиове (т.е. дали наистина става дума за практика)⁶².

2.2. Разбира се, по същество италианското правителство оспорва най-вече тълкуването на Комисията на релевантните общностни разпоредби. Това е още един пример за съществената роля на делата срещу ДЧ като тълкувателен източник на правото на ЕС – в повечето случаи спорът не е (или не е толкова) относно фактите (които обикновено се установяват лесно и по-често са отрицателни, отсъствие на определени национални мерки), а най-вече относно тълкуването на интеграционното право! Именно затова е от съществена важност националният съдия да се запознава винаги и с относимата практика на СЕС по дела срещу ДЧ, за да извлече от нея изводи относно тълкуването, които да му помогнат да прецени дали по висящото пред тях дело остава неизяснен въпрос относно тълкуването – и едва тогава да пристъпят към свое (основателно) преюдициално запитване.

Впрочем, италианското правителство настоява и че фактът, че някои производства наистина продължават дълго, се компенсира от това, че в крайна сметка ищецът бива компенсиран и с присъждане на лихва по полагаемите му се вземания⁶³.

2.3. Съдът потвърждава постоянната си практика, според която за да се установи нарушение на една ДЧ е необходимо вътрешните правни норми да бъдат преценявани в светлината на тълкуването, което им дават националните юрисдикции⁶⁴! Така подчертава отново решаващата роля на националния съдия за

⁵⁶ И то в нарушение на тълкуване, вече дадено от СЕО (СЈСЕ, 9. 2. 1999, *Dilexport*, C-343/96.

⁵⁷ Р. 11.

⁵⁸ Р. 14.

⁵⁹ Р. 17.

⁶⁰ Виж пост. практика: СЈСЕ, 16. 12. 1976, *Rewe*, 33/76, р. 5 и СЈСЕ, 24. 9. 2002, *Grundig Italiana*, C-255/00, р. 33 и мн. др.

⁶¹ Р. 18.

⁶² Р. 20.

⁶³ Р. 24.

⁶⁴ Р. 30-31. Виж в този смисъл напр. СЈСЕ, 8. 6. 1994, *Commission/Royaume-Uni*, C-382/92, р. 36.

гарантирането на доброто прилагане на съюзното право – респ. и за предотвратяване на нарушение на държавата по смисъла на днешния чл. 258 на ДФЕС.

2.4. След това извежда изключително съществен принцип: нарушение на държавата ще е налице само ако неправилното тълкуване (прилагане) на съюзното право е съдебна практика.

2.4.1. Изолирани или относително съвсем малобройни в общия правосъден контекст съдебни решения, отклоняващи се от съюзното право, „не следва да се взимат предвид“. Нарушение обаче ще е налице, ако става дума за „съществена съдебна практика, която не е препятствана от върховната национална юрисдикция, още повече ако е потвърдена от нея”⁶⁵. Впрочем, италианското правителство настоява именно, че не става дума за масова практика⁶⁶...

2.4.2. СЕО установява, че мерките (изискванията) от страна на администрацията обективно са правели „изключително трудно упражняването на правата” на частните лица, черпени от общностния правен ред⁶⁷. Това очевидно е следвало да бъде констатирано и санкционирано от сезираните в последствие съдилища, предвид изискванията (постоянната практика) на СЕО в това отношение.

2.5. В крайна сметка СЕО прави заключения с **поне два съществени елемента**.

2.5.1. Като „не е изменила законовата разпоредба” (за което Комисията е настояла в своето мотивирано становище с аргумента, че е несъвместима с общностното право), държавата е нарушила (не е изпълнила) своето съюзно (тогава общностно) задължение.

2.5.2. Нарушението обаче се дължи именно (само?!) на факта, че съответната законова разпоредба е „прилагана от администрацията и от съществена част от съдилищата по несъвместим с общностното право начин (така, че прави изключително трудна защита на общностни субективни права на частните лица)”⁶⁸.

2.6. Съществените изводи са **поне 4**.

2.6.1. СЕО ангажира отговорността на ДЧ винаги, когато установи нарушение, напълно независимо от това коя държавна структура е допринесла или в каква последователност (или в каква степен).

2.6.2. Основната отговорност за недопускане на нарушение тежи именно и само на националните съдилища (и в най-голяма степен на тези, които се произнасят като последна инстанция), докато нарушенията напр. на администрацията са поправими, ако бъдат протестирани пред съдебна власт, която в пълнота изпълнява съюзните си задължения.

2.6.3. Отделни (изолирани) случаи на лошо правосъдие могат да останат извън понятието за „нарушение, годно да ангажира годността на държавата пред съюзния съд” (т. е. по делата на осн. чл. 258 или 259 на ДФЕС) само ако представляват изключение, докато широката съдебна практика е съобразена със съюзното право. Разбира се, дори в тези изолирани случаи на общо основание остава гарантирана възможността потърпевшите от противоречащо на съюзното право съдебно решение да получат обезщетение за настъпилите вреди (виж по-горе за делото *Köbler*⁶⁹).

⁶⁵ Р. 32.

⁶⁶ Р. 35.

⁶⁷ Р. 38-40.

⁶⁸ Р. 41 от мотивите и р. 1 от диспозитива на решението.

⁶⁹ CJCE, 30. 9. 2003, *Köbler*, C-224/01.

2.6.4. Във всички случаи решаваща е ролята на върховните юрисдикции, които (било с решения по същество, било с тълкувателни произнасяния!) трябва да препятстват създаването на съдебна практика, несъвместима с правото на ЕС.

Практика на СЕС (в хронологичен ред):

CJCE, 16. 12. 1976, *Rewe*, 33/76
CJCE, 16. 12. 1976, *Cornet*, 45/76
CJCE, 27. 2. 1980, *Just*, 68/79
CJCE, 19. 11. 1991, *Francovich e.a.*, C-6/90 et C-9/90
CJCE, 31. 3. 1993, *Kraus*, C-19/92,
CJCE, 8. 6. 1994, *Commission/Royaume-Uni*, C-382/92
CJCE, 30. 11. 1995, *Gebhard*, C-55/94
CJCE, 14. 12. 1995, *Peterbroeck*, C-312/93
CJCE, 15. 12. 1995, *Bosman*, C-415/93
CJCE, 5. 3. 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, съединени дела C-46/93 & C-48/93
CJCE, 26. 3. 1996, *British Telecommunications*, C-392/93
CJCE, 23. 5. 1996, *Hedley Lomas*, C-5/94
CJCE, 8. 10. 1996, *Dillenkofer e.a.*, C-178/94, C-179/94 et C-188/94 à C-190/94
CJCE, 17. 9. 1997, *Dorsch Consult*, C-54/96
CJCE, 15. 1. 1998, *Schöning-Kougebetopoulou*, C-15/96
CJCE, 2. 4. 1998, *Norbrook Laboratories*, C-127/95
CJCE, 9. 2. 1999, *Dilexport*, C-343/96
CJCE, 1. 6. 1999, *Eco Swiss*, C-126/97
CJCE, 4. 7. 2000, *Haim*, C-424/97
CJCE, 30. 9. 2003, *Köbler*, C-224/01
CJCE, 9. 12. 2003, *Commission c/ Italie*, C-129/00

Други:

Cour de cassation (Assemblée plénière), Arrêt n° 630 du 18 novembre 2016 (15-21.438)

