

ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ИСКАНЕТО ОТ СЪД ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ПО ЧЛ. 150, АЛ. 2 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА

чл.-кор. проф. д.ю.н. Атанас Семов
Носител на Катедра „Жан Моне” на ЕС

REQUIREMENTS FOR THE REQUEST FROM A COURT TO THE CONSTITUTIONAL COURT UNDER ART. 150, § 2 OF THE CONSTITUTION

Prof. DSc. Atanas Semov

През декември 2023 г. в чл. 150, ал. 2 от Конституцията (КРБ) бе уредена възможност всеки съд да сезира Конституционния съд (КС).

За по-малко от 6 месеца (към 15 юни 2024 г.) в Конституционния съд (КС) постъпиха общо 8 искания от съдилища, различни от ВКС/ВАС, повечето от които бяха отклонени¹, основно поради неспазване на изискването на чл. 18, ал. 3 от Правилника за организация на дейността на КС (ПОДКС)²: искането да съдържа „аргументирана преценка на приложимото право, включително относно последиците от действието на правото на Европейския съюз, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле”.

Поради това имат много голяма практическа важност въпросите **какво е длъжен да направи съдът ipso iure по всяко дело, преди, а и за да може, да сезира КС, и в частност в какво се изразяват изискванията за аргументирана преценка на приложимото право (Първа част) и за аргументирана преценка относно последиците от действието на правото на ЕС (Втора и Трета част).**

Първа част

ИЗИСКВАНЕ ЗА АРГУМЕНТИРАНА ПРЕЦЕНКА НА ПРИЛОЖИМОТО ПРАВО

Обобщено, **основните изисквания към искането от съд до КС** на основата на чл. 150, ал. 2 от КРБ и чл. 18, ал. 3 от ПОДКС и практиката на КС (към 1 юни 2024 г.) са следните:

¹ Конституционни дела № 6/2024 (искането отклонено); 8/2024 (отклонено); 12/2024 (отклонено); 15/2024 (искане от НК на ВКС, допуснато); и все още без произнасяне по допустимостта 16/2024; 19/2024; 20/2024 и 21/2024.

² В Определение № 2 от 13. 3. 2024 г. по к. д. № 8/2024 (докл. съдия Д. Атанасова): „Конституционният съд потвърждава своята практика и във връзка с прилагането на разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС в контекста на новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията” и уточни: „когато съд упражнява това ново конституционно правомощие, трябва да следва **установената практика на КС относно допустимостта на исканията**, внесени от състави на ВКС или на ВАС”.

- Искане може да направи **всеки съд** от съдебната система на Република България (съдебен състав, но само съд, не и друг орган на съдебната власт) – и в КС трябва да бъде внесено именно самостоятелно и нарочно „искане”, не определение или друг съдебен акт или „писмо”;
- Само по повод **дело**, по което той е овластен да се произнесе (да реши, и само докато може да се произнесе, „висящо дело”);
- Сезирането на КС може да е **поискано от страна** по това дело или да бъде направено **без такова искане**;
- Искането може да се отнася единствено до **разпоредба от закон** (или цял закон, но не и друга разпоредба от „законодателството” в широк смисъл, „правната система”);
- И то само такава закова разпоредба, която е **приложима по делото** (това е условие произнасянето на КС да е необходимо за решаването на делото, виж в т. 4),
- и за която сезиращият съд установява несъответствие с Конституцията (но не и с „общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна”, чл. 149, ал. 1, т. 4; съвсем не и с Правото на ЕС, виж във Втора част).

I. Защо е дължима ясна и обоснована преценка на приложимото по делото пред сезиращия съд право

В чл. 18 от ПОДКС са закрепени редица изисквания за допустимостта на искането, сред които *ключови* са предвидените в ал. 3 две изисквания (по същество свързани с изискването на ал. 1 искането да бъде мотивирано, разбира се, в цялост) за **излагане в искането на:**

- *аргументирана преценка на приложимото право,*
- *включително относно последиците от действието на правото на ЕС, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле.*

„Чл. 18 (3) (в сила от 6. 11. 2021 г.) Искане от ВКС или ВАС, направено във връзка с производство пред тях, трябва да съдържа аргументирана преценка на приложимото право, включително относно последиците от действието на правото на ЕС, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле.”

През март 2024 г. КС имаше за първи път при действието на новата разпоредба на чл. 150, ал. 2 от КРБ повод да потвърди по ясен и според мен обобщаващ начин своето разбиране, поради което нататък ще цитирам многократно неговия акт: Определение № 2 по к. д. № 8/2024.

1. Значение за установяването на компетентност за сезиране на КС

1.1. „Само на разпоредби на закона, които имат пряко отношение към предмета на разглеждания от него правен спор.”

1.2. „Той да определи, и посочи в искането, приложимия в производството пред него закон”.

2. Значение за установяване на компетентността на самия КС да се произнесе

2.1. Съдилищата не са компетентни да отправят искане на осн. чл. 150, ал. 2 относно разпоредба, която не е действаща или е неправилно определена от него (в искането до КС или друг съдебен акт) като приложима по висящото пред него дело.

2.2. За да може КС да прецени това, искането от съд трябва да **съдържа ясно и аргументирано изложение** защо именно оспорената пред КС законова разпоредба е приложима и то с решаващо за изхода на делото значение. „Без такава преценка да бъде **направена (първо...)** от сезиращия съд – и надлежно (ясно и аргументирано, вкл. накратко и с оглед на фактите по делото пред него) изложена в искането до КС – **компетентността на конституционната юрисдикция да се произнесе не би могла да бъде установена.**”

2.3. Преценката на сезиращия съд е *необходима* на КС, но **не го обвързва и подлежи на контрол от него**. Тази преценка обаче е обвързваща за самия сезиращ съд (виж нататък).

3. Произнасянето на КС има смисъл само ако може да бъде взето предвид от сезиралата го юрисдикция. Това на първо място означава произнасянето му да е незаобиколимо необходимо.

3.1. Искането може да се отнася само до действаща законова разпоредба.

Знаков пример е определението, с което КС отклони искане, тъй като установи, че „преди произнасянето на районния съд с окончателен охранителен акт (определение) разпоредбите на /закон/ са **отменени – извадени са от системата на действащото право** /.../”³. „Решението на КС, с което закон, изменящ или отменящ действащ закон, се обявява за противоконституционен, **няма възстановително действие**”⁴...

3.2. Искането може да се отнася само до приложима по конкретното дело пред сезиращия съд законова разпоредба: „Само законът от значение за **главното производство** може да бъде предмет на този вид конституционно производство (за разлика от абстрактния нормен контрол за конституционност).” Знаков пример е определението, с което КС отклони искане, тъй като установи, че оспорената законова разпоредба не е приложима по делото, по повод което е направено искането⁵.

3.3. Искането може да се отнася само до решаваща за изхода на делото разпоредба.

3.3.1. Още през 2014 г. КС е прогласил: „Съдебен състав /на ВКС или ВАС/ би могъл да поиска установяване противоконституционност **само на разпоредби на закона, които имат пряко отношение към предмета на разглеждания от него правен спор.**” С оглед фактите по делото в конкретния случай Съдът установява, че оспорена пред него разпоредба от закон „**стои извън конкретния правен спор**, по чийто повод е направено искането”⁶.

³ Определение № 3 от 2. 4. 2024 г. по к. д. № 6/2024 (докл. съдия Т. Райковска).

⁴ Решение № 3/2020. по к.д. № 5/2019 (докл. съдия Б. Велчев и съдия К. Пенчев), в т. 3 от диспозитива.

⁵ Определение № 5 от 30. 5. 2024 г. по к. д. № 12/2024 (докл. съдия Я. Стоилов).

⁶ Определение от 29. 4. 2014 г. по к. д. № 4/2014 по искане на 3-чл. състав на ВКС (докл. съдия Кр. Стойчев). Аналогично в Определение от 14. 9. 2021 г. по к.д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов)

3.3.2. Трябва да е доказано защо „...дали/ законовата разпоредба, чиято конституционсообразност се оспорва, **влие върху решаването на делото**, което разглежда”⁷ сезиращият съд.

3.4. Искането има смисъл и е допустимо само ако сезиращият съд може да се съобрази с решението на КС по него.

3.4.1. През 2018 г. в конкретния случай Съдът допусна искане от състав на ВКС⁸, като прие неговата преценка за приложимост по делото пред него на оспорената разпоредба, и се произнесе по същество. След време обаче се установи, че сезиращият КС съдебен състав е решил делото, като е приложил не оспорената разпоредба (от ЗСВ), а разпоредби от друг закон (ЗОВСРБ), което произнасянето на КС бе лишено от всякакъв смисъл за делото по същество.

3.4.2. „...Въпрос **не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд** – това противоречи преди всичко на здравия разум, на процесуалната икономия и, което е по-съществено, на смисъла и предназначението на конституционното правосъдие да осигури върховенството на Конституцията“ (Тълкувателно решение № 3/2020 по к.д. № 5/2019)⁹.

3.4.3. „Спирането на делото /.../ предполага, че неговото решаване ще зависи от изхода на делото, образувано пред Конституционния съд, а това изисква произнасянето на Конституционния съд по съществото на направеното искане **да може да бъде приложено по висящото дело**”¹⁰.

3.4.4. Наскоро Съдът потвърди ясно: „Сезирането на Конституционния съд трябва да е **не само възможност, а необходимост**, произтичаща от конкретното дело. Законната разпоредба, по отношение на която сезиращият субект е установил несъответствие с Конституцията, трябва да е **приложима** по висящото пред него дело”¹¹.

II. Кой и как прави преценката на приложимото по делото пред сезиращия съд право

4. Определянето на приложимото по делото пред него право е *право и задължение на съда* – независимо от евентуално сезиране на КС

„КС не дължи произнасяне по тази част от искането, съдържаща **въпроси, свързани с присъща правораздавателна дейност**”¹².

4.1. Постоянна практика на КС е разбирането, че „обосноваването**, че поставеният въпрос е от значение за решаването на конкретното дело, е **задължение на сезиращия субект**”¹³.**

⁷ Определение № 5 от 26. 7. 2022 г. по к. д. № 12/2022 (докл. съдия Я. Стоилов).

⁸ Решение № 7 от 8. 11. 2018 г. по к. д. 9/2018 (докл. съдия Т. Райковска).

⁹ Определение № 3 от 2. 4. 2024 г. по к. д. № 6/2024 (докл. съдия Т. Райковска).

¹⁰ Определение № 5 от 26. 7. 2022 г. по к. д. № 12/2022 (докл. съдия Я. Стоилов).

¹¹ Пак в Определение № 2 от 13. 3. 2024 г. по к. д. № 8/2024, където отново подчертава: „Това означава, че без отговора на поставения въпрос сезиращият съд не е в състояние да осъществи конституционсообразно правосъдната си функция.”

¹² Определение № 3 от 2. 4. 2024 г. по к. д. № 6/2024 (докл. съдия Т. Райковска).

¹³ Определение № 6 от 16. 9. 2022 г. по к. д. № 13/2022 (докл. съдия С. Янкулова).

4.2. Сезирацият съд е свободен в преценката си – но в искането до КС тази преценка не само задължително трябва да *присъства*, но и да бъде *изложена ясно и аргументирано*.

4.2.1. По искане от състав на ВКС (к. д. № 9/2018 относно чл. 225, ал. 3 от ЗСВ) съдия-докладчикът (Т. Райковска) издаде разпореждане, в което посочи, че „искането не отговаря на изискванията на чл. 17, ал. 1 от ЗКС и чл. 18 от ПОДКС, тъй като „в постъпилото искане не е ясно представена (изразена) позицията на съдебния състав относно релевантния за изхода на делото закон”. „Преценката за приложимия (от съществено значение за решаването на главния спор по висящото дело) закон е единствено на сезирация субект по чл. 150, ал. 2 /.../ и следва да бъде **ясно, недвусмислено изразена**”.

След това в определението по допустимостта на искането КС установи „С писмено допълнение от 7.6.2018 г. вносителят е конкретизирал искането си, като /.../ е изразил позицията си относно релевантния за изхода на делото закон. /.../ Връзката между оспорената законова разпоредба и висящото гражданско дело е посочена в допълненото искане (наименовано от вносителя като „искане с уточнения”), изразена е ясно позицията на съдебния състав относно релевантния за изхода на делото закон, за който той може единствено да сезира Конституционния съд /.../”¹⁴.

5. Затова сезирацият съд трябва *първи* да направи преценка на приложимото право.

5.1. През 2024 г. Съдът потвърди максимално ясно: „**задължение на сезирация съд /е/ първи да обоснове**, че поставеният въпрос е от значение за решаване на конкретното дело, и да **определи приложимото право**” по делото („производството”), „**във връзка с което**” се прави искането¹⁵.

Обосноваването на приложимостта по делото по същество на оспорената законова норма е **определящо за наличието на правен интерес от отправяне на искане до КС**.

5.2. „**Едва след като определи приложимото право**, сезирацият субект може да прецени дали да сезира Конституционния съд”¹⁶.

6. Установяването на недостатъци относно определянето на приложимото по делото пред сезирация съд право предполага *недопустимост на искането до КС*.

6.1. Конституционният съд (председателят или съдия-докладчикът) може да посочи недостатъците на искането и да **покани сезирация го съд да ги отстрани**.

6.2. Конституционният съд **може да приеме, че установените недостатъци на искането не подлежат на отстраняване**.

6.2.1. Абсурден пример: през м. февруари 2024 г. по к. д. № 12/2024 с разпореждане председателят на КС установява, че в КС „**е получено писмо**, подписано от съдия /.../, с което отправя искане на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията. **И липсва искане...**

6.2.2. Ако оспорената законова разпоредба е действаща, но неправилно е определена за приложима по делото по същество пред сезирация съд.

¹⁴ Определение от 3. 7. 2018 г. по к. д. 9/2018 (докл. съдия Т. Райковска).

¹⁵ Определение № 2 по к. д. № 8/2024

¹⁶ Определение № 2 от 24. 2. 2022 г. по к. д. 15/2021 (докл. съдия М. Карагъзова-Финкова).

През 2022 г. по искането на петчленен състав на ВАС КС установи, че сезира-ният го съдебен състав „е изпълнил задължението си да обоснове приложимостта на разпоредбата /.../ по висящия пред него правен спор”. И след това въз основа на своя собствен анализ – с оглед именно установяването на собствената си компетентност да се произнесе (!) – установи че ...обосновка на приложимото поделото пред сезиращия съд право е **направена, но е погрешна: оспорената разпоредба** „в сочения от /сезиращия съд/ контекст /.../ **не е приложимо право по висящото пред него** съдебно производство. **Това прави искането недопустимо** и Конституционният съд следва да го отклони”¹⁷.

6.2.3. Ако оспорената законова разпоредба не е била действаща към момента на преценката на сезиращия съд (защото е отменена или изменена или не е била влязла в сила).

6.2.3.1. През 2015 г. по искане на 3-чл. състав на ВКС (ТК) КС установява, че „като отменен закон оспорената разпоредба не може да бъде предмет на искането по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, тъй като не съществува интерес от обявяването му за противоконституционен, защото отмененият закон не се прилага, а това е целта на конституционното производство, с което се уважава искането на посоченото основание – аргумент от чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията”¹⁸.

6.2.3.2. През 2016 г.: „изменението /в някои оспорени разпоредби/ не позволява КС да се произнесе”¹⁹.

6.2.3.3. През 2022 г.: „оспорената разпоредба „не е част от действащото право към момента на предявяване на иска пред ВКС, тъй като е отменена”²⁰.

6.2.3.4. В началото на 2024 г. постъпва „искане” от състав на РС – Козлодуй по повод висящо пред него гражданско дело. КС отклонява искането като недопустимо: „.../ към момента на издаване на /оспорената пред сезиращия съд заповед/ разпоредбите на /закона, оспорени пред КС/ **не са влезли в сила и дори не са приети**”²¹.

6.2.4. Ако оспорената законова разпоредба не е действаща към момента на про-изнасяне на Конституционния съд.

6.2.4.1. С оглед на значението на изискването оспорената законова норма да е действаща, КС неизменно отклонява искания, оспорената в които правна норма – **макар и напълно правилно определена от сезиращия го съд за приложима** по делото по същество към момента на сезирането на КС (!) – е престанала да действа преди КС да се произнесе (вкл. с оглед предвидената в чл. 25, ал. 2 от ПОДКС възможност „Съдът да се произнася по допустимостта на искането във всяка фаза на конституционното дело”).

6.2.4.2. Воден от същото задължение за преценка на компетентността си да се произнесе, Съдът отклонява и искания от други оправомощени да го сезират правни субекти (по чл. 150 от Основния закон), когато **правната норма, предмет на искането до него, загуби качеството си на „действащо право”** преди Конституционният съд да се произнесъл по конституционното дело по същество.

¹⁷ Определение № 6 от 16. 9. 2022 г. по к. д. № 13/2022. (докл. съдия С. Янкулова).

¹⁸ Определение № 2 от 2015 г. по к. д. № 2/2015. (докл. съдия Б. Пунев).

¹⁹ Определение № 5 от 13. 10. 2016 г. по к. д. № 4/2016 (докл. съдия Б. Велчев).

²⁰ Определение № 5 от 26. 7. 2022 г. по к. д. № 12/2022 г. (докл. съдия Я. Стоилов).

²¹ Определение № 5 от 30. 5. 2024 г. по к. д. № 12/2024 (докл. съдия Я. Стоилов).

6.3. „Отклоняването на едно искане е важно юрисдикционно средство, с което Съдът разполага, за да бъде реализирано предназначението на конституционното правосъдие и изпълнена ролята на всеки съд с конституционни функции – да осигурява върховенство на Конституцията като съществено проявление на конституционната правова държава (според Определение № 2/2023 г. по к.д. №1/2023 г.).”²²

Обобщено: всеки съдия по всяко дело определя приложимото право; **сезиране на КС от съд е допустимо само по отношение на приложима като решаваща за изхода на делото пред този съд законова разпоредба (или цял закон) и това трябва да бъде аргументирано ясно и в пълнота в искането до КС (и то именно в изложението относно неговата допустимост); а ако искането не съдържа такава преценка или КС установи, че тя е неправилна, той не е компетентен да се произнесе на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а **искането се отклонява като недопустимо**.**

Втора част

ИЗИСКВАНЕ ЗА АРГУМЕНТИРАНА ПРЕЦЕНКА ОТНОСНО ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ ДЕЙСТВИЕТО НА ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В СВЕТЛИНАТА НА ПРАКТИКАТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

За него също се отнася посоченото през март 2024 г.: Съдът „потвърждава изразеното в своята практика разбиране, възплетено и в разпоредбата на **чл. 18, ал. 3 ПОДКС**, която по смисъла на новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията е приложима за **всяко отправено до него искане от съд**”. Тази практика не е изобилна, но дава множество ясни ориентири, които ще представя резюмирано и след това детайлно.

1. КС изведе и очерта изискването за изясняване на последиците от действието на Правото на ЕС (ПЕС) **преди закрепването му в ПОДКС през 2021 г. и без отклоняване** на искането.

През юни 2021 г. в КС друго искане от 3-чл. състав на ВАС (относно разпоредба от Закона за водите). В него отново не присъстваше никакво изложение относно връзката на делото с Правото на ЕС, нито дори посочване на релевантните съюзни правни актове. През септември 2021 г. КС прие определение по допустимостта на искането²³, в което за първи път изрично посочи няколко ключови елемента на свързаните с Правото на ЕС изисквания към искания от съд (тогава все още възможно само от ВКС или ВАС, но *днес относими към всяко искане от съд*):

„Изясняването на приложимото право е задължение на съда, разглеждащ делото, и задължителен елемент от преценката дали законовата разпоредба, чиято конституционност се оспорва пред Конституционния съд, има отношение към предмета на разглежданото от него дело. Това предполага **изясняване** *inter alia*:

- дали делото има **връзка с правото на ЕС**,
- дали в правото на ЕС има **годни за прилагане разпоредби**,
- ако не – кои са **относимите** съюзни правни норми,

²² Определение № 3 от 2. 4. 2024 г. по к. д. № 6/2024 (докл. съдия Т. Райковска).

²³ Определение от 14. 9. 2021 г. по к. д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов).

- дали те **налагат определено съдържание** на приложимата вътрешноправна уредба,
- дали са предвидени **дерогации**,
- респ. какво е **съответстващото на правото на ЕС тълкуване** на приложимите вътрешноправни норми
- и дали то **не преодолява евентуално съмнение** за съответствие на тези норми с Конституцията,
- както и дали те не са **несъвместими с правото на ЕС.**”

2. За да осигури видимост и стабилност на така очертаното свое изискване, Конституционният съд прие и през ноември 2021 г. влезе в сила **нова разпоредба – чл. 18, ал. 3 от ПОДКС**: „Искане от Върховния касационен съд или Върховния административен съд, направено във връзка с производство пред тях, трябва да съдържа

- *аргументирана преценка на приложимото право* (това изискване анализираха в Първа част),
- *включително относно **последичите от действието на правото на Европейския съюз, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле.***

3. След това КС или искаше допълнително изясняване на изискването **без отклоняване на искането** въпреки неговите недостатъци или **отклоняваше исканията като недопустими**

През юни 2022 г.²⁴ Съдът обобщи **ясно и изчерпателно**:

- „Съдът не отстъпва от своята позиция, че **изясняване на приложимото вътрешно право в контекста на правото на Европейския съюз** е необходимо винаги, когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС и особено когато представлява акт по транспониране на съюзна директива /.../ и поради това **се дължи на общо основание (ipso jure) от всеки правен субект, който я прилага, и в частност от всеки съд в съдебната система.**
- **Всеки съд от националната съдебна система по всяко дело следва служебно да провери дали предметът на делото или приложимите вътрешни правни норми имат връзка с правото на ЕС** (дали приложимата вътрешна правна норма представлява мярка по прилагането му или по друг начин е свързана с него), и **ако установи връзка – да съобрази в пълнота последичите от неговото действие.**
- Това означава **последователно да бъде установено**:
 - дали в ПЕС има самоизпълними норми (годни за прилагане като източник на субективни права),
 - ако не – кои са относимите съюзни правни норми (вкл. принципи);
 - дали те **налагат определено съдържание** на приложимата вътрешноправна уредба; дали допускат изключение (дерогация);
 - дали оставят на държавата свобода на преценка (дискреция) при приемането на вътрешни правни мерки (особено при транспониране на директива),

²⁴ В мотивите на своето Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов)

- дали са спазени границите на допустимата дерогация и/или дискреция;
- какво е съответстващото на правото на ЕС тълкуване на приложимите вътрешноправни норми,
- **вкл. и дали то не преодолява евентуално съмнение за противоречие на тези норми с Конституцията**;
- както и дали те не са несъвместими с правото на ЕС” (при което **възниква задължение за националния съдия** – „сам, на своето равнище и по своя собствена преценка” да ги **остави неприложени** („независимо от ранга им”).

„Само ако след осъществяването в пълнота на този анализ за съда остане или възникне основателно съмнение за противоречие с Конституцията на приложимата вътрешна правна норма или на относима съюзна правна норма, той следва да потърси произнасяне на Конституционния съд със съответните доводи.”

...Може би не е неуместно да се посочи: *никоя друга конституционна юрисдикция* на държава-членка на ЕС не е предлагала в свой акт подобно цялостно кодифициране на значимите за националното правосъдие последици от действието на Съюзното право...

4. Само дни по-късно – отново през юни 2022 г. – **ВАС от своя страна потвърди**²⁵ **изрично и ясно: всеки национален съд като съд по правото на ЕС дължи служебно проверка** дали приложимата вътрешна правна норма, по-общо ситуацията и делото по повод нея, попадат в приложното поле на правото на ЕС и ако да: **всеки съд дължи ipso jure, служебно и винаги, тълкуване** на вътрешната правна норма в съответствие с правото на ЕС (когато тази норма попада в приложното му поле), защото България е обвързана от принципите на непосредствена приложимост, директен ефект и примат на правото на ЕС и от задължението за съответстващо тълкуване.

В акта на ВАС ключово се посочва: „**Изясняването** на приложимото вътрешно право **в контекста на правото на Европейския съюз (ЕС) е необходимо** винаги, когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС и особено когато представлява акт по транспониране на съюзна директива (каквото е настоящият случай) и поради това **се дължи на общо основание (ipso jure)** от настоящия съдебен състав, сезиращ по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията субект.”

И дава пример за анализ и изводи относно последиците от действието на ПЕС в разглежданата материя – **може да се разглежда като модел** – не непременно безупречен, но доколкото имам наблюдения най-добрият в български съдебен акт досега – за анализ на връзката на едно дело (и приложимите по него вътрешни правни норми) с Правото на ЕС и на произтичащите от тази връзка последици. Може да се разглежда и като **своеобразен модел на искане до КС** – с изложение от 25 стр. само по допустимостта – именно заради включването на разгледания и необходим анализ относно Правото на ЕС! И други 20 стр. по основателността на твърдението за противоконституционност на приложимата по делото пред него законова норма.

²⁵ Искане до КС от 5. 7. 2022 г. по силата на Определение от 23. 6. 2022 по адм. дело № 198/2022.

Обобщено: по смисъла на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС **искане до КС, което не съдържа „аргументирана преценка на приложимото право, включително относно последиците от действието на правото на Европейския съюз, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле”, подлежи на отклоняване като недопустимо.**

Изложеният в искането анализ на сезиращия съд не обвързва КС. Обвързва обаче направения го съд – веднъж в качеството му на сезиращ КС субект по чл. 150, ал. 2 от КРБ, но преди това – в качеството му на съд и по Правото на ЕС. КС и ВАС вече посочиха еднозначно: това е **анализ, който всеки съд дължи служебно по всяко дело – напълно независимо от въпроса дали изобщо ще стигне до извод за необходимост от сезиране на КС** на осн. чл. 150, ал. 2 от Основния закон. Затова **същият анализ поражда преки правни последици по делото по същество пред този съд.**

Поради това е необходимо очертаното тук изискване добре да се разбира – в светлината и на практиката на Съда на ЕС относно последиците от действието на Правото на ЕС в държавите-членки.

Трета част

ДЕТАЙЛЕН АНАЛИЗ НА СВЪРЗАНИТЕ С ПРАВОТО НА ЕС ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ИСКАНИЯТА ОТ СЪД КЪМ КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

I. Необходими общи съображения

„Всеки съд от националната съдебна система по всяко дело следва служебно да провери дали предметът на делото или приложимите вътрешни правни норми имат връзка с правото на ЕС (дали приложимата вътрешна правна норма представлява мярка по прилагането му или по друг начин е свързана с него), и ако установи връзка – да съобрази в пълнота последиците от неговото действие.”²⁶

КС се произнася едва когато произнасянето му е незаобиколимо необходимо. Т.е. след като е извършена пълна проверка/установяване на приложимото право.

В резултат на тази проверка, съдията може

- да установи, че законовата разпоредба противоречи на ПЕС, при което е длъжен да я остави неприложена,

без да е необходимо и без да е допустимо произнасяне на КС;

- да установи (при констатирано отсъствие на противоречие), че съответстващото на ПЕС тълкуване отстранява всякакво съмнение за противоречие на Конституцията – и отново всякакво

сезиране на КС е безпредметно,

- или, обратно, да установи, че именно съответстващото на ПЕС тълкуване поражда съмнение/убеденост за противоречие на законовата норма с Конституцията – и тогава

сезирането на КС става наложително.

²⁶ Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов).

Затова изясняването на последиците от действието на ПЕС – прилагане на съюз-на правна норма (СПН) или само спазване на ПЕС при прилагане на вътрешна правна норма (ВПН) е **незаобиколим елемент от „определянето на приложимото право”** – във всяка ситуация и в частност по всяко дело. **Независимо от всякакво евентуално сезиране на КС. Ако не го направи, съдията не изпълнява задълженията си като „съюзен съдия”.**

Искане на осн. чл. 150, ал. 2 може да има за предмет само законова разпоредба, която е приложима по конкретно дело пред сезирация съд. Всеки съдия обаче е длъжен да не прилага по делото, което решава, никоя правна норма, която противоречи на правото на ЕС. В разглежданото искане сезирация съд излага изрично и неколккратно категорични изводи за противоречие с редица съюзноправни актове на разпоредбата, чиято конституционосъобразност оспорва с искането. **Това лишава разпоредбата от качеството „приложим закон” по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията.**

Наясно съм, че съдиите, особено произнасящите се като първа инстанция, изпитват притеснения да оставят неприложена законова норма и имат потребност от „подсигуряване” чрез произнасяне на СЕС (като в този случай) или на КС (като в разглеждания в тази студия случай) – поради което е **необходимо да бъдат категорично окуражени и насърчени** да осъществяват **своите произтичащи от правото на ЕС права и задължения** без никакви притеснения относно преценката на горната инстанция (още по-малко относно последиците относно атестирането на съдиите).

***Изпълнението от един съдия на негово съюзно задължение
не само не може да бъде основание нито за отмяна на неговия съдебен
акт, нито за негативна оценка
(при атестиране, съвсем не и за дисциплинарна отговорност).***

Точно обратното: неизпълнението, в частност неприлагане и/или неспазване на съюзна правна норма, може да бъде основание както за **отмяна** на съдебния акт от по-горна инстанция, така и за търсене на **отговорност за вреди** (по националния правен ред), а и за **нарушение на ПЕС от държавата** (по реда на чл. 258 от ДФЕС) след произнасянето на последната инстанция.

***Съдиите не само не бива да се страхуват/притесняват,
а да се чувстват задължени и окуражени да направят дължимото!***

А пък и по силата на ПЕС когато установи противоречие с ПЕС, **националният съд е длъжен да остави противоречащата вътрешна правна норма, без да иска или да изчаква нейното обезсилване по законодателен път или по друг конституционен способ**²⁷, т.е.

***не само не може да изчаква, но дори и да иска
произнасяне на националната конституционна юрисдикция.***

²⁷ Виж изрично в решението по българско преюдициално запитване **СЈУЕ (Голям състав)**, 5. 7. 2016, *Огнянов (Огнянов)*, С-614/14, т. 34. И това е **постоянна практика на СЕС** – виж съвсем наскоро **СЈУЕ (голям състав)**, 24. 7. 2023, X, С-107/23 PPU, т. 95 и преди това: **СЈУЕ (голям състав)**, 21. 12. 2021, *SC Euro Box Promotion SRL*, С-357/19, С-379/19, С-547/19, С-811/19 и С-840/19, т. 252; **СЈСЕ**, 19. 11. 2009, *Filipiak*, С-314/08, т. 81 и мн. др.

Отделно предвид съществените особености на проблематиката намирам за необходими няколко **въвеждащи уточнения**.

1. В членуващата в ЕС държава се прилагат два правопорядъка

Те са напълно отделни (и принципно различни) един от друг, но действат едновременно в правната система на държавата: вътрешното право на държавата и Правото на ЕС.

1.1. „Вътрешно право” е собствено понятие на ПЕС, наложено от СЕС и включващо националното (създадено изцяло от органите на държавата) и международно право (създадено с участието на държавата в международните отношения – в договорна или друга форма, в частност на България по смисъла на чл. 5, ал. 4 от КРБ).

1.2. Правото на ЕС не е част от вътрешното право на държавата и действа в нея като самостоятелен правопорядък.

2. Действието на ПЕС в правните системи на ДЧ няма ясна, понякога изобщо няма изрична, правна основа в националните конституции

2.1. Разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от КРБ е напълно неприложима по отношение на Правото на ЕС. ПЕС не е международно право, а дори тези негови актове, които са международни договори по форма – като напр. Учредителните договори или договорите за тяхното изменяне (последният от които е Лисабонският) – не действат в ДЧ като международни договори, а единствено като собствени източници на Правото на ЕС. Този въпрос отдавна е изяснен и безспорен²⁸.

2.2. Правната основа на действието на ПЕС в Република България е въведената през 2005 г. – за да бъде правна основа на присъединяването на България към ЕС – разпоредба на **чл. 4, ал. 3 от КРБ**: *„Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.”* **Практиката на КС** по тази конституционна разпоредба не е богата, но е **достатъчно ясна**: „Конституционният съд в Решение № 7 от 2018 г. по к. д. № 7/2017 и Решение № 3 от 2024 г. по к. д. № 13/2023 г. посочва, че разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията прогласява „един от основополагащите принципи на установения конституционен ред“, който „отваря националната правна система за включването и действието“ на правото на Европейския съюз и „въвежда европейското измерение в дейността на държавата“²⁹.

3. Действието на ПЕС в правните системи на държавите-членки (ДЧ) по същество се урежда изцяло от него самото

То се определя от изведените в практиката на Съда на ЕС пет принципа:

3.1. Принцип на ефективност: ПЕС има смисъл само ако действа ефективно – **то (трябва да) се прилага в ДЧ**.

3.2. Принцип на непосредствена приложимост (самостоятелност): ПЕС е „самостоятелен правопорядък”, който действа в правните системи на ДЧ (на нейната територия и по отношение на правните субекти под нейната власт/ юрисдикция.) автономно/самостоятелно, без да става част от „вътрешното право” на държавата и без да зависи от волята на държавата.

²⁸ Подробно в **Атанас Семов, Правна система на ЕС**, ИЕП, С., 2017.

²⁹ Решение № 7 от 2024 г. по к. д. № 14/2023. Виж също Решение № 7 от 2018 г. по к. д. № 7/2017, Решение № 3 от 2024 г. по к. д. № 13/2023 и мн. др.

3.3. Принцип на директен ефект: СПН, които са обективно годни за пряко прилагане като източник на субективни права и/или задължения (съгласно изведените в практиката на СЕС критерии за директен ефект) **подлежат на прилагане в ДЧ.**

3.4. Принцип на съответстващо тълкуване (индиректен ефект): ВПН, които попадат в обхвата (приложното поле) на ПЕС и не му противоречат, могат да се прилагат само със съответстващо му (на всяка негова относима правна норма) тълкуване. За целите на това изложение посочвам само, че приложното поле на ПЕС не обхваща всички обществени отношения, макар да обхваща все по-голяма част от тях³⁰.

3.5. Принцип на примат: „от момента на влизането си в сила всяка СПН прави неприложима всяка вътрешна правна норма (ВПН), която ѝ противоречи³¹.

3.6. Според общото разбиране на СЕС приматът и задължението за съответстващо тълкуване **обхващат и разпореждат на националната конституция – освен в 2 случая:** съюзна норма/акт, приета без компетентност или при превишаване на власт (*ultra vires*) или нарушаваща националната конституционна идентичност (НКИ³²) на конкретна ДЧ, като и двете хипотези предполагат (без да е незаобиколимо задължително) произнасяне на националната конституционна юрисдикция – и във всички случаи произнасяне на СЕС.

Всичко посочено до тук смятам за (безусловно би трябвало да е...) изяснено и ясно за всеки практикуващ юрист в държава-членка на ЕС. От него обаче естествено и пряко произтича задължение за всеки съдия от националната съдебна система служебно³³ да осъществи пореждане от проверки и действия, които представям подробно нататък.

4. Ако приложима по делото законова (или друга) норма противоречи на Международното право („общопризнатите норми на международното право” и/или „международните договори, по които България е страна”, по см. на чл. 149, ал. 1, т. 4 от КРБ), по силата на принципа на примат на Международното право, прогласен в чл. 5, ал. 4 от КРБ, такава норма **следва да бъде оставена неприложена.**

*По смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията
(както в новата, така и в старата редакция) съд няма право
сам да сезира КС (за противоречие между приложим закон
и Международното право).*

³⁰ Виж подробно в **Атанас Семов, Приложното поле на Правото на ЕС**, УИ „Св. Климент Охридски”, С., 2023.

³¹ Изрично в **СЈУЕ**, 18. 12. 2014, *Становище 2/13*, т. 166, където СЕС изрично припомня основните от дълга серия свои решения в този смисъл: **СЈСЕ**, 3. 6. 1964, *Costa/ENEL*, 6/64; **СЈСЕ**, 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, т. 3; **СЈСЕ**, 14. 12. 1991, *Avis 1/91*, т. 21; **СЈУЕ**, *Avis 1/09*, т. 65 и знаковото решение по делото **СЈУЕ**, 26. 2. 2013, *Melloni*, С-399/11, т. 59.

³² Виж подробно в **Атанас Семов, Защита на националната конституционна идентичност в Европейския съюз**, Изд. на БАН „Проф. Марин Дринов”, 2021.

³³ Още от **СЈСЕ**, 22. 10. 1987, *Foto-Frost*, 314/85 и пост. практика. Виж сравнително наскоро и **СЈУЕ**, 22. 1. 2019, *Cresco Investigation*, С-193/17.

5. Ако приложима по делото законова (или друга) ВПН противоречи на ПЕС (принципи, дух или отделна СПН), задължението на националния съдия – „като съдия на общо основание по Правото на ЕС” – отдавна (надявам се) няма неяснота: той има **право** („независимо дали националните устройствени или процесуални закони му го позволяват или не”!) и **задължение** „сам, по своя преценка, да остави неприложена” всяка вътрешна правна норма, „без да иска или да изчаква отмяната на тази разпоредба по законодателен или друг конституционен ред”,

а сезиране КС с искане за установяване на противоконституционност е недопустимо.

6. По смисъла на чл. 149 от КРБ Конституционният съд не е компетентен да се произнася по искане за установяване на съответствието на закон (или друг правен акт) с Правото на ЕС

6.1. През 2020 г. това бе потвърдено от КС изрично³⁴. Съответствието на закон (или друг правен акт) с Правото на ЕС (както и съответстващото на ПЕС тълкуване на законова или друга правна норма) **преценява съдията по конкретно дело – сам** и

без каквото и да било задължение (нито дори основание) да сезира КС в този смисъл.

6.2. Несъмнено на общо основание е възможно съдията да установи, че една приложима по дело законова норма противоречи на Конституцията

и да сезира КС.

6.2.1. В същото време е **възможно** – макар и практически малко (почти пренебрежимо) вероятно – **в противоречие с Конституцията** (с конституционна разпоредба, изразяваща НКИ, или с друга разпоредба) **да се окаже** една подлежаща на прилагане или относима СПН. По смисъла на чл. 149 от КРБ обаче

никой не може да иска от КС преценка за съответствието на СПН с Конституцията.

7. Разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от КРБ изрично закрепва **принципа на върховенство на Конституцията**. Прилагането на противоречаща на Конституцията норма **нарушава върховенството на Конституцията** (в България – и непосредственото ѝ действие, чл. 5, ал. 1 и 2). Поради това смятам за необходимо

КС да бъде сезиран с искане за тълкуване на засегнатите конституционни разпоредби (от имащите право субекти по чл. 150, ал. 1 от КРБ).

Именно това е в основата на големия практически въпрос: *какво, кога и как може да направи националният съдия в случай на засягане на националната конституция от вътрешна правна норма, попадаща в приложното поле на ПЕС, или от приложима (или относима) съюзна правна норма*

³⁴ Решение от 30. 6. 2020 г. по к. д. № 14/2019 (докл. съдия А. Анастасов).

II. Дължими от съдията преценки, които се дължат по всяко дело *ipso jure* и при сезиране на КС трябва да бъдат изложени в искането

1. Първа по ред преценка: дали делото (материята) има връзка с ПЕС

1.1. Предвид много широкия обхват на ПЕС и много широкото разбиране на СЕС за връзка на ПЕС с „наглед изцяло вътрешни ситуации”, **вероятността** едно дело да има връзка с ПЕС **е не просто реална, а голяма**. Смятам, че за националния съдия е добре да подхожда с разбирането, че е по-вероятно едно дело да има връзка с ПЕС (съдията в СЕС Алан Розас пише: „все по-трудно става да се намери област, в която ПЕС отсъства напълно“) – поради което да подхожда винаги отговорно и да прави задълбочен анализ. И не включително, а **най-вече при първоинстанционното разглеждане** на делото.

1.2. Тази преценка има **огромно практическо значение**, тъй като може да повлияе, а дори и да предопредели целия ход на делото. Именно затова и се дължи **максимално рано**. Наистина обаче понякога може да се окаже практически трудна.

1.3. Затова трябва да се познават изведените от практиката на Съда на ЕС широка палитра от методи³⁵ – **делото може да има връзка с ПЕС поради:**

- своя предмет (напр. „съюзен трансграничен елемент”, като движение на хора, стоки, услуги или капитали и мн. др.);
- правното положение на страните (напр. гражданин на ЕС или юридическо лице от ДЧ на ЕС);
- наличие на годни за прилагане по делото съюзни правни норми (самоизпълними, напр. от регламент, разбира се, не само) – в този случай връзката с ПЕС е несъмнена;
- приложимата (една или повече) ВПН – която *може сама по себе си*, независимо от фактите по делото, да попада в приложното поле на ПЕС и други критерии/методи за установяване на връзка с ПЕС.

1.4. **Съдията е свободен и в тази преценка**, като страните могат да наведат аргументи (да се позоват на приложима или относима СПН) – но дори да не го направят (и даже ако настояват, че делото няма връзка с ПЕС), преценката се дължи от съдията **служебно**. Ако обаче реши да отхвърли релеванни от страна по делото аргументи за връзка с ПЕС, задължително трябва да **се мотивира**.

1.5. **В случай на съмнение** относно наличието на реална връзка с ПЕС, съдията – още в този етап от хода на делото

може да сезира Съда на ЕС

с **преюдициално запитване** за тълкуване на една или няколко СПН (но задължително конкретно посочени с аргументация защо именно те), за които се колебае дали имат връзка с делото (ситуацията, спора, приложимите ВПН)³⁶. Запитването трябва да бъде формулирано и мотивирано така, че от отговора на СЕС да следва ясен извод за наличие или отсъствие на реална връзка именно на конкретното дело с ПЕС. Съобразяването с отговора на СЕС е задължително.

На този етап от преценката

никакво сезиране на КС не е нито необходимо, нито допустимо.

³⁵ Виж подробно в **Атанас Семов, Приложното поле на Правото на ЕС, УИ „Св. Климент Охридски”, С., 2023.**

³⁶ Знаков пример е решението по делото **CJUE, 26. 2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10.**

1.6. Ако в резултат на своя анализ съдията **не установи никаква реална връзка с ПЕС**, делото се решава изцяло въз основа на вътрешното право. В такъв случай съдът на общо основание

може да сезира КС

с искане за установяване на противоречие на приложимия закон с Конституцията,
без релевиране на каквито и да било свързани с ПЕС аргументи!

Необходимо е обаче липсата на връзка на делото с ПЕС да бъде не само посочена в искането, но и аргументирана/доказана. Евентуална мълчалива констатация (непоменавање на ПЕС) е неизпълнение на изискването на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС.

2. Втора по ред преценка: кои са приложимите и/или относимите СПН

Съдията може да установи връзка на делото с ПЕС само като установи **наличието на приложими или относими СПН** (именно заради тях делото има връзка с ПЕС, съотв. делото има връзка именно с тях). Проверката трябва да продължи – за определяне на **всички релевантни** за делото СПН. Вкл. разпоредби от ХОПЕС, във всички случаи, щом делото има връзка с ПЕС – на друго основание, поради връзка с други СПН.

2.1. Първо дали в ПЕС има самоизпълними норми (годни за прилагане като източник на субективни права) – т.е. дали има **приложими СПН**. И да ги посочи всичките (а след това и да ги приложи).

2.1.1. **Самоизпълнима** е тази правна норма, която не се нуждае от никаква друга норма (или каквато и да било мярка), за да предизвика правни последици. С най-голямо практическо значение са самоизпълнимите СПН с **директен ефект**.

2.1.2. **Съдията е длъжен да приложи именно тях** – независимо дали в националното законодателство съществува по същество (според него..., понякога само наглед!) същата правна уредба. В уредена със самоизпълними СПН материя **не може да се прилагат ВПН**, които уреждат същите елементи на материята (било и по същия начин) – СПН се прилагат *вместо* вътрешните. Поради това

*ВПН, които уреждат уреден със самоизпълнима СПН въпрос,
не са „приложимо право” по дело
и не могат да бъдат предмет на искане до КС.*

2.1.3. **Дали обаче нормата е самоизпълнима се преценява за всяка отделна правна норма** – именно от националния съдия (а преди въпросът да достигне до съд – от всеки правен субект, който прилага право). *Видът на акта може да бъде ориентиран, но не е решаващ. Дори регламентите* нерядко съдържат **несамоизпълними СПН** (но и те трябва да бъдат взети предвид като „относими”) – за да предизвикат правни последици, тези СПН се нуждаят от прилагане на ВПН или предвиждат приемане на ВПН³⁷.

³⁷ Виж напр. к. д. № 4/2019 (докл. съдия М. Карагъзова-Финкова) – относно чл. 25з, ал. 2 от Закона за защита на личните данни, но във връзка с относима **несамоизпълнима** разпоредба от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. Относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни. В решението по делото (№ 8 от 15. 11. 2019 г.) Съдът даде ясен пример за преценка дали относимата СПН (от регламента) налага определено съдържание на законовата норма – и като установи, че това не е така, установи и противоречие с Конституцията.

2.2. След това – а най-често просто паралелно – дали в ПЕС има (и) относими разпоредби и да ги посочи всичките.

2.2.1. „Относими” са всички съюзни разпоредби (вкл. правни принципи, цели на ЕС, вкл. в конкретната материя, „духа” на ПЕС и т.н.), които имат връзка с делото, но понеже не са самоизпълними, не са годни да породят преки правни последици като източник на субективно право. Поради връзката им с делото те също са „приложимо право” в широк смисъл като незаобиколим тълкувателен източник, вкл. мяра за валидност/приложимост на ВПН в приложното им поле.

2.2.2. Когато делото има връзка само с относими СПН, **приложими са само ВПН**.

2.2.3. „Относимите” СПН **позволяват, понякога изискват** (напр. нормите на директива, но понякога и норми на регламент или на решение) прилагане (поякога дори и нарочно приемане) на ВПН – и тези ВПН са приложими по делото пред националния съд.

2.2.4. *Типичен пример за „относими” СПН са нормите на съюзните директиви.*

2.2.5. Всички тези ВПН (новоприети или заварени, но попадащи в обхвата на относимите СПН) може да се прилагат само ако не противоречат на относимите СПН и само със съответстващо им тълкуване.

Такива ВПН са приложими по делата пред съдилищата и могат на общо основание да бъдат

предмет на искане до КС

(но едва след като бъде изпълнен целият пакет съюзни задължения, виж нататък).

2.3. Във всички случаи когато делото има връзка с ПЕС, **автоматично приложимо право става и ХОПЕС**.

2.4. Практически е възможно по едно дело да има:

2.4.1. Само приложими СПН (на практика малко вероятно);

2.4.2. Едновременно и приложими, и относими СПН;

2.4.3. Или само относими СПН (практически *тази вероятност е най-широка*).

2.4.4. Възможно е **една и съща СПН да е приложима** по отношение на едни елементи от дадено обществено отношение (пряко ги урежда) **и да е относима** по отношение на други негови елементи, респ. да е приложима по едно дело (спрямо една ситуация) и да е само относима по друго.

2.5. Всички тези „установявания и посочвания” **може и да не бъдат правени в изричен акт по делото** – просто съдията е длъжен да ги има предвид (в тяхната цялост!) при разглеждането на делото и в целия му ход (напр. при изискването или допускането на доказателства и т.н.). Трябва да бъдат изрично посочени обаче в искането до КС.

Същите преценки следва да присъстват (в по-пълно или по-лаконично изложение) **и в защитата на страните**. По-общо същото се дължи и от всеки друг правен субект – публичен и частен – и преди всякакво сезиране на съд...

2.6. Съдията може да достигне (сам или релевирано от страна) до **съмнение относно тълкуването или дори относно валидността на (някоя от) тези СПН**.

2.6.1. При основателно съмнение относно валидността

*сезирането на СЕС с преюдициално запитване (ПЗ) за валидност
е задължително,*

независимо дали националният съдия/състав се произнася като последна по делото³⁸.

2.6.2. При основателно съмнение относно тълкуването на СПН,

сезирането на СЕС с ПЗ за тълкуване е необходимо/наложително.

2.6.3. Възможно е (и нерядко се прави) в едно свое ПЗ националният съдия да постави въпрос за валидността на една СПН и въпрос за нейното тълкуване, а и СЕС нерядко преформулира въпросите.

2.6.4. Във всички случаи отправянето на ПЗ до СЕС се прави с отделен съдебен акт, а разглеждането на делото се спира³⁹.

2.6.5. Това има **пряко значение** за решаването на делото по същество. Ако една СПН бъде обявена от СЕС за невалидна, трябва да бъде оставена неприложена/непазена, т.е. **престава да бъде „приложимо право” по делото**.

И автоматично противоречаща на ПЕС става всяка ВПН, която прилага (напр. точно транспонира, при директива) или просто точно съответства на обявена за невалидна СПН. Тази ВПН също **престава да бъде „приложимо право” по делото**.

Сезиране на КС относно тази ВПН е недопустимо.

Не се дължи и съответстващо на тази СПН тълкуване на другите приложими ВПН.

2.7. По всички тези въпроси в стандартната хипотеза

*никакво сезиране на КС на този етап не е нито необходимо,
нито допустимо.*

2.8. Съмнение за противоречие на такава СПН с Конституцията възниква много рядко, а доколкото е възниквало, ДЧ са изменяли конституциите си. По-често евентуално противоречие е преодолявано чрез инструментариума на съответстващото тълкуване. Ако обаче у националния съдия все пак възникне такава съмнение (вкл. и ако е релевирано от страна), възможни са две **принципно различни ситуации**:

2.8.1. **Относимите СПН изискват прилагане на ВПН.**

2.8.1.1. Ако една ВПН има **съдържание, което точно съответства на дължимото по силата на относимите СПН**, нейното противоречие с Конституцията всъщност означава противоречие с Конституцията на самите относими СПН. В този случай преодоляването на проблема

изисква тълкуване от СЕС,

при което евентуалното съмнение за противоречие с Конституцията да отпадне,

или сезиране на КС

³⁸ Пост. практика: СЈСЕ, 22. 10. 1987, *Foto-Frost*, 314/85; СЈСЕ, 15. 4. 1997, *Bakers of Nailsea*, С-27/95; СЈСЕ, 18. 7. 2007, *Lucchini*, С-119/05, т. 53 и мн. др.

³⁹ Въпреки крайно недобрата (в някои свои елементи и порочна – виж в **Атанас Семов, Неадекватната уредба на преюдициалното запитване в българските ГПК и НПК**, „Научни и практически публикации”, Lex.bg, 8. 7. 2019) правна уредба в ГПК (чл. 628 и сл.) и НПК (чл. 485-490), от нея може да се установи, че преюдициално запитване се прави с необжалваемо определение (арг. от чл. 631, ал. 1, изр. второ ГПК, респ. 488, ал. 1, изр. второ НПК).

за установяване на противоконституционност на приложимата ВПН или с искане (от оправомощените за това субекти) за тълкуване на КРБ (засегнатата конституционна разпоредба).

2.8.1.2. Ако обаче приложимата ВПН противоречи на КРБ и това **не се дължи на точно съответствие** (изпълнение) на относима СПН, съдията

на общо основание може да поиска от КС преценка на съответствието на тази ВПН с Конституцията.

Според мен *КС от своя страна също може да сезира СЕС* за тълкуване на релевантната СПН или за преценка на нейната валидност.

2.8.1.3. Смятам, че във всички случаи националният съдия **трябва първо сам да опита да направи такова тълкуване** на приложимата ВПН (евентуално и на приложимата или относимата СПН), **което съответства на Конституцията.**

2.8.2. *По отношение на приложимите СПН* проблемът може да бъде по-голям (макар малко вероятен). Самоизпълните СПН трябва да бъдат прилагани. И то **е примат пред всяка ВПН**. На общо основание това включва и ...нормите на Конституцията⁴⁰.

Това предполага само едно разрешение (според разбирането на СЕС относно последиците на принципа на примат на ПЕС): съдията той ще е длъжен да остави неприложена (неспазена) и *засегнатата конституционна норма*, при което единствено конституционният законодател може да поправи това нетърпимо в конституционната правова държава положение.

2.8.2.1. Национален съдия **може да остави една самоизпълнима СПН неприложена само ако:**

- сезира СЕС с искане за преценка на валидността на тази СПН
- и СЕС установи/прогласи невалидност erga omnes (на осн. чл. 263 от ДФЕС) или относителна (поради нарушаване на НКИ по отношение на тази ДЧ и дори само *inter partes* за страните по делото пред националния съд).

Без сезиране на СЕС не е възможно неприлагане на действаща СПН.

Сезиране на КС относно съответствието с Конституцията на тази СПН е недопустимо – както като „приложимо право” по см. на чл. 150, ал. 2, така и на което и да било основание по см. на чл. 149 от КРБ.

2.8.2.2. Ако в частност съдията смята, че **приложима СПН противоречи на норма от КРБ, която не изразява НКИ,**

сезирането на КС е наложително,

без да изисква/предполага последващо сезиране на СЕС.

КС може да бъде сезиран само за тълкуване на засегнатата конституционна разпоредба (повтарям: не и за установяване на противоконституционност на самата СПН).

По смисъла на чл. 150 от КРБ обаче съдилищата не могат да искат от КС тълкуване на конституционните разпоредби.

В този случай съдията следва да поиска сезиране на КС от ВКС или ВАС.

⁴⁰ „...Неприложима всяка противоречаща разпоредба на съществуващото вътрешно право...” – СЈСЕ, 9. 3. 1978, *Simmenthal*, 106/77, т. 17.

Ако, надлежно сезиран, КС (съумее да) направи конформно на ПЕС тълкуване на засегнатите конституционни норми (или на друго основание отхвърли съмнението за противоречие с ПЕС), прилагането на съответната СПН няма да е нарушение на Конституцията.

2.8.2.3. Когато обаче такова тълкуване е невъзможно, КС ще установи (всъщност ще потвърди установеното от съда по същество) противоречие на приложимата СПН с Конституцията, което може да бъде **поправено** само чрез изменение на Конституцията.

2.8.2.4. Докато Конституцията не бъде изменена – а СЕС не е прогласил невалидност на приложимата СПН – неизбежно ще е налице (повтарям – практически много малко вероятно) парадоксална ситуация на неприлагане/неспазване на Конституцията поради прилагане на СПН.

Нека повтора и това: доколкото изобщо са познати подобни хипотези в други ДЧ, **националните конституции са изменени преди влизането в сила на съответната СПН**.

2.8.2.5. Разбира се, съдията *може да поиска от СЕС тълкуване на такава СПН*, в резултат на което евентуалното съмнение за противоречие с КРБ да отпадне. И обратно: именно след тълкуването от СЕС да се очертае противоречие с КРБ, при което

отново ще е необходима (макар и не задължителна) намесата на КС.

2.8.2.6. **Изключение** от принципа на примата на ПЕС е възможно и в особения случай, когато приложима или относима по делото СПН нарушава **НКИ** на държавата.

В този случай

отнасянето на въпроса до СЕС е незаобиколимо задължително, а сезирането на КС – необходимо и възможно, макар и с някои особености⁴¹.

3. Преценка дали относимите СПН налагат определено съдържание на приложимата вътрешноправна уредба

Типичен пример са нормите на директивите, които изискват транспониране – в смисъл на постигане на целения с тях резултат, понякога и дословно възпроизвеждане.

3.1. Всяка ВПН, приета за целите на транспонирането на една директива, трябва да **съответства в пълнота на целите на директивата и нерядко на конкретни нейни разпоредби**. „*Добро транспониране*” е само постигането точно, конкретно и в цялост на целените с директивата резултати. Всеки съдия по всяко дело дължи служебно преценка дали националният нормотворец е постигнал такова пълно съответствие.

⁴¹ Резултатът от отправеното до СЕС преюдициално запитване (по делото *Панчарево*, СЛЕУ (Голям състав), 14. 12. 2021, *V.M.A. contre Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”*, С-490/20), без преди това да бъде потърсено/получено тълкуване от КС на релевантната конституционноправна уредба, е известен – Съдът на ЕС напълно пренебрегна всякакъв анализ, още повече уважаване, на аргументите за нарушаване на българската НКИ (виж подробно в **Атанас Семов**, *Почти пълно премахване на рамките на приложното поле на правото на ЕС? Нови въпроси за суверенитета по повод решението „Панчарево” на СЕС*, Lex.bg, 18. 7. 2022.

3.1.1. Ако съдията установи, че приложима по делото ВПН **има дължимо по силата на ПЕС съдържание/смисъл**, може да направи 2 алтернативни извода:

➤ че тази ВПН не противоречи на КРБ (вкл. като прочете и нейните норми, които имат отношение към материята, в светлината на относимите СПН!),

при което не се предполага никакво сезиране на КС,

➤ или че тази ВПН противоречи на КРБ (на НКИ или друга разпоредба),

при което, ако тази ВПН е законова, той следва да сезира КС.

В този случай КС ще трябва да провери дали преценката на сезиращия съд за дължимото по силата на ПЕС съдържание на оспорената законова разпоредба е вярна и ако да – по същество да прецени дали наистина е налице противоречие с КРБ.

3.1.2. Ако съдията установи, че съдържанието на приложима ВПН **не се дължи по силата на ПЕС**, но смята, че тази ВПН противоречи на КРБ,

той трябва да сезира КС (ако нормата е законова)⁴²

или сам да остави подзаконова ВПН неприложена.

3.2. Отделно за всяка ВПН – както новоприета, така и заварена, която попада в приложното поле/обхвата на директивата – се дължи съответстващо на директивата (на нейните цели и общ дух, както и на целите/предписанията на отделните нейни разпоредби) **тълкуване**. При осъществяването на такова тълкуване съдията може:

3.2.1. да вложи в съдържанието/смисъла на тълкуваната ВПН съдържанието, което относимата СПН изисква,

3.2.2. като по този начин преодолее евентуалното ѝ противоречие с относимата СПН (или директивата в цялост)

3.2.3. и/или преодолее съмнение за противоречие с Конституцията.

3.2.4. Възможно е обаче именно съответстващото на ПЕС тълкуване на приложима ВПН да влиза в противоречие с Конституцията. В този случай

сезирането на КС (ако нормата е законова) е наложително,
при което преценката на КС ще е аналогична на посочената по-горе.

3.3. Всичко това на общо основание се отнася за всяка друга СПН (извън директивите), от която може да се извлекат задължителни правни последици за съдържанието (тълкуването, прилагането) на приложимите ВПН, попадащи в нейното приложно поле. Припомням решението по к. д. № 4/2019, в което Съдът установи, че относимата разпоредба от регламент (2016/679 за защита на личните данни) не налага определено съдържание на законовата норма – и прогласи противоречие с Конституцията на оспорената законова норма, приета в рамките на предоставената от относимите норми на регламента свобода на преценка на националния законодател.

⁴² През март 2024 г. КС допусна искане (Определение от 28. 3. 2024 г. по к. д. № 11/2024 (докл. съдия Кр. Влахов), в което искателят (Висшият адвокатски съвет) твърди, редом с другото, че противоконституционността на оспорената уредба „в голяма степен е предопределена от превратното транспониране от българския законодател на /директива .../,“ тъй като /.../ българският законодател съществено се е отклонил от идеята, заложена в директивата”.

4. Преценка дали относимите СПН допускат изключение (дерогация)

4.1. „Дерогацията” по смисъла на ПЕС е позволено частично и/или временно **неприлагане/неизпълнение** на съюзна правна норма – от една, няколко или всички ДЧ.

Дерогацията може да се предвиди **ratione materiae** и/или **ratione temporis**.

4.2. Когато действа „в дерогация”, държавата може да приема ВПН (които очевидно може да не са в съответствие с ПЕС), при което такава ВПН може да противоречи на КРБ

и в този случай съдията може да сезира КС.

4.3. Мерки, приети при дерогация, са мерки в приложното поле на ПЕС – и за тях също се дължи съответстващо на ПЕС тълкуване⁴³.

5. Преценка дали относимите СПН оставят на държавата свобода на преценка (дискреция) при приемането на вътрешни правни мерки (особено при транспониране на директива)

Съдията трябва сам да прецени – дори като се постави на мястото на нормотвореца...

5.1. Ако националният нормотворец не е имал свобода на преценка – дали приетата от него (или неизменена завалена) ВПН отговаря на предписанието на СПН.

5.1.1. Ако приета без свобода на преценка ВПН не отговаря на предписаното, съдията е длъжен да опита сам, чрез съответстващо с тази СПН тълкуване, да преодолее несъответствието. Ако е невъзможно (*contra legem*), ще е налице противоречие и тази ВПН трябва да бъде оставена от съда неприложена, а

сезиране на КС е недопустимо.

5.1.2. Ако съдията смята, че ВПН, приета без свобода на преценка на националните власти, съответства точно на СПН, която прилага, но противоречи на КРБ,

сезирането на КС е задължително.

В този случай КС всъщност ще трябва да прецени дали въпросната СПН противоречи на Конституцията...

5.2. Ако националният нормотворец е имал свобода на преценка – дали при приемането на ВПН е останал в нейните граници (виж в т. 6).

6. Преценка дали са спазени границите на допустимата дерогация и/или дискреция

6.1. Ако съдията смята, че нормотворецът е **излязъл извън определените от СПН граници**, ВПН ще противоречи на ПЕС – и е длъжен да я остави неприложена, а

сезиране на КС е ненужно и недопустимо.

6.2. Ако смята, че **е останал в границите**, но е приел норма, противоречаща на КРБ, решаващо значение има правният ранг на тази ВПН: ако е законова,

съдията е длъжен да отпрати искане до КС;

⁴³ СЕС отхвърля твърденията на национални правителства, че материите в дерогация остават в запазената компетентност на ДЧ и респ. са извън обхвата на ПЕС – еднозначно в СЈУЕ (Голям състав), 21. 12. 2011, *N. S.*, C-411/10 и 493/10.

ако нормата е подзаконова, може (и е длъжен по силата на чл. 5, ал. 1 КРБ) да я остави неприложена като противоконституционна,

а сезиране на КС е недопустимо.

Разбира се, съдията е

свободен да потърси тълкуване от СЕС на относимата СПН,

когато има съмнение за тълкуването относно наличието на дерогация или свобода на преценка или относно техните граници.

6.3. Затова без такава преценка на сезиращия съд

искането до КС следва да се смята за недопустимо.

7. След всичко това се дължи преценка какво е съответстващото на правото на ЕС тълкуване на приложимите вътрешноправни норми

7.1. Когато действаща ВПН попада в приложното поле на ПЕС, тя може да се прилага само със съответстващо на ПЕС тълкуване. Това е **задължение на всеки съдия по всяко дело, попадащо в обхвата на ПЕС**. И е **най-широкообхватното задължение, произтичащо от действието на Правото на ЕС**. То обаче е и най-подценяваното задължение, произтичащо от ПЕС, а неизпълнението му – най-масовото нарушение (не непременно най-тежкото) – и **достатъчно основание за обжалване** (вкл. касационно) и за търсене на **обезщетение на вреди**.

7.2. Затова КС посочва: „Когато една вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС, единствено **прочитът ѝ** в неговия контекст може да разкрие в пълнота нейните цели, съдържание и правни последици. Съответстващото на правото на ЕС тълкуване на вътрешната правна норма в неговия обхват е определящо за прилагането на тази норма. То може да позволи **преодоляване на противоречие** между вътрешната норма и правото на ЕС, от една страна, както и **между вътрешната норма и националната конституция**, от друга страна. Така обосноваият подход е още по-наложителен в случаите /.../, когато оспорената пред Конституционния съд норма – или целият акт – транспонира съюзна директива.”⁴⁴

8. Ако е невъзможно, ВПН трябва да бъде оставена неприложена

8.1. „Ако целеният от Правото на ЕС (цялото, съвсем не само от директива! – б. м.) резултат не може да бъде постигнат със съответстващо тълкуване на вътрешното право, националният съдия има специално **задължението** да осигури пълния ефект на разпоредбите на ПЕС (всичките! – б.м.), като при необходимост сам (служебно, по своя преценка – of its own motion, de sa propre autorité) остави неприложена всяка (!) разпоредба от вътрешното право, противоречаща на Правото на ЕС”⁴⁵.

Затова въпрос за неприлагане на ВПН, противоречаща на ПЕС, **може да възникне едва след като** се направи опит за съответстващо тълкуване на тази норма и се установи, че такова е невъзможно (contra legem, противоречие)⁴⁶.

⁴⁴ Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к.д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов).

⁴⁵ CJUE, 18. 9. 2014, *Vueling Airlines*, C-487/12, т. 48. Виж още по-скоро в CJUE, 4. 2. 2016, *Ince*, C-336/14, т. 52 и пост. практика.

⁴⁶ CJUE, 24. 1. 2012, *Maribel Dominguez*, C-282/10, т. 23. Виж и CJUE, 10. 10. 2013, *Spedition Welter*, C-306/12, т. 28; CJUE, 24. 5. 2012, *Amia*, C-97/11, т. 30-41 и CJUE, 19. 6. 2014, *Specht e.a.*, C-501/12 – C-506/12, C-540/12 и C-541/12, т. 89 и пост. практика.

В този случай **възниква задължение за съдията** – „сам, на своето равнище и по своя собствена преценка” да **ги остави неприложени** („независимо от ранга им”)⁴⁷.

8.2. Припомням: без да иска или да изчаква отмяната на тази разпоредба по законодателен или друг конституционен ред,

т.е. **без да се иска или изчаква произнасянето на КС.**

8.3. Именно затова разпоредбата на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС урежда две свързани изисквания връзка: за аргументирана преценка на **приложимото право, включително** относно последиците от действието на ПЕС. Очевидно **първата по ред преценка** е дали оспорената разпоредба или акт е в приложното поле на ПЕС. При положителен отговор ключова е преценката дали тази разпоредба (или целият акт) му противоречи. Една от най-съществените последиците на така изискуемия анализ (нека пак и пак повторя: „дължим *ipso jure* от съдилищата на държавите членки като съдилища и по ПЕС при произнасяния в съдебните производства на национално ниво, попадащи в приложното поле на съюзното право”, КС) е, че ако съдът, който се произнася по делото по същество, установи („сам, по своя свободна преценка”!), че прилага по това дело ВПН (в случая – законова) противоречи на ПЕС, той е **длъжен да остави тази норма неприложена**. **Това автоматично го лишава от правомощието по чл. 150, ал. 2 от Конституцията** „да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията” – такава норма не е „приложима по конкретното дело”.

9. В случай на основателно съмнение съдията може (и трябва) да поиска преюдициално произнасяне на СЕС.

10. В крайна сметка според мен се дължи ясен извод дали цялата очертана до тук преценка не преодолява евентуално съмнение за противоречие на тези норми с Конституцията

„Всичко това сезирацият съд следва да установи в рамките на производството пред него, преди да сезира конституционната юрисдикция /.../. Конституционният съд не може да замести сезирация субект по чл. 150, ал. 2 от Конституцията в изпълнението на това негово задължение /.../ Едно от съществените изисквания към ВКС/ВАС (състав) е, **той да определи, и посочи в искането, приложимия в производството пред него закон**. Това **включва и изясняването на смисъла на оспорвания закон** да бъде направено в светлината на целта на транспонираната директива и предписаните от нея резултати, обвързващи държавите членки, за да бъде установено дали има съответствие между тях.”⁴⁸

11. Накрая ми се струва полезно да посоча един (надявам се да остане самотен...) **пример за пълно незачитане на изискването на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС**

⁴⁷ Виж подробно в **Атанас СЕМОВ, Правна система на ЕС**, Институт по Европейско право, С., 2017, спец. стр. 483 и сл. („Принцип на примат на Правото на ЕС”).

⁴⁸ Разпореждане от юни 2021 г. на съдия-докладчика (М. Карагъзова-Финкова) по к. д. № 14/2020.

По-горе бе посочено искането от РС-Козлодуй от март 2024 г. (к. д. № 12/2024) относно разпоредба от Закона за безопасно използване на ядрена енергия.

11.1. Дори самото наименование на този закон показва **несъмнена връзка с Правото на ЕС** (материята е предмет на правна уредба в Договора за Европейска общност за атомна енергия и производни съюзни правни актове). В искането освен това се посочва, че „видно от мотивите към проекта /на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници/, той е разработен от МС с цел **транспониране** на изискванията на /директива на ЕС/. И не следва **нищо дума за** (да не говорим за „аргументирана преценка” на) каквито и да било **последници** от така (макар и мълчаливо) установената несъмнена връзка на оспорената законова разпоредба (и/или материята) с Правото на ЕС. Въпреки, че КС е посочил ясно: „...изясняване на приложимото вътрешно право в контекста на правото на Европейския съюз е необходимо винаги, когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС и **особено когато представлява акт по транспониране на съюзна директива** /.../”⁴⁹.

11.2. Не присъства и **поне индикация** за (ако не и изводи от) направена проверка дали приложимата по делото по същество законова норма не противоречи на съюзна правна уредба, което би я направила неприложима по същото дело. Дори във формално обособеното изложение „по допустимостта на искането” изискванията на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС изобщо не споменават⁵⁰.

11.3. Затова съдията-докладчик разпорежда отстраняване на нередовност на искането, отнасяща се до изпълнение на изискването на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС за аргументирана преценка на приложимото право относно последиците от действието на правото на ЕС. В отговор в Конституционния съд е внесен от сезиращия съд акт със странното наименование „заявление”. В него се посочва: „Във връзка с прилагането на разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС намирам, че /оспорените законови разпоредби/ **не са в приложното поле на правото на Европейския съюз**. Считаю, че в случая се касае за вътрешноправната уредба на въпроса /.../ и **не са засегнати или приложими други норми от европейски порядък**.” След което се посочва (?!) „Директива /.../ установява единни основни норми на безопасност за защита на здравето на лицата /.../”. *Е как щом директивата „установява единни основни норми на безопасност за защита на здравето” релевантните законови разпоредби относно същата материя (оспорени пред КС) „не са в приложното поле на правото на ЕС”?!?*

11.4. Направеният от сезиращия съд в посоченото негово „заявление” извод, че оспорените пред Съда разпоредби „не са в приложното поле на правото на Европейския съюз” и „не са засегнати или приложими други норми от европейски порядък” е очевидно напълно неверен. Това е **пример за изначално неразбиране на обхвата на приложение на правото на ЕС! И за неправилно отречена връзка** на делото пред сезиращия съд с правото на Европейския съюз.

⁴⁹ Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов)

⁵⁰ Стр. 7 от искането. Отделен въпрос е, че допустимостта на едно искане следва да бъде аргументирана в неговото начало, а не след излагане на „фактите по делото” (стр. 1) и „факти относно оспорените разпоредби” (стр. 4).

11.5. При това въпреки този предварителен извод сезиращият съд **посочва** не само релевантна за материята съюзна директива (обаче пък вече различна от посочената в искането директива, за целите на чието транспониране е приет ЗИДЗЕВИ), но **и прави извод**, че тя „предоставя изцяло в компетенциите на националните юрисдикции на държавите членки да определи (sic!) /.../”. Това пък е пример за **непълно и неясно изложение** на анализирания (въпреки „отсъствието на връзка”!?) последици от действието на Правото на ЕС в материята, което сезиращият съд дължи *ipso jure* при разглеждането на делата.

11.6. В подобна хипотеза КС не следва да установи друго, освен, че в искането на сезиращия го съд **неправилно е отречена връзката** на делото пред сезиращия съд с ПЕС, а анализирания въпреки това (в последващия акт „заявление”) последици от действието му в материята, което сезиращият съд дължи *ipso jure* при разглеждането на делата, са изложени непълно и неясно, поради което **не са изпълнени изискванията на чл. 18, ал. 3 ПОДКС**. В конкретния случай Съдът отклони искането като недопустимо, но поради установената от него неприложимост на оспорената законова норма по делото по същество пред сезиращия съд⁵¹.

III. Общо заключение

Всички тези преценки – в посочената последователност – имат **съществено значение за решаването на делото, поради което се дължат ipso jure от всеки съдия по всяко дело и трябва да бъдат направени от него служебно** – независимо дали страна по делото е релевирала някой от тези елементи или не.

*Нека подчертая: същите преценки – и в същата последователност! –
дължи и всеки друг правен субект – публичен и дори частен! –
преди всякакво сезиране на съд...*

Затова съд може да сезира КС едва след като ги извърши в цялост (изясни в пълнота съюзните аспекти на приложимото право).

И само ако е установил (с убеденост, вкл. на основата на получени отговори от СЕС, или поне при основателни съмнения за) противоречие с Конституцията на приложима законова ВПН.

Тези преценки обаче имат **значение и за сезирането на КС** и за неговата преценка на **собствената му компетентност**. Затова КС изисква те да бъдат изложени ясно и цялостно в искането до него.

Ако напр. приложима по делото по същество ВПН противоречи на ПЕС, тя следва да бъде оставена неприложена от съда – такава ВПН губи качеството си на „приложимо право” и никакъв въпрос за съответствие с Конституцията не възниква,
съответно никакво сезиране на КС не е нито необходимо, нито допустимо.

Националният съд може на общо основание (в посочените по-горе случаи) и да сезира Съда на ЕС с преюдициално запитване – за валидност или за тълкуване на приложима или относима СПН. Той **може да потърси (и то само чрез ВКС/ВАС) произнасяне на КС преди да сезира СЕС само при основателни съмнения (неяснота) относно тълкуването** на релевантна (за делото по същество) разпоредба от КРБ – за да прецени дали да сезира СЕС (или за да може да го направи с по-

⁵¹ Определение № 5 от 30. 5. 2024 г. по к. д. № 12/2024 (докл. съдия Я. Стоилов).

убедителни аргументи), особено при убеденост или основателни съмнения за нарушаване на НКИ.

„Несъвместимо с логиката на правосъдната функция на сезиращия съд, на посоченото конституционно основание, е да се очаква конституционната юрисдикция първа да определи кое следва да е приложимото право в производството пред този национален съд – това е **несъвместимо и с компетентността на конституционната юрисдикция**, в такива случаи, предвид възможността за инцидентен контрол за конституционност, вписана в конституционно възприетия европейски модел на конституционно правосъдие.” – Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к. д. 15/2021 (докл. М. Карагъзова-Финкова)

Разбира се, **преценката на сезиращия съд, може да бъде неточна**. И, разбира се, КС, след като бъде сезиран, прави своя преценка. Да бъде обаче принуждаван КС да прави такава преценка без сезиращият го съд да я е направил от своя страна (и в рамките на общото си задължение да даде правосъдие, като правилно приложи правото) противоречи на духа и смисъла на компетентността на КС по чл. 149, ал. 2 от Конституцията.

И обратно: осъществявайки своята преценка, КС трябва да бъде **свободен и овластен** или да обяви за недопустимо искането на сезиращия го съд, вкл. с възможността да го покани (с определение на Съда или с разпореждане на съдията-докладчик) да отстрани недостатъците на искането, като осъществи в пълнота тази преценка и надлежно да я изложи в нов акт (уточнение на искането или допълнителни съображения).

В крайна сметка смятам за наложително да се разбира, че всичко това е **не средство за ограничаване на сезирането на КС**, а дължимо по смисъла на доброто правосъдие задължение на всеки съд по всяко дело – преди всякакво сезиране на Конституционния съд.

Затова ще си позволя да предложа кратко обобщение на изводите от изложеното – **искането до КС ще бъде недопустимо, когато:**

1. липсва преценка на връзката с ПЕС (дори ако в искането се съдържа изложение, но то не може да се приеме за „аргументирана преценка”);
2. е направен неаргументиран или неверен извод за отсъствие на връзка с ПЕС;
3. е установена приложимост на самоизпълними СПН – съдията е длъжен да приложи тях, а не вътрешните правни норми, дори те да „предвиждат същото” и тези ВПН не са „приложими” по делото по същество;
4. не са посочени (в пълнота) относимите СПН;
5. в искането отсъства преценка дали относимите СПН налагат определено съдържание на приложимата вътрешноправна уредба;
6. в искането отсъства преценка дали относимите СПН допускат свобода на преценка на националния законодател;
7. в искането отсъства преценка дали относимите СПН допускат изключение (дерогация);
8. и преценка дали законодателят е останал в границите на допустимата (от ПЕС) свобода на преценка или дерогация;
9. в искането не е изложено съответстващото на относимите СПН тълкуване на приложимите ВПН (от което може да следва ясен извод за отсъствие на противоречие с Конституцията – или обратно, именно от това да следва извод за

такова противоречие), както и ако изобщо отсъства изложение относно последиците от действието на несамоизпълнимите СПН, свързани с материята (предмета на делото);

10. от изложеното в искането следва извод за дължимо от сезирация съд отправяне на ПЗ до СЕС, но такова не е направено или не е съобразен (вкл. ако още не е получен) отговорът на СЕС;
11. не е посочено ясно дали преценка до тук не преодолява евентуално съмнение за противоречие на приложима законова разпоредба с Конституцията;
12. в частност в искането се посочва установено от сезирация съд противоречие на първоначално смятана за приложима законова разпоредба с ПЕС (при което тази норма не е „приложима” тъй като трябва да бъде оставена неприложена).

Всякакво сезиране на КС преди – още по-малко без! – такъв анализ е изначално недопустимо като нарушение на изискването на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС в светлината на чл. 150, ал. 2 от Конституцията („приложим закон”).

22 юни 2024 г.