

ПРЕЮДИЦИАЛНИТЕ ЗАПИТВАНИЯ – КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА ПРАКТИКАТА НА АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – ВАРНА

*Съдия д-р Марияна Ширванян
Административен съд – Варна*

THE PRELIMINARY REQUESTS – A BRIEF OVERVIEW OF THE PRACTICE OF THE VARNA ADMINISTRATIVE COURT

*Judge Mariyana Shirvaniyan, PhD
Varna Administrative Court*

Резюме: В доклада е направен преглед на преюдициалните запитвания, отправени от съдиите в Административен съд – Варна, и ефектите от дадените от Съда на Европейския съд тълкувания върху националното ни законодателство и съдебната практика.

Ключови думи: *преюдициални запитвания*

Abstract: The report reviews the preliminary rulings made by the judges at the Administrative Court in Varna and the effects of the interpretations given by the Court of Justice on our national law and case law.

Key words: *references for a preliminary ruling*

Doi: <https://doi.org/10.36997/PPDD2022.242>

Въведение

Приемането на Република България в Европейския съюз (ЕС) и възникналото във връзка с членството ѝ в Съюза задължение на нейните институции, включително и на съдебните, да прилагат общностното право постави предизвикателството пред националните съдии за разбирането и тълкуването му. Това наложи, от една страна, задълбочено изучаване на Съюзното законодателство, а от друга – овладяването на механизмите на сътрудничество с Европейските институции, включително и със Съда на Европейския съюз (СЕС).

Целта на доклада е в обобщеност и краткост, с оглед обема му,

да се посочат поставените от съдиите в Административния съд преюдициални запитвания в 15-годишния период от съществуването му, както и да се очертаят ефектите от дадените от СЕС тълкувания.

Поставената с доклада цел се постига чрез изпълнение на следните **задачи**: 1) изясняване на правната същност на преюдициалното запитване; 2) обзор на поставените от съдиите на Административен съд – Варна преюдициални запитвания (с посочване на номер на дело на СЕС и година, както и правната област на въпроса), и 3) очертаване в обобщеност на промените в практиката на националните институции и в законодателството във връзка с поставените в преюдициалното запитване въпроси.

Докладът не е изчерпателен. Акцент е поставен само върху преюдициалните запитвания, отправени от съдиите от Административен съд Варна, по които вече са постановени съдебни актове на СЕС. Извън обхвата на изследването са преюдициалните запитвания, отправени от съдиите от Административен съд – Варна, по които делата са висящи, Административен съд – София-град и от другите административни съдилища, както и отправените от Върховния административен съд на Република България.

Съдържанието на доклада е актуално към 25.05.2022 г.

Изложение

Преюдициалното запитване е процесуален институт на общностното право, уреден в ДФЕС (чл. 267), а също и на националното ни законодателство с нарочна регламентация в чл. 628 – чл. 633 на Гражданския процесуален кодекс (ГПК) и в разпоредбите на чл. 485 и сл. на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).

Съгласно цитираната разпоредба на ДФЕС, когато въпрос за тълкуването на този договор и/или за валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза бъде повдигнат пред юрисдикция в държава членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе. Това произнасяне е преюдициално в едно безспорно производство, което се води пред СЕС по искането на юрисдикцията на държавата членка за тълкуването на конкретните актове на институциите на Европейския съюз или на техни разпоред-

би, относими към спора пред националния съд или за транспонирането им в националното законодателство. На Съда на Европейския съюз е дадена изключителна компетентност за произнасяне по валидността на актовете на Европейските институции и по тълкуването на разпоредбите им.

В ДФЕС е предвидено задължение на националната юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право да поставя преюдициални запитвания, когато въпрос за валидността или тълкуването на Съюзното право е повдигнат по висящо дело пред нея. Тази уредба е пренесена и в чл. 629, ал. 3 от ГПК и чл. 486, ал. 3 от НПК.

Административен съд – Варна има компетентност да правораздава както като първа инстанция по посочените в Административнопроцесуалния кодекс дела, напр. но не изчерпателно – издаване, изменение, отмяна или обявяване на нищожност на административни актове и административни договори; защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията; защита срещу незаконно принудително изпълнение; обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица, както и за вреди от правораздавателната дейност на административните съдилища и Върховния административен съд и обезщетения за вреди от принудително изпълнение, така и като касационна инстанция по делата с административнонаказателен характер, както и на други посочени в закон (например по мярката задържане на лице по чл. 72 от Закона за министерството на вътрешните работи и по актовете по чл. 14 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи).

Съдебните актове, постановени от административните съдии от първоинстанционните съдилища, какъвто е и Административен съд – Варна, подлежат на контрол от съдебните състави на Върховния административен съд.

На съдиите, без значение от това дали правораздават като първа, въззивна или касационна инстанция, Конституцията на Република България (Конституцията) е възложила задължението да се подчиняват само на закона. Това изискване е доразвито в Закона за съдебната

власт¹. Под закон следва да се разбират както националните нормативни актове, така и ратифицираните по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България актове на международното право (които са част от вътрешното право на страната – арг. от чл. 5, ал. 4 от Конституцията) и законодателството на институциите на Европейския съюз, включително развитието му в тълкувателните актове на СЕС. Посоченото задължение за постановяване на съдебния акт в съответствие с Европейското законодателство поставя пред съдиите от административните съдилища като първа инстанция, която не само следва да познава Европейските нормативни актове, но и да събира относимите към съдържанието на уредените в тях хипотези доказателства, да използва механизма на преюдициалното запитване като особен по характер вид на „съдебно сътрудничество“ (Семов, Ат. 2007) имащо за цел осигуряването на „еднообразното прилагане на Общностното право във всички държави членки“ посредством решения, за чието изготвяне „пряко и реципрочно“ са допринесли националният и общностният съдия в рамките на съответните им компетенции“ (Семов, Ат. 2007).

По отправените от съдиите от Административен съд – Варна преюдициални запитвания са образувани:

- съединени дела С-621/10 и С-129/11, дело С-118/11, дело С-153/11, дело С-234/11, дело С-285/11, дело С-298/11, дело С-642/11, дело С-550/11, дело С-643/11, С-62/12, дело С-138/12, дело С-142/12, дело С-153/12, дело С-283/12, дело С-505/13, дело С-123/14, дело С-159/14, дело С-463/14, дело С-364/17 – споровете са били свързани с транспонирането в националното ни законодателство или с практиките (съдебни и административна) и в този аспект с приложението на разпоредбите на Директива 2006/112/ЕО (директивата, уреждаща на ниво Европейски съюз данък добавена стойност);

- дело С-374/12 спорът е бил за тълкуването на разпоредби от Регламент (ЕО) №384/96 и Валидност на Регламент (ЕО) №1279/2007, както и за уредбата на Дъмпинга в правото на ЕС;

- дело С-667/11 и дело С-222/16 са с предмет на тълкуване Регламент (ЕО) №1225/2009 в аспектите „Търговска политика“ и „Ретроактивност“;

¹ Чл. 8. (1) от ЗСВ „Органите на съдебната власт прилагат законите точно и еднакво спрямо всички лица и случаи, за които се отнасят.“

- дело C-571/16 е за спор за транспонирането и приложението на Директива 94/19/ЕО в аспектите „Схеми за гарантиране на депозитите“ и „Отговорност на държава членка за вреди, причинени на частноправни субекти от нарушения на правото на Съюза“;

- дело C-105/17 има за цел изясняването на Директива 2005/29/ЕО и Директива 2011/83/ЕС в аспектите на „Защитата на потребителите“ и свързаните с това понятия „търговец“ и „търговски практики“;

- съединени дела C-320/11, C-330/11, C-382/11 и C-383/11, дело C-185/17 и дело C-76/20 поставят въпроси относно Общата митническа тарифа и класирането на стоките;

- дело C-655/18 има за предмет разпоредби от Регламент (ЕС) №952/2013 в аспектите „Отклоняване от митнически надзор“ и „Кражба на стоки, поставени под режим на митническо складиране“;

- дело C-784/19 поставя въпроси относно правилата, уреждащи статута на „Работници мигранти“ и „Работници, наети от предприятия, които осигуряват временна работа“ в аспекта „Социална сигурност“ при командироване по Регламент (ЕО) №883/2004 и Регламент (ЕО) №987/2009;

- дело C-95/20 е относно транспонирането на Директива 2014/65/ЕС в аспекта „Пазари на финансови инструменти“ и приложението на разпоредби от Делегиран регламент (ЕС) 2017/565 относно „Инвестиционни посредници; Оценка за целесъобразност и задължения за водене на съответните регистри ; Съхраняване на документация; Информация относно категоризирането на клиенти и Информация относно разходите и свързаните такси, отнасящи се до инвестиционните услуги“.

След постановяването на решенията на СЕС по посочените дела се изясниха на ниво национално законодателство и право на Европейския съюз (без претенции за изчерпателност на списъка по-долу):

1. в областта на данъчното законодателство: както особеностите на данък добавена стойност (като неутрален и косвен данък и свързаното с това право на приспадането му от данъчнозадължените лица²), така и редица понятия и специфики при облагането с ДДС, уредени в Закона за данък добавена стойност (ЗДДС) (чрез разпоредбите на

² Т. т. 26, 27, 28 и 39 от Решението на СЕС по дело C-285/11 (ECLI идентификатор: ECLI:EU:C:2012:774).

който е транспонирана в националното ни законодателство Директива 2006/112/ЕО), което се отрази в приложението на разпоредбите на ЗДДС от националните институции;

2. в областта на митническото и антидъмпинговото право –

- „значението и обхвата на термините, за които общностното право не дава никакво определение“³ при прилагането на Комбинираната номенклатура, както и значението на сключенияте от Съюза международни споразумения при тълкуването на вторичното му право;
- правилата за приложението на основните регламенти (тези, с които Комисията на ЕС започва разследване във връзка с възможното заобикаляне на антидъмпинговите мерки) и регламентите за приложението на основните регламенти и въведената в този аспект ретроактивност на разпоредбите на регламентите за изпълнение;

3. в сферата на разпоредбите, относими към спестовните и кредитните институции – дадено е тълкуване на Директива 94/19 в аспекта на неплатежоспособност на конкретна банка;

4. дадено е тълкуване на понятието „търговец“ в светлината на разпоредбите на Директива 2005/29 и Директива 2011/83 и какви са предпоставките за признаването на качеството „търговец“ на физическо лице, което извършва продажба през сайт на нови и употребявани стоки;

5. направени са разяснения по прилагането на Регламент (ЕО) №987/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година за установяване процедурата за прилагане на Регламент (ЕО) №883/2004 за координация на системите за социална сигурност, като е посочено, че за да бъде прието, че установено в държава членка предприятие, което осигурява временна работа, „обичайно осъществява дейността си“ в тази държава членка, това предприятие трябва да извършва значителна част от дейността си по предоставяне на работници за временна работа в полза на предприятия ползватели, които са установени и упражняват дейностите си на територията на посочената държава членка;

³ т. 38-39 от решението на СЕС по съединени дела C-320/11, C-330/11, C-382/11 и C-383/11(ECLI:EU:C:2012:745).

6. дадено е тълкуване на разпоредбите на Делегиран регламент (ЕС) 2017/565 на Комисията от 25 април 2016 година за допълване на Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на организационните изисквания и условията за извършване на дейност от инвестиционните посредници и за даването на определения за целите на посочената директива, във връзка с приложение I към този делегиран регламент, съгласно което „инвестиционните посредници не са длъжни да съхраняват документация за извършените за всеки клиент оценки на уместността и целесъобразността на инвестиционните продукти или услуги, както и за предоставената на всеки клиент информацията относно разходите и свързаните такси, отнасящи се до инвестиционните услуги, в самостоятелни единни регистри под формата по-специално на информационна база данни, като начинът на съхранение на тази документация може да бъде свободно избран, при условие обаче че отговаря на всички изисквания по член 72, параграф 1 от посочения делегиран регламент“.⁴

Заклучение

При съобразяване на смисъла на производството по преюдициално запитване, а именно, че „Предназначението на производството за преюдициално заключение по тълкувателно запитване е да осигури еднообразно тълкуване на Общностното право и по този повод да гарантира правилното му приложение“ (Семов, Ат. 2007) и от направения анализ на поставените пред СЕС преюдициални запитвания от съдиите от Административен съд – Варна се налагат два характерни извода: 1) че последователно, чрез съдействието на СЕС, е изпълнявано задължението за еднообразно прилагане както на Съюзното право, така и на националните разпоредби, приети в контекста на последното и 2) че отправените в производството пред административните съдилища преюдициални запитвания осигуряват като ефект бързина на процеса, тъй като административните съдии още при първото разглеждане на спора от тях, чрез направеното от СЕС тълкуване на относимите разпоредби, имат възможност да преценят релевантността на фактите и относимостта на събраните доказателства към тях и да приложат нормите от националния и/или Съюзния правен ред.

⁴ Решението по дело C-95/20 на СЕС (ECLI:EU:C:2021:891).

Използвана литература

1. Семов, А. 55 най-важни решения на съда на ЕО. София: Институт по европейско право, 2007, с.74-75, с. 77.

(Semov, A. 55 най-vazhni resheniya na sŭda na EO. S ofiya: Institut po evropeĭsko pravo, 2007, pp.74-75, p. 77)

2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX:62011CJ0285>.

3. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-320/11&language=EN>.

4. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=C-95/20>.

За контакти:

Съдия д-р Марияна Ширванян
Административен съд – Варна