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

АТАНАС СЕМОВ*

Катедра „Международно право и международни отношения“

Резюме: Всеки съд е длъжен *ipso jure* по всяко дело, независимо дали ще сезира Конституционния съд, да направи 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. Според чл. 18, ал. 3 от Правилника на Конституционния съд тази преценка трябва да бъде изложена във всяко искане до Конституционния съд от съд.

Ключови думи: аргументирана преценка, приложимо право, приложно поле, съответстващо тълкуване, примат, директен ефект.

* Професор по право на ЕС в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Доктор на юридическите науки. Член-кореспондент на БАН. Носител на Катедра „Жан Моне“ на ЕС, Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Съдия в Конституционния съд на Република България.

REQUIREMENTS AS TO THE DEMAND RESENTED BY A COURT TO THE CONSTITUTIONAL COURT UNDER ARTICLE 150 (2) OF THE CONSTITUTION

ATANAS SEMOV*

Department of International Law and International Relations

Abstract: Each court is obliged *ipso jure* in each case, regardless of whether it will approach the Constitutional Court, to make a reasoned assessment of the applicable law, *inter alia* regarding the consequences of the effect of European Union law where the contested provision or act falls within its scope. According to Article 18 (3) of the Regulations on the Organization of the Activities of the Constitutional Court, such an assessment must be contained any demand presented by a court to the Constitutional Court.

Keywords: reasoned assessment, applicable law, field of application, consistent interpretation, primacy, direct effect.

През декември 2023 г. бяха осъществени изменения в Конституцията на Република България (КРБ), които – в чл. 150, ал. 2 – предвидиха възможност всеки съд да сезира Конституционния съд (КС, Съдът) с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията.

Конституционосъобразността на Закона за изменение и допълнение на Конституцията е предмет на две конституционни дела, по които към момента на представяне на това изложение Съдът не се е произнесъл, поради което новата разпоредба на чл. 150, ал. 2 от Конституцията (КРБ) е действаща¹ и съдилищата в страната започнаха да упражняват предоставеното им ново правомощие и да внасят в КС искания за установяване на несъответствие на (разпоредба от) закон с Конституцията². По някои от тях Съдът вече се произнесе³, като в относително немалка част от случаите установи неспазване на

* Professor in European Law, Faculty of Law, Sofia University „St. Kliment Ohridski“. PhD., LL.D. Corresponding Member of Bulgarian Academy of Sciences. Member Jean Monnet Chair, Sofia University „St. Kliment Ohridski“. Judge at the Constitutional Court of Bulgaria.

¹ И с уговорката, че макар Законът за конституционен съд (в частност чл. 16, посочващ, че „Конституционният съд действа по инициатива на органите и лицата, посочени в чл. 150, ал. 1 от Конституцията“) да не е изменен, така че да отрази новия субект, получил право на „инициатива“, непосредственото действие на конституционните норми позволява на съдилищата да осъществяват предоставеното им с новата норма на чл. 150, ал. 2 право да сезират КС. Не са направени и съответни изменения в ПОДКС (в частност в чл. 17).

² Към 1 юни 2024 г. – за по-малко от 6 м. от влизането в сила на измененията в КРБ – в КС са постъпили общо 8 искания от съдилища, 7 от които различни от ВКС/ВАС.

³ Конституционни дела № 6/2024 (отклонено); 8/2024 (отклонено); 12/2024 (отклонено); 15/2024 (искане от Наказателната колегия на ВКС, допуснато); и все още без произнасяне по допустимостта 16/2024; 19/2024; 20/2024 и 21/2024.

изискването на чл. 18, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд⁴ (ПОДКС): 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 смятам, че имат много голяма практическа важност въпросите **какво е длъжен да направи съдът ipso jure 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 Европейския съюз (Втора и Трета част).**

Първа част

Изискване за аргументирана преценка на приложимото право

През март 2024 г.⁵ Конституционният съд внесе съществени разяснения по отношение на изискванията към искане от съд. И посочи на първо място: „С промяната на Конституцията от декември 2023 г. /.../⁶ възможността за сезиране на Конституционния съд /.../ е предоставена на всеки съд /.../. По своята същност настоящата редакция на разпоредбата разширява кръга от сезиращи субекти, като запазва конституционно ограничената сезираща компетентност по чл. 150, ал. 2 от Конституцията, с която досега разполагаха съставите на върховните съдилища. Поради това, когато съд упражнява това ново конституционно правомощие, трябва да следва **установената практика на Конституционния съд относно допустимостта на исканията**, внесени от състави на Върховния касационен съд или на Върховния административен съд.“.

Поради това смятам за уместно да изложа **някои съображения относно допустимостта на исканията от съд** (вкл. с оглед предходната редакция на чл. 150, ал. 2 относно от ВКС и ВАС⁷) в светлината на разпоредбата на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС и практиката на КС (към 1 юни 2024 г.).

Новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията позволява да се очертаят **няколко основни особености на искането от съд до Конституционния съд:**

⁴ Обн. ДВ, бр. 106 от 20. 12. 1991 г., посл. изм. ДВ, бр. 39 от 2022 г.

⁵ Определение № 2 от 13. 3. 2024 г. по к.д. № 8/2024 (докл. съдия Д. Атанасова), нататък за краткост: Определение № 2 по к.д. № 8/2024.

⁶ Тук и навсякъде при цитирането използването на прави скоби – /.../ – е мое и обозначава пропуснат текст от цитата и/или вмъкнати мои бележки, които не са част от цитирания текст.

Навсякъде подчертаването в цитатите и тяхното структуриране е мое.

⁷ Редица от актовете на КС, които цитирам, бяха постановени именно при действието на предходната редакция на чл. 150 от Конституцията и се отнасяха именно за искания от ВКС или ВАС.

➤ Искане може да направи **всеки съд** от съдебната система на Република България (съдебен състав⁸, 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“ (виж в т. 7.1.2.);

реши, и само докато може да се произнесе, „висящо дело“);

или да бъде отправено от съд само по негова преценка;

➤ 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 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 в следващата част).

Предмет на анализ в тази първа част е само **разбирането за приложим закон**, основано на двете свързани с него изисквания, закрепени в чл. 18, ал. 3 от ПОДКС и изяснени в практиката на КС: за аргументирана преценка на приложимото право и за аргументирана преценка относно последиците от действието на правото на Европейския съюз, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле (което ще разгледам във Втора и Трета част).

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

1. Принципно разграничение между разпоредбите на ал. 1 и ал. 2 на чл. 150 от Конституцията

1.1. Разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията (и в редакцията ѝ преди изменението от 2023 г.) предполага наличие на съдебно производство по конкретно дело и е **принципно различна** от хипотезата на ал. 1 (позволяваща на ВКС/ВАС да внесе „абстрактно“ искане, макар според мен пак при известна казуалност⁹). По смисъла на чл. 150, ал. 2 от КРБ **„само законът от значение за главното производство може да бъде предмет на този вид**

⁸ Конституционният съд е формирал трайна практика, съгласно която отделни състави на ВКС или на ВАС имат правомощие да го сезират, в случай че установят несъответствие между Конституцията и закон, приложим по висящо пред тях дело (определение № 1 от 1.7.1997 г. по к.д. № 5/1997, потвърдено в определение от 25.6.2002 г. по к.д. № 12/2002; определение от 29.3.2014 г. по к.д. № 4/2014; определение от 29.4.2015 г. по к.д. № 2/2015; определение от 28.6.2016 г. по к.д. № 7/2016; определение от 17.9.2019 г. по к.д. № 9/2019 и др.).

⁹ Виж Особено мнение на съдиите Надежда Желепова, Павлина Панова и Атанас Семов по к.д. № 1/2020 относно тълкувателно питане от Главния прокурор.

конституционно производство (за разлика от абстрактния нормен контрол за конституционност)¹⁰ – по чл. 150, ал. 1.

1.2. Ако позицията на съдебния състав относно релевантния за изхода на делото закон, за който той може единствено да сезира Конституционния съд, неясно представена (изразена) в искането, това „може да доведе до заличаване на разграничението ... между хипотезите на сезиране по ал. 1 и ал. 2 на чл. 150 от Основния закон“¹¹.

Предходната редакция на чл. 150, ал. 2 КРБ¹² оправомощаваше Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС) да сезират Конституционния, **когато „установят несъответствие между закона и Конституцията“**. По отношение на съдържанието на внасяните в КС искания Законът за конституционен съд¹³ (ЗКС) предвижда в чл. 17 единствено изисквания за „писмена форма“ и „мотивиране с приложени писмени доказателства“. В ПОДКС в чл. 18 са закрепени редица изисквания за допустимостта на „искането до Конституционния съд“ (независимо от кой субект произтича), сред които съществени за предмета на настоящото изследване¹⁴ – като приложими само към искания от съд – са предвидените в ал. 3¹⁵ 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 Европейския съюз, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле (това второ изискване ще анализирам в следващата студия).*

1.3. Разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС в настоящата си редакция действа от м. ноември 2021 г. През март 2024 г. „Конституционният съд *потвърждава своята практика и във връзка с прилагането на разпоредбата на*

¹⁰ Разпореждане на съдия-докладчика (М. Карагьовоза-Финкова) по к.д. № 14/2020.

¹¹ Разпореждане на съдия-докладчика (Т. Райковска) по к.д. № 9/2018.

¹² „Когато установят несъответствие между закона и Конституцията, Върховният касационен съд или Върховният административен съд спират производството по делото и внасят въпроса в Конституционния съд.“

¹³ Обн. ДВ, бр. 67 от 16.8.1991 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 19 от 5.3.2014 г.

¹⁴ Предвидени са също изисквания искането „да бъде на български език“ и да съдържа (ал. 1), освен другото, „изложение на обстоятелствата, на които се основава искането“ (т. 4) и „в какво се състои искането“ (т. 5), както и в него да се „посочват и представят доказателства за обстоятелствата, на които се основава“ (ал. 4), а при сезиране при условията на чл. 150, ал. 2 от Конституцията – да бъдат приложени „заверени преписи от материалите по делото, относими към предмета на искането“.

¹⁵ „Чл. 18 (3) (Нова – ДВ, бр. 91 от 2021 г., в сила от 6.11.2021 г.) Искане от Върховния касационен съд или Върховния административен съд, направено във връзка с производство пред тях, трябва 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.“

чл. 18, ал. 3 ПОДКС в контекста на новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията¹⁶.

1.4. В досегашната си практика КС винаги е изисквал в искането да е установено, че оспорената пред него законова разпоредба е **приложима по делото**, по което сезиращият го съд следва да се произнесе – било като изискване, имплицитно включено в изискването за „изложението на обстоятелствата, върху които се основава искането“ (по чл. 18, ал. 2, т. 4 ПОДКС)¹⁷, било по силата на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС. През март 2024 г. КС имаше за първи път при действието на новата разпоредба на чл. 150, ал. 2 КРБ повод да потвърди по ясен и според мен обобщаващ начин своето разбиране, поради което нататък ще цитирам многократно неговия акт¹⁸.

2. Значение за установяването на компетентност за сезиране на КС

Обосноваването на приложимостта по делото по същество на оспорената законова норма е **определящо за наличието на правен интерес от отправяне на искането до КС**. *Обосноваването от сезирация съд*, че поставеният въпрос е решаващ за изхода от делото пред него, според постоянната практика на КС е **определящо за установяването на неговата компетентност да сезира КС**.

2.1. През 2018 г. Съдът посочи, че според трайно установената му практика „правомощието по чл. 150, ал. 2 от Конституцията да сезира Конституционния съд принадлежи на отделните състави на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, разглеждащи конкретен съдебен спор, по който се повдига въпрос за противоконституционност на относим към спора закон (Определение № 1/01.07.1997 г. по к.д. № 5/1997 г.; Определение от 25.06.2002 г. по к.д. № 12/2002 г.; Определение № 2/23.03.2010 г. по к.д. № 17/2009 г.; Определение от 29.04.2015 г. по к.д. № 2/2015 г.)“¹⁹. В конкретния случай Съдът установи (след като е проверил дали това основно изискване е изпълнено!), че „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, **което обуславя компетентността на състава** на Върховния касационен съд да **отправи искане до Конституционния съд**“.

¹⁶ Като посочва „определение от 14.09.2021 г. по к.д. № 13/2021 г.; определение от 05.10.2021 г. по к.д. № 15/2021 г.“ – Определение № 2 по к.д. № 8/2024.

¹⁷ Изискване, закрепено още в първата редакция, обн. ДВ, бр. 106 от 1991 г.

¹⁸ Определение № 2 по к.д. № 8/2024.

¹⁹ Определение от 3. 7. 2018 г. по к.д. № 9/2018 (докл. съдия Т. Райковска).

2.2. Още през 2014 г. е прогласено ясно²⁰: „Докато правото на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията е неограничено, искането по чл. 150, ал. 2 от Конституцията следва да бъде в рамките на съдебния спор, който съдебният състав трябва да разреши. Член 150, ал. 2 от Конституцията **изрично обвързва** възможността за сезиране на Конституционния съд със съществуването на противоречие между закон и Конституцията, което е констатирано в рамките на конкретен правен спор, и тъкмо неговото разрешаване е причината съдебният състав да се обърне към Конституционния съд. Ето защо 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**.“.

2.3. Затова и „едно от съществените изисквания към ВКС/ВАС (състав) е, и такава е практиката на Конституционния съд, **той да определи, и посочи в искането, приложимия в производството пред него закон** (в този смисъл Определение на Конституционния съд по к.д. № 9 от 2018 г.)“²¹.

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

Приложимостта на оспорената пред КС законова разпоредба е едно от условията, от които зависи компетентността на самия КС да се произнесе.

3.1. През 2021 г. в разпореждане на съдия-докладчика (М. Карагьозова-Финкова) по образуваното по искане на тричленен състав на ВАС к.д. № 14/2020 се посочва: „По своето естество конституционното производство, при сезиране на Конституционния съд по реда на чл. 150, ал. 2 КРБ, се явява преюдициално и неговият смисъл е да бъде подпомогнат сезиращия субект /.../ при произнасянето му по конкретно дело, поради което, на първо място, **конституционната юрисдикция трябва да е компетентна да се произнесе по въпроса, отправен до нея**. Това конституционно производство е **специфична форма на конкретен контрол** в пределите на възприетия с действащия Основен закон на РБ от 1991 г. европейски модел на конституционно правосъдие“.

3.2. Затова ако разпоредбата, чието съответствие с Конституцията се оспорва с искането, не е действаща или е неправилно определена в искането като приложима по висящото пред сезиращия съд дело, Конституционният

²⁰ Определение от 29. 4. 2014 г. к.д. № 4/2014 по искане на тричленен състав на ВКС (докл. съдия Кр. Стойчев).

²¹ В разпореждане на съдия-докладчика (М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020. За цитираното от КС определение виж в т. 2.2.1.

В Определение № 6 от 16. 9. 2022 г. по к.д. № 13/2022 (докл. съдия С. Янкулова) Съдът уточнява: „За да се прецени в процесния случай приложимо право в посочения контекст за сезиращия съд ли е законът, чиято противоконституционност се твърди, е необходимо да се установи какъв е предметът, с който /сезиращият КС съд/ е сезиран, и какви са неговите законово установени правомощия, които предопределят и приложимото право.“.

съд **не е компетентен** да се произнесе на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията: „Конституционният съд подчертава, че за да е налице валидно сезиране, е необходимо също така поставеният за разрешаване в искането въпрос да е от кръга на неговата компетентност. Последното представлява **необходимо условие за допускане** на направено искане и преминаване на конституционното дело във фазата по същество. С искане, направено на основание чл. 150, ал. 2 КРБ, сезиращият съд не може да очаква от Конституционния съд да се произнесе по въпроси от компетентността на самия сезиращ орган.“²²

3.3. 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 (виж в т. 4). „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**.“²³

3.4. Затова „съгласно чл. 18, ал. 3 от Правилника за организация на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) и постоянната практика на Съда (Определение от 29.3.2014 г. по к.д. № 4/2014 г.; Определение от 17. 9. 2019 г. по к.д. № 9/2019 г.) искане от състав на ВКС или ВАС, направено във връзка с производство пред него, трябва да съдържа аргументирана преценка на приложимото право“²⁴. Същото вече се отнася за искане от всеки съд на осн. чл. 150, ал. 2 от КРБ.

3.5. „Преценката на сезиращия по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията съд относно приложимото право **е в обхвата на отсъждане от Конституционния съд**, доколкото пряко се отнася към решаването на преюдициалния въпрос за неговата юрисдикция (Определение № 2/2021 г. по к.д. № 15/2021 г.). /.../“²⁵.

3.6. Затова Конституционният съд „сам **преценява компетентността си** да се произнесе по искане, с което е сезиран – чл. 13 ЗКС“²⁶. Фактът на сезиране от оправомощен за това субект не ангажира автоматично КС да се произнесе. „Оспорването на конституционособразността на разпоредби от закон от страна на съд (съдебен състав) **не обвързва Съда да разгледа отправеното до него искане** по същество – той сам преценява дали поставеният за разрешаване в искането въпрос е от кръга на неговата компетентност и дали да постави в ход своята юрисдикция (в този смисъл Определение № 2/2021 г. по к.д. № 15/2021 г. и Определение № 2/2024 г. по к.д. № 8/2024 г.)“²⁷.

²² Определение № 2 по к.д. № 8/2024.

²³ Определение № 2 по к.д. № 8/2024.

²⁴ Определение № 5 от 26. 7. 2022 г. по к.д. № 12/2022 (докл. съдия Я. Стоилов).

²⁵ Определение № 2 по к.д. № 8/2024.

²⁶ Определение № 6 от 16. 9. 2022 г. по к.д. № 13/2022 (докл. съдия С. Янкулова).

²⁷ Определение № 3 по к.д. № 6/2024 (докл. съдия Т. Райковска).

3.7. Преценката на сезиращия съд относно приложимото по делото пред него право е *необходима* на Конституционния съд, за да може да установи собствената си компетентност да се произнесе, но **не го обвързва и подлежи на контрол от него.**

3.7.1. „Конституционният съд не е обвързан от преценката на сезиращия съд за приложимото право, защото тази преценка предпоставя собствената на Конституционния съд компетентност да се произнесе по направеното искане (неговата юрисдикция)“²⁸.

3.7.2. Преценката на сезиращия съд относно приложимото по делото пред него право (и в частност определянето на оспорената пред КС законова норма като приложима) естествено подлежи на контрол от КС, след като бъде сезиран, защото е **определяща неговата компетентност да се произнесе по направеното искане и поради това е съществен елемент от преценката за допустимостта на искането до КС**²⁹.

Понякога КС изразява изрично дори положителния резултат от своя контрол над преценката на сезиращия съд: „Оспорената законова разпоредба е релевантна към решаването на висиящия съдебен спор.“³⁰.

4. Произнасянето на КС има смисъл само ако може да бъде взето предвид от сезиралата го юрисдикция

Поради изложеното, не толкова изискването за процесуална икономия, колкото естественото изискване за смисъл от осъществяването на компетентността на КС, налага той да **се произнася едва когато и само ако**³¹ **произнасянето му е незаобиколимо необходимо**³². Тоест след като от самия сезиращ

²⁸ Определение № 6 от 16.9.2022 г. по к.д. № 13/2022 (докл. съдия С. Янкулова). Припомням – там Съдът уточнява: „За да се прецени в процесния случай приложимо право в посочения контекст за сезиращия съд ли е законът, чиято противоконституционност се твърди, е необходимо да се установи какъв е предметът, с който /сезиращият КС съд/ е сезиран, и какви са неговите законово установени правомощия, които предопределят и приложимото право.“

²⁹ Определение № 2 по к.д. № 8/2024. Нека цитирам отново: „Преценката на сезиращия по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията съд относно приложимото право **е в обхвата на отсъждане от Конституционния съд**, доколкото пряко се отнася към решаването на преюдициалния въпрос за неговата юрисдикция (Определение № 2/2021 г. по к.д. № 15/2021 г.). /.../“

³⁰ Определение от 17.9.2019 г. по к.д. № 9/2019 (докл. съдия П. Панова). В случая сезиращият съд преди това е направил „уточнение на искането“.

³¹ В този смисъл заслужава да се проследят висиящите към момента к.д. № 19/2024 и к.д. № 20/2024 (и по двете докл. съдия Т. Райковска) относно разпоредби от НПК.

³² В искането на районен съд от 16 април 2024 г., по което е образувано к.д. № 16/2024 (понастоящем висящо), намираме **ясен пример за неразбиране на смисъла на това условие** (и по-общо на изискването оспорената законова разпоредба да е „приложима“ по делото пред сезиращия съд): „За да бъде допустимо настоящото искане по делото, висящо пред /районен съд/, следва да се прилага закон, който според съдебния състав е противоконституционен (по аргумент от чл. 150, ал. 2 от Конституцията) и да е възможно решението на Конституционния

го съд е извършено аргументирано определяне на оспорената пред КС норма като „приложима“ по делото пред него – и именно основавайки се на нея. *Това не е изискване, а условие за допустимост на искането от съд.* И затова също подлежи на преценка от КС в производството по допустимостта на искането до него.

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

Под „*приложим закон*“ следва да се разбира **всяка законова разпоредба** (в тесен смисъл, не и норма от подзаконов акт), която е **действаща и обективно годна за прилагане** като източник на право по конкретното дело, по което съдът, сезиращ КС, трябва да се произнесе.

През 2022 г. по повод искане на тричленен състав на ВКС Конституционният съд посочва ясно: „Всяка правна норма, **за да е приложима**, следва да е **валидна**, т.е. да **действа към момента на решаване на правния спор** и да **има регулативно въздействие върху предмета на делото**.“³³

4.2. Искането може да се отнася само до приложима 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).

Затова задължително условие за допустимост на всяко искане от съд е **оспорената пред КС законова разпоредба да е действително приложима по делото пред него**. Изискването Конституционният съд да бъде сезиран от съд с искане за установяване на противоконституционност **единствено на приложима по висящо пред този съд дело законова разпоредба** (или закон в цялост) е самоочевидно – и вече е въплътено ясно и в новата разпоредба на чл. 150, ал. 2 от КРБ: „*закон, приложим по конкретното дело*“.

4.2.1. През 2021 г. по образуваното по искане на тричленен състав на ВАС к.д. № 14/2020, съдия-докладчикът (М. Карагъвова-Финкова) издаде разпореждане, в което установи, че „искането не отговаря на изискванията на чл. 17, ал. 1 от ЗКС и чл. 18 от ПОДКС.“ „**Само законът от значение за главното производство може да бъде предмет на този вид конституционно производство** (за разлика от абстрактния нормен контрол за конституционност).“

съд да засегне изхода на делото (да е възможно да се провери конституционността на оспорения акт по аргумент от чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията)“?!? Конституционността по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 може да „се провери“ и по искане на субекти, различни от съдилищата (по чл. 150, ал. 1). Тук става дума не „да е възможно да се провери“, а да има процесуален за делото пред сезиращия съд смисъл – т.е. произнасянето на КС (например като уважи искането) да може да предизвика преки правни последици за изхода на делото (в частност – неприлагане на законовата разпоредба, обявената за противоконституционна).

³³ Определение № 5 от 26.7.2022 г. по к.д. № 12/2022 (докл. съдия Я. Стоилов).

Съдия-докладчикът посочва ясно и че „това поставя **изискване към сезиращия субект** /на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията/, да **вземе предвид обстоятелствата по делото и конкретния правен спор при формулирането на съществения за него въпрос** (в производството пред него) при оспорването на конституционността на приложимия по делото закон и да приведе съответните доводи в искането, отправено до конституционната юрисдикция (чл. 18, ал. 2, т. 4 и ал. 4 ПОДКС)“.

4.2.2. Знаков пример е определението, с което КС отклонява искането по к.д. № 6/2024³⁴.

4.2.2.1. Съдът установява, че „по отношение на посоченото в искането частно гражданско дело /.../, към момента на образуване на делото /.../ разпоредбите на /закон/ са част от действащото право и имат регулативно действие до влизане в сила на /изменителен закон/. Преди произнасянето на районния съд с окончателен охранителен акт (определение) разпоредбите на /закон/ **са отменени – извадени са от системата на действащото право** /.../“.

4.2.2.2. Конституционният съд „намира за уместно да напомни, че в Тълкувателно решение № 3/2020 г. по к.д. № 5/2019 г., мотивирайки своето решение по т. 3 от диспозитива, е приел, че правният ефект на Тълкувателно решение № 22/1995 г. по к.д. № 25/1995 г. в посочената му част е изчерпан, то е изгубило актуалност и е неприложимо, което налага изоставяне на разбирането за възстановителното действие при всички случаи на решенията на Конституционния съд. След задължителното тълкуване на чл. 151, ал. 2 от Конституцията, дадено с Решение № 3/2020 г. по к.д. № 5/2019 г., в т. 3 от него е посочено: „Решението на Конституционния съд, с което закон, изменящ или отменящ действащ закон, се обявява за противоконституционен, **няма възстановително действие**“, дори и в хипотезата, при която за противоконституционен е обявен закон, отменящ действащ, без да дава нова правна уредба на същите обществени отношения, които са били предмет на регулиране от отменения закон.“

4.2.2.3. В заключение „Конституционният съд по повод на конкретното сезиране намира, че то не може да постигне заложеното в разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно – **осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването на висящото пред /сезиращия/ съд дело в съответствие с постановеното от конституционната юрисдикция решение**“.

Поради това Съдът прави „извод, че производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а да бъде отклонено като недопустимо.“

³⁴ Определение № 3 от 2. 4. 2024 г. по к.д. № 6/2024 (докл. съдия Т. Райковска).

4.2.3. Малко преди това Конституционният съд вече е потвърдил максимално ясно: „Искане, направено от съд на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, следва да има за предмет установяване на противоконституционност на действаща законова уредба, **приложима по делото**“³⁵.

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

Затова аргументираната и цялостна преценка на приложимото право от сезиращия съд е **задължителен елемент** от неговото искане до КС. Без такава аргументирана и цялостна преценка изискването на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС би останало напълно неизпълнено, респ. преценката на КС за неговата компетентност да се произнесе (чл. 13 ЗКС) ще бъде предопределена: ако оспорената законова норма не е доказано приложима като решаваща за изхода на делото по същество пред сезиращия съд, Конституционният съд не е компетентен да се произнесе по смисъла на чл. 150, ал. 2 КРБ.

4.3.1. Още през 2014 г. е прогласено ясно³⁶: „Според Конституционния съд **Конституцията поставя ограничение** по отношение възможността съдебен състав да го сезира с искане за установяване на противоконституционност на закон. /.../ Съдебен състав на ВКС или ВАС би могъл да поиска установяване на 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 оспорената пред него разпоредба от закон **„стои извън конкретния правен спор**, по чийто повод е направено искането“.

4.3.2. По-късно Съдът потвърди: „Съдебният състав **може да иска** установяване на противоконституционност **само на закон или разпоредба от закон, която има пряко отношение към производството пред него**“, респ. „**има регулативно въздействие** върху предмета на делото“³⁷.

4.3.3. През 2021 г. Съдът потвърди еднозначно, че когато е сезиран от съд (тогава ВКС или ВАС), „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“³⁸.

4.3.4. През 2022 г. Съдът потвърди: „изясняването на приложимото право е задължение на сезиращия съдебен състав и необходим елемент от преценката

³⁵ Определение № 2 по к.д. № 8/2024.

³⁶ Определение от 29. 4. 2014 г. к.д. № 4/2014 по искане на тричленен състав на ВКС (докл. съдия Кр. Стойчев).

³⁷ Определение № 5 от 26. 7. 2022 г. по к.д. № 12/2022 (докл. съдия Я. Стоилов).

³⁸ Определение от 14. 9. 2021 г. по к.д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов).

му дали законовата разпоредба, чиято конституционосъобразност се оспорва, **влие върху решаването на делото**, което разглежда“³⁹.

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

Ключово условие за неговата допустимост е дали искането се отнася за законова норма, **произнасянето на КС по чието съответствие с Конституцията ще може да бъде взето предвид** при (да има значение за) решаването на делото по същество от сезиращия съд. Установяването на противоконституционност на разпоредба, която няма отношение към (значение за) предмета на делото и съответно за неговото решаване, е не просто безпредметно, а несъвместимо с компетентността на самия КС, поради което в такъв случай искането е недопустимо.

4.4.1. През 2018 г. в конкретния случай⁴⁰ Съдът отчита, че хипотезата на чл. 150, ал. 2 (и в редакцията му преди изменението от 2023 г.) предполага спор по конкретно дело и е различна от хипотезата на ал. 1 (позволяваща на ВКС/ВАС да внесе „абстрактно“ искане) и с направените от вносителя уточнения допуска искането, като приема неговата преценка за приложимост на танови, оспорената разпоредба, и се произнася по същество. След време обаче се ус че сезиращият КС състав на ВКС е решил делото, като е приложил не оспорената разпоредба (от ЗСВ), а разпоредби от друг закон (ЗОВСРБ), което на практика лишава произнасянето на КС от всякакъв смисъл за делото по същество...

4.4.2. Съвсем наскоро Съдът припомни: „Както Конституционният съд е посочил в Тълкувателно решение № 3/2020 г. по к.д. № 5/2019 г., „въпросът за конституционосъобразността на приложимия по висящото дело закон, независимо от модела на конституционно правосъдие, винаги има преюдициален характер – такъв 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 г. по к.д. № 5/2019 г.).“⁴¹

4.4.3. Съдът е посочил много ясно и преди това: „според процесуалната теория и практика 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**“⁴².

³⁹ Определение № 5 от 26. 7. 2022 г. по к.д. № 12/2022 (докл. съдия Я. Стоилов).

⁴⁰ Решение № 7 от 8. 11. 2018 г. по к.д. 9/2018 (докл. съдия Т. Райковска).

⁴¹ Определение № 3 от 2. 4. 2024 г. по к.д. № 6/2024 (докл. съдия Т. Райковска).

⁴² Определение № 5 от 26. 7. 2022 г. по к.д. № 12/2022 (докл. съдия Я. Стоилов).

4.4.4. През 2022 г. КС бе сезиран с искане от петчленен състав на ВАС. КС посочи ясно⁴³: „Член 150, ал. 2 от Конституцията и постоянната практика на Конституционния съд изискват законовата разпоредба, по отношение на която сезиращият субект е установил несъответствие с Конституцията, **да е приложимо право по висияция** пред него съдебен спор. Това значи, че **без отговора** на поставения въпрос сезиращият съд **не е в състояние да осъществи** конституционносъобразно правосъдната си функция, защото не е в неговата компетентност да установи надлежно несъответствието на приложимия закон с Конституцията⁴⁴.

4.4.5. Несъмнено необходимо е сезиращата юрисдикция не само да посочи в искането приложимото по делото пред нея право, но и да му направи „аргументирана преценка“. Това естествено включва **не само и не просто посочване на законовата разпоредба**, която е приложима по делото и чието съответствие с Конституцията (поради това!) се иска да бъде преценено от КС. Необходимо е ясно изложение *защо прилагането именно на тази норма е съществено, ако не и определящо, за решаването на делото*. Това именно е един от преюдициалните за самия КС въпроси, от преценката по който зависи установяването на неговата собствена компетентност да се произнесе. И всичко това е *напълно отделно* от излагането на аргументи за противоконституционност на тази разпоредба.

4.4.6. Наскоро Съдът потвърди ясно: „Сезирането на Конституционния съд трябва да е не само възможност, а необходимост, произтичаща от конкретно-то дело. Законната разпоредба, по отношение на която сезиращият субект е

⁴³ Определение № 6 от 16. 9. 2022 г. по к.д. № 13/2022 (докл. съдия С. Янкулова).

⁴⁴ Тук оставям без анализ като отделен принципен въпрос какво следва за съдилищата от непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията (чл. 5, ал. 2). По този въпрос съм писал в Становище относно Решение № 3/2020 по к.д. 5/2019, виж и цитираните там Решение № 10/1994 по к.д. 4/1994 и анализи **Влахов**, Красимир. Непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията и практиката на съдилищата. „Научни и практически публикации“. Lex.bg [Онлайн]. 11. 4. 2019; **Ташев**, Росен. Относно принципа за непосредствено действие на разпоредбите на Българската конституция от 1991 г. Съдебно право [Онлайн]; **Орсов**, Златимир. Защо на практика Конституцията няма непосредствено действие и не е основен закон. „Научни и практически публикации“. Lex.bg [Онлайн]. 20. 1. 2020; **Пенчев**, Константин. Съдиите трябва да си спомнят, че могат да прилагат пряко Конституцията. „Научни и практически публикации“, Lex.bg[Онлайн]. 16. 4. 2018; **Пенев**, Пенчо. Участие на съдилищата в конституционното правосъдие на Република България. – *Научни трудове на Русенския университет*. Серия 7. Т. 51, 2012, с. 60; **Радев**, Димитър. Конституционно правораздаване и конституционносъобразност. – *Съвременна право*, 1994, № 1, с. 104; **Друмева**, Емилия. Конституционното правосъдие в системата на разделените власти. В: *Конституционният съд в демократичната държава*. София: Конституционен съд, 2006, с. 23-29, спец. с. 28.

установил несъответствие с Конституцията, трябва да е приложима по висящото пред него дело.⁴⁵

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

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

„Конституционният съд отбелязва, че не дължи произнасяне по тази част от искането, съдържаща **въпроси, свързани с присъща правораздавателна дейност** – като определяне на характера на атакуваните законови норми (материалноправни и/или процесуалноправни) и какво би било действието на закона във времето, включително спрямо заварени факти и правоотношения, доколкото са все въпроси изцяло в компетентността на сезиращия районен съд.“⁴⁶

5.1. Постоянна практика на КС е разбирането, че „**обосноваването**, че поставеният въпрос е от значение за решаването на конкретното дело, **е задължение на сезиращия субект**“⁴⁷. „Едно от съществените изисквания към ВКС/ВАС (състав) е, и такава е практиката на Конституционния съд, **той да определи, и посочи в искането, приложимия в производството пред него закон** (в този смисъл Определение на Конституционния съд по к.д. № 9 от 2018 г.).“⁴⁸ Същото вече се отнася за всеки съд. В конкретния случай става дума и за преценка във връзка с Правото на ЕС, поради което същото разпореждане ще бъде разгледано подробно в следващата част.

5.2. Сезиращият съд е свободен в преценката си – но точно толкова естествено, произтичащо от разума на чл. 150, ал. 2 от КРБ е изискването неговото „изложение на обстоятелствата, върху които се основава искането“ (чл. 18, ал. 2, т. 4 ПОДКС) да **включва аргументирано изложение на основанията за определяне на конкретна правна норма** (закон) за приложима по делото. Новата (но все пак действаща вече близо 3 г.) редакция на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС обособи това изискване: „**аргументирана преценка на приложимото право**“. **В искането до КС тази преценка не само задължително трябва да присъства, но и да бъде изложена ясно и аргументирано.**

5.2.1. По образувано през 2018 г. по искане от състав на ВКС к.д. № 9/2018 относно чл. 225, ал. 3 ЗСВ (разгледано и по-горе) съдия-докладчикът (Т. Райковска) издаде разпореждане, в което посочи, че „искането не отговаря на из-

⁴⁵ Определение № 2 по к.д. № 8/2024, където отново подчертава: „Това означава, че без отговора на поставения въпрос сезиращият съд не е в състояние да осъществи конституционособразно правосъдната си функция.“

⁴⁶ Определение № 3 от 2. 4. 2024 г. по к.д. № 6/2024 (докл. съдия Т. Райковска).

⁴⁷ Определение № 6 от 16. 9. 2022 г. по к.д. № 13/2022 (докл. съдия С. Янкулова),

⁴⁸ В разпореждане на съдия-докладчика (М. Карагъзова-Финкова) по к.д. № 14/2020.

искванията на чл. 17, ал. 1 от ЗКС и чл. 18 ПОДКС за мотивираност и изложение на обстоятелствата, на които се основава“, тъй като „в постъпилото искане **не ясно представена (изразена) позицията на съдения 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 сезиращия 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 07.06.2018 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 ././“⁴⁹.

5.2.2. През 2022 г. Съдът постанови „Съгласно посочената разпоредба /чл. 18, ал. 3 ПОДКС/ тричленният състав на ВКС е следвало да посочи и обоснове, отчитайки ././, приложимото по делото право“ и отклони искането⁵⁰.

6. Затова сезиращият съд трябва *първи* да направи преценка на приложимото право.

6.1. Дали една разпоредба е релевантна/решаваща за делото по същество може да прецени само съдебният състав, разглеждащ делото. Но тази преценка подлежи на контрол от КС, тъй като е определяща за неговата компетентност да се произнесе, когато бъде сезиран. Затова през 2024 г. Съдът потвърди максимално ясно: „**задължение на сезиращия съд /е/ *първи да обоснове***, че поставеният въпрос е от значение за решаване на конкретното дело, **и да определи приложимото право**“⁵¹ по делото („производството“), „във връзка с което“ се прави искането. Това е така, тъй като „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**.“⁵² Обосноваването на приложимостта по делото по същество на оспорената законова норма е **определящо за наличието на правен интерес от отправяне на искане до КС**.

6.2. През 2022 г. Конституционният съд посочи ясно: „Едва след като **определи приложимото право**, сезиращият субект може да прецени дали да

⁴⁹ Определение от 3. 7. 2018 г. по к.д. 9/2018 (докл. съдия Т. Райковска).

⁵⁰ Определение № 5 от 26. 7. 2022 г. по к.д. № 12/2022 (докл. съдия Я. Стоилов).

⁵¹ Определение № 2 по к.д. № 8/2024.

⁵² Пак там.

сезира Конституционния съд – т.е. от неговата компетентност е, по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията в очертания по-горе контекст, **първ да прецени приложимото право. 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.⁵³

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

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

7.1.1. През 2023 г. искане на тричленен състав на ВАС⁵⁴ е допуснато за разглеждане по същество. В хода на работата съдия-докладчикът (Кр. Влахов) с разпореждане указва на вносителя „**да отстрани констатирана нередовност⁵⁵ на искането чрез уточняване на приложимия закон**, по отношение на който се иска установяване на противоконституционност на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията“. В отговор постъпва уточнение⁵⁶, за което КС „**намира, че с така направеното изявление на вносителя нередовността по чл. 18, ал. 3 ПОДКС е отстранена и съобразно това следва да се допусне уточнение в предмета на искането, допуснато за разглеждане по същество**“⁵⁷.

7.1.2. Особено полезен за разбирането на изискванията за сезиране на КС от съд пример е к.д. № 12/2024. През м. февруари 2024 г. 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 /.../. В писмото липсват каквито и да било мотиви и съображения за про-**

⁵³ Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к.д. 15/2021 (докл. съдия М. Карагьозова-Финкова).

⁵⁴ За установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 47, т. 5, б. „б“ от Закона за частната охранителна дейност.

⁵⁵ Разглеждам „нередовността“ (ако не бъде отстранена) като едно от основанията за установяване на „недопустимост“ на искането. Липсата на изложение относно приложимото право може да се разглежда като нередовност (и вносителят да бъде поканен да я отстрани), но погрешни по същество изводи в преценката на приложимото право са основание за недопустимост.

⁵⁶ Въз основа на определение по висшето адм. дело, което „съставът /.../ е заявил, че „противоконституционността на /.../ следва да бъде преценена в контекста на прилагането ѝ по силата на препращащата норма на /.../“.

⁵⁷ **Определение от 22. 6. 2023 г. по к.д. № 21/2022 (докл. съдия Красимир Влахов).**

тивоконституционността на разпоредбите на /.../ и имплицитно се препраща към приложения съдебен акт. /.../ Искането не може да бъде замествано от съдебен акт (определение), в който се съдържат мотиви за сезиране на Конституционния съд, поради което **липсва искане** съгласно чл. 17, ал. 1 ЗКС, чл. 18 ПОДКС и утвърдената практика на Конституционния съд. /.../. И „върща писмото“ на районния съд. В началото на март 2024 г. постъпва „искане“⁵⁸ и е образувано к.д. № 12/2024 (виж нататък в т. 7.2.3.4.).

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

7.2.1. Ако актът, с който е сезиран КС, не съдържа реквизитите на „искане“. В КС се внася **самостоятелно и нарочно „искане“**, не напр. „писма“, дори придружени от и още по-малко препращащи към съдебни или други актове.

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

През 2022 г. по искането на петчленен състав на ВАС КС установи, че сезиращият го съдебен състав „е изпълнил задължението си да обоснове приложимостта на разпоредбата /.../ по всякия пред него правен спор“⁵⁹. И след това въз основа на своя собствен анализ⁶⁰ – с оглед именно установяването на собствената си компетентност да се произнесе (!) – установи че ...обосновка на приложимото по делото пред сезиращия съд право е **направена, но е погрешна: оспорената разпоредба** „в сочения от /сезиращия съд/ контекст /.../ **не е приложимо право по всящото пред него** съдебно производство, поради което установяването на съответствието му с Конституцията **не допринася за упражняване на правосъдната функция на сезиращия** Конституционния съд съдебен състав. **Това прави искането недопустимо** и Конституционният съд следва да го отклони.“

7.2.3. 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).

7.2.3.1. През 2015 г. по искане на тричленен състав на ВКС (ТК) КС установява, че „със /закон за изменение оспорената по делото разпоредба/ се отменя. Това означава, че този текст, част от който представлява оспорената разпоредба /.../, престава да бъде действащо право, част от позитивния правен ред. При това положение като **отменен закон** оспорената разпоредба не

⁵⁸ Съдебният състав, вносител на искането, посочва, че прави искането до КС „по молба на жалбоподателя“...

⁵⁹ Определение № 6 от 16. 9. 2022 г. по к.д. № 13/2022. (докл. съдия С. Янкулова).

⁶⁰ За нуждите на който посочва ясно: „**За да се прецени** в процесния случай приложимо право в посочения контекст за сезиращия съд ли е законът, чиято противоконституционност се твърди, е необходимо да се установи какъв е предметът, с който /сезиращият съд/ е сезиран, и какви са неговите законово установени правомощия, които предопределят и приложимото право.“

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.⁶¹

7.2.3.2. През 2016 г. Съдът установя, че „**изменението** /в някои оспорени разпоредби/ **не позволява Конституционният съд да се произнесе** в рамките на така направеното искане“, поради което конституционното производство „по отношение на тях да бъде прекратено“. И уточнява: „Прекратяването на делото по посочените съображения не ограничава възможността /чл. ... от закона/ с промененото му съдържание или отделни негови алинеи да бъдат **повторно подложени на контрол** за конституционност, ако някой от субектите по чл. 150 от Конституцията направи искане за това.“⁶²

7.2.3.3. През 2022 г. Съдът постанови: „В конкретния случай КС установява, че **оспорената разпоредба „не е част от действащото право към момента на предявяване на иска пред ВКС, тъй като е отменена с /.../“**. Поради това „и на основание чл. 19 от ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 от ПОДКС искането на тричленния състав на ВКС следва да бъде отклонено, а производството по делото – прекратено“⁶³.

7.2.3.4. В началото на март 2024 г. постъпва „*искане*“ от състав на Районния съд – Козлодуй (разгледано и по-горе) по повод висящо пред него гражданско дело⁶⁴ и е образувано к.д. № 12/2024. Искането се отнася за разпоредби от Закона за безопасно използване на ядрената енергия и от Закона за здравео, създадени с разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници⁶⁵.

➤ Определението, с което КС отклонява искането като недопустимо⁶⁶, посочва ясно: „С оглед на осъществяване на това свое правомощие /по чл. 149,

⁶¹ Определение № 2 от 2015 г. по к.д. № 2/2015 (докл. съдия Б. Пунев).

⁶² Определение № 5 от 2016 г. по к.д. № 4/2016 (докл. съдия Б. Велчев).

⁶³ Определение № 5 от 26. 7. 2022 г. по к.д. № 12/2022 г. (докл. съдия Я. Стоилов).

⁶⁴ Съдебният състав, вносител на искането, посочва, че прави искането до КС „по молба на жалбоподателя“...

⁶⁵ Длъжен съм да призная, че **по същество искането поставя два стари и тежки проблема**. Единият: за реда за приемане на законите (предвиден в чл. 88, ал. 1 от Конституцията и детайлно уреден в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание) – относно приемането на закон на две гласувания и обхвата на приетото „само на второ гласуване“ и особено за връзката му с предмета на внесенния първоначално законопроект. И другият: за „неяснотата на оспорените разпоредби, която създава потенциална възможност за противоречивото им прилагане“. Поради отклоняването на искането на посочените тук основания, Съдът не можа да вземе отношение по тези въпроси – но несъмнено те изискват ясна позиция, каквато, вярвам, Съдът няма да се поколебае да изрази при достатъчно вероятна скоростна възможност...

⁶⁶ Определение № 5 от 30. 5. 2024 г. по к.д. № 12/2024 (докл. съдия Я. Стоилов). Определението е прието единодушно от всички съдии.

ал. 1, т. 2/ във връзка с компетентността на съдилищата по чл. 150, ал. 2 от Конституцията Конституционният съд трябва да провери дали оспорените пред него разпоредби в настоящото конституционно производство са приложимо право по /висящото пред сезиращи съдебен състав дело/. /.../ Това включва проверка дали са изпълнени изискванията на чл. 18, ал. 3 ПОД-КС. Тази проверка е необходимо условие за преминаване на производството към фазата по същество. /.../ За да е валидно сезирането от страна на съдебен състав, той трябва да установи и обоснове приложимите по конкретното дело норми, които са част от вътрешното право и евентуално от правото на Европейския съюз. Това е разликата с общата сезираща компетентност, с която разполагат субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.“

➤ След което установява, че „/.../ 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**, /.../ не им е придадено обратно действие, за да са действащо приложимо право към момента на издаване на оспорената заповед, и поради това не са правно основание за нейното издаване. Следователно оспорените пред Конституционния съд разпоредби **не са приложим закон** по конкретното дело, каквото е изискването на чл. 150, ал. 2 от Конституцията.“. Поради което КС приема, че „искането не следва да бъде допуснато за разглеждане по същество“.

➤ По това дело стои и въпросът за неправилното разбиране на последиците от действието на Правото на ЕС в материята, предмет на производството пред сезиращия съд (установено от съда противоречие на законова норма с правото на ЕС я прави неприложима по делото, поради което и извън обхвата на чл. 150, ал. 2 КРБ), поради което ще бъде разгледано и нататък.

7.2.4. Ако оспорената законова разпоредба не е действаща към момента на произнасяне на Конституционния съд.

7.2.4.1. 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 ПОДКС възможност „Съдът да се произнася по допустимостта на искането във всяка фаза на конституционното дело“).

7.2.4.2. 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 е произнесъл по конституционното дело по същество.

➤ Наскоро в един специфичен случай Съдът подходи по аналогичен по същество начин. След образуването на к.д. № 19/2023 по искане на Президента на републиката⁶⁷ „и преди произнасянето на Конституционния съд по допустимостта Народното събрание приема и в Държавен вестник /.../ е обнародван Закон за изменение и допълнение на /оспорения закон/, който изменя /някои от оспорените разпоредби/. След влизането на изменителния закон в сила /.../ президентът на Републиката внася в Конституционния съд „Уточнение на искане по к.д. № 19/2023“, в което посочва, че „основните параметри“ на оспорените разпоредби „не са променени“, поради което с изложените в искането от 26 октомври 2023 г. аргументи поддържа искането по отношение на „действащите разпоредби /.../“. Съдът прие, че се иска „установяване на противоконституционност на разпоредби от действащ закон, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията“ и допусна искането за разглеждането по същество. Във фазата на разглеждането на делото по същество обаче Народното събрание прие нов закон за изменение и допълнение на /закона/, с някои разпоредби от който „се отменят всички оспорени по настоящото дело разпоредби“, поради което „Конституционният съд заключи, че **отмяната на всички, оспорени разпоредби /.../ води до отпадане на предмета**“ на конституционното дело и го прекрати⁶⁸.

➤ През октомври 2023 г. по к.д. № 14/2023 (отново по искане на Президента) Съдът потвърди, че „не намира основание да се отклони от възприетото в неговата практика, че **с влизането в сила на закон за изменение и допълнение на един закон, съдържащите се в изменителния закон разпоредби се инкорпорират в нормативния текст на изменяния закон.** /.../ Поради това предмет на производството по настоящото конституционно дело са не посочените в искането /.../, а разпоредби от ПЗР на /закона/“⁶⁹.

След което установи, че с разпоредба от изменителния закон е отменена една от оспорените с искането разпоредби, „следователно с влизането му в сила **тази разпоредба се извежда от правния мир**. В резултат не е налице действаща норма от /закона/. Конституционният съд подчертава, че **предмет на преценка** при упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, **са приложими правни норми, т.е. действащи към момента на решаване на правния спор с регулативен потенциал относно предмета на делото**. Поради това Конституционният съд приема, че искането в тази част не следва да бъде допуснато за разглеждане по същество и производството

⁶⁷ Относно разпоредби от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна.

⁶⁸ Определение № 1 от 18. 1. 2024 по к.д. № 19/2023 (докл. съдия А. Семов).

⁶⁹ Съдът установява и „че очевидно се отнася до фактическа грешка – вместо ал. 1 е изписана т. 1 на сочения „Параграф 2“. Тази грешка може да бъде поправена единствено от органа, приел обсъждания акт, в настоящия случай – Народното събрание“.

следва да бъде прекратено в същата част, тъй като липсва предмет на преценка при упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.⁷⁰

➤ В продължение на своята постоянна практика Съдът допусна искане на Президента относно разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане, внасящи изменения в разпоредби от Закона за местните данъци и такси и от Закона за митниците⁷¹, с **„уточнение“ относно действащото право:** „Оспорени са разпоредби от /ЗИДЗКПО/, които съгласно § 70 от преходните и заключителни разпоредби на същия закон влизат в сила съответно от /.../. Според трайната практика на Конституционния съд (Определение от 10.7.2008 г. по к.д. № 5/2008; Определение от 4. 6.2009 г. по к.д. № 6/2009; Определение от 29.9.2015 г. по к.д. № 6/2015; Определение от 10.3.2016 г. по к.д. № 13/2015; Определение от 9.10.2018 г. по к.д. № 12/2018) **законът за изменение и допълнение на друг закон обслужва действащия закон**, има вторичен характер и след влизането си в сила престава да бъде самостоятелен закон и става част от корпуса на закона, който изменя или допълва. Така от момента на влизане в сила на закона за изменение и допълнение на действащ закон предмет на установяване на противоконституционност или несъответствие с международното право⁷² могат да бъдат съответните изменени или допълнени разпоредби на действащия закон. От обнародването му до влизането в сила законът за изменение и допълнение на действащия закон все още не се е инкорпорирал в него и през този период разпоредбите на закона за изменение и допълнение могат самостоятелно да бъдат предмет на искане за контрол от страна на Конституционния съд.“⁷³

7.3. „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 конститу-

⁷⁰ Определение № 9 от 10. 10. 2023 г. по к.д. № 14/2023 (докл. съдия М. Карагъзова-Финкова).

Съдът посочва още:

„Волята на законодателя за промени /.../ е обективизирана по ясен начин чрез използване на термина „отпада“ за всеки един от тези случаи и не оставя съмнение за целения правен ефект.

Доколкото частта от /.../ не е отменена (според терминологията на законодателя „отпаднала“) или изменена с изменителния закон, т.е. тя не е предмет на изменителния закон, инкорпориран в изменения, поради това не може да бъде предмет на преценка от Съда при упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Затова „искането в частта относно /.../ не следва да бъде допуснато за разглеждане по същество и производството в тази част следва да бъде прекратено.“

⁷¹ Определение от 24 януари 2018 г. по к.д. № 15/2018 (докл. съдия А. Семов).

⁷² Тъй като в случая искането е направено не от съд, а от друг субект по чл. 150, ал. 1 от КРБ.

⁷³ Съдът уточнява: „При отправянето на искането оспорените законови разпоредби са индивидуализирани като разпоредби от ЗИДЗКПО. Към момента на разглеждането на делото тези разпоредби /.../ са влезли в сила“ и „приема, че предмет на производството пред него са /.../ действащите към момента на произнасянето му законови разпоредби“.

ционни функции – да осигурява върховенство на Конституцията като съществено проявление на конституционната правова държава (според Определение № 2/2023 г. по к.д. №1/2023 г.).“⁷⁴

В обобщение си позволявам да посоча само: всеки съдия по всяко дело определя приложимото право и в частност приложимостта по делото, което решава, на законовата разпоредба, чиято конституционносъобразност евентуално би оспорил пред КС. Той прави това по своя свободна преценка. **Сезиране на КС от съд е допустимо само по отношение на приложима като важна 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). Ако искането не съдържа такава преценка или Конституционният съд установи, че тя е неправилна, той не е компетентен да се произнесе на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията⁷⁵, а **искането се отклонява като недопустимо.**

Тъй като наглед най-много по-голям практически проблем (разбираемо) възниква по повод изискванията във връзка с Правото на ЕС, ще предложа отделен анализ на тези изисквания.

Втора част

Изискване за аргументирана преценка относно последиците от действието на Правото на Европейския съюз в светлината на практиката на Конституционния съд

В първата част представих разбирането си относно изискването в искането от съд до Конституционния съд да бъде изложена аргументирана преценка относно приложимото по делото пред сезиращия съд право. В тази втора част предлагам мой анализ на второто изискване, разбирано във връзка с първото – така го урежда и чл. 18, ал. 3 ПОДКС и както е очертано в практиката на КС.

За него също се отнася посоченото през март 2024 г.: „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,

⁷⁴ Определение № 3 от 2. 4. 2024 г. по к.д. № 6/2024 (докл. съдия Т. Райковска).

⁷⁵ **И на осн. чл. 13 от ЗКС** („Конституционният съд сам решава дали отправеният към него въпрос е от негова компетентност.“). „Конституционният съд подчертава, че за да е налице валидно сезиране, е необходимо също така поставеният за разрешаване в искането **въпрос да е от кръга на неговата компетентност**. Последното представлява **необходимо условие за допускане** на направено искане и преминаване на конституционното дело във фазата по същество. С искане, направено на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, сезиращият съд не може да очаква от Конституционния съд да се произнесе по въпроси от компетентността на самия сезиращ орган.“ – Определение № 2 по к.д. № 8/2024.

ал. 2 от Конституцията (определение от 14. 9. 2021 г. по к.д. № 13/2021; определение от 5. 10. 2021 г. по к.д. № 15/2021)“. Съдът „потвърждава изразеното в своята практика разбиране, възплътено 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**“⁷⁶. Тази практика не е изобилна, но дава множество ясни ориентири, поради което ще я проследя в цялост – в хронологичен ред и с подробен анализ на нейните отделни елементи (изведените кумулативни изисквания).

I. Извеждане и очертаване на 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 декември 2020 г. по искане от тричленен състав на ВАС се образува к.д. № 14/2020 (относно разпоредба от Закона за биологично разнообразие). През януари 2021 г. *Съдът допусна* искането за разглеждане по същество (към този момент в ПОДКС все още не е закрепено изискването за аргументирана преценка на приложимото право). През юни 2021 г. съдия-докладчикът (М. Карагьозова-Финкова) издава разпореждане⁷⁷, което може да се разглежда като **първото в практиката на КС систематизирано и аргументирано изложение на произтичащи от действието на Правото на ЕС задължения на националните съдилища**, поне в контекста на условията за редовност/допустимост на сезирането на КС⁷⁸. Поради това смятам за необходимо да бъде цитирано разгърнато, не точно в реда на оригиналния текст, но и без нужда от преразказ поради много ясните формулировки.

1. Относно компетентността на съдилищата и на КС

„Развитието на интеграционния процес оказва въздействие и върху разпределението на ангажиментите между съдилищата от конституционно установената съдебна система и националната конституционна юрисдикция при осъществяването на конституционното правосъдие, в което съдилищата имат съществена роля.“

⁷⁶ Определение № 2 по к.д. № 8/2024.

⁷⁷ Разпореждане (на съдия-докладчика М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020. Убедено смятам, че и разпорежданията на съдия-докладчиците трябва да се публикуват на сайта на КС – разглежданото тук разпореждане, както и разгледаните в предходната студия, са ясно доказателство за *полезността erga omnes* на подобно оповестяване...

⁷⁸ В частта от разпореждането, озаглавена „Относно изискването към сезиращия субект по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, когато оспореният пред Конституционния съд закон транспонира директива на ЕС“.

1.1. „Националният съд е, който определя релевантния за производството пред него закон. Когато прилага закон, приет да транспонира дадена директива, както е в настоящия случай, той е компетентният съд да реши за смисъла и съответствието на всяка конкретна законодателна мярка с изискванията на директивата.“

1.2. „По своето естество конституционното производство, при сезиране на Конституционния съд по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, се явява преюдициално и неговият смисъл е да бъде подпомогнат сезиращият субект /.../ при произнасянето му по конкретно дело, поради което, на първо място, конституционната юрисдикция трябва да е компетентна да се произнесе по въпроса, отправен до нея“.

1.2.1. Това конституционно производство е специфична форма на конкретен контрол в пределите на възприетия с действащия Основен закон на РБ от 1991 г. европейски модел на конституционно правосъдие. По смисъла на цитираната конституционна разпоредба, сезиращият субект /.../ е, който решава въпроса за приложимия в производството пред него (главното производство) закон. **Само законът от значение за главното производство може да бъде предмет на този вид конституционно производство (за разлика от абстрактния нормен контрол за конституционност).**

1.2.2. Това поставя изискване към сезиращия субект, на посоченото конституционно основание, да вземе предвид обстоятелствата по делото и конкретния правен спор при формулирането на съществения за него въпрос (в производството пред него) при оспорването на конституционността на приложимия по делото закон и да приведе съответните доводи в искането, отправено до конституционната юрисдикция (чл. 18, ал. 2, т. 4 и ал. 4 ПОДКС).“

1.3. „При изложените обстоятелства за сезиращия субект на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията /.../ се пораждат определени задължения, произтичащи от функцията му и на съд по правото на Съюза. Това са задължения, които следва да бъдат взети предвид и във връзка с функционирането на националната система за конституционно правосъдие на една държава членка на ЕС, каквато е РБ, в която националните съдилища имат съществена роля за гарантиране върховенството на Основния закон на страната неотделимо от гарантирането на върховенството на правото в целия ЕС като правова общност.

2. Относно задълженията на сезиращия съд (съдебен състав)

2.1. „Когато законът, релевантен за производството пред сезиращия съд, /.../ транспонира директива на ЕС, той попада в приложното поле на съюзното право. Установяването на това обстоятелство /.../ е отговорност на сезиращия субект /.../, който е решаващата юрисдикция по главното производство.“

2.2. „От компетентността на този съд е също така (и това е негова отговорност) **преценката за съответствие с правото на Съюза** на този оспорван от него закон /.../, **изясняването на смисъла** на националната правна норма, на съюзното право, което е предмет на транспониране, включително, в случаи на съмнение, чрез поставяне в ход на процедурата за преюдициално заключение от СЕС, така, както е уредена в чл. 267 ДФЕС (при свобода на преценка на националния съд за необходимостта от това) и извършване на **съответстващо тълкуване**, доколкото е възможно, на националното правно правило. В кръга от въпроси се включва и този за съответствието на въпросната директива с акт на Съюза от по-висок правен ранг, както и могат да бъдат приведени доводи, при евентуално сезиране на СЕС за преюдициално заключение, че нейни разпоредби засягат националната конституционна идентичност.“

2.2.1. „Във всеки случай **националният съд следва да предприеме**, доколкото е възможно, **съответстващо тълкуване** на националния закон с относителната разпоредба на директивата.

2.2.2. Когато такова тълкуване е невъзможно, националният съд **обявява националната норма за неприложима** поради противоречие с разпоредба на директивата, и ако последната отговаря на условията за директен ефект, изведени в практиката на СЕС – **прилага именно нея**. Това не освобождава държавата членка от задължението да транспонира добре директивата, но дори това да не е изпълнено, посоченото задължение на националните съдилища остава и националният съд следва да вземе предвид не само текста на директивата, „но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част.“ Смисълът на съответстващо на директивата тълкуване е, че то предлага широки възможности да се осигури пълна ефективност на правото на ЕС в рамките на националната система на действащото право. Това е **отговорност на всяка държава членка** на Съюза.

2.2.3. В случай че националният съд установи противоречие на приложимата от него законова разпоредба с директива на ЕС⁷⁹, този въпрос е изцяло такъв за определянето на приложимото право, а не е въпрос за конституционност на националното правно правило, и се разрешава от националния съд в производството пред него.“

2.2.4. „/.../ Националният съд, компетентен да приложи *закон, транспониращ директива на ЕС*, има **отговорността да извърши преценката за съответствие на закона (приложимата от него разпоредба) с директивата**, в съответствие с разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Основния закон, чрез която националният правен ред се отваря за прилагането на съюзното право, основано

⁷⁹ Съдия Карагьозова-Финкова посочва и че „/.../ при всякакво **съмнение за смисъла (или валидността) на съюзното право** националният съд може/трябва да отнесе този въпрос до СЕС /.../“.

на принципите на примат, непосредствена приложимост и директен ефект, както и на лоялно сътрудничество.“

2.3. „Съществен аспект на тази преценка е изясняването на степента на дискреция на националния законодател – въпрос, който, както бе посочено, може да бъде решен също така със съдействието на СЕС, чрез процедурата за преюдициално заключение. Когато фактите и обстоятелствата по делото сочат, че релевантният по конкретно съдебно производство закон попада в приложното поле на правото на ЕС /.../, **националният съд /.../ не може да избегне да даде такава преценка в искането, със съответните доводи**, когато оспорва конституционността на този закон пред Конституционния съд. Това е така, защото с определянето на дискрецията, предоставена от /директивата/ на националния законодател, **в същото време се прави констатация относно приложимостта на стандартите на основните права, установени от Конституцията. /.../**

2.3.1. Този въпрос се явява **предварителен за упражняването на правомощието на Конституционния съд** – да прецени съответствието на национален закон /.../, основан на съюзното право /.../, с конституционното право /.../.

2.3.2. В същото време, **преценката за дискрецията на националния законодател** при транспонирането на /директива/ **няма как първо да бъде извършена от Конституционния съд**, който не прилага националния закон по конкретно дело и не се явява и съд по правото на ЕС. Без такава преценка от сезиращия субект на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията /.../ в разглежданата хипотеза на оспорван закон, основан на директива на Съюза, Конституционният съд **би се произнесъл при условията на една необоснована презумпция за широка дискреция на националния законодател**. Ако обаче разпоредбите на обсъжданата директива, така както са изяснени от СЕС, съществено стесняват неговата дискреция, това **може да постави конституционната юрисдикция в положение да наруши** зачитането на принципите на примат, непосредствена приложимост, директен ефект и лоялно сътрудничество, както и на еквивалентност на националното право и правото на Съюза относно защитата на основните права.“

2.3.3. В конкретния случай съдия-докладчикът установява, че „/.../ в искането на ВАС (тричленен състав), с което се инициира настоящото производство, **не само отсъства такава преценка**, но дори **не е споменато, че оспорената разпоредба е част от нормативното съдържание на закон, приет на основата на правото на ЕС /.../**, предназначен да транспонира /.../“⁸⁰.

⁸⁰ Направено е обаче и уточнението: „Тези обстоятелства обаче са упоменати в обсъжданията и докладите на съответните комисии, и в пленарните заседания, на парламента при приемането на ЗБР. Също така, както бе посочено, в обнародвания ЗИДЗБР през 2007г. /.../ изрично са указани и Директивата за местообитанията и Директивата за птиците. На тях се позовават и жалбоподателите в жалбите до ВАС, както и в някои от възразенията, направени в хода на

2.4. „По отношение на сезиращия субект по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, когато оспорваният пред конституционната юрисдикция закон транспонира директива на Съюза, принципът на лоялно сътрудничество се проектира и в изискването към него преди сезирането да формира ясна позиция относно свободата на преценка на националния законодател, която да бъде отразена в искането до Конституционния съд със съответните доводи, каквото в случая ВАС (тричленен състав) не е направил.

2.4.1. Такава преценка от сезиращия съд е предпоставка за упражняването на правомощието на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Основния закон и тя трябва най-напред да бъде направена в случая от ВАС (тричленен състав) – отсъствието ѝ означава, че сезиращият в този случай субект предпришава разглеждането на направеното от него искане по същество от Конституционния съд (т.е. да получи съдържателен контрол за конституционност), което е извън неговите (на сезиращия субект) правомощия. Във взаимоотношенията със сезиращия субект, определянето на предпоставките за упражняване на собствената юрисдикция, а оттам и отговорът на въпроса дали да измерва националното право със стандарта на конституционно установените основни права или да се въздържа от това, е в сферата на компетентност на Конституционен съд – това е негов прерогатив (чл. 13 от Закона за Конституционен съд).

2.4.2. В очертания контекст, отсъствието на тази преценка, с придружаващите я доводи, относно дискрецията на националния законодател в настоящото искане /от съд/, с което се оспорва конституционността на /разпоредба от закон/, като закон, транспониращ директива на ЕС /.../, е в несъответствие с изискванията на чл. 17, ал. 1 от ЗКС и чл. 18, ал. 2, т. 4 и ал. 3 от ПОДКС.“

2.5. „Когато сезиращият субект /.../ по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията счита, че приложимият в производството пред него закон, транспониращ директива на ЕС, противоречи на Основния закон, решението му да отнесе този въпрос до Конституционния съд не го освобождава от посочените по-горе отговорности предвид функцията му и на съд по правото на ЕС (решение на СЕС по дело C-5/14, Kernkraftwerke Lippe-Ems, пар. 34 и цитираната съдебна практика; решение от 20.12.2017 по дело C-322/16, Global Starnet Ltd срещу Ministero dell'Economia e delle Finanze, Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato, пар. 21-23).“

2.6. „Всичко това сезиращият съд следва да установи в рамките на производството пред него, преди да сезира конституционната юрисдикция, тъй като той е както съд по главното производство и, следователно, той

процедурата по издаването на заповедта на министъра на околната среда и водите по чл. 10 ЗБР, приложени към посоченото дело №1134/2018 г. по описа на ВАС.“. И въпреки това сезиращият КС съдебен състав не се позовава на всичко това...

трябва да определи приложимото национално правно правило, така и **съд по правото на ЕС** на ниво държава членка. За съдилищата от националната съдебна система в РБ това задължение се основава на принципите на лоялно сътрудничество и на ефективност на съюзното право, които задължават държавите членки да предприемат всички необходими мерки, общи и специални, за да **гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи за тях от правото на ЕС**. Конституционният съд не може да замести сезиращия субект по чл. 150, ал. 2 от Конституцията в изпълнението на това негово задължение – той не е компетентен пръв да тълкува приложимия национален закон, както и правото на Съюза, на което той се основава. Едно от съществените изисквания към ВКС/ВАС (състав) е, и такава е практиката на Конституционния съд, **той да определи, и посочи в искането**, приложимия в производството пред него закон (в този смисъл Определение на Конституционния съд по к.д. № 9 от 2018 г.). В разглежданата хипотеза 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.“

2.6.1. В конкретния случай съдия-докладчикът установява, че „изложените съображения и приведени доводи от вносителя, в подкрепа на твърдяната в искането противоконституционност на /законова разпоредба/,

➤ визират оспорената разпоредба извън нормативния контекст на /самия закон/,

➤ а така също, откъснато от цялостния политико-правен контекст на създаване и действие на съответните директиви на ЕС, средство за чието транспониране в националната правна система е /конкретният закон /.../. Двете директиви/ са носещата конструкция на съюзната правна уредба в областта на /.../ и /законът/ попада в тяхното приложно поле.

2.6.2. Това обстоятелство **не може да бъде пренебрегнато от националния съд, прилагащ този закон**, чиято конституционност оспорва в искането пред Конституционния съд. Важно е да се припомни също така, че присъщ компонент на правната рамка на ниво ЕС, от изключителна значимост в областта /.../, е **релевантната практика на СЕС**, за която **също няма данни в искането** да е обект на внимание на вносителя /.../. В значителната си част тя е свързана именно с прилагането на /директивата/ с акцент върху изясняване на обхвата на изискванията към държавите членки, /.../ и уточнява във висока степен реалната дискреция, предоставена на националния законодател от директивата при установяването на средствата за нейното ефективно изпълнение.“

2.7. Съдия-докладчикът дори изяснява и това, че „действащата Конституция на Република България не съдържа предписание за **поредността, в която да бъдат сезирани СЕС или националната конституционна юрисдикция**. Ако обаче от закон, транспониращ директива на Съюза, се оспорват, на ос-

нование чл. 150, ал. 2 от Конституцията, разпоредби, попадащи в обхвата на императивни изисквания на същата директива, съображения от конституционен порядък налагат **Конституционният съд да се въздържа от произнасяне ако преди това от сезиращия субект /.../ не е направена преценка за дискрецията на националния законодател и тя не е отразена**, със съответните доводи, в отправеното от него искане за противоконституционност на посоченото основание.“

2.8. „Конституционният съд, както и всеки орган на публичната власт в РБ като държава членка на ЕС, е обвързан от ангажимента на държавата към Съюза по смисъла на разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Основния закон, въвеждащ европейското измерение на установения конституционен ред (виж Решение на Конституционния съд № 7/2018 г.), и от него се очаква да зачита основополагащите принципи на съюзния правен ред. Освен в случаите на нарушаване пределите на предоставената от държавата компетентност на ЕС и на защита на национална конституционна идентичност (в този смисъл Решение на Конституционния съд № 7/2018 и Решение № 13/2018) Конституционният съд не решава въпроса за приложимост на правото на ЕС на национално ниво, когато то е в основата на закона, релевантен за произнасянето на /съд/ по конкретно дело, и не преценява националните правни разпоредби, транспониращи директива на Съюза, с конституционните стандарти за защита на правата, когато нейните разпоредби не предоставят свобода на преценка на националния законодател.“

2.9. Въз основа на изложеното съдия-докладчикът дава „възможност на вносителя в едномесечен срок да приведе искането в съответствие с посоченото в настоящото разпореждане“.

С Определение от 21. 7. 2021 сезиращият тричленен състав на ВАС, „в отговор на разпореждане на съдията-докладчик, **уточнява искането** като посочва, че въз основа на преценка на европейското измерение на /закона/ привежда допълнителни доводи в подкрепа на твърдяното от него /.../“. Позволявам си да посоча, че съдия-докладчикът прояви толерантност към изложеното в постъпилото уточнение...

3. Последвалото решение на КС⁸¹ по делото *е пример за цялостно установяване и отчитане на последиците от действието на съюзни правни норми в материята*, която е предмет на делото по същество пред сезиращия национален съд – и поради това и на делото пред Конституционния съд⁸². Но...

⁸¹ Решение № 14 от 12. 10 2021 г. по к.д. № 14/2020 (докл. съдия М. Карагъзова-Финкова).

⁸² Задължително е да се посочи като първи по време **пример за ясен прочит на съюзния контекст на разглеждано конституционно дело** Решение № 7 от 17 април 2018 г. по к.д. № 7/2017 (докл. съдия М. Карагъзова-Финкова, по искане на Президента за установяване на съответствието с Конституцията на международен договор /ВИТС-СЕТА/ преди ратификация-

направеният от КС анализ беше дължим – преди това, *ipso jure* и *служебно* – от съда, решаващ основното дело...

А именно този анализ – добър пример и за осъществено (в случая от **самия Конституционен съд**) съответстващо на Правото на ЕС (относимите съюзни правни норми) тълкуване на приложима по дело пред съд вътрешна правна норма/уредба – позволява извод, че – **именно така тълкувани (!)** – оспорените пред КС законови норми не са противоконституционни.

3.1. И това е ключовото: ако самият съд от съдебната система (в случая тричленен състав на ВАС) беше направил сам, в пълнота и задълбочено, същия анализ, той би стигнал (навярно) до същия извод, при което **не би имал необходимост от произнасяне на конституционната юрисдикция!**

И в случая процесуалната икономия е най-малкият положителен резултат. По-големият е ...добро правосъдие! Същото, което цели да подпомогне и предоставеното с чл. 150, ал. 2 от Основния закон (и в старата му редакция, и особено в тази от 2023 г.) правомощие.

3.2. Задължително трябва да се посочи, че още преди това КС вече беше дал **ясни примери** за спазване на принципа на лоялно сътрудничество в ЕС и изпълнение на задължението за тълкуване на вътрешните правни норми в съответствие с относимите разпоредби от Правото на ЕС.

3.2.1. Първият **пример за ясен прочит на съюзния контекст на разглеждано конституционно дело** е Решение № 7 от 17 април 2018 г. по к.д. № 7/2017 (отново докл. съдия М. Карагъзова-Финкова, по искане на Президента за установяване на съответствието с Конституцията на международен договор /ВИТС-СЕТА/ преди ратификацията му от НС). Позволих си да определя това решение като „крайъгълно“ и „първото решение на КС, което правилно прогласява (всъщност потвърждава) базови елементи от разбирането за съюзния правопорядък“⁸³.

3.2.2. Вторият такъв **пример** е Решение № 5 от 17. 11. 2020 г. по к.д. № 4/2020 (докл. съдия Т. Райковска). През ноември 2020 г. съдия-докладчикът установява „позоваването от сезиращия субект /.../ на релевантната правна уредба на Европейския съюз“ и посочва, че „**от значение по настоящото дело /.../ е отчитането на ключови в материята /.../ разбирания, поддър-**

та му от НС). Позволих си да определя това решение като „крайъгълно“ и „първото решение на КС, което правилно прогласява (всъщност потвърждава) базови елементи от разбирането за съюзния правопорядък“ – виж. **Семов**, Атанас. Конституционният съд постанови безупречно спрямо Правото на ЕС решение в стил *Europarechtstreundlichkeit*. Дали споразумението с Канада ще влезе в сила, зависи от Съда на ЕС. – *Общество и право*, 2018, № 5, с. 83–95, и КС най-сетне постанови безупречно спрямо Правото на ЕС решение и поради това е историческо. – *Правен свят*, 24.4.2018.

Аналогичен пример малко по-късно беше и Решение № 5 от 17.11.2020 г. по к.д. № 4/2020 (докл. съдия Т. Райковска).

⁸³ Виж. **Семов**, Атанас. Конституционният съд постанови..., цит. съч.

жани в юриспруденцията на СЕС, и намерили израз в решенията на българския конституционен съд /.../“.

След което въз основа на разгърнат анализ на относимите съюзни правни норми и относимата към тях практика на Съда на ЕС (вкл. с формулировка, като: „Посочената практика на СЕС е свързана с конституционните стандарти, към които трябва да се придържа националният законодател“) предлага **аргументирани изводи за тълкуване на вътрешна правна норма в съответствие с относимите разпоредби от Правото на ЕС** – и този път именно въз основа на такова тълкуване Съдът обявява, че оспорените законови разпоредби са **противоконституционни**.

4. През юни 2021 г. в КС постъпи друго искане от тричленен 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 актове⁸⁴. През септември 2021 г. КС прие определение по допустимостта на искането⁸⁵, 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*):

4.1. „Изясняването на приложимото право е задължение на съда, разглеждащ делото, и задължителен елемент от преценката дали законната разпоредба, чиято конституционосъобразност 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**,
- дали те **налагат определено съдържание** на приложимата вътрешноправна уредба,
- дали са **предвидени дерогации**,

⁸⁴ Пълния текст на искането виж на Конституционен съд на Република България (constcourt.bg). В искането присъства единствено посочване, че „според Министерския съвет пряко относима към предмета на делото пред ВАС е Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите, доколкото таксите по чл. 194 ЗВ са част от икономическото регулиране на дейностите по управление на водите, основаващо се на принципите по чл. 192, ал. 1 от закона и на тази директива“. Министерският съвет посочил относимата към предмета на делото по същество съюзна директива – но съдът по същество не прави никакъв анализ какво е правното въздействие на тази директива (определяща „действията на Общността в областта на политиката за водите“!) спрямо националната правна уредба на материята – и в частност спрямо оспорената пред КС разпоредба от закона...

⁸⁵ Определение от 14.9.2021 г. по к.д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов).

➤ 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**.“

В конкретния случай Съдът установява, че „в искането **не е релевирана връзката** на делото пред сезиращия съд с правото на Европейския съюз **и не са посочени последиците** от действието му в материята, което сезиращият съд дължи ipso jure при разглеждането на делата“.

4.2. След като посочва накратко установената от него служебно връзка с Правото на ЕС, Конституционният съд определя като „необходимо в допълнителни съображения **вносителят на искането да изясни релевантните последици от действието на правото на ЕС** в материята, предмет на делото пред него“, като все пак допуска искането за разглеждане по същество. Допълнителни съображения от сезиращия съд **не постъпиха**, но КС продължи разглеждането на делото по същество⁸⁶.

5. През **октомври 2021 г. по к.д. № 15/2021** (относно Закона за МВР) Съдът отново установи, че в искане от съд „**не е релевирана връзката** на разглежданото от него дело с правото на Европейския съюз“ и „поради това намира за необходимо в допълнителни съображения вносителят на искането /.../ да изясни относимите последици от действието на правото на ЕС в материята, предмет на /делото/ пред него, каквото той **ipso jure е задължен да направи**“⁸⁷, като отново допуска искането за разглеждане по същество.

II. Изясняване на изискването след изричното му закрепване в ПОДКС през 2021 г.

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 ПОДКС**⁸⁸: „Искане от Върховния касационен съд или

⁸⁶ Съдът прояви особена добронамереност и посочи: „**Макар вносителят да не е представил** нови съображения в тази насока, Конституционният съд отчита, че като посочва в искането си становището на ответника по делото пред него – Министерския съвет – тричленният състав на ВАС не прави възражения относно указаната в това становище връзка на оспорения пред него акт (Тарифата) с правото на ЕС. Конституционният съд **намира, че тричленният състав на ВАС споделя** тази позиция на Министерския съвет при определянето на приложимото по делото пред него право.“.

⁸⁷ Определение от 5. 10. 2021 г. по к.д. № 15/2021(докл. М. Карагьозова-Финкова), като се позовава изрично на предходното определение.

⁸⁸ Обн. ДВ, бр. 91 от 2021 г., в сила от 6. 11. 2021 г.

Върховния административен съд, направено във връзка с производство пред тях, трябва да съдържа

➤ *аргументирана преценка на приложимото право* (това изискване анализирах в Първа част),

➤ *включително относно последиците от действието на правото на Европейския съюз, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле.*

6. Потвърждаване на изискването с *отклоняване* на искането като недопустимо след влизането в сила на чл. 18, ал. 3 ПОДКС

Конституционното производство по к.д. 15/2021 (относно Закона за МВР) продължи. В предвидения срок сезиращият съд (тричленен състав на ВАС) не отговори на поканата да представи допълнителни съображения в посочения смисъл⁸⁹. Поради това през февруари 2022 г. **Съдът отклони искането (за първи път на това основание!)**, като в мотивите на определението си за прекратяването на производството⁹⁰ посочи много подробно и ясно (поради което също ще цитирам разгърнато):

6.1. Материята е предмет на отправено по-рано и от друг български съд преюдициално запитване до Съда на ЕС.

6.1.1. „.../ На Конституционния съд е служебно известно⁹¹, че .../ (преди да бъде сезиран Конституционният съд), Специализираният наказателен съд .../ е отправил до Съда на Европейския съюз преюдициално запитване .../. Видно от формулировката на въпросите, в отправеното от СНС до СЕС преюдициално запитване .../ поставените правни проблеми са свързани със законодателната уредба .../“, която е предмет и на искането пред Конституционния съд.

⁸⁹ „.../ Поради това, че в искането на сезиращия съд .../ не е релевирана връзката на разглежданото от него дело с правото на Европейския съюз, в чието приложно поле попада произнасянето на този състав в съдебното производство пред него, Конституционният съд е преценил за необходимо в допълнителни съображения вносителят на искането да изясни относимите последици от действието на съюзното право в материята, предмет на административното дело пред него – анализ, какъвто всеки национален съд е задължен *ipso jure* да направи по всяко дело пред него. В диспозитива на цитираното определение на Конституционния съд от 5.10.2021 г., с което искането се допуска за разглеждане по същество, изрично е записано, че на неговия вносител се предоставя възможност в 30-дневен срок от получаването на препис от това определение да представи допълнителни съображения в съответствие с мотивите на същото.

Във връзка с определението от 5.10.2021 г. в Конституционния съд е постъпило уведомление от сезиращия субект .../, което **не съдържа допълнителни съображения, факти и обстоятелства** в съответствие с дадените указания в цитирания акт на Конституционния съд.“

⁹⁰ Определение № 2 от 24.2.2022 г. по к.д. № 15/2021 (докл. М. Карагьозова-Финкова).

⁹¹ Като се посочва, че „в ОВ на ЕС, С 252, 28.6.2021, е публикувано съобщение за преюдициално запитване, отправено от Специализиран наказателен съд (България) на 31 март 2021 г.“. В искането до КС по този въпрос не се споменава нищо...

6.1.2. „Преюдициалното запитване има за предмет изясняване на правна фигура, която е от съществено значение за произнасянето на ВАС (тричленен състав) по административно дело /№ .../, от значение и за настоящото конституционно производство, и която попада в приложното поле на правото на Европейския съюз.“

6.1.3. „В определението от 5.10.2021 г. Конституционният съд посочва съществената роля на механизма за диалог между СЕС и националните съдилища, като съдилища и по правото на Съюза, за еднаквото тълкуване и ефективно прилагане на ПЕС (този механизъм е уреден с разпоредбите на чл. 267 от Договора за функциониране на Европейския съюз, и поставя акцент върху *erga omnes* ефекта на преюдициалните заключения. /.../ Тези достижения на правото на Съюза, възприети доброволно от всички държави членки на ЕС, се очаква да бъдат следвани и изпълнявани от тях, включително и от българската държава /.../.“

6.1.4. „Конституционният съд отбелязва, че от искането и материалите, приложени от вносителя по к.д. № 15/2021 г., е видно, че /сезирацият КС съдебен състав/ **не е отчел отправеното от СНС преюдициално запитване.**“

6.2. „Без да възпроизвежда вече посоченото относно функциите и *ipso jure* задълженията на съдилищата на държавите членки като съдилища и по правото на ЕС при произнасяния в съдебните производства на национално ниво, попадащи в приложното поле на съюзното право, и относно механизма за диалог между тях и СЕС по смисъла на чл. 267 ДФЕС⁹² /.../, Конституционният съд намира за подходящо в настоящото конституционно производство да подчертае следното:

6.2.1. Задължението на националните съдилища, като съдилища и по ПЕС, **да преценяват съответствието** на национална правна норма, приложима за произнасянето им в съдебното производство пред тях, със съюзното право, когато същата попада в неговото приложно поле, **и да предприемат всички свързани с това действия** (включително и ако е необходимо да сезират СЕС за изясняване смисъла на съюзната правна норма, както и да извършат възможно най-близко до нейния смисъл и обхват тълкуване на релевантната национална норма), **се поражда с** влизането в сила на Договора за присъединяване на Република България към ЕС. С него българската държава доброволно приема всички ценности, целите на Съюза, достиженията на правото на Съюза, включително основополагащите за ЕС принципи, какъвто е принципът на лоялно сътрудничество, установен в разпоредбата на чл. 4, пар. 3 във връзка с чл. 19, пар. 1, ал. 2 от Договора за ЕС (ДЕС). Ето защо **разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС /.../ само обективира** на плоскостта на конституцион-

⁹² „/.../ Които са предмет на по-подробно изложение в Решение по к.д. 14/2020 г., в Определение от 14.09.2021 г., по к.д. № 13/2021 г. и в различна степен в други негови актове /.../“.

ното производство **това вече съществуващо задължение на сезирация съд**⁹³, на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, **а не го поражда**.

6.2.2. Това задължение за националните съдилища възниква, следователно, далеч преди влизането на тази разпоредба в сила и означава те да установят приложимото право, което е в обхвата на тяхната правосъдна функция и като съдилища по ПЕС в държавите членки на Съюза. То възниква **независимо и преди** сезирацият субект по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съдебен състав на ВКС/ВАС – **да реши да сезира националната конституционна юрисдикция**.

6.2.3. Искането до конституционната юрисдикция в тези случаи **следва да съдържа преценката** на сезирация субект относно приложимото право, което включва и съображения и доводи за съответствие/несъответствие с ПЕС, тъй като тази преценка аргументира приложимото право в съдебното производство пред него.“

6.3. „Едва след като определи приложимото право, сезирацият субект може да прецени дали да сезира Конституционния съд – т.е. от неговата компетентност е, по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията в очертания по-горе контекст, **първ да прецени приложимото право**.“

6.3.1. „Несъвместимо с логиката на правосъдната функция на сезирация 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.“

6.3.2. „Освен това неизпълнението на дължимото ipso jure от компетентния национален съд, в случаи на несъответствие с ПЕС на националната правна норма, релевантна за произнасянето му в съдебното производство пред него (когато встъпва в ролята на сезиращ субект на основание чл. 150, ал. 2 от Основния закон преди това дължимо да бъде изпълнено), поставя в риск спазването на принципа на еднакво и ефективно прилагане на ПЕС и в частност – на ефективната защита на фундаменталните права, което съюзният правен ред гарантира в степен съпоставима с конституционните стандарти на държавите членки на ЕС.“

6.3.3. „В случаите, когато съответният национален съд (сезиращ субект на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, както е в настоящия случай) установи, че съюзната правна норма, в чието приложно поле попада произнасянето му в съдебното производство пред него, нарушава **националната**

⁹³ В този смисъл виж подробно в **Семов**, Атанас. Задължението за съответстващо на Правото на ЕС тълкуване на вътрешните правни норми. Най-широкообхватната последица от действието на Правото на ЕС. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2022.

конституционна идентичност или че регулаторният потенциал на същата излиза извън **пределите на предоставената на ЕС компетентност** от държавите членки, той може да приведе доводи в тази насока пред СЕС, както и да сезира Конституционния съд, като формулира тази своя позиция и **изложи съображения и аргументи за това**. Същественото е, че **преценката за приложимото право**, в случаи като този в настоящото конституционно производство, **предшества сезирането на конституционната юрисдикция**.”

6.3.4. „Тази преценка, макар и да не е обвързваща за Конституционния съд, следва да бъде изразена в искането със съответните доводи от сезиращия субект на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, тъй като е **предпоставка за установяване на юрисдикцията на Конституционния съд**, разбрана като овластяване за надлежно функциониране. Юрисдикцията е толкова важен въпрос, че един съд, включително и конституционен съд, има на практика задължението да го повдига и разрешава по своя собствена инициатива.“

6.4. „Произнасянето по допустимостта на искането предполага наличие на юрисдикция, което е първостепенен въпрос – този въпрос е преюдициален; допустимостта също е предварителен въпрос, но може да възникне само след като съдът е установил юрисдикцията си. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 13 от Закона за Конституционния съд (ЗКС). Съгласно цитираната законова разпоредба само Конституционният съд може да реши дали отнесенят до него въпрос е от неговата компетентност – т.е. единствено Конституционният съд разполага с такава своеобразна „компетентност за компетентност“ и никой друг не може да вземе (преди и вместо него) решение по преюдициалния за него въпрос дали е подходящият юрисдикционен форум, за да упражни възложените му на конституционно ниво правомощия (със закон те не могат да бъдат променяни по смисъла на чл. 149, ал. 2 от Конституцията) и да осъществи съдържателен контрол за конституционност.“

„Така, както **преценката за приложимото право** в съдебното производство пред сезиращия субект на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията (състави на ВКС/ВАС), **не следва да бъде извършвана най-напред от конституционната юрисдикция**, така е недопустимо този сезиращ субект да решава преюдициалния за конституционната юрисдикция въпрос за нейната компетентност, като изисква упражняването на съдържателен контрол за конституционност, **без да предостави**, в отправеното до нея искане, **по ясен начин аргументираната си преценка за приложимото право** в случаи, като този в настоящото конституционно производство. Обратното би означавало *намеса в независимостта на конституционната юрисдикция*, би било в противоречие с логиката на правосъдната функция и неизпълнение на отговорността на националните съдилища на държавите членки, ведно със СЕС, да бъдат гарант за върховенството на правото в един правов съюз, какъвто е ЕС.“

6.5. Воден от тези мотиви Съдът заключи: „В контекста на изложеното, поради констатираните в определението на Конституционния съд от 5.10.2021 г. обстоятелства по настоящото конституционно дело, сезирането на Конституционния съд е **направено от /съдебен състав/ преди да е определил приложимото право и в искането до Конституционния съд отсъства необходимата яснота относно релевантната** за произнасянето на сезиращия субект, в съдебното производство пред него, **правна уредба**. При това положение, Конституционният съд намира, че към настоящия момент не са налице предпоставките за осъществяването на съдържателен контрол за конституционност по к.д. № 15/2021 г. и **искането следва да бъде отклонено**, без това да препятства евентуално ново сезиране на Конституционния съд със същия предмет.“

7. Допълнително изясняване на изискването без отклоняване на искането, въпреки неговите недостатъци

Съвсем малко по-късно, през юни 2022 г., в мотивите на своето решение по к.д. № 13/2021 г.⁹⁴ Съдът обобщава **ясно и изчерпателно**:

7.1. „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 /...⁹⁵/ 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**.

7.2. Тази преценка от сезиращ по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията субект (съдебен състав на ВКС/ВАС) попада също така в обхвата на отсъждане от Конституционния съд, доколкото пряко се отнася към решаването на преюдициалния въпрос за неговата юрисдикция (Определение от 24.2.2022 г. по к.д. № 15/2021 г.).

Това е така, тъй като Република България, като член на ЕС и по смисъла на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, е обвързана от принципите на непосредствена приложимост, примат и директен ефект на правото на ЕС (в този смисъл Решение № 14 от 12 октомври 2021 г. по к.д. № 14/2020 г.) и от задължението за съответстващо на правото на ЕС тълкуване на попадащите в неговото приложно поле вътрешните правни норми, в изпълнение на принципа на ефективност на правото на ЕС (чл. 19, § 1, ал. 2 от Договора за ЕС, ДЕС).

7.3. 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

⁹⁴ Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к.д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов).

⁹⁵ Какъвто в конкретния случай е законът, предмет на делото.

начин е свързана с него), и ако установи връзка – да съобрази в пълнота последиците от неговото действие.

7.4. Това означава **последователно да бъде установено:**

- дали в правото на ЕС има самоизпълними норми (годни за прилагане като източник на субективни права)⁹⁶,

- ако не – кои са относимите съюзни правни норми (вкл. принципи)⁹⁷;

- дали те налагат определено съдържание на приложимата вътрешноправна уредба⁹⁸; дали допускат изключение (дерогация);

- дали оставят на държавата свобода на преценка (дискреция) при приемането на вътрешни правни мерки (особено при транспониране на директива),

- 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 те⁹⁹ не са несъвместими с правото на ЕС“ (при което **възникват задължения за националния съдия** – „сам, на своето равнище и по своя собствена преценка“ **да ги остави неприложени** („независимо от ранга им“¹⁰⁰).

7.5. „Ако съответстващо на правото на ЕС тълкуване на приложимата вътрешна правна норма се окаже **невъзможно**, тъй като би противоречало пряко

⁹⁶ При наличие на такива съюзни правни норми, **съдията е длъжен да приложи именно тях** – независимо дали в националното законодателство съществува по същество (според него..., понякога само наглед) същата правна уредба. Съюзните правни норми са предназначени за прилагане в държавите членки (когато са годни за това, самоизпълними). В уредена със самоизпълними съюзни правни норми материя прилагане на вътрешни правни норми е допустимо само за доуреждане на неуредени в съюзното право аспекти на обществените отношения и/или когато съюзна норма изисква или допуска това!

⁹⁷ И обратно: „относимите“ съюзни правни норми позволяват, понякога изискват прилагане (разпоредбите на директивите често изискват и нарочно приемане) на вътрешни правни норми – и в такъв случай приложими (в тесен смисъл) по делото пред националния съдия са именно вътрешните правни норми в материята. Подробно виж в **Семов, Атанас**. Действие, изпълнение, прилагане и спазване на Правото на ЕС. Приложно поле на Правото на ЕС – разбиране за реална връзка (релевантност). „Научни и практически публикации“. Lex.bg [Онлайн], 10.1.2022 г., и в **Семов, Атанас**. Когато спазваме, прилагаме ли? – В: *Liber Amicorum. В чест на доц. д-р Юлия Захариева*. Станислав **Костов**, Иван **Стойнев**, Христо **Христов** (съст.). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2020, с. 221–253.

Именно затова се дължи съответстващо на относимите норми от ПЕС тълкуване на приложимите вътрешни правни норми (виж нататък).

⁹⁸ Типичен пример са нормите на директива, които изискват транспониране (в смисъл на постигане на целения с тях резултат, понякога и възпроизвеждане!).

⁹⁹ Става дума именно за дотук определените за приложими по делото вътрешни правни норми.

¹⁰⁰ Виж подробно в **Семов, Атанас**. Правна система на ЕС. София: Институт по Европейско право, 2017, спец. с. 483 и сл. („Принцип на примат на Правото на ЕС“).

на смисъла на нормата (тълкуване *contra legem*), е налице **противоречие**, при което **вътрешната правна норма трябва да бъде оставена непрiloжена, без да се иска или изчаква отмяната на тази разпоредба по законодателен или друг конституционно предвиден ред** (Съд на ЕС, дело A с/ B et a., C-112/13, ECLI:EU:C:2014:2195), с резервата за съмнение за порок на относимата съюзна правна норма (*ultra vires* или друг) или за нарушаване на националната конституционна идентичност, при което ще е необходимо произнасяне на Съда на ЕС.“

7.6. „В случай на основателно съмнение относно валидността или тълкуването на относима съюзна правна норма националният съд също трябва да поиска **преюдициално произнасяне** на Съда на ЕС и да се съобрази с него.“

7.7. След изложеното Конституционният съд посочи **ключовото с оглед допустимостта на искане от съд и разглежданото изискване към съдържанието на искането:**

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

7.7.2. 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 обоснованият подход е още по-наложителен в случаите ^{101/} /...^{101/}, когато оспорената пред Конституционния съд норма – или целият акт – транспонира съюзна директива.“

7.8. Нататък в мотивите си по същество Съдът посочва изрично, че „/.../**отчита връзката на закона с правото на ЕС** и в частност обстоятелството, че /законите^{102/} са приети и с цел транспониране в националната правна система на директиви на ЕС в областта на околната среда /.../.“ И след това прави **разгърнат самостоятелен анализ** на последиците от действието на Правото на ЕС в разглежданата материя (в т. II на мотивите, без опора в текста на искането, където такъв анализ, както бе установено, напълно липсва...).

¹⁰¹ Каквото е и случаят по конкретното конституционно дело, респ. по делото пред сезиращия съд – и именно затова този анализ е бил безусловно дължим от този съд!

¹⁰² В случая Законът за водите и Законът за изменение и допълнение за Закона за водите.

8. Изрично потвърждаване на изложената от КС концепция в акт на Върховния административен съд

Само дни по-късно – отново през юни 2022 г. – ВАС от своя страна потвърди¹⁰³ 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.

8.1. Трябва да се подчертае, че 5-членният състав на ВАС **не само възприема** (и по същество утвърждава) представената тук концепция, изложена от КС в решението по к.д. 13/2021, **но и го прави в цялост и по същество със същата текстова редакция/лексика**. Изричното цитиране тук е необходимо именно за да се подчертае **не просто наличието** на такова произнасяне на върховната административна юрисдикция, но и неговото **незаобиколимо значение**.

В акта на ВАС ключово се посочва:

8.2. „Настоящият съдебен състав намира, че разпоредбата на /закон/ **е в съответствие** с разпоредбите на /директива/ и не намира необходимост от отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз относно действителността и/или тълкуването на директивата. Съображенията ни за това са следните:

8.2.1. 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.

8.2.2. Това е така, тъй като Република България, като член на ЕС и по смисъла на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, е обвързана от принципите на непосредствена приложимост, примат и директен ефект на правото на ЕС и от задължението за съответстващо на правото на ЕС тълкуване на попадащите в неговото приложно поле вътрешните правни норми, в изпълнение на принципа на ефективност на правото на ЕС (чл. 19, § 1, ал. 2 от Договора за ЕС, ДЕС).

8.2.3. Като национален съд и съд по правото на ЕС, настоящият съдебен състав служебно провери дали предметът на висящото пред него дело, съ-

¹⁰³ Искане до КС от 5. 7. 2022 г. по силата на Определение от 23. 6. 2022 по адм. дело № 198/2022.

ответно приложимите вътрешни правни норми, има връзка с правото на ЕС и установи, че приложимата вътрешна правна норма представлява мярка по прилагането на право на ЕС, а именно Директива (ЕС) 2015/849. Поради това делото пред настоящия състав на ВАС е в приложното поле на правото на ЕС.“

8.3. И дава пример за анализ и изводи относно последиците от действието на Правото на ЕС в разглежданата материя:

8.3.1. Посочва множество съюзни правни актове – регламенти и директиви, цитирана е практика на Съда на ЕС – общо 4 страници.

8.3.2. Установява, че в материята няма годни за пряко прилагане съюзни правни норми¹⁰⁴.

8.3.3. Установява, че относимата съюзна директива „не налага и определено конкретно съдържание на вътрешните правни норми, регулиращи обсъжданата материя“¹⁰⁵.

8.3.4. Както и че „относимата правна уредба на ЕС не налага конкретни задължения за държавите членки относно лицето, което следва да приеме тези правила“ и че „тя оставя на държавите членки свобода на преценка относно регламентирането на реда за приемане на визираните в Директивата политики и процедури в рамките на общите изисквания и цели на директивата и стандартите, установени от нея и от други относими разпоредби на правото на ЕС в тази област“ и е направен ясен извод, че „националната законодателна мярка /.../ остава в пределите на предоставената свобода на преценка“.

8.3.5. Прави (верен) извод за липса на противоречие между оспорената пред КС вътрешна законова норма и относимите съюзни правни норми („и е в съответствие с духа¹⁰⁶ и буквата на относимите норми на правото на ЕС“¹⁰⁷).

8.3.6. И е „извършил възможно най-близко до нейния /на съюзната правна норма, в частност директива/ смисъл и обхват тълкуване на релевантната национална норма“¹⁰⁸.

¹⁰⁴ „Задължението по приемането и прилагането на посочените политики и процедури (единни вътрешни правила по текстовете от ЗМИП) не е уредено в правото на ЕС със самоизпълними норми.“

¹⁰⁵ Посочено е и че „нормата на чл. 101, ал. 4, изр. второ ЗМИП е мярка по транспониране, която не възпроизвежда конкретна норма от транспонираната съюзна директива, а се вписва в и служи за постигане на поставените от нея цели и посочени дължими от държавите членки резултати“.

¹⁰⁶ Изричното посочване и на „духа“ на Съюзното право разкрива разбиране за огромното практическо значение на Правото на ЕС като тълкувателен източник в националната правна система.

¹⁰⁷ Вкл. с извод „Като национален съд и съд по ПЕС настоящият състав преценява, че национална правна норма, приложима за произнасянето в това производство, **е в съответствие** със съюзното право и не намира необходимост да сезира СЕС за изясняване смисъла на съюзната правна норма /.../“.

¹⁰⁸ При възискателност можем да установим, че такъв анализ (за съответстващото на директивата тълкуване на приложимата вътрешна правна норма) не е разгърнат в пълнота... А дали

8.3.7. Посочва дори, че „не намира и че съюзната правна норма нарушава националната конституционна идентичност или че регулаторният потенциал на същата излиза извън пределите на предоставената на ЕС компетентност от държавите членки“.

8.3.8. И именно въз основа на цялостния анализ обобщава, че нормата, чието съответствие с Конституцията оспорва, „е **приложимото право** в съдебното производство пред настоящия състав на ВАС и съответно – **годен предмет** на контрол за конституционност.“

8.4. Осмелявам се да посоча, че това изложение (анализ) на състав на ВАС **може да се разглежда като модел**¹⁰⁹ – 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 разглеждания 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.

9. Значение на анализа на сезиращия съд

9.1. Вече бе посочено: 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.**

9.2. Дори когато КС приеме, че това изискване е изпълнено (и не отклони искането на това основание), изложеният в искането анализ на сезиращия съд не обвързва Конституционния съд¹¹⁰.

един такъв анализ е правилен е въпрос на напълно отделна преценка с оглед законосъобразността (вкл. мотивираността/обосноваността) на окончателния акт на този съд.

¹⁰⁹ Трябва да се подчертае, че всички посочени елементи от този анализ присъстват в определението на ВАС по хода на делото по същество пред него от 29. 6. 2022 г., постановено по адм. дело № 198/2022 г., по описа на ВАС, петчленен състав, първа колегия, което също следва да се разглежда като добър пример.

Затова смятам за уместно да бъде посочено и че искането е направено (и преди това определението по делото по същество е прието) от петчленен състав на ВАС, включващ съдиите Георги Чолаков (по право като председател на ВАС), Галина Христова, Тания Куцарова, Светлана Борисова, Владимир Първанов.

¹¹⁰ „**Конституционният съд не е обвързан** от преценката на сезиращия съд за приложимото право, защото тази преценка предполага собствената на Конституционния съд компетентност да се произнесе по направеното искане (неговата юрисдикция), а всеки съд, в т.ч. и Конституционният, **сам преценява компетентността си** да се произнесе по искане, с което е сезиран“ – чл. 13 ЗКС (Определение № 2 от 23.03.2010 г. по к.д. №17/2009 г., Определение

9.3. Този анализ обаче **обвързва направилия го съд** – веднъж в качеството му на сезиращ КС субект по чл. 150, ал. 2 КРБ, но преди това – в качеството му на съд (/и/ по Правото на ЕС) на общо основание. И КС, и ВАС 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**. Първо установяването на връзката с Правото на ЕС и след това съобразяването с всички последици от наличието на такава връзка (т.е. от въздействието на ПЕС в материята, предмет на делото), е **право и задължение на съда по същество**. Затова ще обобща – това включва в частност:

9.3.1. **Пряко прилагане на годните** за прилагане (самоизпълними) съюзни правни норми като източник на право („приложимо право“) по делото.

9.3.2. Прилагане на приложимите вътрешни правни норми (законови или други) със **съответстващо на относимата съюзна правна уредба тълкуване**.

9.3.3. А ако от действието на Правото на ЕС произтича извод за **противоречие** с него (съответстващо на ПЕС тълкуване не е възможно) на приложима вътрешна разпоредба, вкл. законова, националният съд трябва да остави тази разпоредба **неприложена** (с резервите за възможно предварително сезиране на СЕС с искане за преценка на валидността на относимата съюзна разпоредба, вкл. контрол *ultra vires*, или за установяване – отново от СЕС¹¹¹ – на нарушение на националната конституционна идентичност).

9.4. След осъществяването на всички тези (тълкувателни по съществото си) преценки **може да отпадне каквото и да било съмнение за нарушение на Конституцията** (ако е съществувало, напр. релевирано от страна по делото по същество), както и първоначално определената за приложима разпоредба от вътрешното право **изобщо загуби качеството си на „приложимо право“** („приложим закон“ по см. на чл. 150, ал. 2 КРБ) поради установено от съда противоречие с Правото на ЕС. Както и обратно: **именно въз основа на този анализ у съда да възникне** (релевирано от страна или в резултат на собствения му анализ на фактите и правото) **сомнение/убеденост** за противоречие на определената за приложима по делото по същество законова норма с Конституцията.

9.5. Според мен сезиране на КС преди – още по-малко без! – такъв анализ следва да се смята за недопустимо поради отсъствие на „аргументирана преценка на приложимото право“ (според изискването на чл. 18, ал. 3 ПОДКС), дори разбирано във връзка с по-общото изискване за „изложение на

№ 2 от 24.02.2022 г. по к.д. № 15/2021 г. – Определение № 6 от 16. 9. 2022 г. по к.д. № 13/2022 г. (докл. съдия С. Янкулова).

¹¹¹ Виж подробно в **Семов**, Атанас. Защита на националната конституционна идентичност в Европейския съюз. София: БАН „Проф. Марин Дринов“, 2021.

обстоятелствата, на които се основава искането“ (чл. 18, ал. 2, т. 4 ПОДКС). Това е така, защото (преценката на) приложимото право несъмнено е водеща сред „обстоятелствата, на които се основава искането“¹¹² – искането се отнася именно и само за конкретна разпоредба (една или повече, не за цял закон) и именно в ролята ѝ на приложимо по делото по същество право. **Въпросът може да бъде отнесен до КС именно защото – и само ако – решаването на делото по същество пред сезиращия съд зависи от прилагането на тази норма/акт.** И обратно – ако например съдебният състав установи, че една **законова разпоредба противоречи на правото на ЕС**, той следва да я остави неприложена по делото – и тя не може да бъде годен предмет на сезиране на КС, тъй като не е „приложим закон“.

В заключение си позволявам само да изразя надежда, че изложеното може да послужи поне като въвеждащ ориентир за всеки съд с оглед упражняването на правомощието по новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

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

Поради това в следващ анализ ще предложа систематизиран по проблеми прочит на очертаното тук изискване – вече 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

¹¹² И именно такъв е подходът преди приемането на новата редакция на чл. 18, ал. 3 ПОДКС: в свое разпореждане от юни 2021 г. до тричленен състав на ВАС по к.д. 14/2021 съдия М. Карагьозова-Финкова посочва изрично: „...установих, след обсъждане от Конституционния съд, че искането на Върховния административен съд (ВАС) (тричленен състав), въз основа на което е образувано настоящото конституционно производство, не отговаря на изискванията на чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) и чл. 18 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) за мотивираност и изложение на обстоятелствата, върху които се основава“.

начин е свързана с него), и **ако установи връзка – да съобрази в пълнота последиците** от неговото действие.¹¹³

Това задължение впрочем не произтича от нито една буква в българското законодателство, нито дори от изрична норма в ПЕС – извлича се от **принципа на ефективност на ПЕС**, самият той „скрит“ в чл. 19, § 1, ал. 2 ДЕС „Държавите-членки установяват (създават или прилагат годните налични) правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“, и в **принципа на лоялно сътрудничество**, изрично прогласен в чл. 4, § 3, ал. 2 ДЕС („ДЧ вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза“).

Затова изясняването на последиците от действието на ПЕС – прилагане на съюзна 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“.** Това прави възможна отмяна на съдебния акт от по-горна инстанция, както и търсенето на отговорност за вреди (по националния правен ред¹¹⁴) и за нарушение на ПЕС (по съюзния правен ред) след произнасянето на последната инстанция.

Вече беше посочено: **произнасянето на КС има смисъл само** ако може да бъде взето предвид от сезиралата го юрисдикция. Ако напр. сезиращият съд не е извършил проверка за съответствие с ПЕС на законовата разпоредба, чието съответствие с Конституцията оспорва, той от една страна би поставил КС в положение сам и първи да извърши проверка, каквато се дължи от сезиращия съд, а от друга страна произнасянето на КС би било поставено в риск от последващо незачитане – в случай, че прогласи, че оспорената законна разпоредба противоречи на Конституцията, но по-късно се установи, че

¹¹³ Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к.д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов).

В цитираното във Втора част разпореждане от 2021 г. (Разпореждане (на съдия-докладчика М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020) се посочва ясно: „Когато фактите и обстоятелствата по делото сочат, че релевантният по конкретно съдебно производство закон попада в приложното поле на правото на ЕС /.../, **националният съд /.../ не може да избегне да даде такава преценка в искането, със съответните доводи**, когато оспорва конституционността на този закон пред Конституционния съд. Това е така защото с определянето на дискрецията, предоставена от /директивата/ на националния законодател, в същото време се прави констатация относно приложимостта на стандартите на основните права, установени от Конституцията. /.../ Този въпрос се явява **предварителен за упражняването на правомощието на Конституционния съд** – да прецени съответствието на национален закон /.../, основан на съюзното право /.../, с конституционното право /.../“.

¹¹⁴ Виж **Костов**, Станислав. **За отговорността на държавата за вреди**, причинени от съдебни решения. – *Търговско право*, 2006, № 2, с. 67-91, и **Костов**, Станислав. Извъндоговорната отговорност на ЕС и на държавите членки. София: Сиби, 2017.

ПЕС налага тя да има точно такова съдържание (респ. да предизвиква точно такива правни последици). Съществува и реален риск произнасянето на КС за съответствие на релевираната законова разпоредба с Конституцията да се окаже напълно безпредметно, ако по-късно се установи, че тази разпоредба противоречи на ПЕС и поради това не трябва да се прилага.

Ето защо не само/толкова изискването за процесуална икономия, колкото естественото изискване за смисъл от осъществяването на компетентността на КС налага **КС да се произнася едва когато произнасянето му е незаобихо-ливо 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*¹¹⁵;

- да установи (при констатирано отсъствие на противоречие), че съответстващото на ПЕС тълкуване¹¹⁶ 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*.

Всички тези въпроси са **преюдициални като ключови за преценка на компетентността** на съд да сезира КС по чл. 150, ал. 2 КРБ – както и на самия КС да се произнесе. Поради това наличието в искане от съд на пълна и аргументирана преценка на приложимото право (вкл. във връзка с ПЕС) е централен елемент в преценката на КС по допустимостта на отнесено до него искане от съд по чл. 150, ал. 2 КРБ. Фактът на сезиране от оправомощен за това субект *не ангажира автоматично КС да се произнесе*. „Оспорването на конституционособразността на разпоредби от закон от страна на съд (съдебен състав) **не обвързва Съда да разгледа отправеното до него искане по същество – той сам преценява** дали поставеният за разрешаване в искането въпрос е от кръга на неговата компетентност и дали да постави в ход своята

¹¹⁵ И без да се съобразява с евентуално налично произнасяне на КС (както за противоречие, така и за съответствие на Конституцията) – освен в редките случаи на изключение на основание защита на националната конституционна идентичност, при което във всички случаи е задължително сезирането на СЕС – от самата национална юрисдикция или от КС.

¹¹⁶ Разбира се, нито съдилищата от съдебната система, нито Конституционният съд, могат (и, разбира се, не са длъжни) да правят **тълкуване contra legem** – когато съответстващото на ПЕС тълкуване би било тълкуване contra legem, всъщност е налице противоречие, което налага неприлагане на въпросната вътрешна правна норма. Но само осъществяването на длъжимата от националния съдия преценка позволява да се установи дали е налице противоречие с правото на ЕС, респ. дали въпреки съответстващото на правото на ЕС тълкуване е налице противоречие с Конституцията.

юрисдикция (в този смисъл Определение № 2/2021 г. по к.д. №15/2021 г. и Определение № 2/2024 г. по к.д. № 8/2024 г.)¹¹⁷.

В светлината на изложеното Конституционният съд изисква всеки съд, преди изобщо да достигне до въпроса дали му е необходимо – както и дали е допустимо – да сезира КС (и в рамките на или след като изпълни общото изискване за изясняване/определяне на приложимото по делото пред него право), да е изпълнил (почти) всички свои съюзни задължения (изведени и очертани в пълнота в практиката на СЕС и изброени обобщено в практиката на КС, която представих във Втора част). Именно тях ще разгледам подробно в последователност, каквато практическото им осъществяване изисква и както поради това са посочени от КС.

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“¹¹⁸ е собствено понятие на Правото на ЕС, наложено от Съда на ЕС в неговата практика. В контекста на ПЕС **вътрешното право на държавата** включва нейното национално (създадено изцяло от органите на държавата) и нейното 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 КРБ).

1.2. **Правото на ЕС (ПЕС) не е част от вътрешното право на държавата и действа в нея като самостоятелен правопорядък. Спрямо него е напълно неприложима разпоредбата на чл. 5, ал. 4 КРБ.**

2. Действието на ПЕС в правните системи на държавите членки няма ясна, понякога изобщо няма изрична, правна основа в националните конституции¹¹⁹

¹¹⁷ Определение № 3 по к.д. № 6/2024 (докл. съдия Т. Райковска).

¹¹⁸ *Droit interne des États membres* (фр., виж в т. 17 на историческото решение *Simmenthal*, 106/77), *domestic law* (англ.) или *domestic legal order* (вътрешният правен ред). Вярно е, че СЕС използва и изрази като *droit national* (фр.), *national provisions* (англ.).

¹¹⁹ Почти единствено изключение с толкова ясен изричен текст е Конституцията на Румъния: „чл. 148, ал. 2. След присъединяването разпоредбите на Учредителните договори на Европейския съюз, както и останалите общностни разпоредби със задължителен характер имат **предимство пред разпоредбите от вътрешното право, които им противоречат**, при спазване на разпоредбите на Акта за присъединяване.“

И затова в частност въпросът за съотношението между ПЕС и националните конституции остава един от най-спорните в правната теория и практика в Европа съществени (както практически, така и политически!) въпроси.

2.1. Създателите на Българската конституция от 1991 г. не предвиждаха уреждане в Основния закон на действието на Правото на ЕС. Разпоредбата на чл. 5, ал. 4 КРБ е напълно неприложима по отношение на Правото на ЕС¹²⁰. 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 изменение (последният от които е Лисабонският договор) – не действат в ДЧ като международни договори, а единствено като собствени източници на Правото на ЕС. Този въпрос отдавна е изяснен и безспорен¹²¹.

2.2. Правната основа на действието на ПЕС в Република България е въведената през 2005 г.¹²² – за да бъде правна основа на присъединяването на България към ЕС – разпоредба на **чл. 4, ал. 3 КРБ**: *„Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.“* **Практиката на КС** по тази конституционна разпоредба не е богата¹²³, 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“¹²⁴.

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

¹²⁰ Някои неправилни виждания в практиката на КС по този въпрос (и други свързани с ПЕС въпроси) ще анализирам в отделна студия.

¹²¹ Виж изрично в Решение № 7 от 19. 4. 2018 г. по к.д. 7/2017, *ВИТС/CETA* (докл. съдия Мариана Карагьозова-Финкова). Подробно в **Семов**, Атанас. Правна система на ЕС. София: ИЕП, 2017, спец. с. 81 и сл. и 369 и сл.

¹²² ДВ, бр. 18 от 2005 г.

¹²³ Ще бъде разгледана в отделен анализ на въпроса за Правото на ЕС (извън разглеждания тук аспект) в практиката на КС.

¹²⁴ Решение № 7 от 2024 г. по к.д. № 14/2023 (докл. съдия М. Карагьозова-Финкова). Виж също Решение № 7 от 2018 г. по к.д. № 7/2017 (докл. съдия Мариана Карагьозова-Финкова), Решение № 3 от 2024 г. по к.д. № 13/2023 (докл. съдия С. Янкулова) и мн. др.

По същество действието на ПЕС в ДЧ се определя от изведените в практиката на Съда на ЕС¹²⁵ (на основание „смисъла и природата на съюзния правен ред“) 5 принципа¹²⁶:

3.1. Принцип на ефективност: Правото на ЕС има смисъл само действия ефективно – **то (трябва да) се прилага в ДЧ**¹²⁷. Затова ДЧ са длъжни (сами и изрично са се задължили чрез Учредителните договори!) да вземат „всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза“ (чл. 4, ал. 2 от ДЕС, в рамките на „принципа на лоялно сътрудничество“) и (поради това...) „предвиждат правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“ (чл. 19, § 1, ал. 2 от ДЕС). Съдът на ЕС доразвива този принцип в „изискване за едновременно, правилно и еднообразно прилагане на Правото на ЕС във всички държави-членки“¹²⁸. На тази основа се извеждат и другите принципи относно действието на ПЕС 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 държавата¹²⁹.

¹²⁵ Самите ДЧ, в качеството си на съюзен конституционен законодател, имплицитно кодифицираха тази практика чрез своята Декларация № 16 към ДЕС и ДФЕС относно примата.

¹²⁶ Известни в доктрината и като „принципи на прилагане на Правото на ЕС“, виж **Семов, Атанас**. Принципи на прилагане на Правото на ЕС. София: Институт по публична администрация и европейска интеграция, Институт по европейско право, 2007.

КС посочи изрично: „Република България, като член на ЕС и по смисъла на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, е обвързана от принципите на непосредствена приложимост, примат и директен ефект на правото на ЕС (в този смисъл Решение № 14 от 12 октомври 2021 г. по к.д. № 14/2020 г.) и от задължението за съответстване на правото на ЕС тълкуване на попадащите в неговото приложно поле вътрешните правни норми, в изпълнение на принципа на ефективност на правото на ЕС (чл. 19, § 1, ал. 2 от Договора за ЕС, ДЕС).“ – Решение № 5 от 2022 г. по к.д. № 13/2021.

¹²⁷ Не всички, но редица от разпоредбите в Правото на ЕС – както в „първичните“ му източници (вкл. самите Учредителни договори, което често се забравя!), така и в приетите въз основа на тях „производни“ негови източници – съдържат **самонпълними правни норми**.

¹²⁸ Виж подробно в **Семов, Атанас**. Нежната диктатура на СЕО. Националните съдилища – безценният „необходим грешник“. В: Сборник „Взаимоотношенията между националния съд и Съда на ЕС“ (двуезичен). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2010, с. 27–59, и в **Семов, Атанас**. Съвременен международно правораздаване. Т. 2. Съдът на Европейския съюз. София: Институт по международно право, Институт по европейско право, 2011.

¹²⁹ Именно в това е ключовият смисъл на думата „непосредствено“ – непосредствено, без възможност държавата да препятства действието/прилагането/спазването на влезлите в сила (отново според определения – и то именно от самите ДЧ в УД – съюзни правила) или да го поставя в зависимост от своята последваща воля – напр. „одобрение“ (напр. чрез ратификация),

3.3. Принцип на директен ефект: ПЕС е правопорядък, предназначен да поражда преки (защитими пред съд на ДЧ) правни последици за всички правни субекти (публични и частни) – поради което съюзните правни норми, 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): вътрешните правни норми, 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 тях¹³⁰.

3.5. Принцип на примат: „ПЕС няма смисъл, ако ДЧ могат валидно да му противопоставят свои вътрешни правни норми (независимо от ранга им)“ – поради което от момента на влизането си в сила като съюзен правен източник всяка съюзна правна норма (СПН)¹³¹ прави неприложима всяка вътрешна правна норма (ВПН), която ѝ противоречи¹³² (пряко или косвено¹³³, освен в случай на нарушаване на националната конституционна идентичност, НКИ¹³⁴).

3.6. Според общото разбиране на СЕС приматът и задължението за съответстващо тълкуване **обхващат и разпоредбите 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 на конкретна ДЧ¹³⁵, като и двете хипотези предполагат (без да е незаобиколимо задължително) произнасяне на националната конституционна юрисдикция.

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 национална-**

„инкорпориране“ (често се използва абсурдното „въвеждане“) или други вътрешни мерки (вкл. обнародване в ДВ).

¹³⁰ Виж подробно в **Семов**, Атанас. Приложно поле на Правото на ЕС. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2023.

¹³¹ Вкл. „принцип“ или самият „дух“ на Съюзното право.

¹³² 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*, C-399/11, т. 59.

¹³³ Виж подробно в **Семов**, Атанас. Правна система на ЕС. София: ИЕП, 2017, спец. с. 581 и сл.

¹³⁴ Виж подробно в **Семов**, Атанас. Защита на националната конституционна идентичност в Европейския съюз. София: БАН „Проф. Марин Дринов“, 2021.

¹³⁵ На същите основания може да не бъде спазен и принципът на директен ефект – такава съюзна правна норма да не бъде приложена.

та съдебна система¹³⁶ **служебно**¹³⁷ да осъществи поредица 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 КРБ), по силата на принципа на примат на международното право, прогласен в чл. 5, ал. 4 от КРБ¹³⁸ такава норма **следва да бъде оставена неприменена**.

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).

5. Ако приложима по делото законова (или друга) вътрешна правна норма¹³⁹ **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 неяснота¹⁴⁰: той има **право** („независимо дали националните устройствени или процесуални закони му го позволяват или не“!) **и задължение** „сам, по своя преценка, да остави неприменена“¹⁴¹

¹³⁶ В практиката на СЕС (и във връзка с правната уредба на преюдициалното запитване по чл. 267 от ДФЕС) това се отнася за „всяка национална юрисдикция“, което (може да) включва и несъдебни органи.

В своите трудове относно Правото на ЕС обикновено използвам събирателното понятие „**национална юрисдикция**“, използвано в чл. 267 от ДФЕС. Добре известно е, че то **включва не само съдилищата** (съдебната власт), но и **други юрисдикции** (виж подробно в Семов, Атанас. Съвременен международно правораздаване. Т. 2. Съдът на Европейския съюз. София: Институт по международно право, Институт по европейско право, 2011, спец. с. 389 и сл.). В настоящото изследване обаче имам предвид преди всичко съдилищата от съдебната система, доколкото другите „юрисдикции“ (напр. КЗК) са напълно лишени от пряк достъп до КС – те могат да потърсят произнасянето на КС само чрез някой от субектите по чл. 150 от КРБ (при което сезирането на КС зависи изцяло от волята/преценката на тези субекти), респ. ако техен акт бъде атакуван по съдебен ред...

¹³⁷ Още от CJCE, 22. 10. 1987, *Foto-Frost*, 314/85 и пост. практика. Виж сравнително наскопро и CJUE, 22. 1. 2019, *Cresco Investigation*, C-193/17.

¹³⁸ „Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те **имат предимство** пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.“ Правните последици на тази разпоредба на Конституцията за съжаление не само не са изяснени достатъчно (както в практиката на КС, така и в доктрината), но и пораждат (макар и наистина не много често) реални практически проблеми, на които ще предложа скоро отделен анализ.

¹³⁹ Закон или подзаконова правна норма или норма на международното право (вкл. на международен договор на държавата, бил той и ратифициран).

¹⁴⁰ Виж Семов, Атанас. Правна система на ЕС. София: ИЕП, 2017, с. 483 и сл.

¹⁴¹ Двата цитата са постоянна практика на СЕС. Ярък пример е т. 24 от историческото решение по делото CJCE, 9. 3. 1978, *Simmenthal*, 106/77: „...националният съд, натоварен с при-

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.¹⁴² това бе потвърдено от КС изрично¹⁴³. 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**¹⁴⁴ – сам и без каквото и да било задължение (нито дори осъществяване) 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** (при което пък ще има съществено практическо значение дали тази норма попада в обхвата на ПЕС и поради това е приложима единствено със съответстващо му тълкуване, особено ако е приета в изпълнение на ПЕС, напр. транспонираща директива, а най-вече в случай на неправилно транспониране – за всичко това виж нататък), *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 относима¹⁴⁵ СПН. По смисъла на чл. 149 от КРБ обаче *никой не може да иска от КС преценка за съответствието на СПН с Конституцията*.

лагането на нормите на общностното право в рамките на своята компетентност, е длъжен да гарантира пълния ефект (в нашия превод нелепо „пълното действие“) на тези норми, като при необходимост на своя отговорност (в нашия превод пак нелепо „по собствена инициатива“, макар изобщо да не става дума за инициатива) оставя неприложена всяка разпоредба на националното законодателство, дори последваща, която им противоречи /.../“.

¹⁴² Решение от 30. 6. 2020 г. по к.д. № 14/2019 (докл. съдия А. Анастасов).

¹⁴³ Макар в предходната практика на КС да има примери за обратното (убедено твърдя неправилно) разбиране, които ще разгледам в отделен анализ.

¹⁴⁴ А преди въпросът да бъде отнесен до съд същата преценка дължи всеки правен субект!

¹⁴⁵ Такава, която сама по себе си не е годна за прилагане като източник на субективно право (напр. няма директен ефект), но като действащо съюзно право е годна да послужи като източник на съответстващо тълкуване и/или (когато такова тълкуване не е възможно) мяра за валидност на всяка ВПН. Нерядко приложима (спрямо едно правоотношение, респ. по дело) е ВПН, която представлява „мярка по прилагането на ПЕС“ (а такава е всяка ВПН в приложното поле на ПЕС), и тази ВПН може да съответства точно на Съюзното право, но да влиза в противоречие с Конституцията – това също трябва да се установи от съда служебно (виж подробно нататък).

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 необходимо¹⁴⁶ *КС да бъде сезиран с искане за тълкуване на засегнатите конституционни разпоредби (от имащите право субекти по чл. 150, ал. 1 от КРБ¹⁴⁷)*.

Именно това е в основата на големия практически въпрос, предмет на това изследване: *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*.

Затова в тази трета част ще опитам да предложа цялостен отговор на въпроса какво всъщност се изисква при сезиране на КС в светлината на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС и въз основа на релевантната (и съвсем ясна, макар и все още не много богата) практика на КС и на относимата практика на Съда на ЕС относно последиците (за националния съдия!) от действието на Правото на ЕС в държавите членки.

7. Във всички случаи следва да се отчита, че конституционната юрисдикция е институцията, която най-добре и най-ангажиращо (вкл. за съдебната власт) би могла:

7.1. Да разтълкува всяка конституционна разпоредба, включително в съответствие с Правото на ЕС (когато е необходимо и доколкото е възможно).

7.2. Да прецени дали съюзен акт/норма представлява акт *ultra vires* (приет в превишение на или изцяло извън предоставените на ЕС компетенции).

7.3. Да определи и облече в аргументиран анализ всеки елемент на националната конституционна идентичност (НКИ) по смисъла на чл. 4, § 2 ДЕС и да представи годни за уважаване от СЕС аргументи за защита на НКИ (при

¹⁴⁶ Според мен и дори само при основателно съмнение, виж Становище на съдия А. Семов по к.д. № 8/2024 и преди това Становище на съдия А. Семов по к.д. 5/2019.

¹⁴⁷ В действащата в момента редакция на чл. 150...

Това е още по-наложително в случаите, когато става дума за засягане на националната конституционна идентичност. Такъв въпрос всеки съдия може да отнесе направо към СЕС. Но за да бъде сигурен, че наистина е изправен пред такъв въпрос, националният съдия (евентуално друг преди него) може (и смятам че е задължително, без да е правно задължение, чието изпълнение предизвиква правни последици по вътрешния правен ред) да предизвика произнасянето на националната конституционна юрисдикция. Както и за да се потърси начин да се избегне нетърпимото в конституционната държава положение на нарушаване/незачитане на Конституцията, каквато и да е причината, дори и съюзна. И да се даде възможност на КС да снабди засегнатата конституционна норма със съответстващо с ПЕС тълкуване и така да премахне съмненията за противоречие.

сезиране от самия КС¹⁴⁸ или от друга национална юрисдикция), в частност да определи дали една СПН противоречи на Конституцията (на елемент от НКИ¹⁴⁹ или на друга норма).

7.4. А и ако все пак се наложи изменение на Конституцията, виждането на КС би следвало да бъде водещо (ако не определящо) за конституционния законодател.

8. Един от тези елементи трябва да бъде подчертан с особена категоричност: възможността за снабдяване на една конституционна (и всяка друга) норма с тълкуване, съответстващо на принципите и целите на ЕС и на принципите и разпоредбите на ПЕС, е ключово важна¹⁵⁰. Тя позволява преодоляване на всяко противоречие и предотвратяване както на нарушения на ПЕС, така и на затруднения при прилагането му. И е неприложима само когато съответстващо на ПЕС тълкуване би било тълкуване *contra legem*...

8.1. Субектите, които според чл. 150 КРБ могат да предизвикат произнасяне на КС, са относително ограничен кръг – но толкова по-важно е всеки от тях да осъзнава своята отговорност както за прилагането на ПЕС, така и за защитаване на върховенството на Конституцията и на националната конституционна идентичност. На първо място, именно поради ролята им на гарант на законността – по вътрешното и по Съюзното право – несъмнено стоят съдилищата.

8.2. Поставям особен акцент върху случаите на убеденост/съмнение за засягане на елемент от НКИ именно защото ако СЕС (сезиран от КС или друга юрисдикция) приеме, че релевантната СПН противоречи на такъв елемент, **ще направи възможно нейното законосъобразно (по ПЕС) изпълнение.**

8.3. Затова приемам, че всяка национална юрисдикция, която смята, че приложима или относима по делото пред него СПН противоречи на Конституцията (отделна норма или духа), по смисъла на чл. 5, ал. 1 и 2 от

¹⁴⁸ КС със сигурност е в състояние да отправи по-убедително преюдициално запитване до СЕС (в търсене на признаване на НКИ и допускане на неприлагането на релевантната СПН).

¹⁴⁹ Генералният адвокат Мадуро например заявява, че конституционните юрисдикции „са най-добре поставени, за да определят конституционната идентичност на държавите членки, чието зачитане е цел, която ЕС има мисия да защитава“ – *Concl. M. Poiares Maduro, CJCE, 7.9.2006, Marrosu, C-53/04*.

¹⁵⁰ За механизмите и значението на съответстващото на ПЕС тълкуване виж подробно в **Семов**, Атанас. Задължението за съответстващо тълкуване – най-широкообхватната последица от действието на Правото на ЕС. Първа част. „Научни и практически публикации“. Lex.bg [Онлайн], 8.1.2021; Втора част. 25.1.2021; Трета част. Методи за съобразено с ПЕС тълкуване на вътрешните норми, 15.2.2021, и цялостно в **Семов**, Атанас. Задължението за съответстващо на Правото на ЕС тълкуване на вътрешните правни норми. Най-широкообхватната последица от действието на Правото на ЕС. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2022.

КРБ е *длъжна да потърси тълкуване на КС* (чрез ВКС/ВАС, а ако ВКС/ВАС откажат, но тя смята, че НКИ е засегната, трябва да се обърне към всички други субекти по чл. 150 КРБ, които могат да сезират КС). Това несъмнено не е правно, но е *правосъдно задължение* (задължение за доброто правосъдие, без преки правни последици при неизпълнение).

Сезирането на КС е още по-наложително, когато националната юрисдикция има съмнение (още повече когато е убедена), че е засегната НКИ.

8.4. Разбира се, **всяка национална юрисдикция е свободна да прецени** дали има място за основателно съмнение за противоречие с Конституцията. Смятам хипотезата за напълно аналогична на съмнението за противоречие на ВПН с ПЕС – всеки съдия може да не отправя (и дори не може да отправи¹⁵¹) никакво преюдициално запитване (ПЗ) до СЕС, ако няма „никакво разумно съмнение“ (смята за очевидно тълкуването на релевантната СПН или противоречието/липсата на противоречие с нея на приложима ВПН), и въпреки нелепиците в уредбата на ПЗ в ГПК и НПК, за които съм писал¹⁵²). По същия начин *ниито който и да било съд е длъжен да търси произнасяне на КС*, ако смята, че няма никакво разумно съмнение дали релевантната СПН противоречи на КРБ (в частност дали засяга НКИ) – дори да е поискано/релевирано от страна по делото, *ниито който и да било съд е ограничен в правото си да направи това* (в случай на основателно съмнение).

8.5. Нека обаче отчетем **съществената разлика** между случаите на противоречие на ВПН с ПЕС (при което всеки съдия „сам, на своето равнище“, вкл. служебно, е длъжен да установи противоречие и остави ВПН неприложима) и противоречие на СПН с Конституцията (при което евентуално засягане на НКИ може да освободи съдията от задължението да спази/приложи СПН).

Именно заради това отнасянето до КС (от оправомощените по чл. 150, ал. 1 КРБ субекти) на всяко съществено съмнение/убеденост за засягане на НКИ трябва да се смята за наложително, без да е правно задължително.

8.6. КС може да не бъде сезиран само когато:

➤ приложимата/относимата СПН има друг порок – и това е прогласено от СЕС (тогава тази СПН няма да се прилага и въпросът за съотношението ѝ с КРБ е напълно ирелевантен),

➤ не съществува (напр. у съдията по конкретно дело) никакво съмнение за каквото и да било засягане на Конституцията

➤ или никакво съмнение, че е засегната НКИ (при несъмнена очевидност или с оглед вече налична практика на КС).

¹⁵¹ Пост. практика, кодифицирана в т. 6 от Препоръките на СЕС към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (2019/С 380/01).

¹⁵² **Семов**, Атанас. Неадекватната уредба на преюдициалното запитване в българските ГПК и НПК. „Научни и практически публикации“, Lex.bg [Онлайн], 8. 7. 2019.

Затова смятам за въпрос с голяма практическа важност по какви свързани с ПЕС въпроси може да се произнася КС и какво е длъжен да направи националният съдия, преди да потърси произнасянето му.

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 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 националният 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“¹⁵³) – поради което да подхожда винаги отговорно и да прави задълбочен анализ. И не включително, а **най-вече при първоинстанционното разглеждане** на делото.

1.2. Наистина тази преценка понякога може да се окаже практически трудна. Тя обаче 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** (вкл. при произнасянето по допустимостта, преценката на правния интерес, разбирането за справедлив и безпристрастен съд и т.н. – все в светлината на евентуално относими СПН и/или на ХОПЕС).

1.3. Преценката за наличие на връзка с ПЕС се прави на основата на изведените от практиката на Съда на ЕС **широка палитра от методи** – **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);

➤ приложимост на годни за прилагане по делото съюзни правни норми (напр. от регламент, разбира се, не само) – в този случай връзката с ПЕС е несъмнена (с всички, произтичащи последици);

¹⁵³ **Rosas**, Allan. When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?. Mykolas Romeris University, 2012, JURISPRUDENCE, 2012, Vol. 19, Issue 4, p. 1269–1288, spec. 1281, available from http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/jurisprudencija, и припомня своя анализ **Rosas**, Allan, L. **Armati**. EU Constitutional Law: An Introduction, 2nd rev ed. Oxford: Hart Publishing, 2012 относно новата компетентност на ЕС в материите на наказателното право (р. 194–197) или на сигурността и отбраната (р. 254–260).

➤ приложимата (една или повече) ВПН – която *може сама по себе си*, независимо от фактите по делото, да попада в приложното поле на ПЕС¹⁵⁴ и други критерии/методи за установяване на връзка с ПЕС¹⁵⁵.

1.4. Съдията е свободен 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 релевиращи 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*¹⁵⁶ 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) или създават връзка на делото с ПЕС¹⁵⁷. 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*.

¹⁵⁴ „Когато законът, релевантен за производството пред сезиращия съд, /.../ транспонира директива на ЕС, той попада в приложното поле на съюзното право. **Установяването на това обстоятелство /.../ е отговорност на сезиращия субект** /.../, който е решаващата юрисдикция по главното производство.“ – Разпореждане от юни 2021 г. на съдия-докладчика (М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020.

Драматичен като много спорен пример е **CJUE**, 20.12.2022, *Koalitsia „Demokraticzna Bulgaria – Obedinenie“* (Комисия за защита на личните данни, Централна изборителна комисия срещу Коалиция „Демократична България – Обединение“), C-306/21. Фактите по делото (и неговият предмет, страни и т.н.) не попадат в обхвата на ПЕС – но тъй като приложимата ВПН (Изборният кодекс) „в други случаи се прилага към ситуации, попадащи в приложното поле на ПЕС“ – като изборите за ЕП или местните избори – то сама по себе си представлява „вътрешна правна норма в приложното поле на ПЕС, когато (и по каквото и да е дело) и да се прилага... Виж подробно в **Семов**, Атанас. Разбиране за „изцяло вътрешна ситуация. „Научни и практически публикации“, Lex.bg [Онлайн], 2.5.2023.

¹⁵⁵ Виж подробно в **Семов**, Атанас. Приложно поле на Правото на ЕС. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2023.

¹⁵⁶ Нека обаче припомним – за този и абсолютно всеки друг случай! – че до СЕС може да бъде отнесен само въпрос, който „не оставя място за никакво разумно съмнение“ (т. 6 от Препоръките на СЕС към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (2019/С 380/01) – т.е. „сомненията“ или „твърденията“ на националния съдия трябва да са **разумни и ясно мотивирани** в искането до СЕС.

¹⁵⁷ Знаков пример е преюдициалното запитване, довело до историческото (за разбирането за приложното поле на ПЕС) решение на СЕС по делото **CJUE**, 26. 2.2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10. Виж подробно в **Семов**, Атанас. Определяне на приложимостта на ПЕС – първа по важност задача на всеки, който прилага право. „Научни и практически публикации“, Lex.bg [Онлайн], 23. 8. 2021.

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. Евентуална мълчалива констатация (неспоменаване на ПЕС) според мен е неизпълнение на изискването на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС.

1.7. Ако в резултат на своя анализ съдията установи **някаква реална връзка с ПЕС**, делото се решава изцяло при отчитане на последиците от наличието на такава връзка (като „**съобрази в пълнота последиците** от неговото действие“, по изказа на КС) – както следва нататък.

2. Втора по ред преценка: кои са приложимите и/или относимите съюзни правни норми

Щом като съдията е установил връзка на делото с ПЕС, той е установил **наличието на приложими или относими съюзни правни норми** (именно заради тях делото има връзка с ПЕС). Проверката трябва да продължи – необходима (според мен и силно препоръчителна) е практически повторна, вече детайлна проверка (служебно, а страните могат да допринесат чрез позоваване на конкретни СПН) за определяне на **всички релевантни** за (решаването на) делото СПН – вкл. като се направи ясно и конкретно определяне на приложното им поле¹⁵⁸. Вкл. разпоредби от ХОПЕС, във всички случаи, щом делото има връзка (на друго основание!) с ПЕС.

2.1. Съдията трябва първо да провери дали в Правото на ЕС има самоизпълними норми (годни за прилагане като източник на субективни права) – т.е. дали има приложими СПН. И да ги посочи всичките.

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 за националния съдия са самоизпълнимите СПН с **директен ефект**¹⁵⁹ – обективно (по своето съдържание) годни да предизвикат правни последици (права и/или задължения) в правната сфера на частните лица¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Ratione materiae, ratione personae, ratione temporis и ratione loci.

¹⁵⁹ Една самоизпълнима СПН може и да не е годна да породи директен ефект, но да поражда задължения за публичноправни субекти – в отношенията помежду им или между държавата и ЕС.

¹⁶⁰ Приложимата СПН може да е годна да прояви **вертикален или хоризонтален директен ефект**: да поражда преки правни последици за частните лица в отношенията им с други частни лица (хоризонтален) или с публичноправен субект (вертикален директен ефект) – държавата, разбирана широко: всички нейни органи и структури (вкл. националните съдилища – още от

2.1.2. При наличие на такива съюзни правни норми съдията е длъжен да приложи именно тях – независимо дали в националното законодателство съществува по същество (според него..., понякога само наглед!) същата правна уредба. Съюзните правни норми са предназначени за прилагане в държавите членки (когато са годни за това, самоизпълними). В уредена със самоизпълними съюзни правни норми материя **не може да се прилагат ВПН**, които уреждат същите елементи на материята (било и по същия начин) – съюзните норми се прилагат *вместо* вътрешните. Тези ВПН не се отменят, не престават да действат – но не се прилагат, в частност не може да бъдат „приложимо право“ по конкретно дело. 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* – именно от националния съдия (а преди въпросът да достигне до съд – от всеки правен субект, който прилага право) – **за всяка отделна правна норма**. *Видът на акта може да бъде ориентир, но не е решаващ*. Дори съюзните регламенти, които по природа са предназначени пряко да пораждат правни последици за правните субекти (публични и частни), нерядко съдържат несамоизпълними СПН (но и те трябва да бъдат взети предвид като „относими“), които се нуждаят от прилагане на ВПН, за да предизвикат правни последици, или предвиждат приемане на ВПН¹⁶¹. Нерядко е необходимо дори нарочно приемане на нови ВПН – и за целта относимата несамоизпълнима СПН оставя свобода на преценка, в определени граници, на националния нормотворец (това също подлежи на анализ от съдията по делото, виж нататък в т. 5). Тези ВПН (напр. процедурни) са необходими за прилагането на несамоизпълнимите съюзни норми.

2.2. След това – а най-често просто паралелно – съдията трябва да провери/установи дали в Правото на ЕС има (и) относими правни норми и да ги посочи всичките.

Waterkeyn, 314/81 и 38/82) и всеки субект на нейното право – виж подробно в **Семов**, Атанас. Съвременно международно правораздаване. Т. 2. Съдът на Европейския съюз. София: Институт по международно право, Институт по европейско право, 2011, спец. с. 311 и сл.).

Обратно, съюзните правни норми, които пораждат задължения за частноправни субекти в отношенията им с ЕС, са норми със „съюзен ефект“ и не интересуват националните юрисдикции (освен като косвен източник за тълкуването на други СПН, приложими по дело пред него).

Виж подробно в **Семов**, Атанас. Правна система на ЕС. София: ИЕП, 2017, спец. с. 399 и сл.

¹⁶¹ 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.

2.2.1. „Отноsimи“ са всички СПН (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 (освен ХОПЕС) са само ВПН¹⁶². Те обаче може да бъдат прилагани само ако не противоречат на относимите СПН и само със съответстващо на относимите СПН тълкуване (цялостно и качествено, виж нататък в т. 7).

2.2.3. И обратно: „относимите“ съюзни правни норми **позволяват, понякога изискват** (напр. нормите на директива, но понякога и норми на регламент или на решение) прилагане (поякога дори и нарочно приемане) на вътрешни правни норми – и тези ВПН са приложими (в тесен смисъл) по делото пред националния съдия¹⁶³.

2.2.4. *Типичен пример за „отноsimи“ СПН са нормите на съюзните директиви*. Директивата по природа е акт, който цели да предизвика приемане на вътрешна за държавата правна уредба, която постига заложените в директивата цели по определен от националния нормотворец начин. Затова нормите на директивите са по предназначение несамоизпълними. В уредената от тях материя по правило се прилагат ВПН (новоприети при транспонирането на директивата и/или заварени, но съвместими с нея¹⁶⁴).

2.2.5. Нерядко отноsimи (понеже не са самоизпълними) разпоредби *съдържат и съюзните регламенти*: някои аспекти на материята са уредени със самоизпълними СПН (с директен ефект), а други – с несамоизпълними СПН. Прилагане на ВПН в същата материя е **възможно само когато** такава несамоизпълнима СПН изисква или допуска това, напр. ВПН, които доуреджат неуредени в съюзното право аспекти на обществените отношения¹⁶⁵.

¹⁶² В приложимите в такъв случай ВПН се включва и международното право (като част от вътрешното, вкл. ЕКПЧ – но и тя само ако и доколкото не противоречи на ПЕС!!!!)

¹⁶³ Подробно виж в **Семов**, Атанас. Действие, изпълнение, прилагане и спазване на Правото на ЕС. Приложно поле на Правото на ЕС – разбиране за реална връзка (релевантност). „Научни и практически публикации“, Lex.bg, 10. 1. 2022 г., и в **Семов**, Атанас. Когато спазваме, прилагаме ли?. В: *Liber Amicorum. В чест на доц. д-р Юлия Захаријева*. Станислав **Костов**, Иван **Стойнев**, Христо **Христов** (съст.). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2020, с. 221-253.

Именно затова се дължи съответстващо на относимите норми от ПЕС тълкуване на приложимите вътрешни правни норми (виж нататък в т. 7).

¹⁶⁴ ВПН, които са несъвместими с една съюзна директива, трябва да бъдат изменени или отменени в срока за транспониране.

¹⁶⁵ Напр. по дело, свързано със защитата на личните данни, приложими са редица разпоредби на Общия регламент относно защитата на данните (Регламент (ЕС) 2016/679), но и редица разпоредби на българския Закон за защита на личните данни, спрямо които разпоредбите на

2.2.6. 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 задължения, виж нататък).

2.2.7. По отношение на приложимите ВПН определящ е въпросът за приложното поле на ПЕС: ако приложимата ВПН не е мярка по прилагането на ПЕС, съдията – по смисъла на вътрешното си право – може да преценява нейното съответствие с Конституцията (и да го установява сам, ако нормата е подзаконова, или да потърси произнасяне на КС – ако нормата е законова). Припомням, че дори ВПН да не е приета в изпълнение/приложение на ПЕС (и особено ако е заварена), тя е „мярка по прилагането на ПЕС“ в широк смисъл винаги, когато попада в приложното поле на ПЕС – и може да бъде приложена само със съответстващо с ПЕС тълкуване, респ. да бъде оставена неприложена, когато такова тълкуване е невъзможно – т.е. когато тя противоречи на ПЕС (относима СПН или духа на ПЕС).

2.3. Във всички случаи когато делото има връзка с ПЕС, **автоматично приложимо право става Хартата на основните права на ЕС**. Съдията трябва да установи **кои нейни разпоредби са самоизпълними** и поради това приложими („норми-права“) и кои не са самоизпълними („норми-принципи“¹⁶⁶) и поради това са приложимо право само като относими. Неизбежно на общо основание трябва да бъдат взети предвид (самоизпълнимите приложения, несамоизпълнимите спазени, вкл. чрез съответстващо им тълкуване на приложимите ВПН) всички разпоредби на Дял VI „Правосъдие“, и отделно други разпоредби на ХОПЕС с оглед предмета на конкретното дело.

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 (много вероятно) – напр. някои аспекти/елементи на правоотношението са уредени със самоизпълними норми (напр. норми на регламент, но и норми в Учредителните договори, УД), а други аспекти/елементи са предмет на/уредени с несамоизпълними норми (напр. норми на директива, но отново и норми в УД);

2.4.3. Или само относими СПН (практически *тази вероятност е най-широка* именно с оглед широкото разбиране за приложно поле на ПЕС и за въздействието му в попадащите в това приложно поле ВПН/ситуации, неуредени

регламента са „относими“, но и в този случай той не губи качеството си на „приложимо право“ по делото).

¹⁶⁶ Виж подробно в Семов, Атанас. Права на гражданите на Европейския съюз. Т. 5. Прилагане на Хартата на основните права на ЕС. Практически измерения или как се прилага ХОПЕС?. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2021, спец с. 158–182.

със самоизпълними СПН) – напр. норми в УД (вкл. ценности и/или цели на ЕС, понякога конкретни за отделната материя¹⁶⁷), норми на директива или на регламент и др.

2.4.4. Трябва да се отчита, че е възможно **една и съща СПН да е приложима норма** по отношение на едни елементи от дадено обществено отношение (пряко ги урежда) **и да е относима норма** по отношение на други елементи (косвено ги урежда като им въздейства), 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** – 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.)¹⁶⁸.

2.6. В хода на изграждането на своята преценка националният съдия може да достигне (сам или когато е релевирано от страна по делото) до **съмнение относно тълкуването** (вкл. с оглед приложимостта/относимостта към конкретното дело) **или дори относно валидността на (някоя от) тези СПН**.

2.6.1. В случай на основателно съмнение (което напр. не се преодолява на основата на наличната практика на СЕС) относно валидността (поради съюзен порок по см. на чл. 263 от ДФЕС¹⁶⁹) на свързана с делото СПН *сезирането на СЕС с преюдициално запитване (ПЗ) за валидност е задължително*, независимо дали националният съдия/състав се произнася като последна по делото инстанция или не¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Типичен пример: в УД са закрепени изрично обвързващи (по смисъла на принципа на целесъобразност на актовете на ЕС) „Цели на Общата селскостопанска политика“ (чл. 39, ал. 1 от ДФЕС). Това безусловно не е самоизпълнима СПН (както и ал. 2: „се вземат предвид“), но също така безусловно е базов тълкувателен източник (и мяра за валидност!) за всяка съюзна или национална правна мярка в материята!

¹⁶⁸ Нека подчертая: 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 – във всяко правоотношение и преди всякакво сезиране на съд...

¹⁶⁹ Класическо основание – противоречие с горестояща СПН. Може да се релевира и липса на компетентност или превишаване на власт (акт *ultra vires*). Тук все още визирам само порок, различен от нарушаване на принципа на зачитане на НКИ по чл. 4, § 2 от ДЕС.

¹⁷⁰ Пост. практика: **CJCE**, 22. 10. 1987, *Foto-Frost*, 314/85; **CJCE**, 15. 4. 1997, *Bakers of Nailsea*, C-27/95; **CJCE**, 18. 7. 2007, *Lucchini*, C-119/05, т. 53.

Тази практика е кодифицирана в т. 7 от Препоръките към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (ОВЕС, 2019/С, 380/01): „/.../когато юрисдикция на държава членка се съмнява във валидността на такъв акт, тя е длъжна да се обърне към Съда, като изложи причините, поради които има такива съмнения.“

2.6.2. В случай на основателно съмнение относно тълкуването на свързана с делото СПН, сезирането на СЕС с ПЗ за тълкуване е необходимо/наложително¹⁷¹.

Според мен в случая не е налице „правно задължение“ на съдията (неизпълнението на което пряко представлява порок на постановения по делото съдебен акт), но е налице „правосъдно задължение“ – *съдията не може да реши делото, ако не е сигурен как се тълкува относима, още повече приложима по това дело правна норма*¹⁷².

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 (ако СЕС не прогласи невалидност). Като трябва да се отчита, че – вземайки предвид фактите по делото по същество, с които е запознат от акта на ПЗ – СЕС нерядко преформулира въпросите на националните юрисдикции (вкл. може да прогласи невалидност на една СПН в отговор на първоначален въпрос за тълкуване¹⁷³).

2.6.4. Във всички случаи отправянето на ПЗ до СЕС се прави с отделен съдебен акт¹⁷⁴, а разглеждането на делото се спира¹⁷⁵.

2.6.5. Както тълкуването, така и евентуалното установяването на порок на приложимата/относимата СПН, ще имат **пряко значение** за решаването на делото по същество пред националния съд.

2.6.5.1. Ако една СПН бъде обявена от СЕС за невалидна (*erga omnes* на някое от основанията по чл. 263 от ДФЕС или в особения случай на нарушаване

¹⁷¹ По делото *Simmenthal II* CEO настоя, че националните съдилища са длъжни да отнасят въпросите (относно ПЕС – б.м.) първо до съда в Люксембург, не до националните конституционни съдилища. Същото виждане трябва да се приложи, *mutatis mutandis*, и по отношение на запитването до ЕСПЧ – виж **Breuer**, Marten. No Donum Danaorum! A reply to Daniel Thym's „A Trojan Horse?“. VerfBlog [Online], 16. 9. 2013.

¹⁷² Виж подробно в **Семов**, Атанас. Преюдициалното запитване. Производството за преюдициални запитвания като гарант за добро правосъдие и за реализация на основното право на гражданите на достъп до съд. Изводи за ролята на националните юрисдикции в актуалната практика на СЕС. Първа част. – *Общество и право*, 2016, № 3, с. 3–22; Втора част. 2016, № 4, с. 3–19.

¹⁷³ Знаков пример е решението на СЕС по дело **CJUE (Голям състав)**, 6. 10. 2015, *Schrems*, C-362/14.

¹⁷⁴ Въпреки крайно недобрата (в някои свои елементи и порочна – виж в **Семов**, Атанас. Неадекватната уредба на преюдициалното запитване в българските ГПК и НПК. „Научни и практически публикации“, Lex.bg [Онлайн], 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).

¹⁷⁵ В т. 25 на Препоръките към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (ОВЕС, 2019/С, 380/01) е посочено изрично: „Въпреки че запитващата юрисдикция запазва правомощието си да постанови обезпечителни мерки, по-специално в случаите на преюдициално запитване за преценка на валидността, **подаването на преюдициално запитване все пак води до спиране на националното производство по делото до произнасянето на Съда**“.

на НКИ), тази СПН трябва да бъде оставена неприменена/непазена по делото пред националния съд, т.е. **престава да бъде „приложимо право“ по делото.**

В този случай сама по себе си става противоречаща на ПЕС всяка ВПН, която прилага (напр. точно транспонира, при директива) или просто точно съответства на обявена за невалидна СПН. Тази ВПН отново не следва да се прилага – като противоречаща на ПЕС – и 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, попадащи в приложното ѝ поле.

2.6.5.2. Ако *СЕС не обяви тази СПН за невалидна*, националният съдия трябва да изпълни всички, произтичащи от действието ѝ последици (с резервата за нарушение на НКИ, която разглеждам нататък).

2.7. До тук преценките на националния съдия са в изцяло съюзноправен контекст. По всички тези въпроси в стандартната хипотеза *никакво сезиране на КС на този етап не е нито необходимо, нито допустимо.*

2.8. При осъществяването на преценката кои СПН са „приложимо право“ (като „приложими“ или като „относими“) по делото пред него, съдията може да достигне до **съмнение за противоречие на такава СПН с Конституцията.**

Противоречие между съюзните правни норми и националните конституции на практика **възниква много рядко**. Доколкото изобщо са познати подобни хипотези в други ДЧ, те са **изменяли конституциите си преди влизането в сила на съюзната норма/акт**, за които смятат (вкл. и ако правилството разполага с тълкуване от своята конституционна юрисдикция), че ще противоречат на Основния закон (и то на практика само за предстоящи изменения на УД¹⁷⁶). По-често евентуално противоречие е преодолявано чрез инструментариума на съответстващото/конформно тълкуване.

Ако обаче у националния съдия все пак възникне такова съмнение (вкл. и ако е релевирано от страна¹⁷⁷), възможни са **две принципно различни ситуации:**

2.8.1. *По отношение на **относимите СПН** съществен практически проблем не следва да съществува.* Такива СПН изискват прилагане на ВПН (заварени или новоприети, напр. при транспониране на директива). **Съдията прилага само ВПН** – приети нарочно за изпълнение (вкл. транспониране) на отностимите СПН или заварени, но попадащи в тяхното приложно поле.

¹⁷⁶ Виж подробно в **Rideau, Joël**. Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, L.G.D.J., 2006, 6e édition.

¹⁷⁷ Съдът може сам да го отхвърли – когато смята за очевидно, че няма място за никакво разумно съмнение, вкл. за нарушение на националната конституционна идентичност, както може мотивирано да отхвърли всяко твърдение за порок на съюзната правна норма или пък за противоречие с нея на приложима ВПН.

2.8.1.1. Ако една такава ВПН има **съдържание, което точно съответства на дължимото по силата на относимите СПН** (виж нататък в т. 3), нейното противоречие с Конституцията всъщност означава противоречие с Конституцията на самите относими СПН. В този случай (именно поради същественото значение на евентуално противоречие с Конституцията) преодоляването на проблема изисква тълкуване от СЕС, в резултат на което евентуалното съмнение за противоречие с Конституцията да отпадне, или сезиране на КС с искане за установяване на противоконституционност на приложимата ВПН или с искане (от оправомощените за това субекти) за тълкуване на Конституцията (засегнатата конституционна разпоредба). И в двата случая КС ще тълкува (във втория случай „по-задължително“...) засегнатата (една или повече) конституционна разпоредба, при което конформното на ПЕС тълкуване (когато и доколкото е възможно) също може да позволи отпадане на съмнението за противоречие на относимата СПН със засегнатата от нея (но без нарушаване) конституционна норма.

2.8.1.2. Ако обаче съдията установи, че приложимата ВПН противоречи на Конституцията и това **не се дължи на точно съответствие** (изпълнение) на относима СПН, *на общо основание може да поиска от КС преценка на съответствието на тази ВПН с Конституцията*.

Навсякъде в контекста на този анализ в рамките на правомощието на съдилищата по чл. 150, ал. 2 от КРБ се има предвид единствено ВПН от законов ранг („закон, приложим по конкретното дело“).

Вече посочих: *всяка такава ВПН на общо основание може да бъде предмет на искане до КС*.

Въпросът какво може да постанови КС, след като бъде валидно сезиран, ще бъде предмет на отделен анализ. Според мен *КС от своя страна също може да сезира СЕС* за тълкуване на релевантната СПН или за преценка на нейната валидност, но може да се произнесе и без да направи това.

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** (напр. на основата на наличната юриспруденция на КС). И само когато смята такова за невъзможно (би било *contra legem*) – или когато има основателно съмнение относно тълкуването на релевантна норма от КРБ – *може и трябва да потърси произнасяне на КС*.

2.8.2. По отношение на **приложимите СПН** проблемът може да бъде по-голям (макар, повтарям, да е относително малко вероятен). Самоизпълните СПН трябва да бъдат прилагани. И то с **примат пред всяка норма от вътрешния правен ред**, която им противоречи. На общо основание това

включва и ...нормите на националната конституция¹⁷⁸. Това предполага само до едно разрешение (според разбирането на СЕС относно последиците на принципа на примат на ПЕС): съдията 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 отговори положително, като установи/прогласи невалидност на тази СПН *erga omnes* (при порок на осн. чл. 263 от ДФЕС) или *относителна* (поради нарушаване на НКИ по отношение именно/само 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.

Всеки съдия може да сезира СЕС с искане за преценка на валидността на една СПН, като релевира напр. липса на компетентност или превишаване на власт (*ultra vires*). Много важно е също така да се разбира, че ако една СПН противоречи на една национална конституция, много вероятно е тя да противоречи и на основни принципи в Правото на ЕС! Както и да противоречи на националните конституции на другите държавите членки. Особено в материята на основните права – и напр. националният съдия може да релевира в ПЗ до СЕС противоречие с ХОПЕС и/или противоречие с „общите конституционни традиции на държавите-членки“ (по см. на чл. 6, § 3 от ДЕС).

2.8.2.2. При определени условия обаче може (и според мен е целесъобразно) да бъде потърсено (чрез оправомощените по чл. 150, ал. 1 от КРБ субекти) *тълкуване от КС на засегнатата конституционна разпоредба*.

Такова тълкуване от КС може да снабди съдията, който решава делото по същество, с аргументи, които да бъдат релевирани в неговото ПЗ до СЕС.

2.8.2.3. 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 СЕС¹⁷⁹.

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

¹⁷⁸ „...Неприложима всяка противоречаща разпоредба на съществуващото вътрешно право...“ – CJCE, 9. 3. 1978, *Simmenthal*, 106/77, т. 17.

¹⁷⁹ Освен ако КС сам не изтъкне елемент на НКИ, което ще направи задължително сезирането на СЕС – най-добре от самия него, ако не – от предизвикалия произнасянето му съд.

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.

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 представлява нарушение на Конституцията.

2.8.2.4. Когато обаче такова тълкуване е невъзможно, КС ще установи (всъщност ще потвърди установеното от съда по същество¹⁸⁰) противоречие на приложимата СПН с Конституцията, което може да бъде поправено само чрез изменение на Конституцията¹⁸¹ (за да се прекрати възможно най-бързо нетърпимото в конституционната правова държава незачитане на Основния закон).

2.8.2.5. 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 изменяни преди влизането в сила на съответната СПН¹⁸².

¹⁸⁰ Както и ако въобще КС не бъде сезиран...

¹⁸¹ Оставям настрана, като много трудно осъществимо, предизвикването от засегнатата ДЧ на изменение/отмяна на тази СПН...

¹⁸² Намирам за наложително едно по-разгърнато уточнение:

Правото на ЕС не стои НАД националните конституции. То е отделен правен ред, който действа паралелно (и едновременно) с вътрешния правен ред и в хармония (макар презумирана) с неговата основополагаща норма – конституцията.

Поради това **ПЕС по презумпция не може да противоречи на Конституцията.**

В крайно изолираните случаи на инцидентно противоречие, то се преодолява – в държавите със сериозен законодателен процес и/или сериозно конституционно правосъдие – веднага. Преодоляването става чрез:

съобразено с ПЕС тълкуване на конституционната норма (от КС)

при невъзможност за съобразено тълкуване (хипотеза contra legem) – чрез изменение на Конституцията

или чрез позоваване (този път със съдействието/съгласието/одобрението на СЕС като съюзен конституционен съд) на националната конституционна идентичност, която инцидентно лишава конкретна съюзна правна норма от примат (над Конституцията, респ. над цялото вътрешно право).

И само в краен случай – на неосъществяване на нито една от тези три мерки – може да се стигне до неприлагане на конституционната норма поради зачитане на примата на ПЕС. Правовата държава не търпи нарушаване на Конституцията. Поради това **приматът** на ПЕС над цялото вътрешно право – макар естествено и неизбежно да включва и неприлагане на противоречаща конституционна норма – **е функционално ограничен**:

2.8.2.6. Разбира се, съдията *може да поиска от СЕС тълкуване на такава*

случаите на възможно противоречие между норма на ПЕС и норма на национална конституция са практически крайно малко (по отношение на Българската конституция – съвсем малко, почти само теоретични!);

дори при евентуално противоречие възможността за позоваване на национална конституционна идентичност е гаранция за недостигане до хипотеза на противоречие, водещо до неприлагане на конституционна норма.

Евентуалното възникване на противоречие между действаща съюзна правна норма и национална конституционна норма **е ограничено и от нормотворческите процедури:**

веднъж при приемането на съюзните правни актове: ДЧ участват пряко (в Съвета на ЕС, основен съюзен нормотворец) или косвено (чрез своите членове в ЕП и чрез консултативните механизми в работата на ЕК, когато подготвя проект за законодателен акт или сама приема незаконодателен или изпълнителен акт).

втори път след приемането и до влизането им в сила: ДЧ имат време и възможност да направят, ако се окаже наложително (тъй като първата възможност не е довела до препятстване на приемането на съюзна норма, която след влизането си в сила ще противоречи на националната конституция), съответните промени в конституцията си, така че да предотвратят ситуация на противоречие между действаща съюзна и действаща национална норма. Такива промени са правени неколкратно в не една държава – най-вече по повод сключването на учредителен или ревизионен договор (напр. Франция по повод договорите от Маастрихт и Лисабон/КЕ).

И трети път – отново с помощта на КС: чрез тълкуване на конституционната норма в съответствие със съюзната (ярък пример е решението на КС на Германия по повод ратификация на Договора от Лисабон (**Bundesverfassungsgericht**, 30. 6. 2009, 2 BvE 2/08, *Lissabon-Urteil*), примери вече има и в практиката на българския КС!) или чрез позоваване на националната конституционна идентичност.

Последната възможност е на разположение и на **всеки орган на съдебното правосъдие** („национална юрисдикция“), без каквото и да било ангажиране на конституционното правосъдие – и примерите в това отношение вече са изобилни!

Всичко това позволява да се приеме, че:

Правото на ЕС е самостоятелен правопорядък, напълно отделен от вътрешния правен ред на ДЧ и действащ паралелно с него спрямо всички субекти под същата (на държавата) юрисдикция (власт).

При това свое действие Правото на ЕС има естествен примат над цялото вътрешно право на ДЧ;

В случай на противоречие с него никоя вътрешна правна норма не се прилага,

Освен ако не бъде установена (фактически прогласена от СЕС) ситуация на зачетена национална конституционна идентичност (при която приматът не действа)

А в практически крайно редките (за България почти изцяло хипотетични) случаи на противоречие с ПЕС на конституционна норма приматът на съюзното право отново не следва да създаде съществен, още по-малко практически реален проблем, поради възможността държавата:

да измени конституционната норма, така че да премахне възникващото противоречие (нека ясно да посоча, че в крайно малко вероятната хипотеза на противоречие с национална конституционна норма за подобна промяна не би било необходимо свикване на Велико народно събрание, тъй като противоречие пък именно с разпоредбите, чието изменение е в компетентността само на такъв извънреден законодател, смятам за чисто теоретично и поради това практически невъзможно)

или да се позове на националната си конституционна идентичност, за да се освободи от повелите на принципа на примат.

СПН, в резултат на което евентуалното съмнение за противоречие с Конституцията да отпадне. Както и обратното – именно след тълкуването от СЕС да се очертае противоречие с Конституцията, при което *отново ще е необходима (макар и не задължителна) намесата на КС*.

2.8.2.7. **Исключение** от принципа на примат на ПЕС е възможно и в особения случай, когато националният съдия смята, че приложима или относима по делото СПН нарушава **националната конституционна идентичност** на държавата, от чиято съдебна система той е част.

В този случай *отнасянето на въпроса до СЕС е незаобиколимо задължително, а сезирането на КС – необходимо*¹⁸³ *и възможно, макар и с някои особености*.

Този въпрос ще разглеждам отделно именно поради неговите съществени особености.

2.9. Независимо от това какво ще реши КС по висящото понастоящем конституционно дело относно измененията и допълненията в Конституцията от м. декември 2023 г., смятам, че принципът на непосредствено действие на Конституцията (чл. 5, ал. 2 от КРБ) предполага (особено при отсъствието на индивидуална/пряка конституционна жалба) всеки съдия да може сам да потърси произнасянето на КС (ако не и сам да установява противоречие на законова норма с Конституцията с правно действие *inter partes*). За нуждите на това изследване съществено е, че **всеки български съд** (всеки съдебен състав), **който смята** (според мен както когато е убеден, така и когато има основателни съмнения), **че СПН** (приложима или дори само относима по делото пред него) **противоречи на Конституцията** (и най-вече когато смята, че

В крайна сметка ключово – и за разбирането на смисъла и практическата ограниченост на иначе абсолютния примат – е разбирането на значението на изискването за съобразено с правото на ЕС тълкуване на националните норми (всички, включително конституционни), което е ключов инструмент за избягване на всякаква хипотеза на противоречие и оттам – на самия примат на ПЕС.

Приматът на ПЕС е принцип, който гарантира неговото единство и ефективност и се изразява в извънредни, крайни или по измеренията си „спешни“ мерки...

Редом с това той е фундаментална рамка за дейността на всеки нормотворец – и най-вече на законодателя – препятстваща приемането, респ. след това прилагането, на противоречащи на ПЕС норми. Затова и Съдът на ЕС приема за нарушение по смисъла на чл. 258 от ДФЕС дори само приемането на противоречаща на ПЕС норма, дори „тя никога да не е била прилагана“ – и като безспорно нарушение прилагането на всяка вътрешна норма, противоречаща на ПЕС.

¹⁸³ Резултатът от отправеното до СЕС преюдициално запитване (по делото *Панчарево, СЈЕУ (Голям състав)*, 14.12.2021, *V.M.A. contre Stolichna obshtina, rayon « Pancharevo »*, C-490/20), без преди това да бъде потърсено/получено тълкуване от КС на релевантната конституционна правна уредба, е известен – Съдът на ЕС напълно пренебрегна всякакъв анализ, още повече уважаване, на аргументите за нарушаване на българската НКИ (виж подробно в **Семов**, Атанас. Почти пълно премахване на рамките на приложното поле на правото на ЕС? Нови въпроси за суверенитета по повод решението „Панчарево“ на СЕС. „Научни и практически публикации“, Lex.bg [Онлайн], 18.7.2022.

е засегнат елемент на НКИ), **може** (според мен трябва) *да поиска от ВКС/ВАС да поискат от КС тълкуване* на засегнатите конституционни разпоредби.

При съмнение/убеденост за противоконституционност на разпоредба от **закон**¹⁸⁴ (или **цял закон**), **която прилага СПН**¹⁸⁵ (или по-общо се прилага спрямо материя в обхвата на ПЕС), *всеки съд може (и според мен трябва) да сезира КС*.

3. Преценка дали относимите съюзни правни норми налагат определено съдържание на приложимата вътрешноправна уредба

*Типичен пример са нормите на директивите, които изискват транспониране – в смисъл на постигане във вътрешното право на целения с тях резултат, понякога и възпроизвеждане*¹⁸⁶ (в отделни случаи дори дословно¹⁸⁷).

3.1. Всяка ВПН, приета за целите на транспонирането на една съюзна директива, трябва да съответства в пълнота на целите на директивата и нерядко на конкретни нейни разпоредби. „Добро транспониране“ е само постигането точно, конкретно и пълно на целените с директивата в цялост и с отделните нейни разпоредби резултати. Всеки съдия по всяко дело дължи

¹⁸⁴ **За подзаконовите норми** приемам за несъмнено, че *всеки съд може да установи (с действие inter partes) противоречие с Конституцията* – макар това нито да е напълно прието, нито да е масова практика – виж (посочвам повторно) **Влахов, Красимир**. *Непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията и практиката на съдилищата*. lex.bg [Онлайн], 11.4.2019; **Пенчев, Константин**. *Съдиите трябва да си спомнят, че могат да прилагат пряко Конституцията*. lex.bg [Онлайн], 16. 4. 2018; **Екимджиев, Михаил**. *Може ли България да е правова държава без вносен конституционализъм*. lex.bg [Онлайн], 3. 2. 2020; **Пенев, Пенчо**. *Участие на съдилищата в конституционното правосъдие на Република България. – Научни трудове на Русенския университет*. Серия 7, Т. 51, 2012, с. 60; **Орсов, Златимир**. *Защо на практика Конституцията няма непосредствено действие и не е основен закон*. lex.bg [Онлайн]; **Ташев, Росен**. *Относно принципа за непосредствено действие на разпоредбите на Българската конституция от 1991 г.* Съдебно право, и **Семов, Атанас**. *След еволюцията идва ли и революция в практиката на Конституционния съд? „Научни и практически публикации“*, Lex.bg [Онлайн], 8.5.2020. Виж също **Радев, Димитър**. *Конституционно правораздаване и конституционност*. – *Съвременно право*, 1994, № 1, с. 104, и **Друмева, Емилия**. *Конституционното правосъдие в системата на разделените власти*. В: Конституционният съд в демократичната държава, с. 28 и сл.

¹⁸⁵ Напр. **законови норми**, приети по транспониране на съюзна директива, по прилагане на съюзен регламент и мн. други – виж подробно в **Семов, Атанас**. *Когато спазваме прилагаме ли? В: Liber Amicorum. В чест на доц. д-р Юлия Захариева*. Станислав **Костов**, Иван **Стойнев**, Христо **Христов** (съст.). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2020, с. 221–253.

¹⁸⁶ СЕС е категоричен, че „преписването“ (и дори просто превеждането) на директива не е добро транспониране – виж **CJCE**, 6.5.1980, *Commission c/ Belgique*, 102/79 и мн. др.

¹⁸⁷ Все пак съществуват разпоредби на директиви, които могат да бъдат транспонирани добре само чрез точно възпроизвеждане (напр. определящи минимални и/или максимални количества вещества, като нитрати в зеленчуците и др. под.).

служебно преценка дали националният нормотворец е постигнал такова пълно съответствие¹⁸⁸.

3.1.1. Ако съдията установи, че приложима по делото ВПН **има дължимо по силата на ПЕС съдържание/смисъл/последиви** (съответства точно на относима СПН, постига целения с тази СПН резултат), той може да направи два алтернативни извода:

➤ че тази ВПН не противоречи на Конституцията (вкл. като прочете и конституционните 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 Конституцията (на НКИ или на разпоредба, която не изразява НКИ), *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 потвърди неговите изводи, по същество да прецени дали наистина е налице противоречие на СПН с Конституцията.

3.1.2. Ако съдията установи, че съдържанието (смисълът, последивите от действието) на приложима по делото ВПН **не се дължи по силата на ПЕС**, но смята, че тази ВПН противоречи на Конституцията, *той трябва да сезира КС (ако нормата е законова)¹⁸⁹ или сам да остави подзаконова ВПН неприменена.*

3.2. Отделно за всяка ВПН – както новоприета (в срока за транспониране на директивата или след изтичането му, с цел транспониране или с напълно различна нормотворческа цел), **така и заварена** (приета преди влизането в сила на директивата), 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 (разбира се само когато е възможно, без да се достига до тълкуване contra legem) евентуалното ѝ противоречие с относимата СПН (или директивата в цялост)

¹⁸⁸ „Когато прилага закон, приет да транспонира дадена директива, както е в настоящия случай, той /националният съд – б.м./ е компетентният съд да реши за смисъла и съответствието на всяка конкретна законодателна мярка с изискванията на директивата“ – Разпореждане от юни 2021 г. на съдия-докладчика (М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020.

¹⁸⁹ През март 2024 г. КС допусна к.д. № 11/2024 (докл. съдия Кр. Влахов), по 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 чрез /.../ българският законодател съществено се е отклонил от идеята, заложена в директивата“.

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 (в т. 3.1.1.).

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. № 4/2019¹⁹⁰, 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.

4. Преценка дали относимите СПН допускат изключение (дерогация)

4.1. „Дерогацията“ по смисъла на ПЕС е позволено частично и/или временно¹⁹¹ **неприлагане/неизпълнение** на съюзна правна норма – от една, няколко¹⁹² или всички ДЧ.

4.1.1. Случаи на дерогация представляват въпроси/материи, спрямо които ДЧ запазва компетентност да действа сама – и то именно в отклонение от общата съюзна правна уредба. Някои съюзни разпоредби изрично позволяват на ДЧ „да се отклонят“ от тяхното предписание („да действат в дерогация“). Това са случаи, когато Съюзното право закрепва общата рамка, принципите на правна уредба в дадена материя, дори я урежда конкретно, но предвид някои специфики на материята (респ. отчитайки някои предпочитания на ДЧ, заложи в УД или отразени в съответния производен източник) допускат – по изключение! – неприлагането на тази съюзна уредба в определени случаи (хипотези).

¹⁹⁰ Решение № 8 от 15. 11. 2019 г. по к.д. № 4/2019 (докл. съдия М. Карагьозова-Финкова).

¹⁹¹ Договорите за присъединяване на нови държави членки напр. съдържат разпоредби, позволяващи временно неприлагане на (дерогация от) СПН, вкл. на разпоредби от УД. *Типичен пример* са дерогациите, свързани с въвеждането на единната валута по смисъла на чл. 139 и сл. от ДФЕС.

¹⁹² Напр. чл. 22, § 1 ДФЕС предвижда всеобщо право на „гражданин на Съюза, пребиваващ в държава-членка, на която не е гражданин, да избира и да бъде избран в местни избори в държава-членка, на територията на която пребивава, при същите условия, както и гражданите на тази държава“, но допуска в производния съюзен правен акт разпоредби, които „могат да предвиждат и дерогации, оправдани от специфични за държава-членка проблеми“. Виж също чл. 27; 92, 108, § 2, ал. 2 и 3; чл. 114, § 9 и др. ДФЕС.

4.1.2. Дерогацията може да се предвиди **ratione materiae** (напр. чл. 45, § 4 от ДФЕС относно възможното ограничаване на достъпа на граждани на ЕС до публични длъжности в ДЧ)¹⁹³.

4.1.3. Може да бъде предвидена и **ratione temporis** – напр. някои разпоредби на договорите за присъединяване на нови ДЧ предвиждат временното неприлагане на някои съюзни разпоредби (дори относно 4-те свободи на движение!) спрямо (в)съответната присъединяваща се ДЧ (сам по себе си такъв договор се разглежда като „малка ревизия“ на УД, на първо място именно заради предвиденото в тях временно отлагане на действието на някои съюзни правни норми). Типичен пример е разпоредбата в Договора за присъединяване на РБ към ЕС от 2005 г., предвиждаща неприлагане в България за срок до 7 г. на разпоредбите относно свободно движение на капитали (по чл. 56 и сл. от ДЕО, днес чл. 63 и сл. от ДФЕС) по отношение на закупуването на земя от чужденци. Това впрочем е пример за дерогация едновременно ratione materiae и ratione temporis. Тази възможна дерогация се прилага – респ. престава да се прилага – именно и само по силата на Съюзното право, каквото несъмнено представляват и самите договори за присъединяване.

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 Конституцията (въпреки че общата логика на дерогациите е да се даде възможност на държавата, поне временно, да запази действието на свои разпоредби, вкл. конституционни), *и в този случай съдията може да сезира КС*.

4.3. Ключово е разбирането, че дори националните мерки, приети при дерогация, са мерки в приложното поле на ПЕС – именно ПЕС допуска конкретното отклонение/неизпълнение, това е „предоставена свобода“ (изразът мой) и поради това нейното упражняване се изразява в мерки/норми, които също са в обхвата на ПЕС – и за тях също се дължи съответстващо на ПЕС тълкуване¹⁹⁴.

4.4. Разбира се, дерогацията е възможност, а не задължение за конкретната държава – държавата (законодателят) може и да не се възползва от нея.

4.5. Във всички случаи съдията трябва да провери/прецени дали държавата е останала в рамките на позволеното изпълнение (виж в т. 6).

¹⁹³ Подобни хипотези изобилстват в Правото на ЕС (като израз на запазени правомощия на ДЧ в материите, в които осъществяват предоставяне на компетенции на ЕС) – като напр. разпоредбите на чл. 36, чл. 45, § 3, чл. 52, чл. 65, § 1, б. „b“ ДФЕС и др.

¹⁹⁴ СЕС отхвърля твърденията на национални правителства, че материите в дерогация остават в запазената компетентност на ДЧ и респ. са извън обхвата на ПЕС (и на ХОПЕС) – еднозначно в **СJUE (Голям състав)**, 21. 12. 2011, *N. S.*, C-411/10 и 493/10.

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 дали националният нормотворец (законодател или на подзаконово равнище) е имал (предоставена от самата СПН) свобода на преценка или не¹⁹⁵. Немалко от разпоредбите на директивите например фактически не оставят на ДЧ свобода на преценка. Всъщност и това, както и преценката по отношение на предвидена в СПН дерогация, предполага съдията да „се постави на мястото на нормотвореца“...

5.1. Ако националният нормотворец не е имал свобода на преценка – дали приетата от него ВПН¹⁹⁶ отговаря напълно на предписанието на СПН.

5.1.1. Ако съдията смята, че ВПН, приета без свобода на преценка, не отговаря на предписаното от относимата СПН, е длъжен да опита сам, чрез съответстващо с тази СПН тълкуване¹⁹⁷, да преодолее несъответствието. Ако съответстващо тълкуване е невъзможно (*contra legem*), ще е налице противоречие и тази ВПН трябва да бъде оставена от съда неприложена. Съответствието с КРБ е ирелевантно, респ. *сезиране на КС е недопустимо*.

5.1.2. Ако съдията смята, че ВПН, приета без свобода на преценка на националните власти, съответства точно на предписанията на СПН, която прилага, но противоречи на Конституцията, сезирането на КС е задължително.

¹⁹⁵ /.../Националният съд, компетентен да приложи закон, транспониращ директива на ЕС, има **отговорността да извърши преценката за съответствие** на закона (приложимата от него разпоредба) с директивата, в съответствие с разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Основния закон /.../. Съществен аспект на тази преценка е **изясняването на степента на дискреция на националния законодател** – въпрос, който, както бе посочено, може да бъде решен също така със съдействието на СЕС, чрез процедурата за преюдициално заключение.“ – Разпореждане от юни 2021 г. на съдия-докладчика (М. Карагъзова-Финкова) по к.д. № 14/2020.

¹⁹⁶ Транспонирането не изисква задължително приемане на нови ВПН за всеки от уредените в директивата въпроси. Напълно възможно е в законодателството (разбирано широко, правната система, вкл. подзаконови актове) да съществуват (заварени) ВПН, които съответстват напълно на предписанието на директивата (постигат целения с нея резултат). Тези ВПН може да се прилагат и след изтичането на срока за транспониране – но вече единствено със съответстващо на директивата тълкуване – напр. по отношение на съдържащите се във ВПН понятия, които имат съюзен смисъл и/или дефиниция (редица директиви, впрочем и регламенти, съдържат дефиниции, на български език неправилно превеждано като „определения“).

¹⁹⁷ Напомням, че по всяка от разглежданите тук преценки страна по делото може (и би било най-добре) аргументирано да поиска или предложи (напр. преценка за валидност или съответстващо тълкуване на ВПН). Респ. другата страна може аргументирано да обори/възрази. Респ. всяка от страните може (аргументирано!) да поиска ПЗ по всеки от неизяснените елементи от ПЕС. Това не само ще улесни съдията, но и ще го снабди с по-широк каталог от основания за неговата преценка – а евентуално ще улесни и СЕС в даването на максимално полезен на първо място именно за разрешаването на висящото дело отговор! Затова си позволявам активно да твърдя, че ролята на адвоката – въобще за правосъдието и особено в случаите в обхвата на ПЕС – е ключово важна и дори водеща! Виж подробно в **Семов, Атанас**. 10 минути с Правото на ЕС. Наръчник за адвокати. София: Център за обучение на адвокати, 2021.

5.2. Ако националният нормотворец е имал свобода на преценка – дали при приемането на ВПН¹⁹⁸ е останал в нейните граници (виж в т. 6).

5.3. Деликатен ще е случаят, когато приложимата ВПН е ...норма от самата Конституция. Доколкото според чл. 5, ал. 2 КРБ всички конституционни норми имат *непосредствено действие*, в някои ситуации е възможно приложима или относима СПН¹⁹⁹ да влезе в противоречие именно с такава норма. В този случай смятам за *абсолютно задължително всеки съдия да поиска (от ВКС/ВАС, в краен случай от другите оправомощени субекти) сезиране на КС* *тълкуване на засегнатата конституционна разпоредба*.

Единствено КС би могъл да снабди конституционната норма със задължително *erga omnes* съответстващо на ПЕС тълкуване – или да прогласи, че такова е невъзможно (с произтичащата за конституционния законодател последица да измени Конституцията).

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

6.1. Ако съдията смята, че националният нормотворец е **излязъл извън определените²⁰⁰ от СПН граници** на свободна преценка и/или на дерогация, ВПН ще противоречи на ПЕС – и е длъжен да я остави неприложена, а *сезиране на КС е ненужно и недопустимо*.

6.2. Ако съдията смята, че нормотворецът **е останал в границите** на позволената дискреция и/или дерогация, но е приел норма, противоречаща на КРБ, решаващо значение има правният ранг на тази ВПН: ако е законова, *съдията е длъжен да отправи искане до КС* (при което КС може сам да преразгледа преценката за границите на дискреция/дерогация, евентуално и да потърси от СЕС тълкуване на относимата СПН, ако сезиращият съд или друг съд не го е направил); 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 на относимата СПН от СЕС*, когато има съмнение за тълкуването относно наличието на дерогация или свобода на преценка или относно техните граници²⁰¹.

¹⁹⁸ Или заварените ВПН, които държавата не смята да изменя/отменя, попадат в границите на позволената от относимите СПН свобода на преценка.

¹⁹⁹ Въпросът за съответствие с Конституцията на относима СПН ще възникне само след като бъде безспорно установено, че прилагащата я ВПН е в пълно съответствие с тази СПН (напр. коректно/точно я транспонира) – и тогава пред КС ще бъде отнесен въпросът за съответствието с КРБ именно на тази ВПН (и то само ако става дума за законова норма) – при което КС може (и ще е длъжен...) да прецени и съответствието с КРБ на относимата СПН...

²⁰⁰ Или имплицитно произтичащи от смисъла на самата конкретна СПН.

²⁰¹ Съдия Карагъзова-Финкова посочва и че „/.../ при всякакво **съмнение за смисъла (или валидността) на съюзното право** националният съд може/трябва да отнесе този въпрос до

6.3. В цитираното вече разпореждане²⁰² се посочва ясно:

6.3.1. „/.../ преценката за дискрецията на националния законодател, при транспонирането на /директива/, **няма как първо да бъде извършена от Конституционния съд**, който не прилага националния закон по конкретно дело и не се явява и съд по правото на ЕС. Без такава преценка от сезиращия субект на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията /.../ в разглежданата хипотеза на оспорван закон, основан на директива на Съюза, Конституционният съд **би се произнесъл при условията на една необоснована презумпция за широка дискреция** на националния законодател. Ако обаче разпоредбите на обсъжданата директива, така както са изяснени от СЕС, съществено стесняват неговата дискреция, това може да постави конституционната юрисдикция в положение да наруши зачитането на принципите на примат, непосредствена приложимост, директен ефект и лоялно сътрудничество, както и на еквивалентност на националното право и правото на Съюза относно защитата на основните права.

6.3.2. /.../ Действащата Конституция на Република България **не съдържа предписание за поредността**, в която да бъдат сезирани СЕС или националната конституционна юрисдикция. Ако обаче от закон, транспониращ директива на Съюза, се оспорват, на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, *разпоредби, попадащи в обхвата на императивни изисквания* на същата директива, съображения от конституционен порядък налагат **Конституционният съд да се въздържа от произнасяне ако преди това от сезиращия субект /.../ не е направена преценка за дискрецията** на националния законодател и тя не е отразена, със съответните доводи, в отправеното от него искане за противоконституционност на посоченото основание.

6.3.3. /.../ **Конституционният съд, както и всеки орган на публичната власт** в РБ като държава членка на ЕС, **е обвързан** от ангажимента на държавата към Съюза по смисъла на разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Основния закон, въвеждащ европейското измерение на установения конституционен ред (виж Решение на Конституционния съд № 7/2018 г.), и от него се очаква да зачита основополагащите принципи на съюзния правен ред. Освен в случаите на нарушаване пределите на предоставената от държавата компетентност на ЕС и на защита на национална конституционна идентичност (в този смисъл

СЕС /.../“ – Разпореждане (на съдия-докладчика М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020.

Националният съдия е длъжен да отправи ПЗ (според СЕС поне ако се произнася по дело като последна инстанция, според мен – всеки съд), когато намира приложими или относими СПН за недействителни (ПЗ за валидност) или неясни (ПЗ за тълкуване), **независимо че едновременно с това той (или друг субект) е поставил пред националната конституционна юрисдикция въпрос за противоконституционност** – виж СЈСЕ, 27. 6. 1991, *Mecanarte-Metalurgica da Lagoa*, C-348/89; знаковото СЈУЕ, 22. 6. 2010, *Melki et Abdeli*, C-188/10 и C-189/10 и др.

²⁰² Разпореждане (на съдия-докладчика М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020.

Решение на Конституционния съд № 7/2018 и Решение № 13/2018) **Конституционният съд не решава въпроса за приложимост на правото на ЕС на национално ниво**, когато то е в основата на закона, релевантен за произнасянето на /съд/ по конкретно дело, **и не преценява националните правни разпоредби, транспониращи директива на Съюза, с конституционните стандарти за защита на правата, когато нейните разпоредби не предоставят свобода на преценка на националния законодател.**

6.3.4. По отношение на сезиращия субект по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, когато оспорваният пред конституционната юрисдикция закон транспонира директива на Съюза, принципът на лоялно сътрудничество се проектира и в изискването към него **преди сезирането да формира ясна позиция относно свободата на преценка на националния законодател**, която да бъде отразена в искането до Конституционния съд със съответните доводи /.../.

Такава преценка от сезиращия съд е **предпоставка за упражняването на правомощието на Конституционния съд** по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Основния закон и тя трябва най-напред да бъде направена в случая от ВАС (тричленен състав) – **отсъствието ѝ означава, че сезиращият в този случай субект предreshава разглеждането на направеното от него искане по същество от Конституционния съд** (т.е. да получи съдържателен контрол за конституционност), което е извън неговите (на сезиращия субект) правомощия. Във взаимоотношенията със сезиращия субект, определянето на предпоставките за упражняване на собствената юрисдикция, а оттам и отговорът на въпроса дали да измерва националното право със стандарта на конституционно установените основни права или да се въздържа от това, е в сферата на компетентност на Конституционен съд – това е негов прерогатив (чл. 13 от Закона за Конституционен съд).²⁰³

6.4. 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. Прилагането на всяка ВПН със съответстващо на относимите СПН тълкуване е *задължение, произтичащо ясно от „природата на съюзния правен ред“*, изведено в практиката на СЕС²⁰⁴ и известно в доктрината и като

²⁰³ В конкретния случай съдия-докладчикът установява, че „в очертания контекст, **отсъствието на тази преценка, с придружаващите я доводи, относно дискрецията на националния законодател в настоящото искане** /от съд/, с което се оспорва конституционността на /разпоредба от закон/, като закон транспониращ директива на ЕС /.../, наред с всичко посочено по-горе, е в несъответствие с изискванията на чл. 17, ал. 1 от ЗКС и чл. 18, ал. 2, т. 4 и ал. 3 от ПОДКС“.

²⁰⁴ Основно в решението по делото CJCE, 10. 4. 1984, *Von Colson*, 14/83, т. 26.

„индиректен ефект“. Задължението за съответстващо тълкуване²⁰⁵ изисква, когато действаща в правната система на една държава членка (ДЧ) на ЕС ВПН попада в приложното поле (обхвата) на ПЕС, да се прилага само със съответстващо на ПЕС тълкуване. Това е **задължение на всеки съдия по всяко дело, попадащо в обхвата на ПЕС**²⁰⁶. 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 /...²⁰⁷/, когато оспорената пред Конституционния съд норма – или целият акт – транспонира съюзна директива.“²⁰⁸

8. Ако съответстващо тълкуване 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“²⁰⁹. 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

²⁰⁵ Задължение, „естествено присъщо на системата на ПЕС“ – CJUE, 5. 10. 2004, Pfeiffer, C-397-403/01, т. 114.

²⁰⁶ А преди това е задължение на всеки, който прилага право, и във всяка ситуация в обхвата на ПЕС...

²⁰⁷ Каквото е и случаят по конкретното конституционно дело, респ. по делото пред сезирация съд – и именно затова този анализ е бил безусловно дължим от този съд!

²⁰⁸ Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к.д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов).

²⁰⁹ 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.

невъзможно (*contra legem*, противоречие)²¹⁰. В този случай **възниква задължение за националния съдия** – „сам, на своето равнище и по своя собствена преценка“ **да ги остави неприложени** („независимо от ранга им“)²¹¹.

8.2. „Когато сезиращият субект /.../ по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията счита, че приложимият в производството пред него закон, транспониращ директива на ЕС, противоречи на Основния закон, решението му да отнесе този въпрос до Конституционния съд не го освобождава от посочените по-горе отговорности предвид функцията му и на съд по правото на ЕС (решение на СЕС по дело C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, пар.34 и цитираната съдебна практика; решение от 20.12.2017 по дело C-322/16, *Global Starnet Ltd* срещу *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato*, пар. 21-23).

8.3. /.../ **От компетентността на сезиращия съд е също така** (и това е неговата отговорност) **преценката за съответствие с правото на Съюза на този оспорван от него закон** /.../, изясняването на смисъла на националната правна норма, на съюзното право, което е предмет на транспониране, **включително, в случаи на съмнение, чрез поставяне в ход на процедурата за преюдициално заключение от СЕС**, така както е уредена в чл. 267 ДФЕС (при свобода на преценка на националния съд за необходимостта от това) и извършване на **съответстващо тълкуване**, доколкото е възможно, на националното правно правило.^{“212}

8.4. Припомням: всеки национален съд може (и е длъжен) „да остави неприложена всяка норма от вътрешното право, за която установява, че противоречи на Правото на ЕС, без да иска или да изчаква отмяната на тази разпоредба по законодателен или друг конституционен ред“^{“213}, т.е. **без да се иска или изчаква произнасянето на КС**²¹⁴.

²¹⁰ 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.

²¹¹ Виж подробно в Семов, Атанас. Правна система на ЕС. София: ИЕП, 2017, спец. с. 483 и сл. („Принцип на примат на Правото на ЕС“).

²¹² Разпореждане (на съдия-докладчика М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020.

²¹³ Виж CJCE, 11.9.2014, *A c/ B et a.*, C-112/13, т. 36, и в същия смисъл още от CJCE, 9.3.1978, *Simmenthal*, 106/77, т. 21 и 24 и по-наскоро CJCE, 19.11.2009, *Filipiak*, C-314/08, т. 81; CJUE, 22.6.2010, *Melki et Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, т. 43 и цитираната съдебна практика, както и CJUE, 26.2.2013, *Akerberg Fransson*, C-617/10, т. 45.

²¹⁴ „В случай, че националният съд установи **противоречие на приложимата от него законна разпоредба с директива на ЕС** този въпрос е изцяло такъв за определянето на приложимото право, **а не е въпрос за конституционност на националното правно правило**, и се разрешава от националния съд в производството пред него.“ – Разпореждане от юни 2021 г. на съдия-докладчика (М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020.

Пак там са посочени ясно и дължимите правни последици, когато **съответстващо на ПЕС тълкуване е невъзможно**: „Във всеки случай националният съд следва да предприеме,

8.5. Именно затова разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС урежда две свързани изисквания: за аргументирана преценка на **приложимото право, включително** относно последиците от действието на правото на Европейския съюз. 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 правото на ЕС при произнасяния в съдебните производства на национално ниво, попадащи в приложното поле на съюзното право“) е, че ако съдът, който се произнася по делото по същество, установи („сам, по своя свободна преценка“!), че приложима по това дело ВПН (в случая – законова) противоречи на ПЕС, той е **дължен да остави тази норма неприложена. Това автоматично го лишава от правомощието по чл. 150, ал. 2 КРБ „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

„В кръга от въпроси (от компетентността на сезиращия съд – б.м.) се включва и този за съответствието на въпросната директива с акт на Съюза от по-висок правен ранг, както и могат да бъдат приведени доводи, при евентуално сезиране на СЕС за преюдициално заключение, че нейни разпоредби засягат националната конституционна идентичност.“²¹⁵

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

доколкото е възможно, съответстващо тълкуване на националния закон с относимата разпоредба на директивата. Когато такова тълкуване е невъзможно, националният съд обявява националната норма за неприложима поради противоречие с разпоредба на директивата, и ако последната отговаря на условията за директен ефект, изведени в практиката на СЕС – прилага именно нея. Това не освобождава държавата членка от задължението да транспонира добре директивата, но дори това да не е изпълнено, посоченото задължение на националните съдилища остава и националният съд следва да вземе предвид не само текста на директивата „но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част.“ Смисълът на съответстващо на директивата тълкуване е, че то предлага широки възможности да се осигури пълна ефективност на правото на ЕС в рамките на националната система на действащото право. Това е отговорност на всяка държава членка на Съюза.“

²¹⁵ Разпореждане от юни 2021 г. на съдия-докладчика (М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020.

„Всичко това сезиращият съд следва да установи в рамките на производството пред него, преди да сезира конституционната юрисдикция, тъй като той е както съд по главното производство и, следователно, той трябва да определи приложимото национално правно правило, така и съд по правото на ЕС на ниво държава членка. За съдилищата от националната съдебна система в РБ това задължение се основава на принципите на лоялно сътрудничество и на ефективност на съюзното право, които задължават държавите членки да предприемат всички необходими мерки, общи и специални, за да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи за тях от правото на ЕС. Конституционният съд не може да замести сезиращия субект по чл. 150, ал. 2 от Конституцията в изпълнението на това негово задължение – той не е компетентен пръв да тълкува приложимия национален закон, както и правото на Съюза, на което той се основава. Едно от съществените изисквания към ВКС/ВАС (състав) е, и такава е практиката на Конституционния съд, **той да определи, и посочи в искането, приложимия в производството пред него закон (в този смисъл Определение на Конституционния съд по к.д. № 9 от 2018 г.). В разглежданата хипотеза 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.“²¹⁶**

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

По-горе бе посочено искането от РС-Козлодуй²¹⁷ от март 2024 г. 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/²¹⁸. 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

²¹⁶ Разпореждане от юни 2021 г. на съдия-докладчика (М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020.

²¹⁷ К.д. № 12/2024.

²¹⁸ Стр. 5 от искането.

винаги, когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС и **особено когато представлява акт по транспониране на съюзна директива** /.../²¹⁹.

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 направило неприложима по същото дело. Дори във формално обособеното изложение „по допустимостта на искането“²²⁰ изискванията на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС изобщо не споменават.

11.3. Затова с разпореждане от 29 март 2024 г. 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 Европейския съюз²²¹. В отговор, на 11 април 2024 г. 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**. Считам, че в случая се касае за вътрешноправната уредба на въпроса /.../ и **не са засегнати или приложими други норми от европейски порядък**.“²²² 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 Европейския съюз“?!?

²¹⁹ Решение № 5 от 14.6.2022 г. по к.д. № 13/2021.

²²⁰ С. 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“ (с. 1) и „факти относно оспорените разпоредби“ (с. 4).

²²¹ Заслужава си да се цитира: „При осъществяване на проверка по редовността на искането установих, че то не отговаря на изискването на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС за аргументирана преценка на приложимото право относно последиците от действието на правото на Европейския съюз. Със свое Определение № 2 от 13 март 2024 г. по к.д. № 8/2024 г. Конституционният съд потвърждава своята практика във връзка с прилагането на разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС в контекста на правомощието на всеки съд да сезира Конституционния съд по чл. 150, ал. 2 от Конституцията (Определение от 14.09.2021 г. по к.д. № 13/2021 г.; Определение от 05.10.2021 г. по к.д. № 15/2021 г.; Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к.д. № 15/2021 г.). Във връзка с образуването в Конституционния съд дело обръщам внимание, че е **необходимо сезиращият съд по всяко дело служебно да провери** дали предметът на делото и приложимите вътрешни правни норми имат **връзка с правото на Европейския съюз** (дали приложимата вътрешна правна норма представлява мярка по прилагането му или по друг начин е свързана с него) и ако в дадения случай установи връзка – **да съобрази и прецени последиците** от неговото действие.“

²²² От къде пък идва този израз „норми от европейски порядък“ трудно намирам обяснение...

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.

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 анализираните (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 анализираните 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**.

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**²²³ – независимо дали страна по делото е релевирала някой от тези елементи или не.

Затова съд може да сезира КС едва след като ги извърши в цялост (изясни в пълнота съюзните аспекти на приложимото право)²²⁴. 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 или на приложима или относима СПН (в този случай може

²²³ Нека подчертая: същите преценки – и в същата последователност! – дължи и **всеки друг правен субект** – публичен и дори частен! – преди всякакво сезиране на съд...

²²⁴ „Само ако след осъществяването в пълнота на този анализ за съда остане или възникне основателно съмнение за противоречие с Конституцията на приложима вътрешна правна норма или на относима съюзна правна норма, той следва да потърси произнасяне на Конституционния съд със съответните доводи.“ – Решение № 5 от 14.6.2022 г. по к.д. № 13/2021 (докл. А. Семов).

само чрез ВКС/ВАС да поиска тълкуване на тълкуване на релевантна разпоредба от Конституцията).

Тези преценки обаче имат значение и за сезирането на КС и за неговата преценка на **собствената му компетентност**²²⁵. Затова КС изисква те да бъдат изложени ясно и цялостно в искането до него.

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 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-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.“²²⁶

Разбира се, преценката на сезиращия съд, може да бъде неточна. И, разбира се, КС, след като бъде сезиран, прави своя преценка. Най-малкото защото сам в качеството си на национална юрисдикция дължи съответстващо на правото на ЕС тълкуване на нормите от вътрешното право (освен ако не установи нарушаване на НКИ или че релевантният съюзен акт/норма е *ultra vires*, при което и в двата случая се дължи сезиране на СЕС). Да бъде 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 покани (с определение на Съда или с разпореждане на съдията-докладчик) съдебния състав да осъществи в пълнота тази преценка и надлежно да я изложи в нов акт (напр. допълнителни съображения).

²²⁵ 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, респ. *никакво сезиране на КС не е нито необходимо, нито допустимо*.

²²⁶ Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к.д. 15/2021 (докл. М. Карагъзова-Финкова).

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 следва извод за дължимо от сезиращия 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 сезиращия 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 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията („приложим закон“).

Преценката на сезирация съд не обвързва КС. Но дори да е невярна, направената (и изложена в искането) преценка **ангажира сезирация съд** – както го ангажира ако изобщо не сезира КС...

ЛИТЕРАТУРА

Цитирани актове на Конституционния съд (по видове в хронологичен ред)

Определения

Определение № 1 от 1.7.1997 г. по к.д. № 5/1997;
Определение от 25.6.2002 г. по к.д. № 12/2002;
Определение № 2 от 23.3.2010 г. по к.д. № 17/2009;
Определение от 29.3.2014 г. по к.д. № 4/2014;
Определение от 29.4.2014 г. к.д. № 4/2014 (докл. съдия Кр. Стойчев);
Определение от 29.4.2015 г. по к.д. № 2/2015;
Определение № 2 от 2015 г. по к.д. № 2/2015 (докл. съдия Б. Пунев);
Определение № 5 от 2016 г. по к.д. № 4/2016 (докл. съдия Б. Велчев);
Определение от 28.6.2016 г. по к.д. № 7/2016;
Определение от 24.1.2018 г. по к.д. № 15/2018 (докл. съдия А. Семов);
Определение от 3.7.2018 г. по к.д. № 9/2018 (докл. съдия Т. Райковска);
Определение от 17.9.2019 г. по к.д. № 9/2019 (докл. съдия П. Панова);
Определение от 14.9.2021 г. по к.д. № 13/2021 (докл. съдия А. Семов);
Определение от 5.10.2021 г. по к.д. № 15/2021 (докл. М. Карагьозова-Финкова);
Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к.д. № 15/2021 (докл. М. Карагьозова-Финкова);
Определение № 5 от 26.7.2022 г. по к.д. № 12/2022 (докл. съдия Я. Стоилов);
Определение № 6 от 16.9.2022 г. по к.д. № 13/2022 (докл. съдия С. Янкулова);
Определение от 22.6.2023 г. по к.д. № 21/2022 (докл. съдия Красимир Влахов);
Определение № 9 от 10.10.2023 г. по к.д. № 14/2023 (докл. съдия М. Карагьозова-Финкова);
Определение № 1 от 18.1.2024 по к.д. № 19/2023 (докл. съдия А. Семов);
Определение № 2 от 13.3.2024 г. по к.д. № 8/2024 (докл. съдия Д. Атанасова);
Определение № 3 по к.д. № 6/2024 (докл. съдия Т. Райковска);
Определение № 5 от 30.5.2024 г. по к.д. № 12/2024 (докл. съдия Я. Стоилов).

Особени мнения

Особено мнение на съдиите Надежда Джелопова, Павлина Панова и Атанас Семов по к.д. № 1/2020

Разпореждания

Разпореждане на съдия-докладчика (Т. Райковска) по к.д. № 9/2018;
Разпореждане на съдия-докладчика (М. Карагьозова-Финкова) по к.д. № 14/2020.

Решения

Решение № 10 от 1994 г. по к.д. № 4/1994

Решение № 7 от 19.4.2018 г. по к.д. 7/2017, *ВИТС/СЕТА* (докл. съдия Мариана Карагьозова-Финкова);
Решение № 8 от 15.11.2019 г. по к.д. № 4/2019 (докл. М. Карагьозова-Финкова);
Решение от 30. 6. 2020 г. по к.д. № 14/2019 (докл. съдия А. Анастасов);
Решение № 5 от 17.11.2020 г. по к.д. № 4/2020 (докл. съдия Т. Райковска);
Решение № 14 от 12.10.2021 г. по к.д. № 14/2020 (докл. съдия М. Карагьозова-Финкова);
Решение № 5 от 14.6.2022 г. по к.д. № 13/2021 (докл. А. Семов);
Решение № 3 от 2024 г. по к.д. № 13/2023 (докл. съдия С. Янкулова);
Решение № 7 от 2024 г. по к.д. № 14/2023 (докл. съдия М. Карагьозова-Финкова)

Становища

Становище на съдия А. Семов по к.д. № 5/2019;
Становище на съдия А. Семов по к.д. № 8/2024

Цитирани актове на Съда на Европейския съюз

CJCE, 3.6.1964, *Costa/ENEL*, 6/64;
CJCE, 17.12.1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70;
CJCE, 9.3.1978, *Simmenthal*, 106/77;
CJCE, 22.10.1987, *Foto-Frost*, 314/85;
CJCE, 14.12.1991, *Avis 1/91*, т. 21;
CJCE, 7.9.2006, *Marrosu*, C-53/04, *Concl. M. Poiares Maduro*;
CJUE, 26.2.2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10;
CJUE, 26.2.2013, *Melloni*, C-399/11;
CJUE, 18.12.2014, *Avis 2/13*;
CJUE, 22.1.2019, *Cresco Investigation*, C-193/17;
CJCE, 9.3.1978, *Simmenthal*, 106/77;
CJCE, 6.5.1980, *Commission c/ Belgique*, 102/79;
CJCE, 10.4.1984, *Von Colson*, 14/83;
CJCE, 22.10.1987, *Foto-Frost*, 314/85;
CJCE, 27.6.1991, *Mecanarte-Metalurgica da Lagoa*, C-348/89;
CJCE, 15.4.1997, *Bakers of Nailsea*, C-27/95;
CJUE, 5.10.2004, *Pfeiffer*, C-397-403/01;
CJCE, 18.7.2007, *Lucchini*, C-119/05;
CJCE, 19.11.2009, *Filipiak*, C-314/08;
CJUE, 22.6.2010, *Melki et Abdeli*, C-188/10 и C-189/10;
CJUE, 21.12.2011, *N. S.*, C-411/10 и 493/10;
CJUE, 24.1.2012, *Maribel Dominguez*, C-282/10;
CJUE, 24.5.2012, *Amia*, C-97/11;
CJUE, 26.2.2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10;
CJUE, 10.10.2013, *Spedition Welter*, C-306/12;
CJUE, 19.6.2014, *Specht e.a.*, C-501/12 – C-506/12, C-540/12 и C-541/12;
CJCE, 11.9.2014, *A c/ B et a.*, C-112/13;
CJUE, 18.9.2014, *Vueling Airlines*, C-487/12;
CJUE, 6.10.2015, *Schrems*, C-362/14;

CJUE, 4.2.2016, *Ince*, C-336/14;
CJEU, 14.12.2021, *V.M.A. contre Stoliczna obshtina, rayon « Pancharevo »*, C-490/20);
CJUE, 20.12.2022, *Koalitsia „Demokratichna Bulgaria – Obedinenie“ (Комисия за защита на личните данни, Централна избирателна комисия срещу Коалиция „Демократична България – Обединение“)*, C-306/2.

Цитирани авторски съчинения:

- Влахов**, Красимир. Непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията и практиката на съдилищата. – „Научни и практически публикации“. Lex.bg [Онлайн]. 11.4.2019.
- Друмева**, Емилия. Конституционното правосъдие в системата на разделените власти. – В: *Конституционният съд в демократичната държава*. София: Конституционен съд, 2006.
- Костов**, Станислав. За отговорността на държавата за вреди, причинени от съдебни решения. – *Търговско право*, 2006, № 2, 67–91.
- Костов**, Станислав. Извъндоговорната отговорност на ЕС и на държавите членки. София: Сиби, 2017.
- Орсов**, Златимир. Защо на практика Конституцията няма непосредствено действие и не е основен закон. – „Научни и практически публикации“. Lex.bg [Онлайн]. 20.1.2020.
- Пенев**, Пенчо. Участие на съдилищата в конституционното правосъдие на Република България. – *Научни трудове на Русенския университет*. Серия 7. Т. 51, 2012.
- Пенчев**, Константин. Съдиите трябва да си спомнят, че могат да прилагат пряко Конституцията. – „Научни и практически публикации“, Lex.bg [Онлайн]. 16.4.2018.
- Радев**, Димитър. Конституционно правораздаване и конституционособразност. – *Съвременно право*, 1994, № 1.
- Семов**, Атанас. Принципи на прилагане на Правото на ЕС. София: Институт по публична администрация е европейска интеграция, Институт по европейско право, 2007.
- Семов**, Атанас. Нежната диктатура на СЕО. Националните съдилища – безценният „необходим грешник“. – В: Сборник „Взаимоотношенията между националния съд и Съда на ЕС“ (двуезичен). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2010.
- Семов**, Атанас. Съвременно международно правораздаване. Т. 2. Съдът на Европейския съюз. София: Институт по международно право, Институт по европейско право, 2011.
- Семов**, Атанас. Преюдициалното запитване. Производството за преюдициални запитвания като гарант за добро правосъдие и за реализация на основното право на гражданите на достъп до съд. Изводи за ролята на националните юрисдикции в актуалната практика на СЕС. Първа част. – *Общество и право*, 2016, № 3, с. 3–22; Втора част, 2016, № 4, с. 3–19.
- Семов**, Атанас. Правна система на ЕС. София: Институт по Европейско право, 2017.
- Семов**, Атанас. Конституционният съд постанови безупречно спрямо Правото на ЕС решение в стил *Europarechtstreundlichkeit*. Дали споразумението с Канада ще влезе в сила, зависи от Съда на ЕС. – *Общество и право*, 2018, № 5, 83–95.

- Семов, Атанас.** КС най-сетне постанови безупречно спрямо Правото на ЕС решение и поради това е историческо. – *Правен свят*, [Онлайн], 24.4.2018.
- Семов, Атанас.** Неадекватната уредба на преюдициалното запитване в българските ГПК и НПК. – „Научни и практически публикации“, Lex.bg [Онлайн], 8.7.2019.
- Семов, Атанас.** Когато спазваме, прилагаме ли? – В: *Liber Amicorum. В чест на доц. д-р Юлия Захариева*. Станислав **Костов**, Иван **Стойнев**, Христо **Христов** (съст.). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2020, 221–253.
- Семов, Атанас.** Задължението за съответстващо тълкуване – най-широкообхватната последица от действието на Правото на ЕС. Първа част. – „Научни и практически публикации“. Lex.bg [Онлайн], 8.1.2021; Втора част – 25.1.2021; Трета част. Методи за съобразено с ПЕС тълкуване на вътрешните норми. – Lex.bg [Онлайн], 15.2.2021.
- Семов, Атанас.** Защита на националната конституционна идентичност в Европейския съюз. София: БАН „Проф. Марин Дринов“, 2021.
- Семов, Атанас.** Определяне на приложимостта на ПЕС – първа по важност задача на всеки, който прилага право. – „Научни и практически публикации“, Lex.bg [Онлайн], 23.8.2021.
- Семов, Атанас.** Права на гражданите на Европейския съюз. Т. 5. Прилагане на Хартата на основните права на ЕС. Практически измерения или как се прилага ХО-ПЕС?. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2021.
- Семов, Атанас.** Действие, изпълнение, прилагане и спазване на Правото на ЕС. Приложно поле на Правото на ЕС – разбиране за реална връзка (релевантност). – „Научни и практически публикации“. Lex.bg [Онлайн], 10.1.2022 г.
- Семов, Атанас.** Задължението за съответстващо на Правото на ЕС тълкуване на вътрешните правни норми. Най-широкообхватната последица от действието на Правото на ЕС. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2022.
- Семов, Атанас.** Почти пълно премахване на рамките на приложното поле на правото на ЕС? Нови въпроси за суверенитета по повод решението „Панчарево“ на СЕС. – „Научни и практически публикации“, Lex.bg [Онлайн], 18.7.2022;
- Семов, Атанас.** Приложно поле на Правото на ЕС. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2023.
- Семов, Атанас.** Разбиране за „изцяло вътрешна ситуация“. – „Научни и практически публикации“, Lex.bg [Онлайн], 2.5.2023.
- Ташев, Росен.** Относно принципа за непосредствено действие на разпоредбите на Българската конституция от 1991 г. Съдебно право [Онлайн].
- Breuer, Marten.** No Donum Danaorum! A reply to Daniel Thym's „A Trojan Horse?“. VerfBlog [Online], 16.9.2013.
- Rideau, Joël.** Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, L.G.D.J., 2006, 6e édition.
- Rosas, Allan, L. Armati.** EU Constitutional Law: An Introduction. 2nd rev ed. Oxford: Hart Publishing, 2012.
- Rosas, Allan.** When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?. Mykolas Romeris University, 2012. – JURISPRUDENCE, 2012, Vol. 19, Issue 4, p. 1269–1288, spec. 1281, available from http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/jurisprudencija.