

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Дата: 29.01.2025

Град: София

Софийски градски съд

16 състав

В закрито заседание в следния състав:

Председател: Иво Хинов

Съдебни заседатели: 1. Димитър Петков

2. Марио Пеловски

като разглежда докладваното от председателя на състава наказателно дело от общ характер № 195 по описа за 2024 година, установи следното:

Производството е по реда на чл. 485 и сл. НПК, чл. 267 ал. 2 ДФЕС.

1. Запитващата юрисдикция приема, че национална законова разпоредба, приложима по главното дело, противоречи едновременно на националната Конституция и на правото на Съюза. При това положение е възможно да отправи искане към Конституционния съд да установи противоречието с Конституцията. Ако Конституционният съд приеме съществуването на такова противоречие, съобразно националното право тази законова разпоредба няма да се приложи по главното дело – и няма да има необходимост от сезиране на Съда на ЕС.

2. При все това Конституционният съд е установил своя практика, съобразно която отказва да разглежда искания за установяване на противоконституционност на законова разпоредба, ако тя попада в приложното поле на правото на Съюза и сезираният го съд не е отчел въздействието на правото на Съюза върху нея. А съобразно особеностите на главното дело, отчитане на въздействието на правото на Съюза ще доведе до необходимост от отправяне на преюдициално запитване. Ако Съдът на ЕС приеме, че националната законова разпоредба противоречи на правото на Съюза, то тя няма да се приложи по главното дело – и няма да има необходимост от сезиране на Конституционния съд.

3. Поради това за запитващата юрисдикция възниква въпросът: какви задължения поставя и какви възможности предоставя правото на Съюза на една национална юрисдикция, която формулира своето преюдициално запитване, в аспекта на посочване на приложимото национално право? А именно – тя задължена ли е или има възможност да извърши проверка дали оспорената национална законова разпоредба (т.е. тази, за която твърди, че не е съответна на правото на Съюза) е действително приложимо право по главното дело, вкл. и че отговаря на изискването за конституционносъобразност? Този въпрос се задава при положение, че националната Конституция е върховен закон, като другите закони не могат да ѝ противоречат и също така има непосредствено действие (чл. 5 ал. 1 и ал. 2).

Право на Съюза:

4. Договор за функциониране на Европейския съюз, С 326/49, 26.10.2012 г., посочен като „ДФЕС“:

Чл. 267:

„Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно: а) тълкуването на настоящия договор; б) валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза.

Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция в държава-членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе.

Когато такъв въпрос е повдигнат по всячко дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз.

Ако такъв въпрос бъде повдигнат по всячко дело пред национален съдебен орган във връзка със задържано лице, Съдът на Европейския съюз се произнася в най-кратък срок“

5. Протокол (№ 3) относно Статута на Съда на Европейския съюз, ОВ С 202, 7.6.2016

Член 63:

„Процедурните правилници на Съда и на Общия съд съдържат всички необходими разпоредби за прилагането или ако това се налага, допълването на настоящия статут“.

6. Процедурен правилник на Съда, ОВ L 265/1, 29.09.2012 г.

Член 94:

„Съдържание на преюдициалното запитване

Освен отправените до Съда преюдициални въпроси преюдициалното запитване:

...

б) възпроизвежда съдържанието на приложимите в случая национални разпоредби и ако е необходимо — релевантната национална съдебна практика“

....;

7. Препоръки към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания, 2019/С 380/01:

„3. Компетентността на Съда да се произнася преюдициално по тълкуването или валидността на правото на Съюза се упражнява единствено по инициатива на националните юрисдикции, независимо дали страните по главното производство са изразили желание за сезиране на Съда. Доколкото националната юрисдикция поема отговорността за последващото съдебно решаване на спора, с който е сезирана, само тя може да прецени, предвид особеностите на всяко дело, както необходимостта от преюдициално запитване за постановяването на нейното решение, така и относимостта на въпросите, които поставя на Съда“.

„12. Национална юрисдикция може да отправи преюдициално запитване до Съда, когато установи, че за да постанови решение, е необходимо да се даде заключение относно тълкуването или валидността на правото на Съюза. В действителност тя е юрисдикцията, която най-добре би могла да прецени на какъв стадий на националното производство следва да се отправи такова запитване

13. Доколкото обаче това запитване ще послужи като основа на производството, което ще се проведе пред Съда, и той трябва да може да разполага с всички данни, които да му дадат възможност както да провери дали е компетентен да отговори на поставените въпроси, така и, ако това е така, да даде полезен отговор на тези въпроси, решението за отправяне на преюдициално запитване е необходимо да се вземе на стадий на производството, в който запитващата юрисдикция е в състояние да определи достатъчно точно правната и фактическата обстановка по делото, разглеждано в главното производство, както и правните въпроси, които то поставя. Освен това в интерес на доброто правораздаване може да се окаже препоръчително запитването да бъде отправено след провеждането на устни състезания“.

8. Рамково решение 2004/757/ПВР на Съвета от 25 октомври 2004 година за установяване на минималните разпоредби относно съставните елементи на наказуемите деяния и прилаганите наказания в областта на трафика на наркотици, ОВ L 335/8, 11.11.2004:

„Член 4

Наказания

1. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че деянията по членове 2 и 3 се наказват с ефективни, съразмерни и възпиращи наказания.

....

2. Всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че за престъпленията, посочени в член 2, параграф 1, букви а), б) и в), се налага наказание лишаване от свобода най-малко от пет до десет години за всеки от следните случаи:

а) престъплението се отнася за големи количества наркотици;“

Национално право

9. Конституция на Република България, обн. ДВ бр. 56/91, последна редакция ДВ бр. 66/24:

„Чл. 4. (1) Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната

...

(3) Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз“.

„Чл. 5. (1) Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат.

(2) Разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие“.

„Чл. 149. (1) Конституционният съд:

...

2. произнася се по искане за установяване на противоконституционност на законите ...“;

„Чл. 150. (1) ...

(2) Всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон,

приложим по конкретното дело, и Конституцията. Производството по делото продължава, като съдът, чието решение е окончателно, постановява съдебния акт след приключване на производството пред Конституционния съд“.

„Чл. 151. (1) ...

(2) Решенията на Конституционния съд се обнародват в "Държавен вестник" в 15-дневен срок от приемането им. Решението влиза в сила три дни след обнародването му. Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила“.

10. Правилник за организацията на дейността на Конституционния съд, ДВ, бр. 106 от 20.12.1991 г., последна редакция, ДВ бр. 39 от 2022 г.

„Чл. 18. (1) Искането до Конституционния съд се прави в писмена форма и се мотивира.

...

(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.

...

(5) Когато Конституционният съд е сезиран при условията на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, към искането се прилагат заверени преписи от материалите по делото, относими към предмета на искането“.

ЗАБЕЛЕЖКА на запитващата юрисдикция. Нормата на чл. 18 ал. 3 се отнася и до исканията, отправени от обикновения съд. Възможността обикновен съд да сезира Конституционния съд е въведена през 2024 г. и все още Конституционният съд не е актуализирал Правилника си. При все това в своята практика, цитирана по-долу, поставя изискването по чл. 18 ал. 3 от Правилника и към искания, отправени от обикновен съд.

11. Практика на Конституционния съд във връзка с допустимостта на искането към него по чл. 150 ал. 2 от Конституцията – в аспекта отчитане на правото на Съюза.

Конституционният съд е установил като изискване към съда, който го сезира с искане за установяване на несъвместимост с Конституцията на закон, да определи правилно приложимото право. А това приложимо право не е само законът, чиято противоконституционност се претендира, а и правото на Съюза, ако то регулира същите факти като този закон. Поради което Конституционният съд изисква от сезирания го съд първо да приложи правото на Съюза към фактите по главното дело и след това да го сезира. Това означава сезираният го съд да идентифицира приложимия законодателен акт (напр. Директива или Рамково решение), съответната относимата разпоредба от него, както и да установи съдържанието на тази разпоредба. След това да съпостави съдържанието на националната законова разпоредба и на разпоредбата от правото на Съюза, като при необходимост да извърши съответстващо тълкуване. По този начин националната разпоредба се тълкува и разбира по начин, който е съответен на правото на Съюза. Ако сезираният го съд е затруднен при този анализ, то той следва да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС.

При липсата на този вид прилагане на правото на Съюза (било пряко, било след отправяне на преюдициално запитване), Конституционният съд приема, че искането към него за обявяване на конституционна несъвместимост на закон не отговаря на поставените от него изисквания и го отклонява, без да го разгледа по същество.

Това изискване е ново, установено през 2021 г., като е насочено само към съд, който сезира Конституционния съд по реда на чл. 150 ал. 2 от Конституцията. Останалите субекти, които могат да сезират съда със същото искане – обявяване на закон за противоконституционен – са освободени от това изискване.

Примери от практиката на Конституционния съд:

12. Решение № 14 от 12. 10 2021 г. по к. д. № 14/2020

„Отговорност на компетентния национален съд е, когато в производството пред него прилага закон, транспониращ директива на ЕС, да изясни дали относимите съюзни правни норми налагат определено съдържание на приложимата национална правна уредба (включително по своя преценка да отправи преюдициално запитване до СЕС ако има съмнения за смисъла на съюзната правна уредба или за нейната валидност), какво е съответстващото на правото на ЕС тълкуване на тези национални норми, както и дали тези норми не са несъвместими с правото на ЕС, при което следва да бъдат оставени неприложени, за да реши въпроса за приложимото от него право. ... Така изяснените последици от действието на правото на ЕС, което сезиращият съд дължи като съд и по правото на ЕС, същият следва да има предвид при аргументирането на позицията си за несъответствие на приложимия в производството пред него закон с Конституцията, включително и, ако намира основания за това - да повдигне въпроса за нарушена национална конституционна идентичност пред Конституционния съд.

...

В контекста на всичко изложено до тук Конституционният съд като отбелязва, че в отправеното от ВАС (тричленен състав) искане, ведно с неговото уточняване с Определение от 21.07.2021, не се твърди несъответствие на Директива 92/43/ЕИО с акт на ЕС от по - висок юридически ранг, нито се привеждат доводи в посока на засягане на националната конституционна идентичност или превिшаване на предоставената от държавите членки компетентност на ЕС в областта на околната среда, намира, че искането на ВАС (тричленен състав) за установяване на противоконституционност на чл.12, ал.7 ЗБР, който закон се явява националният правен инструмент за транспониране на природните директиви на ЕС, в частност - на Директива 92/43/ЕИО, е неоснователно по следните съображения...”

13. Определение от 14. 9. 2021 г. по к. д. № 13/2021

„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, 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 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.

...

Поради това Съдът смята за необходимо в допълнителни съображения вносителят на искането да изясни релевантните последици от действието на правото на ЕС в материята, предмет на делото пред него.“

14. Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. л. № 13/2021

„С определение от 14 септември 2021 г. за допускане на искането за разглеждане по същество Конституционният съд е указал на вносителя – тричленен състав на ВАС – да направи допълнителни уточнения със съответните доводи относно приложимото право в съдебното производство пред него. 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.

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 (каквото е Законът за водите) 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. 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 24.02.2022 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 вътрешни правни норми в изпълнение на принципа на ефективност на правото на ЕС (чл. 19, § 1, ал. 2 от Договора за ЕС, ДЕС).

Всеки съд от националната съдебна система по всяко дело следва служебно да провери дали предметът на делото или приложимите вътрешни правни норми имат връзка с правото на ЕС (дали приложимата вътрешна правна норма представлява мярка по прилагането му, или по друг начин е свързана с него) и ако установи връзка – да съобрази в пълнота последиците от неговото действие. Това означава последователно да бъде установено дали в правото на ЕС има самоизпълними норми (годни за прилагане като източник на субективни права), ако не – кои са относимите съюзни правни норми (вкл. принципи); дали те налагат определено съдържание на приложимата вътрешноправна уредба; дали допускат изключение (дерогация); дали оставят на държавата свобода на преценка (дискреция) при приемането на вътрешни правни мерки (особено при транспониране на директива), дали са спазени границите на допустимата дерогация и/или дискреция; какво е съответстващото на правото на ЕС тълкуване на приложимите вътрешноправни норми, вкл. и дали то не преодолява евентуално съмнение

за противоречие на тези норми с Конституцията; както и дали те не са несъвместими с правото на ЕС. Ако съответстващо на правото на ЕС тълкуване на приложимата вътрешна правна норма се окаже невъзможно, тъй като би противоречало пряко на смисъла на нормата (тълкуване *contra legem*), е налице противоречие, при което вътрешната правна норма трябва да бъде оставена неприложена, без да се иска или изчаква отмяната на тази разпоредба по законодателен или друг конституционно предвиден ред (Съд на ЕС, *дело A c/ 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. 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.

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.

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“.

15. Определение от 5. 10. 2021 г. по к. д. № 15/2021

„Предмет на оспорване пред Конституционния съд са законови разпоредби, които уреждат извършването на полицейска регистрация на лица, които са привлечени като обвиняеми за извършено умишлено престъпление от общ характер Съгласно разпоредбата на чл. 68, ал. 5 ЗМВР

...

Служебно известно е на Конституционния съд, че с Определение от 31.03.2021 г., постановено по частно наказателно дело № 752/2021 г., Специализираният наказателен съд (СНС), 14 - ти състав, е спрял производството и е отправил преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (в ОВ на ЕС, С 252, 28.6.2021, е публикувано съобщение за преюдициално запитване, отправено от Специализиран наказателен съд (България) на 31 март 2021г. и са възпроизведени поставените с него въпроси - предмет на дело С-205/21 (2021/С 252/16).

От материалите, приложени от вносителя към искането по к. д. № 15/2021 г., е видно, че ВАС (тричленен състав) не е отчел отправеното от СНС преюдициално запитване на 31.03.2021 г., което е вписано в регистъра на СЕС на 06.04.2021 г. (ОВ на ЕС, С 252, 28.6.2021, дело С - 205/21).

...

Видно от формулировката на въпросите, в отправеното от СНС до СЕС преюдициално запитване (и особено въпроси трети и четвърти), поставените правни проблеми са свързани със законодателната уредба на принудителна „полицейска регистрация“, в смисъл на принудително събиране на лични данни (фотографиране, дактилоскопиране и взимане на образци за ДНК профил), въз основа на съдебно разпореждане, в случаи на отказ на обвиняем, привлечен за умишлено престъпление от

общ характер, да сътрудничи доброволно при снемане на тези данни. Става дума за правна фигура, която е от съществено значение за производството пред ВАС (тричленен състав), от значение е за настоящото конституционно производство и попада в приложното поле на правото на Европейския съюз (ПЕС) - Директива (ЕС) 2016/680 от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ на ЕС 2016, L 119), е част от пакета от реформи за защитата на данните на Европейския съюз заедно с Общия регламент относно защитата на данните (Регламент (ЕС) 2016/679) (ОВ на ЕС 2016, L 119).

Също така, материалите по дело № 1/2021 г. по описа на ВАС, приложени по к. д. № 15/2021 г. показват, че не е изразена позиция на сезиращия съд дали съдържащите се, в обсъжданото преюдициално запитване на СНС до СЕС, въпроси са от значение за произнасянето на ВАС (тричленен състав) по посоченото административно дело № 1/2021 г., както това е направено от същия състав на ВАС във връзка с преюдициално запитване на Административен съд - Благоевград. Не са обсъдени и относимите актове от ПЕС, каквито в конкретния случай са Хартата на основните права на Европейския съюз и посочената по-горе Директива (ЕС) 2016/680.

Конституционният съд намира за необходимо да отбележи, че еднаквото тълкуване и прилагане на правото на ЕС, без което не само би било поставено в риск постигането на целите на Съюза, но биха били застрашени неговите устои като общност правова, се осигурява чрез производството за преюдициално запитване по реда на чл.267 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Националните съдилища прилагат правото на Съюза и преюдициалните заключения са неотделима част от него. Преюдициалното заключение за тълкуване, като изяснява смисъла на дадена съюзна правна разпоредба, формира нормативно единство с нея. То има ефект *erga omnes*, обусловен от естеството на тълкуването и целта да бъде еднакво прилагано правото на ЕС.

Преюдициалните заключения на СЕС за тълкуване обвързват не само националната юрисдикция, която е отправила запитването, а и всички други национални юрисдикции, включително ВКС и ВАС, като съдилища и по правото на ЕС в България, и само СЕС е компетентен да промени своята практика. Докато той не направи това националните съдилища са задължени да следват даденото заключение от СЕС и несъобразяването със задължителната сила на същото може да доведе до производство за отговорност на съответната държава членка по реда на чл.258 -260 ДФЕС.

В искането на сезиращия съд по к. д. № 15/2021 г. не е релевирана връзката на разглежданото от него дело с правото на Европейския съюз. Поради това Конституционният съд намира за необходимо в допълнителни съображения вносителят на искането - ВАС (тричленен състав) - да изясни относимите последици от действието на правото на ЕС в материята, предмет на административното дело пред него, каквото той *ipso iure* е задължен да направи (в този смисъл Определение на Конституционния съд от 14.09.2021 г., по к. д. № 13/2021 г.)“

16. Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к. д. № 15/2021 г

„С Определение от 5.10.2021 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на ВАС. Едновременно в мотивите на същото

определение се посочва, че на Конституционния съд е служебно известно, че с Определение от 31.03.2021 г. (преди да бъде сезиран Конституционният съд), постановено по частно наказателно дело № 752/2021 г., Специализираният наказателен съд (СНС), 14-и състав, е спрял производството и е отправил до Съда на Европейския съюз (СЕС) преюдициално запитване (в ОВ на ЕС, С 252, 28.6.2021, е публикувано съобщение за преюдициално запитване, отправено от Специализирания наказателен съд (България) на 31 март 2021 г., и са отразени цялостно поставените с него въпроси – предмет на дело С-205/21 (2021/С 252/16). Видно от формулировката на въпросите, в отправеното от СНС до СЕС преюдициално запитване, и особено въпроси трети и четвърти, изрично възпроизведени наред с другите въпроси в определението от 5.10.2021 г., поставените правни проблеми са свързани със законодателната уредба на принудителна „полицейска регистрация“ в смисъл на принудително събиране на лични данни (фотографиране, дактилоскопиране и взимане на образци за ДНК профил) въз основа на съдебно разпореждане, в случаи на отказ на обвиняем, привлечен за умишлено престъпление от общ характер, да сътрудничи доброволно при снемане на тези данни. Преюдициалното запитване има за предмет изясняване на правна фигура, която е от съществено значение за произнасянето на ВАС (тричленен състав) по административно дело № 1/2021 г., от значение и за настоящото конституционно производство, и която попада в приложното поле на правото на Европейския съюз (ПЕС) – Директива (ЕС) 2016/680 от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ на ЕС 2016, L 119), част от пакета от реформи за защитата на данните на Европейския съюз заедно с Общия регламент относно защитата на данните (Регламент (ЕС) 2016/679) (ОВ на ЕС 2016, L 119).

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 (ДФЕС) и поставя акцент върху *erga omnes* ефекта на преюдициалните заключения. Като се основава на това, че 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, Конституционният съд отбелязва, че от искането и материалите, приложени от вносителя по к. д. № 15/2021 г., е видно, че ВАС (тричленен състав) не е отчел отправеното от СНС преюдициално запитване на 31.03.2021 г., което е вписано в регистъра на СЕС на 6.04.2021 г. В контекста на изложеното, поради това, че в искането на сезиращия съд – тричленен състав на ВАС – 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 този смисъл е и Определението на Конституционния съд от 14.09.2021 г. по к. д. № 13/2021 г.). 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 по к.д. № 15/2021 г. с дата 3.12.2021 г., което не

съдържа допълнителни съображения, факти и обстоятелства в съответствие с дадените указания в цитирания акт на Конституционния съд.

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 ДФЕС, 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, Конституционният съд намира за подходящо в настоящото конституционно производство да подчертае следното:

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 (ДВ, бр. 91 от 2021 г.) само обективира на плоскостта на конституционното производство това вече съществуващо задължение на сезиращия съд на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а не го поражда. 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 сезиращият субект по смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съдебен състав на ВКС/ВАС – да реши да сезира националната конституционна юрисдикция.

Искането до конституционната юрисдикция в тези случаи следва да съдържа преценката на сезиращия 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. Едва след като определи приложимото право, сезиращият 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 пръв 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.

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. 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 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.

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, разбирана 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. 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 Конституционен 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.

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 тричленен състав на ВАС, 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 пречатства евентуално ново сезиране на Конституционния съд със същия предмет.“

Конституционният съд потвърждава своята практика и във връзка с прилагането на разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС в контекста на новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията (определение от 14.09.2021 г. по к.д. №13/2021 г.; определение от 05.10.2021 г. по к.д. №15/2021 г.). В Решение №5 от 14.06.2022 г. по к.д. №13/2021 г. Конституционният съд обобщава, че „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 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. Тази преценка от сезиращ по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията субект [...] попада също така в обхвата на отсъждане от Конституционния съд, доколкото пряко се отнася към решаването на преюдициалния въпрос за неговата юрисдикция“ (в този смисъл и Определение №2 от 24.02.2022 г. по к.д. №15/2021 г.). Съдът отбелязва, че „всеки съд от националната съдебна система по всяко дело следва служебно да провери дали предметът на делото или приложимите вътрешни правни норми имат връзка с правото на ЕС (дали приложимата вътрешна правна норма представлява мярка по прилагането му или по друг начин е свързана с него) и ако установи връзка – да съобрази в пълнота последиците от неговото действие“.

Конституционният съд подчертава, че „съответстващото на правото на ЕС тълкуване на вътрешната правна норма в неговия обхват е определящо за прилагането на тази норма. То може да позволи преодоляване на противоречие между вътрешната норма и правото на ЕС, от една страна, както и между вътрешната норма и националната конституция, от друга страна. Така обосноваият подход е още по-наложителен в случаите [...] когато оспорената пред Конституционния съд норма – или целият акт – транспонира съюзна директива“. „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.“

....

В заключение Конституционният съд отбелязва, че отсъствието на ясни изводи за приложимото право, в частност относно правото на Европейския съюз, и привеждането на доводи за липсваща правна уредба в подкрепа на твърдяната противоконституционност на оспорените законодателни разпоредби, предвид изложените по-горе съображения, обосновават недопустимост на искането“.

18. Разпореждане от 29.03.2024 г. по к. д. № 12/2024.

„При осъществяване на проверка по редовността на искането установих, че то не отговаря на изискването на чл. 18, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (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.“

19. Закон за съдебната власт, обн. ДВ бр. 64/2007, последна редакция ДВ бр. 67/24

„Чл. 68д. ...

(3) Кандидатите (за съдебни заседатели), които отговарят на изискванията и са избрани, полагат клетва пред общото събрание на съдиите при съответния районен, окръжен и военен съд“.

„Чл. 155. Всеки съдия при първоначално встъпване в длъжност полага следната клетва:

"Заклевам се в името на народа да прилагам точно Конституцията и законите на Република България, да изпълнявам задълженията си по съвест и вътрешно убеждение, да бъда безпристрастен, обективен и справедлив, да допринасям за издигане престижа на професията, да пазя тайната на съвещанието, като винаги помня, че за всичко отговарям пред закона. Заклех се!"

20. Наказателен кодекс, обн. ДВ бр. 26/68, последна редакция ДВ бр. 42/24 – наричан „НК“

„Чл. 354а (1) Който без надлежно разрешително ... държи наркотични вещества или техни аналози с цел разпространение ... се наказва за високорискови наркотични вещества или техни аналози - с лишаване от свобода от две до осем години и с глоба от пет хиляди до двадесет хиляди лева

(2) Когато наркотичните вещества или техните аналози са в големи размери, наказанието е лишаване от свобода от три до дванадесет години и глоба от десет хиляди до петдесет хиляди лева. ...“

21. Закон за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите, обн. ДВ бр. 30/99, последна редакция ДВ бр. 41/24 – наричан „ЗКНВП“

„Чл. 26а Министерският съвет определя цените на наркотичните вещества за целите на наказателното производство“.

22. НАРЕДБА за реда за класифициране на растенията и веществата като наркотични, обн. ДВ бр. 87/11, последна редакция ДВ бр. 87 от 15.10.2024 г.

„Чл. 1. (1) С наредбата се определя редът за класифициране на растенията и веществата като наркотични.

(2) Наименованията на наркотичните вещества се съдържат в списъци съгласно приложенията към чл. 3.

Чл. 2. С наредбата се определят условията и редът за включването и заличаването на растения и вещества като наркотични, както и за прехвърлянето им в съответните списъци.

Раздел II Списъци с наркотични вещества

Чл. 3. Растенията и веществата по смисъла на чл. 3, ал. 2 от Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите (ЗКНВП) се класифицират, както следва:

1. Списък I - Растения и вещества с висока степен на риск за общественото здраве поради вредния ефект от злоупотребата с тях, забранени за приложение в хуманната и ветеринарната медицина, съгласно приложение № 1;

2. Списък II - Вещества с висока степен на риск, намиращи приложение в хуманната и ветеринарната медицина, съгласно приложение № 2;

....“.

Списък I – Растения и вещества с висока степен на риск за общественото здраве поради вредния ефект от злоупотребата с тях, забранени за приложение в хуманната и ветеринарната медицина

Общоприето международно непатентно наименование (INN)	Други наименования: непатентни, тривиални, акроними, кодови	Систематично наименование (IUPAC)
1	2	3
-	Метамфетамин	N-метил-1-фенилпропан-2-амин

Списък II - Вещества с висока степен на риск, намиращи приложение в хуманната и ветеринарната медицина

Общоприето международно непатентно наименование (INN)	Други наименования: непатентни, тривиални, акроними, кодови	Систематично наименование (IUPAC)
1	2	3
Фентанил	-	N-(1-Фенетилин-4-пиперидил)-N-фенилпропанамид

23. Постановление № 23 на Министерски съвет от 29.01.1998 г за определяне на цени на наркотичните вещества за нуждите на съдопроизводството, обн. ДВ бр.15/98, редакция към ДВ бр. 68/2023 – наричано „Постановлението на Министерски съвет“.

Член единствен. Определя цени за нуждите на съдопроизводството на наркотичните вещества съгласно чл. 3 от Наредбата за реда за класифициране на растенията и веществата като наркотични..., както следва:

1. цените на веществата от Списък I – Растения и вещества с висока степен на риск за общественото здраве поради вредния ефект от злоупотребата с тях, забранени за приложение в хуманната и ветеринарната медицина, съгласно приложението;

2. цените на веществата от Списък II – Вещества с висока степен на риск, намиращи приложение в хуманната и ветеринарната медицина, се определят, като

цената на наркотичното вещество от търговската мрежа се умножи по 10 за цена на улицата и по 8 за цена на трафика;

Цени на веществата от Списък I – Растения и вещества с висока степен на риск за общественото здраве поради вредния ефект от злоупотребата с тях, забранени за приложение в хуманната и ветеринарната медицина

Списък I – Растения и вещества с висока степен на риск за общественото здраве поради вредния ефект от злоупотребата с тях, забранени за приложение в хуманната и ветеринарната медицина Цени на наркотичните вещества, пласирани на улицата (г)
Цени на наркотичните вещества по трафика (кг)

	Общоприето международно непатентно наименование (INN)	Други наименования: непатентни, тривиални, акроними, кодови	Систематично наименование (IUPAC)	Цени на наркотичните вещества, пласирани на улицата (г)	Цени на наркотичните вещества по трафика (кг)
	1	2	3	4	5
17	-	Метамфетамин	N-метил-1-фенилпропан-2-амин	70	24 000

* Цената в лева за грам кокаин (препарат или субстанция) на улицата се определя по следния начин:

1. Стойността на процента на активното вещество се умножава по 3,5.
2. Към полученото по т. 1 се добавя 50. Цената за трафик се определя, като полученото по предходния алгоритъм се умножи по 800.

** Цената в лева за грам хероин (препарат или субстанция) на улицата се определя по следния начин:

1. Стойността на процента на активното вещество се умножава по 3,2.
2. Към полученото по т. 1 се добавя 50.

Цената за трафик се определя, като полученото по предходния алгоритъм се умножи по 800.

Факти по делото

24. Естество на обвинението

Запитващата юрисдикция е сезирана с обвинителен акт, в който определено лице е обвинено за това, че е държало с цел разпространение четири дози метамфетамин, общо 0,22 грама и двадесет и две дози фентанил, общо 1, 5838 грама.

Видно от материалите по делото, в три от дозите метамфетамин активно действащото вещество е 60%, а в четвъртата 50%. Същевременно процентното съдържание на активното действащо вещество във фентанила не е установено, поради липса на установен еталон в лабораторията.

В обвинителния акт се твърди, че стойността на метамфетамина е 15,40 лв, а стойността на фентанила е 90 276, 60 лв – или общо 90 292 лв (46 166 евро).

Запитващата юрисдикция посочва, че така определената стойност на наркотичното вещество се дължи на чл. 26а ЗКНВП и на издаденото въз основа на него Постановление на Министерски съвет. Последното предвижда една и съща стойност на наркотика независимо от процентното съдържание на активно действащото вещество (само за кокаина и хероина е направено разграничение съобразно процентната стойност на активно действащото вещество). Също така това Постановление на Министерски съвет, конкретно относно фентанила, определя тази стойност като десеткратно по-висока от цената в търговската мрежа).

По делото е изготвена експертиза, който установява, че един грам фентанил, при 100 % активно вещество, струва в търговската мрежа 5 700 лв. След като двадесет и двете дози фентанил тежат общо 1, 5838 грама, стойността им съобразно Постановлението на Министерски съвет е 90 276, 60 лв.

Тази стойност на двете наркотични вещества – 90 292 лв (46 166 евро) – е въведена като квалифициращо обстоятелство „големи размери“, което обуславя по-високо наказание. Дадена е правна квалификация по чл. 354а ал. 2 НК.

И по-конкретно, наказанието "лишаване от свобода" за държане с цел разпространение на наркотични вещества, ако те са в големи размери (чл. 354а ал. 2 НК), е с 50% по-високо от онова, ако тези наркотични вещества не са с големи размери (чл. 354а ал. 1 НК); при същите условия кумулативното наказание „глоба“ е двойно-по-високо (т. 20 по-горе).

25. Позиция на защитата

Защитата признава държането с цел разпространение, но оспорва квалифициращото обстоятелство „големи размери“, като счита, че наркотичното вещество не отговаря на това условие. Посочва, че посочената от прокурора стойност е 632 пъти по-висока от реалната. При все това иска да сключи споразумение, за да може подсъдимият да получи по-леко наказание.

Следователно, предмет на оспорване по главното дело е дали действително наркотикът е в големи размери – а това квалифициращо обстоятелство е обусловено от паричната му стойност, определена съобразно чл. 26а ЗКНВП и Постановлението на Министерски съвет.

26. Относно противоречието с принципа за пропорционалност

Въз основа на прилагането на чл. 26а ЗКНВП и Постановлението на Министерски съвет се достига до положението по главното дело, при което по-малко от 1,6 грама Фентанил, с неустановено процентно съдържание на активно действащото вещество, се определя като обосноваващо прилагането на квалифициращото обстоятелство „големи размери“ и съответно се предвижда значително по-тежко наказание (т. 20 по-горе). Стойността на метамфетамина има незначително въздействие относно тази стойност и отгук относно правната квалификация.

Запитващата юрисдикция приема, че това положение противоречи поотделно и самостоятелно на принципа на пропорционалност, защитен както от националната Конституция, така и от правото на Съюза.

Принципът за пропорционалност е нарушен, доколкото елемент от фактическия състав на деянието, а именно квалифициращото обстоятелство „големи размери“ е свързано с една произволна и невярно определена парична стойност на наркотичното вещество – а не е свързана с количеството му и процентното съдържание на активно

действащото вещество, съответно с броя дози за еднократна употреба, на които то може да бъде разделено.

Поради това запитващата юрисдикция счита, че би могла да отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС относно това дали е спазено изискването за съразмерност на наказанието, посочено в чл. 4 параграф 1 от Рамково решение 2004/757, вкл. в аспекта на определяне на по-малко от два грама наркотик като „големи размери“ в чл. 354а ал. 2 НК, която норма транспонира изискването в параграф 2 буква „а“ за предвиждане в националния закон на квалифициращо обстоятелство „големи количества наркотици“.

Но също така би могла да направи искане пред националния Конституционен съд да обяви чл. 26а ЗКНВП и Постановлението на Министерски съвет като противоконституционни, предвид нарушението на конституционния принцип за пропорционалност (формулиран от практиката на Конституционния съд).

Запитващата юрисдикция подчертава, че настоящето запитване не касае въпроса за пропорционалността; този въпрос се посочва само като контекст, в който се поставя преюдициалния въпрос

Мотиви към поставения преюдициален въпрос

27. Относно причината за отправяне на преюдициалния въпрос

Запитващата юрисдикция приема, че е по-подходящо да сезира Конституционния съд, доколкото се касае за специфика на националното право, а не до особености на правото на Съюза и доколкото Конституционният съд се произнася в кратки срокове, обикновено до два месеца.

При все това Конституционният съд е установил изисквания за своето сезиране, ако оспорената законова разпоредба попада в приложното поле на правото на Съюза. В този случай той настоява сезирания го съд да приложи правото на Съюза и да установи неговото отражение върху оспорената законова разпоредба – и по-специално дали тя не следва да бъде тълкувано конформено или оставена без приложение; за тази цел сезираният го съд преди това, ако прецени за нужно, може да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (т.11 – 18 по-горе).

По този начин Конституционният съд прави невъзможно запитващата юрисдикция да го сезира с искане да обяви чл. 26а ЗКНВП и Постановлението на Министерски съвет като противоречащи на конституционния принцип за съразмерност. Едно такова искане ще бъде отклонено – било защото сезираният съд не е посочил относимото съюзно право, било защото е посочил, че оспорената разпоредба попада в приложното поле на правото на Съюза и противоречи на чл. 4 от Рамково решение 2004/757.

За запитващата юрисдикция остава единствено възможността да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз. Но когато отправя такова запитване, тя следва да спазва изискванията, които правото на Съюза ѝ налага, като следва да отчете и Препоръките, които самият Съд ѝ поставя. А запитващата юрисдикция приема, че в тяхната основа е задължението правилно и добросъвестно да се установи приложимото национално право, за което твърди, че не е съответно с правото на Съюза. Настоящото запитване цели да установи дали действително правото на Съюза възлага такова задължение на национална юрисдикция, която отправя преюдициално запитване.

28. Относно тълкуването на чл. 267 ДФЕС и чл. 94 б. „б“ от Процедурния правилник

Чл. 267 ДФЕС оправомощава Съда на Европейския съюз да се произнася по искане на национална юрисдикция за тълкуване на вторичното право на Съюза, вкл. в аспекта дали национална законова разпоредба, приложима по главното дело, е съответна на определена разпоредба от това вторично право. За тази цел е нужно националната юрисдикция да посочи ясно и коректно какво е приложимото национално право по главното дело.

Това изискване е пряко формулирано от Съда, в неговия Процедурен правилник, издаден на основание чл. 63 от Статута на Съда на Европейския съюз. Така чл. 94 б. „б“ от Процедурния правилник задължава запитващата юрисдикция да посочи „приложимите в случая национални разпоредби“.

В т. 3 и т. 12 от Препоръките Съдът на Европейския съюз гласува много голямо доверие на националната юрисдикция, като ѝ възлага правото на неограничена преценка как да формулира своето запитване, така че отговорът да ѝ е полезен за решаване на главното дело. При все това поставя като изискване в т. 12 запитващата юрисдикция да формулира своето запитване в този момент от развитието на главното дело, когато „е в състояние да определи достатъчно точно правната ... обстановка по делото, разглеждано в главното производство“. Следователно е поставено изискването за ясно, точно, коректно и адекватно определяне на съдържанието на националния закон, който регулира фактите по главното дело.

Въз основа на изложените доводи, съобразно становището на запитващата юрисдикция, чл. 267 ДФЕС и чл. 94 б. „б“ от Процедурния правилник следва да се тълкуват като задължаващи националната юрисдикция, отправяща преюдициално запитване, да прояви добросъвестност – а именно да положи нужните усилия, така че да посочи онази национална законова разпоредба, която действително и реално приложима по главното дело.

И по-конкретно, според запитващата юрисдикция, изискванията на чл. 267 ДФЕС и чл. 94 б. „б“ от Процедурния правилник няма да бъдат изпълнени, ако запитващата юрисдикция посочи в своето преюдициално запитване определена национална законова разпоредба и направи твърдение, че тя е приложимо право – ако въз основа на аргументи, черпени от националното право, а именно от Конституцията, приема, че то в действителност не е приложимо право. В този случай запитващата юрисдикция няма да прояви нужната добросъвестност при формулиране на преюдициалното запитване в аспекта на посочване на действително приложимата национална законова разпоредба, чието съответствие с правото на Съюза подлага на преценка пред Съда.

29. Относно доверието, което Съдът на Европейския съюз храни към преценката на запитващата юрисдикция, обективизирана в съдържанието на преюдициалното запитване, вкл. в аспекта на приложимата национална законова разпоредба.

Изводът за необходимост от добросъвестност при посочване на приложимата по главното дело национална законова разпоредба е потвърден от практиката на Съда. Той многократно е посочвал, че точното съдържание на приложимото национално право се определя само и единствено от запитващата юрисдикция. Отхвърлят се автоматично всички възражения на страните в преюдициалното производство, че запитващата юрисдикция некоректно посочва приложимото национално право или некоректно го тълкува:

„В това отношение следва да се припомни, че при тълкуването на разпоредбите на националния правен ред Съдът по принцип е длъжен да се придържа към квалификациите, дадени в акта за преюдициално запитване. Всъщност според постоянната съдебна практика Съдът не е компетентен да тълкува вътрешното право на държава членка“ – т. 31 от Решение от 26.01.2021 г. по C-422/19 и C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63. Подобно и в т. 36 от Решение от 05.12.2023 г по C-807/21, ECLI:EU:C:2023:950

„След като актът за преюдициално запитване е основание за това производство, националната юрисдикция трябва в самия акт ясно да посочи фактическата обстановка и правната уредба на спора в главното производство и да даде необходимите разяснения за причините да избере разпоредбите от правото на Съюза, които иска да бъдат тълкувани, както и за връзката, която прави между тези разпоредби и приложимото към спора, с който е сезирана, национално законодателство“ – т. 36 от Решение от 19.12.2024 г. по C-717/22 и C-372/23, ECLI:EU:C:2024:1041.

„Що се отнася, на второ място, до допустимостта на тези въпроси, следва да се припомни, че по силата на постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите собствени правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност“ – т. 26 изр. 1 от Решение от 07.11.2024 г. по C-126/23, ECLI:EU:C:2024:937, подобно и в т. 20 изр. 1 от Решение от 07.11.2024 г по C-178/23, ECLI:EU:C:2024:943. Подобно и т. 27 изр. 3 от Решение от 24.10.2024 г по C-476/23, ECLI:EU:C:2024:921; т. 47 от Решение от 17.10.2024 г по C-408/23, ECLI:EU:C:2024:901, т. 31 от Решение от 16.03.2023 г по C-339/21, ECLI:EU:C:2023:214.

30. Относно отказа на Съда на Европейския съюз да се занимава с хипотетични запитвания

Също така Съдът приема, че не следва да дава отговор на хипотетични запитвания, които се отнасят до въпроси извън предмета на главното дело – и поради това даденото тълкуване от правото на Съюза няма да бъде полезно за решаването му. Но ако оспорената национална законова разпоредба в никой случай не би могла да бъде приложима по главното дело, доколкото противоречи на Конституцията, то запитването би било хипотетично.

„Съдът може да откаже да се произнесе по отправено от национална юрисдикция запитване само ако е очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси“ – т. 26 изр. 2 от Решение от 07.11.2024 г. по C-126/23, ECLI:EU:C:2024:937.

„Следователно, след като поставеният въпрос се отнася до тълкуването или валидността на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе, освен ако е видно, че исканото тълкуване няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, ако проблемът е от хипотетично естество или още ако Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на посочения въпрос“ – т. 20 изр. 2 от Решение от 07.11.2024 г по C-178/23, ECLI:EU:C:2024:943.

„В това отношение следва да се припомни, че основанието за отправяне на преюдициално запитване е не формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а необходимостта от отговор за ефективното решаване на даден правен спор (решение от 10 декември 2018 г., Wightman и др., C-621/18, EU:C:2018:999, т. 28 и цитираната съдебна практика). Ако се окаже, че поставеният въпрос вече е явно ирелевантен за решаването на този спор, Съдът следва да приеме, че липсва основание за произнасяне по него (вж. в този смисъл решение от 24 октомври 2013 г., Стоилов и Ко, C-180/12, EU:C:2013:693, т. 38 и цитираната съдебна практика)“ – т. 70 от Решение от 19.11.2019 г по C-585/18, C-624/18 и C-625/18. Подобно и в т. 41 от Решение от 24.04.2012 г по С. 571/10, ECLI:EU:C:2012:233, т. 62 от Решение от 09.01.2024 г по C-181/21 и C.269/21, ECLI:EU:C:2024:1.

31. Изводът в т. 28 за изискването за добросъвестност се потвърждава и от националните съдоустройствени правила.

Клетвата, който са положили съдията и съдебните заседатели, ги задължава на първо място да прилагат Конституцията и след това законите (т. 19 по-горе). А след като Конституцията е прогласена като върховен закон, на който обикновените закони не могат да противоречат и след като тя има непосредствено действие (т. 9 по-горе), то не е възможно един съд добросъвестно и законосъобразно да твърди, че законова разпоредба е приложимо право по главното дело, ако аргументирано е убеден, че тя противоречи на Конституцията.

Също така чл. 150 ал. 2 от Конституцията дава възможност на всеки съд да сезира Конституционния съд, когато приема, че законова разпоредба противоречи на Конституцията. Именно по този начин, чрез това сезиране, този съд гарантира върховенството и непосредственото действие на Конституцията.

Следователно, според националното право, би било неконституциосъобразно да се твърди, че една законова разпоредба едновременно противоречи на Конституцията и е действително и реално приложимо право по главното дело. Само ако Конституционният съд отхвърли твърденията за противоконституционност, този съд би могъл да приеме, че тази законова разпоредба е приложимо право – доколкото вече е установено, че не противоречи на Конституцията.

32. Относно принципа за предимство на правото на Съюза над националното право

Както е посочено по-горе (т. 27), запитващата юрисдикция предпочита да повдигне въпроса за пропорционалността на чл. 26а ЗКНВП и на Постановлението на Министерски съвет пред Конституционния съд. Това няма да доведе до неприлагане на правото на Съюза, доколкото, ако Конституционният съд намери, че тези законови разпоредби не са съответни на Конституцията, те няма да намерят приложение; но ако приеме, че те са съответни на Конституцията, то запитващата юрисдикция остава свободна да отправи преюдициално запитване относно съответствието им с правото на Съюза.

По този начин ще се гарантира предимството на правото на Съюза вкл. над националната Конституция.

Обратното – възприетата от Конституционния съд практика повдига въпроса дали националната Конституция има предимство над правото на Съюза. Именно такава би било положението, ако бъде оспорена като несъответна на Конституцията национална законова разпоредба, която вече е тълкувана по такъв начин, че да е

съответна на правото на Съюза – особено ако след това тълкуване нейното правно действие е съществено променено. По този начин правното ѝ действие вече в значителна степен е резултат от прилагане на правото на Съюза.

Ако национален Конституционен съд има правомощието да я обяви като несъответна на Конституцията и по този начин да я остави без приложение, то ще се окаже, че на първо място Конституцията има предимство пред правото на Съюза, в неговото проявление на коректно съответстващо тълкуване на имплементираща национална законова разпоредба и на второ място, че Конституционният съд по окончателен начин решава въпроса за съответствието на правото на Съюза (под формата на това коректно съответстващо тълкуване) и националното право (под формата на Конституцията).

33. Прелимство на правото на Съюза и практиката на Конституционния съд

Съобразно становището на запитващата юрисдикция, установената практика на Конституционния съд (т. 11 – 18 по-горе) е продукт на нежеланието да се признае това предимство. Обратното, тя е продукт на желанието на Конституционния съд да упражнява контрол дали правото на Съюза отговаря на българската Конституция. Именно поради това поставя изискването към националния съд – първо да установи кое е приложимото право на Съюза и как то се отразява на съдържанието на националната законова разпоредба и след това да отправи искане към него.

Според Конституционния съд една национална законова разпоредба първо следва да бъде тълкувана съобразно правото на Съюза и след това нейното съдържание, установено след съответстващото ѝ тълкуване, да бъде проверено за конституционосъобразност. А това предполага, че правото на Съюза, проявено в това съответстващо тълкуване, ще бъде проверено за конституционосъобразност.

В цитираните по-долу актове на Конституционния съд дори ясно е казано, че Конституционният съд има правомощието да проверява дали правото на Съюза отговаря на Конституцията.

- В Решение № 14 от 12. 10 2021 г. по к. д. № 14/2020 дава указания на сезиращия го съд: „... когато в производството пред него прилага закон, транспониращ директива на ЕС, да изясни дали Така изяснените последици от действието на правото на ЕС, което сезиращият съд дължи като съд и по правото на ЕС, същият следва да има предвид при аргументирането на позицията си за несъответствие на приложимия в производството пред него закон с Конституцията, включително и, ако намира основания за това - да повдигне въпроса за нарушена национална конституционна идентичност пред Конституционния съд“.

Следователно, според Конституционния съд, той има правомощието да упражнява контрол за конституционосъобразност на национален транспониращ закон относно в определен аспект. Както самият Конституционен съд посочва – „изяснените последици от действието на правото на ЕС“ са предмет на преценка за конституционосъобразност. Именно поради това изразява готовност да реши въпроса дали не е нарушена националната конституционна идентичност.

- Също така в Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021 посочва: „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“.

Следователно Конституционният съд изразява готовност да бъде сезиран, ако „остане или възникне основателно съмнение за противоречие с Конституцията на ... относима съюзна правна норма“.

- Също така в Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к. д. № 15/2021 посочва: „В случаите, когато съответният национален съд ... установи, 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, 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“.

Следователно Конституционният съд изразява готовност да преценява, наравно със Съда на Европейския съюз, валидността на определена разпоредба от правото на Съюза.

На последно място, в практически аспект, досега Конституционният съд не е посочил ясно в своя акт, че правото на Съюза има предимство над Конституцията. А също така не е отправил и преюдициално запитване, което – само поради отправянето му – ще засвидетелства намерение да съобрази своето решение по същество с волята на Съда на Европейския съюз.

34. Относно алтернативата в поставения преюдициален въпрос

Този въпрос визира две възможности за тълкуване – дали нормите на чл. 267 ДФЕС, чл. 94 б. „б“ от Процедурния правилник на Съда, както и принципът за предимство на правото на Съюза следва да се тълкуват по два начина: или като създаващи задължение, или като даващи само възможност на запитващата юрисдикция, когато формулира преюдициалното си запитване, да прояви определена степен на добросъвестност относно посочването на приложимата по главното дело национална законова разпоредба. Тази добросъвестност цели да установи дали тя е действително приложима, предвид убеждението ѝ за нейната противоконституционност. Ако това е така, то тя няма да бъде приложимо право по главното дело.

Поставена е алтернативата – дали запитващата юрисдикция е задължена да извърши проверка за приложимостта по главното дело на оспорената законова разпоредба, предвид сигурността си, че тя противоречи на Конституцията? Или макар и да не е задължена, все пак правото на Съюза не се противопоставя на тази проверка? И в двата случая проверката има изражението на отправяне на искане до Конституционния съд за установяване на противоконституционност на оспорената законова разпоредба.

Тази проверка е обективно нужна. Съобразно чл. 149 ал. 1 т. 2 от Конституцията (т. 9 по-горе), Конституционният съд има изключително правомощие да установява противоконституционност на закона. Запитващата юрисдикция има правомощието по чл. 150 ал. 2 да направи искане за това – но не и сама да обяви тази противоконституционност и да остави законната разпоредба без приложение. Следователно убеждението ѝ, че законова разпоредба не е съответна на Конституцията, може законосъобразно да се обективира само в искане към Конституционния съд да установи това несъответствие – но не и с директното ѝ оставяне без приложение.

35. Относно необходимостта от преюдициалното запитване

Положителният отговор на Съда на Европейския съюз ще позволи на запитващата юрисдикция първо да сезира Конституционния съд с твърденията си, че

чл. 26а ЗКНВП и Постановлението на Министерски съвет противоречат на Конституцията и само при отрицателен негов отговор да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз – доколкото след този отрицателен отговор ще е налице сигурност, че оспорената национална законова разпоредба действително е приложимо право по главното дело.

Отрицателният отговор на Съда на Европейския съюз ще позволи на запитващата юрисдикция директно да отправи преюдициалното си запитване до него – без да изпитва колебания поради това, че посочва като приложими по главното дело национални законови разпоредби, които счита за противоречащи на Конституцията и които по начало не би следвало да имат качеството на приложимо право. След евентуалния отговор на Съда, че е спазен принципът за пропорционалност, то запитващата юрисдикция ще отправи искане към Конституционния съд, за да установи дали е спазено и националното конституционно изискване за пропорционалност. Ако Конституционният съд отговори отрицателно, то националната законова разпоредба, макар и да отговаря на правото на Съюза, ще бъде оставена без приложение.

При това положение възниква необходимостта от поставения преюдициален въпрос – дали правото на Съюза, относимо към съдържанието на преюдициалното запитване, в аспекта на посочване на приложимата по главното дело национална законова разпоредба, поставя задължение или дава възможност на запитващата юрисдикция да извърши цялостна проверка дали тази законова разпоредба действително е приложимо право, вкл. в аспекта на нейна конституционност, която проверка е под формата на отправяне на искане към Конституционния съд да установи нейното конституционно несъответствие.

36. Практика на Съда на Европейския съюз по поставения въпрос

Съдът е бил сезиран със сходни, но все пак съществено различни запитвания – относно съответствието с правото на Съюза на национален закон, който задължава националната юрисдикция първо да отправи искане до Конституционния съд и след това да отправи преюдициално запитване до Съда, ако след произнасянето на Конституционния съд все още е налице такава необходимост (дела по C-348/89, C-457/09); или пък само искане до Конституционния съд, след чието произнасяне не може да сезира Съда (дела по C-188/10 и C-189/10, C-357/19, C-430/21). Поставеният в настоящето запитване въпрос е различен – в неговата основа е противоположна фактическа обстановка (националният Конституционен съд настоява първо да бъде сезиран Съдът на Европейския съюз), като касае коректността в посочването на приложимото национално право в преюдициалното запитване, предвид убеждението на запитващата юрисдикция, че то противоречи на Конституцията и поради това е неприложимо.

Сходен въпрос е поставен по дело C-348/89 (т. 41 втори въпрос, както е посочен в Решение от 27.06.1991 г.) – а именно дали националната юрисдикция може да не отправи преюдициално запитване, ако има на разположение национални правни средства да поправи констатирания порок в националния закон. Съдът отговоря (т. 47 – 49), че запитващата юрисдикция има пълната свобода да прецени дали да отправи преюдициално запитване и към кой момент от развитието на главното дело да го направи. Така и в Решение от 10.03.1981 г. по C-36/80 и C-71/80, т. 9 Евентуално това може да означава, че според Съда е допустимо националната юрисдикция да използва на първо място домашните средства за отстраняване на законовия порок и само ако те се окажат неуспешни, да сезира Съда с преюдициално запитване. А също така и че означава, че не е нужно при конкуренция между двете различни правни средства за

защита (сезиране на Съда или на Конституционния съд) да предпочита винаги сезирането на Съда.

На последно място, от определени доводи на Съда, може да се достигне до извод, че е съответно на естеството на преюдициалното запитване по чл. 267 ДФЕС запитващата юрисдикция да се увери първо в приложимостта на националната законова разпоредба по главното дело, като използва предвидените вътрешно правни средства за това и след тази проверка да прецени дали е налице необходимост да сезира Съда:

„Dans cette perspective, il peut être avantageux, selon les circonstances, que les faits de l'affaire soient établis et que les problèmes de pur droit national soient tranchés au moment du renvoi à la Cour, de manière à permettre à celle-ci de connaître tous les éléments de fait et de droit qui peuvent être importants pour l'interprétation qu'elle est appelée à donner du droit communautaire“ - Решение от 10.03.1981 г. по C-36/80 и C-71/80, т. 6 изр. 2.

„... е възможно при определени обстоятелства да е по-удачно проблемите от чисто вътрешноправен характер да са решени към момента на препращането на въпроса до Съда ...“ - т. 41 от Решение от 22.06.2010 г по C-188/10 и 189/10, ECLI:EU:C:2010:363.

Само ако възникнат съмнения за валидността на законодателен акт от правото на Съюза, националната юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, е длъжна първо да сезира Съда и няма възможност да сезира Конституционния съд с твърдения за противоконституционност на националния транспониращ закон – т. 55 – 56 от Решение от 22.06.2010 г по C-188/10 и 189/10, ECLI:EU:C:2010:363

Воден от горното съдът

О П Р Е Д Е Л И

ОТПРАВЯ до Съда на Европейския съюз преюдициално запитване със следното съдържание:

Чл. 267 ДФЕС, чл. 94 б. „б“ от Процедурния правилник на Съда, както и принципът за предимство на правото на Съюза над националното право следва ли да се тълкуват по такъв начин, съобразно който национална юрисдикция, която има съмнения относно съответствието на национална законова разпоредба с правото на Съюза, но и едновременно с това е убедена, че тя противоречи на Конституцията, преди да отправи своето преюдициално запитване е задължена или има възможност да установи дали тази национална законова разпоредба действително е приложимо право по главното дело, което означава да отправи искане към Конституционния съд да установи конституционното ѝ несъответствие?

Определението е окончателно.

Председател:

Съдебни заседатели: 1.

2.