

Становище

на съдия Атанас Семов

по определение от 10 декември 2022 г.,

с което се допуска до разглеждане по същество искането по к.д. № 32/2024

Не споделям изразеното в мотивите на определението, че „в искането е изложено разбирането на вносителя относно приложимостта на правото на Европейския съюз по разглежданото от сезирация съд дело”. Според мен сме изправени по-скоро пред отказ от изпълнение на изискването на чл. 18, ал. 3 от ПОДКС, за което правилно е посочена „установената практика на Съда относно приложимостта на разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС в контекста на действащата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията (Определение № 2 от 13.03.2024 г. по к.д. №8/2024 г.)”.

Намирам за необходимо да припомня, че въпросът за дължимостта и обхвата на анализа на приложимото вътрешно право в контекста на правото на ЕС, когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното му поле, Конституционният съд е изяснил максимално ясно своето Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021:

„Съдът не отстъпва от своята позиция, че изясняване на приложимото вътрешно право в контекста на правото на Европейския съюз е необходимо винаги когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС и особено когато представлява акт по транспониране на съюзна директива /.../ и поради това се дължи на общо основание (*ipso jure*) от всеки правен субект, който я прилага, и в частност от всеки съд в съдебната система. 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[1] 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) [2].

Всеки съд от националната съдебна система по всяко дело следва служебно[3] 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[4]) 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)[5], ако не – кои са относимите съюзни правни норми (вкл. принципи)[6]; дали те налагат определено съдържание на приложимата вътрешноправна уредба[7]; 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[8], 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[9]. 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[10], 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)[11], 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.”

Тази проверка е не само дължима, но и може да има решаващо делото по същество значение. Затова *изричното посочване* на резултата от такава проверка е **незаобиколимо изискване** към искането от съд до КС[12].

Съдът е посочил и че „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.”[13]

„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*”[14].

От своя страна Върховният административен съд (ВАС), в искане до КС от 5. 7. 2022 г. по силата на Определение от 23. 6. 2022 по адм. дело № 198/2022, не само потвърди концепцията на КС, изложена в решението по к. д. 13/2021, но и го направи в цялост и по същество със същата текстова редакция/лексика: всеки национален съд като съд по правото на ЕС дължи служебно проверка дали приложимата вътрешна правна норма, по-общо ситуацията и делото по повод нея, попадат в приложното поле на правото на ЕС и ако да: всеки съд дължи ipso jure, служебно и винаги, *тълкуване* на вътрешната правна норма в съответствие с правото на ЕС (когато тази норма попада в приложното му поле), защото България е обвързана от принципите на непосредствена приложимост, директен ефект и примат на правото на ЕС и от задължението за съответстващо тълкуване.

В искането на 3-членен състав на ВАС, предмет на настоящото определение, нито едно от посочените изисквания не е изпълнено. В изложението „по допустимостта на искането” се посочва, че „във връзка с прилагането на разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС, преценка относно последиците от действието на правото на Европейския съюз е изложена ведно с останалите аргументи относно приложимото

към основателността на искането право” (sic!). В изложението „по основателността на искането” се открива единствено позоваване (без цитиране) на „практиката на Европейската комисия и Съда на Европейския съюз”, от която се правят изводи, че „тази помощ е оказала влияние върху тези предприятия” и „пазарът на медицинските услуги е конкурентен, следователно **това държавно финансиране на определени лечебни заведения може да засегне стопанската дейност и конкуренцията на пазара**” [15]. Какво следва от този извод не е посочено.

Не коментирам – и на тази фаза на разглеждането на делото Съдът не следва да анализира – дали направените от сезиращата юрисдикция изводи са верни. Намирам обаче, че посоченото е пример за неизпълнение на изискването за мотивирано установяване на връзка с правото на ЕС и за съобразяване в пълнота на последиците от неговото действие, само след изпълнението на което „ако 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.”

Изпълнението на изискването за преценка в пълнота на последиците от действието на правото на ЕС в материята има съществено значение за преценката на Конституционния съд относно допустимостта на искането, тъй като, припомням, „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 (Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021 и Определение от 24. 2. 2022 г. по к.д. № 15/2021).

Съдия Атанас Семов

10 декември 2024 г.

[1] В този смисъл и Решение № 14 от 12. 10. 2021 г. по к. д. № 14/2020 г.

[2] В този смисъл и Определение № 2 от 13. 3. 2024 г. по к. д. № 8/2024.

[3] Несъмнено потвърдено в практиката на СЕС още от **СЈСЕ**, 22. 10. 1987, *Foto-Frost*, 314/85, и пост. практика, сравнително наскоро и в **СЈУЕ**, 22. 1. 2019, *Cresco Investigation*, C-193/17. Виж също **СЈСЕ**, 6. 10. 2009, *Asturcom*, C-40/08; **СЈСЕ**, 14. 12. 1995, *Peterbroeck*, C-312/93; 4. 6. 2009, *Pannon GSM*, C-243/08, т. 35 и т. 2 от диспозитива, както и **българското дело СЈУЕ (Опр.)**, 17. 1. 2023, *TBI Bank („ТИ БИ АЙ Банк“ ЕАД)*, C-379/21, т. 35 и т. 1 от диспозитива, и мн. др.

Съвсем наскоро СЕС потвърди изрично: „Принципът на предимство на правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че **не допуска национална правна уредба или практика**, съгласно която общите съдилища на държавата членка *!...!* не могат **служебно да оставят без приложение /съдебна практика/**, дори когато в светлината на дадено решение на Съда смятат, че тя е *в противоречие с разпоредби от правото на Съюза* с директен ефект.” – **СЈУЕ (Голям състав)**, 24. 7. 2023, X, C-107/23 PPU, т. 2 от диспозитива.

[4] Подробно в **Семов А. Приложното поле на Правото на ЕС**. С.: УИ „Св. Климент Охридски”, 2023, с. 568.

[5] При наличие на такива съюзни правни норми, съдията е длъжен да приложи именно тях – независимо дали в националното законодателство съществува по същество същата (според него... , понякога само наглед!) правна уредба. В уредена с така норма материя прилагане на вътрешни правни норми е допустимо само за доуреждане на неуредени в съюзното право аспекти на обществените отношения и/или когато самата съюзна норма изисква или допуска това.

[6] 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, А. 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, А. Когато спазваме, прилагаме ли? – В: Костов, Ст., И. Стойнев, Хр. Христов (съст.), Либер амикорум в чест на доц. д-р Юлия Захариева**. С.: УИ „Св. Кл. Охридски”, 2020, с. 221-253.

Именно затова се дължи тълкуване на приложимите вътрешни правни норми в съответствие с относимите норми от ПЕС.

[7] Типичен пример са нормите на директива, които изискват транспониране – постигане на целения с тях резултат, понякога и възпроизвеждане – във вътрешни разпоредби.

[8] Подробно в **Семов, А. Задължението за съответствието на Правото на ЕС тълкуване на вътрешните правни норми. Най-широкообхватната последица от действието на Правото на ЕС**. С.: УИ „Св. Климент Охридски”, 2022, с. 488 (накратко в *Наръчник и Трешник*).

[9] Задължението за неприлагане на никакви противоречащи на правото на ЕС вътрешноправни разпоредби е прогласено отдавна и съвсем категорично. Това задължение произтича от природата на съюзното право, което *„ще бъде лишено от смисъл, ако отделна държава може валидно да му противопостави своя вътрешна норма”*. „**Националният съд**, натоварен с прилагането на нормите на общностното право в рамките на своята компетентност, е длъжен да гарантира пълния ефект на тези норми, като при необходимост **на своя отговорност оставя неприложена всяка разпоредба** на националното законодателство, дори последваща, която им противоречи” – **СЈСЕ**, 9. 3. 1978, *Simmenthal*, 106/77, т. 24 и пост. практика.

[10] „Когато целеният от правото на Съюза резултат не може да бъде постигнат с тълкуване на вътрешното право в съответствие с правото на Съюза (очевидно цялото – б.м.), националните съдилища по-специално са длъжни да гарантират пълното действие на разпоредбите на правото на Съюза, като при необходимост по собствена инициатива оставят без приложение всяка разпоредба на националното законодателство, която им противоречи” – **CJUE**, 18. 9. 2014, *Vueling Airlines*, C-487/12, т. 48, където СЕС изрично припомня **CJCE**, 9. 3. 1978, *Simmenthal*, 106/77, т. 21; **CJCE**, 3. 5. 2005, *Berlusconi et al.*, C-387/02, C-391/02 и C-403/02, т. 72; **CJCE**, 16. 6. 2005, *Pupino*, C-105/03, т. 43 и **CJUE**, 22. 6. 2010, *Melki et Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, т. 43.

Виж съвсем наскоро и **CJUE (Голям състав)**, 13. 7. 2023, *YP e.a.*, C-615/20 et C-671/20.

[11] Дори по българско преюдициално запитване Съдът е ЕС е прогласил ясно, че „съгласно трайно установената съдебна практика **националният съд**, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на разпоредбите на ПЕС, **е длъжен да гарантира пълното им действие**, като при необходимост **по собствена инициатива** (т.е. служебно, виж по-горе) **остави без приложение** разпоредбите на националното законодателство, които им противоречат” – **CJUE (Голям състав)**, 5. 7. 2016, *Ognyanov (Ognyanov)*, C-614/14, т. 34, където Съдът на ЕС припомня **CJUE**, 20. 10. 2011, *Interdil*, C-396/09, т. 38 и цитираната там практика; **CJUE**, 4. 6. 2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, т. 32 и (цитираната там практика и **CJUE**, 5. 4. 2016, *PFE*, C-689/13, т. 40 и цитираната там практика.

[12] „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).” – Разпореждане на съдия-докладчика по к. д. № 14/2020.

[13] Пак в Решение № 5 от 14. 6. 2022 г. по к. д. № 13/2021.

[14] Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к. д. № 15/2021.

[15] Цитирам в цялост (стр. 9 на искането): „Практиката на Европейската комисия и Съда на Европейския съюз приема за безспорно, че „действието по предоставяне на болнични грижи се квалифицира като стопанска, като се счита, че същата трябва да се разграничи от „управлението на националната система за здравеопазване“, осъществявано от публични органи в рамките на властническите им правомощия“. Лечебните заведения, които получават помощ от държавата за покриване на оперативни разходи, каквито са ежемесечните възнаграждения на персонала, безспорно получават икономическо предимство. Когато помощ, предоставена от държава членка, укрепва позициите на едно предприятие, по отношение на другите предприятия, които са в конкуренция с него и които функционират на пазара на ЕС, **следва да се счита, че тази помощ е оказала влияние върху тези предприятия**. Пазарът на медицинските услуги е конкурентен, следователно **това държавно финансиране на определени лечебни заведения може да засегне стопанската дейност и конкуренцията на пазара**. Предвид изложеното, НЗОК няма компетентност да регулира стопанската дейност на изпълнителите на медицинска помощ като заплаща разходи на персонал на определени в методика лечебни заведения и да създава критерии, въз основа на които да получат финансиране”.