

Десет години преюдициални запитвания – критичен преглед и равностетка*

Александър Корнезов¹

Анотация: В статията доц. Корнезов разглежда броя, качеството и формалните причини за неочаквания според автора успех на преюдициалното запитване в България. Анализирани са ролята на Конституционния съд, на върховните и апелативните съдилища и на по-долните инстанции, от една страна, и на административните, гражданските и наказателните юрисдикции, от друга, при отправяне на преюдициални запитвания до Съда на Европейския съюз. Доц. Корнезов разглежда причините за установените тенденции на активност и пасивност при отправяне на преюдициални запитвания, както и поколенческите и институционални измерения на тези тенденции.

Ключови думи: преюдициално запитване, съдебна система, статистически успех, средство за преразглеждане на практиката, висшестоящи съдилища, долни инстанции, административни съдилища, поколенчески нагласи, институционални тенденции.

I. Въведение

Ако цифрите можеха да говорят, те най-вероятно щяха да ни разкажат забележителна история. След кратък първоначален период на относителна срамежливост, българските съдилища се превърнаха в едни от най-активните юрисдикции от Централна и Източна Европа по брой преюдициални запитвания. Дори да оставим цифрите настрана, качеството на български преюдициални запитвания е в повечето случаи приемливо, като някои от тях дори поставиха особено важни въпроси в правото на ЕС. Само малка част от тях бяха отхвърлени като недопустими или бяха решени чрез мотивирано определение, тъй като отговорът е бил ясен или е можело да бъде изведен от практиката. Общото впечатление е за компетентно написани преюдициални запитвания, в които българските съдии боравят относително лесно с различните механизми, които им предоставя правото на ЕС – предимство, директен ефект, съответно тълкуване, процесуална автономия и т.н.

Една от основните причини за успеха на преюдициалното запитване в България може да се търси в проактивната роля на законодателя. „Транспонирайки“ механизма за преюдициалното запитване във вътрешния правен ред, той бе превърнат в ежедневие, което бързо навлезе в практиката на адвокати и съдии. В частност законодателят изрично предвиди, че определението за спиране на производството и отправяне на преюдициално запитване не подлежи на обжалване. Това даде крила на долните съдебни инстанции, които особено активно се включиха в прилагането на механизма за преюдициално запитване в България.

* Статията е публикувана за първи път в сп. „Европейски правен преглед“, Т. XVIII, 2017 (<http://evropeiskipravenpregled.eu/t182/>).

¹ Доцент, доктор по право. Съдия в Общия съд на Европейския съд от 19 септември 2016 г. Мненията, изразени в статията, са лични на автора и не обвързват Съда на ЕС. Авторът благодари на Радостина Стефанова-Камишева за ценната помощ при подготвяне на статията.

Настоящата статия е преработен вариант, съобразно данните за периода 1.01.2017-1.03.2017, на статията «When David Teaches EU Law to Goliath: A Generational upheaval in the Making», in M. Bobek (ed.), Central European Judges under the EU Influence: the Transformative Power of Europe Revisited on the 10th Anniversary of the Enlargement, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2015, p. 241-267.

Един по-задълбочен анализ на българските преюдициални запитвания обаче разкрива една различна картина. Всъщност, по-голямата част от запитванията бяха отправени от долните съдебни инстанции, в частност административните съдилища. За сметка на това, преюдициалните запитвания, отправени в областта на гражданското, търговското и наказателното право, остават рядкост. Особено впечатление прави и фактът, че българските върховни съдилища сравнително рядко отправят преюдициални запитвания, докато апелативните съдилища до този момент не са приложили член 267 ДФЕС нито веднъж. Конституционният съд (КС) също така остана практически невидим в рамките на преюдициалния диалог. Показателно е и обстоятелството, че голяма част от отправените преюдициални запитвания са дело само на няколко съдии от няколко съдилища, които многократно сезират Съда на ЕС по реда на член 267 ДФЕС. Това подсказва, че въпреки „статистическия“ успех на преюдициалното производство в България, то по-скоро се прилага откъслечно от шепа магистрати, а не е плод на системно и повсеместно проникване в българския правен ред.

Наблюдава се и друг особен феномен: долните съдебни инстанции използват нередко преюдициалното запитване, за да поставят под съмнение практиката на върховните съдилища. Всичко това би било немислимо преди присъединяването ни към ЕС и в частност, без преюдициалното запитване.

Критичният преглед на българските преюдициални запитвания също така разкрива и някои важни поколенчески и институционални тенденции. Поколенческото измерение отива далеч отвъд баналността на съпоставянето на различни възрасти. В българския контекст по-скоро става въпрос за различни правни разбирания, стил и култура. Институционалните тенденции се наблюдават основно в рамките на административното правосъдие, където голяма част от съдиите от долните съдебни нива нямаха предишен опит в съдебната система при назначаването им, като случайно или не, именно те бяха тези, които най-активно проправиха пътя към интегрирането на правото на ЕС в българския правен ред.

Настоящата статия е структурирана, както следва. Първо ще бъдат разгледани броят, качеството и формалните причини за неочаквания успех на преюдициалното запитване в България (част II). Второ, ще бъдат анализирани, от една страна, ролята на Конституционния съд, на върховните и апелативните съдилища и на по-долните инстанции и, от друга страна, на административните, гражданските и наказателните юрисдикции (част III). След това статията ще постави на обсъждане причините за идентифицираните тенденции (част IV), както и ще бъдат разгледани поколенческите и институционални измерения на тези тенденции (част V).

II. Българските преюдициални запитвания като статистически успех

Първите 10 години от опита на България в областта на преюдициалното запитване могат да бъдат представени статистически като успех. Предвид малко мрачния фон на постоянни критики и систематични слабости, които бяха в основата на създаването на т.нар. „механизъм за сътрудничество и проверка“² във връзка с мониторинга на напредъка на България и Румъния в областта на съдебната реформа, никой не очакваше българските съдилища изведнъж да се превърнат в редовен и компетентен събеседник на Съда на ЕС. Нещо повече, българските съдии излязоха на сцената на преюдициалното запитване със сериозен апломб. Техните запитвания бяха едновременно многобройни и в повечето случаи компетентно написани. Тази глава описва българския опит в преюдициалните запитвания, в който броят им и качеството им свидетелстват за един забележителен успех.

² Последните доклади на ЕК могат да бъдат намерени на https://ec.europa.eu/info/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en

1. Брой

Когато цифрите говорят, дори боговете мълчат. Тази стара поговорка все още е актуална в днешното общество, пристрастено към статистиките. А те са изключително ласкави за българските съдилища. Сравнена с останалите държави от Централна и Източна Европа, резултатите на България са особено добри от гледна точка на (1) абсолютен брой запитвания от 1 януари 2007 година до 1 март 2017; (2) брой запитвания на година; (3) среден брой запитвания според населението на страната.

В абсолютни числа, българските съдилища са отправили 103 запитвания до 1 март 2017 година от приемането ни за член на ЕС на 1 януари 2007, което ги нарежда сред първите четири държави членки от Централна и Източна Европа. Като за първите 7 години от членството ни, България дори е първенец по брой отправени запитвания. Този резултат е впечатляващ, като се има предвид и това, че държавите членки от Централна и Източна Европа, които се присъединиха към ЕС на 1 май 2004 година, разполагаха с по-дълъг период за отправяне на преюдициални запитвания и бяха в по-добра начална позиция от България през разглеждания период.

Таблица 1

Държава-членка	Брой ПЗ (01/01/2007-01/03/2017)
Унгария	131
Румъния	127
Полша	109
България	103
Латвия	55
Чехия	49
Литва	45
Словакия	37
Естония	18
Словения	18
Хърватия	3

**за Хърватия данните са считано от 1 юли 2013*

Важно също така е да се отбележи, че през част от разглеждания период България изпреварва по брой отправени запитвания и редица от „старите“ държави членки, които са съпоставими с България по население и брой съдилища, например Гърция, Швеция, Португалия, Дания, Финландия.

Много добри са и резултатите при сравнение на база брой отправени запитвания на година. Тук България отново се нарежда в първата четворка с 10 запитвания на година.

Таблица 2

Държава-членка	Брой ПЗ на година (01/01/2007-01/01/2017)
Унгария	12,7
Румъния	12,3
Полша	10,6

България	10,1
Латвия	5,5
Чехия	4,9
Литва	4,4
Словакия	3,7
Естония	1,8
Словения	1,7
Хърватия*	0,75

**за Хърватия данните са считано от 1 юли 2013*

Тази класация очевидно дава предимство на по-големите държави-членки като се има предвид, че обемът на съдебна активност (брой на национални съдилища, брой дела и т.н.) е по-голям в сравнение с този в по-малките държави членки. Този фактор може да бъде неутрализиран на база брой запитвания съобразно населението на съответната държава членка.³ Съобразно този критерий България се нарежда на трето място.

Таблица 3

Държава членка	Брой запитвания за година/ на 1 милион души население (01/01/2007-01/01/2017)
Латвия	2,8
Литва	1,5
България	1,4
Естония	1,4
Унгария	1,3
Словения	0,8
Словакия	0,7
Румъния	0,6
Чешка република	0,5
Полша	0,3
Хърватия*	0,2

**за Хърватия данните са считано от 1 юли 2013*

Изводът от горните статистически данни е, че България е в челните позиции по брой преюдициални запитвания.

2. Качество

³ Подобно класифициране на данните е използвано и в М. Broberg, N.Fenger, Preliminary References to the European Court of Justice, Oxford University Press, 2010.

Съдебната статистика е от особена важност, тъй като за работата на съдебната власт се съди, не на последно място, и по статистическите ѝ показатели. При все това, преюдициалното запитване не е състезание, а инструмент за решаване на конкретно дело и за развитие на съдебната практика. Фактът, че дадена държава членка е отправила голям брой преюдициални запитвания, не означава, че тези запитвания са постигнали целта си, а именно да получат полезен отговор за решаване на висящото пред националния съд дело и, евентуално, за развитие на националната и европейска съдебна практика.

Докато „качеството“ на един съдебен акт е трудно измеримо и крайно субективно понятие, обща представа за него може да се придобие въз основа на няколко обективни критерии. Такъв критерий, първо, е броят на определенията, съпоставен с броя на решенията, постановени от Съда на ЕС в отговор на тези запитвания. Тук е мястото да се припомни, че Съдът на ЕС отговаря с мотивирано определение при наличието на два типа обстоятелства: (1) когато запитването е недопустимо или при явна липса на компетентност за Съда на ЕС⁴; (2) когато на поставения въпрос вече е бил даден отговор в съществуващата съдебна практика или когато отговорът не оставя място за разумно съмнение⁵. Първата група запитвания говорят за лошо „качество“ на преюдициалното запитване: то е било или недобре написано, или е липсвала важна информация, или се е отнасяло до област, чужда за правото на ЕС. „Качеството“ на втората група запитвания е само относително по-добро. Макар и по-добре написани, тези запитвания биха могли да бъдат избегнати, ако националният съдия беше намерил време да прочете практиката на Съда на ЕС или да разсъждава над приложимото европейско право.

Следователно, „качеството“ на преюдициалните запитвания би могло да бъде индикативно измерено чрез съотношението на мотивираните определения спрямо общия брой запитвания. По този параметър, „качеството“ на около 17% от българските преюдициални запитвания може да се определи като незадоволително.⁶ Тук България се нарежда по средата спрямо държавите-членки от Централна и Източна Европа.

Таблица 4

Държава-членка	Определения/ общ брой на решените дела (01/01/2007-01/01/2017)
Хърватия	0,67 %
Естония	5,88 %
Литва	6,90 %
Латвия	8,70 %
Чехия	12,50 %
Словения	14,29 %
България	17,86 %
Унгария	18,92 %
Полша	20,00 %
Словакия	25,81 %

⁴ Член 53 (2) от Процедурния правилник на Съда на ЕС.

⁵ Член 99 от Процедурния правилник на Съда на ЕС.

⁶ Този процент е по-нисък от средния за ЕС, съгласно Годишния доклад на Съда за 2016 г.

Румъния	35,24 %
---------	---------

* за Хърватия данните са считано от 1 юли 2013

Друг критерий за преценка на „качеството“ на преюдициалните запитвания е свързан с важността на повдигнатите правни въпроси. В тази насока, възможен параметър представлява делът на българските преюдициални запитвания, по които Съдът на ЕС се е произнесъл в голям състав, като се има предвид, че това е съставът, който разглежда традиционно най-сложните и/или най-значимите въпроси от правото на ЕС.⁷ Тук България е на четвърто място измежду държавите от Централна и Източна Европа. Относим показател също така е броят на делата, по които генерален адвокат е представил заключение, тъй като подобни дела повдигат обикновено нови правни проблеми или предполагат развитие на съдебната практика.⁸

Таблица 5

Държава членка	Решения на голям състав/брой решени дела ⁹	Заключение на ГА/брой решени дела
Чешка република	10%	58%
Словакия	10%	32%
Словения	7%	43%
България	6%	24%
Унгария	5%	35%
Румъния	5%	18%
Полша	4%	42%
Литва	3%	38%
Латвия	2%	35%
Естония	0%	41%
Хърватия	0%	0%

Общият анализ на горните данни показва, че „качеството“ на българските запитвания е относително добро. Въпреки малкия брой запитвания, които са привлекли вниманието на голям състав, сравнително малко са и тези, които са били отхвърлени поради „лошо качество“. Така българските запитвания като цяло са били добре написани, рядко с липсваща информация и общо взето адекватни. Следователно, големият брой запитвания от български съдилища не е за сметка на тяхното качество.

⁷ Член 60 от Процедурния правилник на Съда на ЕС.

⁸ Член 20 от Статута на Съда на ЕС.

⁹ За 2016 г. делът на решенията на голям състав спрямо всички приключени дела по преюдициални запитвания пред Съда на ЕС е 6%.

Напротив, силната активност на българските юрисдикции в преюдициалните запитвания и тяхното приемливо „качество“, показва, че българските съдилища успешно са овладели механизма за преюдициално запитване.

3. Формални причини за успеха

Причините за този статистически успех могат да се търсят формално на няколко нива.

На първо място и най-вече трябва да се открие проактивната позиция на българския законодател. За разлика от другите държави членки, българският законодател реши, на практика, да „транспонира“ механизма за преюдициално запитване в националното законодателство.¹⁰ Така беше добавена нова глава, посветена изключително на преюдициалното запитване в Гражданския процесуален кодекс.¹¹ Несъмнено това имаше огромен практически ефект. Въвеждането на преюдициалното запитване в ГПК помогна много на практиците, незапознати с тънкостите на правото на ЕС. По този начин на тях им бяха предоставени „наготово“ правни норми в познат формат и стил, спестявайки им нелеката задача да преминат през хиляди страници съдебна практика и други непознати за тях източници на правото на ЕС в областта на преюдициалното запитване.

„Транспонирането“ на механизма за преюдициално запитване в ГПК обаче не беше безупречно. В усилията си да опрости и кодифицира правен механизъм, който се е развивал и продължава да се развива, най-вече чрез съдебната практика, българският законодател неизбежно допусна грешки.¹² Тези грешки все пак не бяха от такова естество, че да възпрепятстват или да предадат погрешно процедурата за преюдициално запитване.

Тази нова глава в ГПК съдържа една важна разпоредба, която се оказва от ключово значение за успеха на преюдициалното запитване в България. Член 631 (1) ГПК предвижда, че определението за спиране на производството поради отправяне на преюдициално запитване не подлежи на обжалване. Тази разпоредба е забележителна поради няколко причини. Първо, защото дерогира едно от основните правила в българския граждански процес, според което всяко съдебно определение, което прегражда, било то и временно, по-нататъшното развитие на делото, подлежи на обжалване.¹³ В тази връзка определенията за спиране на производството по правило подлежат на обжалване. Законодателят обаче реши да се отклони от това правило с откритото желание да окуражи запитванията до Люксембург. Второ, тази разпоредба беше приета през юли 2007 г., когато все още практиката на Съда на ЕС не беше дала ясен отговор на въпроса дали правото на ЕС допуска обжалване на решенията на националните съдилища за отправяне на запитване до Люксембург. Всъщност едва през декември 2008 година Съдът на ЕС най-накрая даде насоки по този въпрос с решението по делото *Cartesio*.¹⁴ Впоследствие въпросът беше допълнително изяснен през март 2009 с решението по делото *Nationale Loterij*.¹⁵ Забележителното в случая е, че последващата практика на Съда на ЕС потвърди правотата на българския законодател, а именно, че правото на ЕС не допуска горна инстанция да изменя определението за

¹⁰ Въпросът доколко подобно „транспониране“ е съвместимо с правото на ЕС е извън предмета на настоящата статия.

¹¹ За сравнение други държави членки приеха минималистичен подход: М. Бобек, „Learning to talk: Preliminary rulings, the Courts of New Member States and the Court of Justice“, 2008.

¹² За по-детайлен коментар виж А. Корнезов, „Преюдициалното запитване до Съда на Европейския Съюз“, Сиби, 2012, §§ 9, 19, 22-27, 55-57, 59, 62, 66, 75, 76.

¹³ Член 274 ГПК. Подобни разпоредби се съдържат и в АПК (член 229) и НПК (член 290).

¹⁴ Решение от 16 декември 2008, *Cartesio*, C-210/06, EU:C:2008:723

¹⁵ Определение от 24 март 2009, *Nationale Loterij*, C-525/06, EU:C:2009:179

отправяне на запитване, да го отменя или да задължи запитващия съд да възобнови производството.¹⁶

Така още от самото начало процедурата по отправяне на преюдициални запитвания до Съда на ЕС се радваше на привилегирован статус в българското процесуално право. Член 631 (1) ГПК даде криле на долните съдебни инстанции като им предостави възможност да търсят външно мнение в Люксембург без намесата на горните съдебни инстанции.

Междувременно литературата, посветена на механизма за преюдициално запитване, вероятно също допринесе за успеха му в България. Тя съдържа не само неговото общо и теоретично представяне, а често и практически съвети, като например модели за запитване, коментари на отделните членове на Статута и процедурния правилник на Съда на ЕС, както и на новата глава от ГПК.¹⁷ Изобилието от литература, едновременно с организирането на множество семинари, посветени на член 267 ДФЕС, в частност в рамките на Националния институт на правосъдието, най-вероятно също помогнаха на съдиите да се почувстват по-запознати с механизма за преюдициално запитване.

Първите десет години от опита на България с преюдициалното запитване може в заключение да се представят като успех: многобройни запитвания, отправени от компетентни съдии, подпомагани от компетентен законодател и компетентни академични среди.

Този успех обаче е по-скоро статистически. По-задълбоченият анализ на българските преюдициални запитвания всъщност показва една по-различна реалност.

III. Действителността отвъд статистиката

Отвъд статистическите данни, обсъдени в предходната глава, няколко допълнителни индикатора като че ли подсказват за наличието на редица проблеми, които остават незабелязани наред ентусиазма от постигнатия „статистически“ успех.

Преди да се спра на тези проблеми, е необходимо да направя едно уточнение. Обстоятелството, че даден съд не е оправил запитване не означава непременно, че той не е взел предвид правото на ЕС или пък, че го е приложил неправилно. При все това, особено в периода след присъединяването на държавата към ЕС, националните съдилища все още не са напълно запознати с всички аспекти на правото на ЕС. По-скоро те все още се учат, все още се приспособяват към особеностите на това право. Следователно, в контекст като българския, е малко вероятно липсата или малкият брой запитвания от даден съд да може да се обясни с експертно познаване на правото на ЕС, позволяващо му да приложи правилното решение във всяка една област без да потърси съдействие от Люксембург. По-вероятното обяснение за липсата и малкия брой на преюдициални запитвания в даден съд е, че той като цяло не е склонен да отправя запитвания поради липса на опит, познания, нежелание и пр.

Следователно, тенденциите при отправяне на преюдициални запитвания остават ясен индикатор за нивото на проникване на правото на ЕС в българското правораздаване. Тези тенденции разкриват няколко проблема от системен характер, които могат да бъдат синтезирани както следва.

¹⁶ Решение от 16 декември 2008, *Cartesio*, C-210/06, EU:C:2008:723, para 98

¹⁷ Ж. Попова, *Право на Европейския съюз*, Сиела, 2011; С. Костов, *Актовете на Съда на Европейския съюз: правни последици*, Сиби, 2011; М. Златарева, *Международен граждански процес*, Сиела, 2010; Р. Иванова, Б. Пунев, С. Чернев, *Коментар на новия Гражданскопроцесуален кодекс*, ИК „Труд и право“, 2008; А. Корнезов, *Преюдициалното запитване до Съда на Европейския Съюз*, Сиби, 2012; А. Корнезов, *Преюдициалното запитване до Съда на Европейските общности: Сборник нормативни актове и практически указания*, Сиби, 2008; А.Семов, Хр.Христов, З.Грекова, Г. Георгиев, *Съдебната система на Европейския съюз и САЩ*, Институт по европейски право, 2007.

1. Проблеми в гражданските и наказателните юрисдикции

Ако някой трябва да бъде поздравен за успеха на българските преюдициални запитвания, то това са административните съдилища. В действителност около 90% от всички български преюдициални запитвания са отправени от тях. Най-често въпросите, отправени до Люксембург, касаят ДДС и митнически класификации, но също така, дори все по-често, касаят основни права, убежище или въпроси, свързани с имиграцията, европейското гражданство, свободното движение на хора, селско стопанство, антидъмпинг и др. Административните съдилища се превърнаха по този начин не само в пионерите на преюдициалното запитване в България, но и де факто почти монополизираха диалога с Люксембург. Извън отправените преюдициални запитвания, прегледът на тяхната практика показва, че в много дела, по които запитване не е отправяно, все пак правото на ЕС е било взето под внимание в една или друга степен.

За разлика от тях, българските граждански и наказателни юрисдикции рядко отправят преюдициални запитвания. От осемте запитвания, отправени по граждански и наказателни дела и приключили вече със съдебен акт, две са обявени за недопустими¹⁸, на едно е отговорено с определение¹⁹ и две са съединени за общо разглеждане²⁰. В неформални обсъждания, гражданските и наказателните съдии обикновено посочват две причини за своята пасивност по отношение на преюдициалните запитвания. От една страна, според тях, за разлика от административното право, гражданското и наказателното не са така пряко повлияни от правото на ЕС. Това разбиране за правото на ЕС обаче е доста остаряло. Достатъчно е да се споменат само няколко от многобройните инструменти на европейското международно частно право, трудово, семейно право, право на интелектуалната собственост, наказателно право и т.н. Данните относно областите на отправени преюдициални запитвания от другите държави членки ясно показва, че подобни въпроси често са отправяни до Съда на ЕС. Нещо повече, те представляват средно около половината от всички преюдициални запитвания, отправяни през последните години.²¹ Второ, в периода преди 1 декември 2014 г. наказателните съдии често се аргументираха с липсата на възможност да отправят преюдициални запитвания, защото България не беше приела юрисдикцията на Съда, съгласно предишния член 35 от Договора за Европейски съюз, който беше приложен до посочената дата. Тази мантра бе широко използвана като оправдание при всички наказателни производства, независимо дали проблемът попадеше в приложното поле на предишния член 35 ДЕС или не. Всъщност, всички разпоредби от правото на ЕС, които не бяха приети на основание предишната глава VI ДЕС, можеха да намерят приложение в наказателното производство и следователно да бъдат предмет на преюдициално запитване и преди 1 декември 2014 г.²²

В последните две години, българските наказателни юрисдикции като че ли най-сетне започнаха да прилагат преюдициалното запитване, като отправиха 6 преюдициални запитвания (3 от тях висящи към момента), като някои от тях поставиха особено важни въпроси за развитието на българското и европейското право, за което свидетелства обстоятелството, че 3 от тях бяха разпределени на голям състав.²³

¹⁸ Определение от 17 септември 2009, Canon Kabushiki Kaisha, C-181/09, non publiée, EU:C:2009:565 и определение от 11 май 2011, Semerdzhiev, C-32/10, non publiée, EU:C:2011:288.

¹⁹ Определение от 28 октомври 2010, Canon, C-449/09, EU:C:2010:651.

²⁰ Решение от 18 ноември 2010, Georgiev, C-250/09 et C-268/09, EU:C:2010:699.

²¹ Годишни доклади на Съда на ЕС (2010-2016).

²² Например решение на ВКС по дело №101/2009.

²³ Решение от 8 ноември 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835; решение от 5 юли 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514 и дело C-612/15, Колев (все още висящо).

Въпреки това обаче, тази тенденция не е представителна, тъй като повечето от тях са отправени от един и същи съдия-докладчик.

Това показва, че прехвалената история за успех на българските преюдициални запитвания е само частична. Всъщност, гражданските и наказателните юрисдикции са допринесли малко за този успех. Този извод се отнася не само до тяхната пасивност по отношение на механизма на преюдициалното запитване, но и по-общо до цялостното им отношение към правото на ЕС. Това е обезпокоително, тъй като показва, че правото на ЕС не се прилага ефективно в голяма част от българските съдилища.

2. Проблеми в апелативните, върховните съдилища и КС

Друга особеност на българските преюдициални запитвания е обстоятелството, че преобладаващата част от тях са отправени от по-ниските съдебни инстанции. Всъщност, 84 % от всички запитвания са отправени от първоинстанционни юрисдикции.²⁴ За сметка на това, върховните и апелативните инстанции или отсъстват изцяло от преюдициалния диалог със Съда на ЕС, или участието им в него е по-скоро маргинално. За сравнение, в Румъния в периода от присъединяването ѝ до 2016 г., 61 % от всички запитвания са отправени от върховните и апелативни инстанции, в Португалия този процент е 47 %, в Литва – 38 %.

Що се отнася, по-конкретно, първо, до българските апелативни съдилища, към днешна дата нито едно от тях не е отправило запитване до Съда на ЕС.

Що се отнася, второ, до ВКС, за разглеждания десетгодишен период (1.01.2007 – 31.03.2017) той е отправил две преюдициални запитвания – през 2010 г. и през 2015 г.²⁵ като първото е отхвърлено като явно недопустимо.²⁶ Тези данни са особено притеснителни, като се има предвид, че ВКС нееднократно е отхвърлял молби за отправяне на преюдициално запитване без понякога дори да бъде аргументиран отказът му.²⁷ На следващо място, предвид мащаба (във ВКС има 105 съдии) и обема на съдебната дейност на върховната инстанция²⁸, непонятно е, че за тези 10 години ВКС е счел само два пъти сред хилядите дела, които е разгледал, че прилагането и тълкуването на правото на ЕС повдига въпроси, заслужаващи отправянето на преюдициално запитване. Важно е да се отбележи, че извън разглеждания в настоящата статия период, през месец юни 2017г., ВКС е отправил две нови преюдициални запитвания²⁹.

Като се има предвид, че практиката на ВКС, вкл. тълкувателната такава, нееднократно се оказва в несъответствие с правото на ЕС (вж. т. IV от настоящата статия), пасивността на ВКС в областта на преюдициалното производство не може да бъде оправдана. Още повече, че ВКС, като юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване, е по принцип *длъжен* да отправя преюдициални запитвания до Съда на ЕС, съгласно член 267 (3) ДФЕС.

Що се отнася, трето, до Върховния административен съд (ВАС), той участва по-осезателно в преюдициалния диалог със Съда на ЕС, но общата картина и тук не е еднозначна. Всъщност ВАС, в чиито състав има 88 съдии³⁰, за 10 години е отправил 14 запитвания, което представлява около 20 процента от всички запитвания, отправени от административни юрисдикции за последните 10 години. Само по 2 от тези запитвания е

²⁴ Тези стойности са по-високи от средните в повечето държави членки, както свидетелства Годишният доклад на Съда за 2016 година, 111-113.

²⁵ Решение от 21 октомври 2015 г, Gogova, C-215/15, EU:C:2015:710.

²⁶ Определение от 11 май 2011 г., Semerdzhiev, C-32/10, non publié, EU:C:2011:288.

²⁷ А. Корнезов, Общностното право в българската съдебна практика (2007-2008), Сиби, 2009.

²⁸ ВКС приема между 15 000 и 20 000 решения годишно (източник: годишните доклади на ВКС за периода 2007-2013).

²⁹ Дела C-335/17, Вълчева и C-296/17, Wiemer & Trachte.

³⁰ Съгласно данни от електронната страница на съда.

представено заключение на генерален адвокат³¹ и нито едно не е привлякло вниманието на голям състав. Въз основа на тези данни може да се заключи, че приносът на ВАС за развитието на правото на ЕС чрез механизма за преюдициално запитване не е осезаем. По-общо, прегледът на делата, в които правото на ЕС е било приложимо, но запитване не е отправено, потвърждава нееднозначния характер на практиката на ВАС: докато в някои от делата е направен сериозен анализ на приложимото право на ЕС, в други подобно аргументиране липсва или е твърде схематично. Освен това, ВАС нерядко мотивира отказа си да отправи преюдициално запитване с някое от изключенията, изведени в практиката CILFIT³², въпреки че тяхното приложение изглежда понякога доста спорно.³³

Що се отнася, четвърто, до Конституционния съд (КС), той остава и до днес встрани от преюдициалното производство, за разлика от редица конституционни съдилища в другите държави членки, като например конституционните съдилища на Белгия, Австрия, Италия, Германия, Испания, Словения, Франция, Литва, Люксембург, Полша, които все по-често сезират Съда на ЕС с преюдициални запитвания. Всъщност, няма данни в практиката му някога да е бил повдиган и обсъждан въпросът за отправяне на преюдициално запитване. Практиката му не обсъжда и въпросът дали КС се счита за „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС и, по-общо, дали счита, че има компетентност да проверява съответствието на националното право с правото на ЕС и да обявява противоконституционността на първото в случаи на несъответствие.³⁴

В заключение, следва да се констатира, че горните инстанции – апелативни и върховни – както и КС като цяло прилагат рядко преюдициалното производство.

3. Мнозинството преюдициални запитвания са отправени от АССГ и АС-Варна

Както е известно, българските съдилища са организирани в изключително плътна местна мрежа. В България има 112 районни съдилища, 28 окръжни и 28 административни, ако оставим настрана апелативните, върховните и специализираните такива. При все това обаче, огромната част от преюдициалните запитвания идват от съдилищата в София и Варна. Само около 7% от всички преюдициални запитвания са отправени от съдилища от други градове.

Тази констатация е обезпокоителна. Тя разкрива, че механизмът на преюдициалното запитване, и по-общо правото на ЕС, се прилага само в ограничен брой съдилища. Макар и да има преюдициални запитвания, отправени от съдилища от Пловдив, Бургас, Велико Търново, Плевен и Търговище, те са по-скоро изолирани случаи. Този индикатор също потвърждава, че „статистическият“ успех на българските преюдициални запитвания не е представителен за общото състояние на правораздаването у нас.

4. Няколко съдии са автори на повечето преюдициални запитвания

³¹ Решение от 18 септември 2014, Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231 и решение от 15 октомври 2015, Biovet, C-306/14, EU:C:2015:689

³² Решение от 6 октомври 1982, Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335.

³³ За няколко примера, вж. А. Корнезов, Общностното право в българската съдебна практика (2007-2008), Сиби, 2009, раздел II, глава I.

³⁴ Практиката може да бъде тълкувана в смисъл, че се предполага, че КС имплицитно е приел такива правомощия – виж решения № 5/2017 и № 3/2012. За сравнение, полският и словашкият конституционен съд изрично са приели, че са компетентни да правят такава проверка и че могат да отправят запитвания до Съда на ЕС – виж М. Бобек, „Learning to talk: Preliminary rulings, the Courts of New Member States and the Court of Justice”, 2008, 1633.

Има още една любопитна подробност за преюдициалните запитвания от България – голяма част от тях се отправят от едни и същи съдии. Въпреки че няма официална статистика по въпроса, може да бъде заключено на базата на наличните данни³⁵, че успехът на преюдициалното запитване у нас всъщност се дължи в голяма степен на десетина магистрати, които са отправили около половината от всички запитвания. Те със сигурност трябва да бъдат поздравени за компетентността и приноса им към развитието на българската съдебна практика и на юриспруденцията на Съда на ЕС. При все това, този индикатор показва, че механизмът на преюдициалното запитване не е навлязъл в правната култура и практика на българската съдебна система като цяло. По-скоро изглежда, че той остава „запазена територия“ за малцината, които са направили усилие да се запознаят с тънкостите на правото на ЕС. Този феномен поставя под съмнение твърдението, че механизмът за преюдициално запитване се прилага от средностатистическия съдия в България.

В заключение става ясно, че зад впечатляващите цифри стоят сериозни проблеми, свързани с прилагането на правото на ЕС от върховните и апелативни съдилища, както и гражданските и наказателните юрисдикции като цяло. Всъщност, оказва се, че преюдициалното производство в България се прилага най-вече от неколцина магистрати от две съдилища.

IV. Преюдициалното запитване като средство за преразглеждане на практиката на върховните съдилища

Прегледът на българските преюдициални запитвания показва и наличието на едно интересно явление. Наблюдава се ясна тенденция, позната всъщност и в повечето държави от Централна и Източна Европа в периода след присъединяването им към ЕС, при която съдилищата от по-долните инстанции използват преюдициалното запитване като инструмент, чрез който поставят под съмнение съответствието на практиката на върховните инстанции с правото на ЕС.³⁶ Така, чрез механизма на преюдициалното запитване, долните инстанции нерядко се опитват да преодолеят практиката на върховните съдилища.

Така, още в първите години след присъединяването на България към ЕС, беше поставена под съмнение възможността на върховните съдилища да обвързват с тълкуването си на правото на ЕС по-долните инстанции посредством тълкувателната им практика или т.нар. „задължителни указания“ при тълкуването на правото при отмяна на дадено решение и връщането му за ново разглеждане.

Първото предизвикателство в това отношение дойде през 2009 г. със запитването по делото *Елчинов*, в което АССГ постави под съмнение обвързващия характер на указанията, дадени му от ВАС при отмяна на решението му и връщането му за ново разглеждане на долната инстанция (чл. 224 АПК).³⁷ В първото си решение по делото АССГ, като прилага регламент 1408/71³⁸, осъжда НЗОК да възстанови на г-н Елчинов медицинските разходи, които е направил за лечението си в Германия. ВАС отменя решението на АССГ и връща делото със задължителни указания относно тълкуването на регламента. АССГ обаче поставя под съмнение съответствието на тези указания с правото на ЕС и решава да потърси намесата на Съда на ЕС, който да отговори дали

³⁵ Част от определенията за спиране на производството и отправяне на преюдициално запитване се публикуват он-лайн, пр. www.admincourtsofia.bg.

³⁶ За коментар на тази тенденция в останалите държави от Централна и Източна Европа виж М.Бобек, „Learning to talk: Preliminary rulings, the Courts of New Member States and the Court of Justice“, 2008.

³⁷ Решение от 5 октомври 2010, *Elchinov*, C-173/09, EU:C:2010:581.

³⁸ Регламент (ЕИО) №1408/71 на Съвета от 14 юни 1971 година за прилагането на схеми за социална сигурност на заети лица, самостоятелно заети лица и членове на техните семейства, които се движат в рамките на Общността.

ВАС е допуснал грешка при тълкуване на регламента и дали, при такива обстоятелства, може да остави неприложени неговите указания. Голям състав на Съда на ЕС отговаря положително и на двата въпроса: първо, ВАС наистина е допуснал грешка при тълкуването на регламента и, второ, по-долната съдебна инстанция не е обвързана от указанията му, доколкото те не съответстват на правилното тълкуване на правото на ЕС.

Решението по делото *Елчинов* беше революционно за българското правораздаване. То на практика означава, че по-долните инстанции могат да оставят неприложени дадените им задължителни указания от върховните съдилища, ако те противоречат на правото на ЕС. То е и ясно предупреждение за върховните съдилища. Решението на практика доведе до т.нар. „еманципация“ на долните инстанции, които, чрез преюдициалното запитване, намериха механизъм да поставят под съмнение правилността на решенията на върховните инстанции. Очевидно е, че това решение е от особена важност не само за българския съд, но и за всички съдилища в ЕС.

Второто предизвикателство дойде няколко месеца по – късно с делото *Канон*.³⁹ В него СГС постави под съмнение съвместимостта с правото на ЕС на тълкувателно решение на ТК на ВКС, относно уеднаквяване на противоречива съдебна практика по тълкуването и прилагането на относимите разпоредби от Закона за марките и географските означения при спорове по искове за нарушение на правото върху марка, Съдът на ЕС се съгласи със СГС като заключи, че въпросното тълкувателно решение не е съгласувано с правилното тълкуване на правото на ЕС. Въпреки ясната индикация за нарушение на правото на ЕС, ВКС реши да приеме ново тълкувателно решение, в което в общи линии потвърждаваше своето предишно такова.⁴⁰ Този път обаче Европейската комисия откри процедура за неизпълнение на договорите срещу България поради невъзможността за ВКС да приведе практиката си в съответствие с правото на ЕС. Казусът получи допълнително развитие, когато холандският Hoge Raad не беше склонен да признае и изпълни влязло в сила решение на Софийски градски съд, прието в съответствие с въпросното тълкувателно решение, тъй като според Hoge Raad въпросното решение явно противоречи на правото на ЕС.⁴¹

Определението на Съда на ЕС по делото *Канон* също беше революционно за българското правораздаване. То за първи път позволи на долните съдебни инстанции да поставят под въпрос, чрез механизма за преюдициално запитване, правилността на тълкувателната практика на върховните съдилища от гледна точка на правото на ЕС и евентуално да не се съобразят с нея. Нещо повече, посредством преюдициалното запитване, долните инстанции за първи път получиха възможността да предизвикат промяна в практиката, вкл. тълкувателната, на върховните съдилища.

През следващите години последваха нови запитвания, критикуващи практиката на върховните съдилища. Тълкувателно решение на ВАС беше поставено под съмнение в делата *Гайдаров*⁴² и *Аладжов*⁴³. Въпросът се отнасяше да съвместимостта с правото на ЕС на административна забрана за напускане на страната, наложена съответно поради наличие на присъда, произнесена в трета държава и поради неизпълнение на данъчно задължение. В това отношение ВАС все пак беше приел, че подобна забрана е при всички случаи непропорционална.⁴⁴ Но АССГ искаше да разбере дали подобна забрана

³⁹ Определение от 28 октомври 2010, Canon, C-449/09, EU:C:2010:651.

⁴⁰ Тълкувателно решение № 1/2012 на ВКС, търговска колегия. Председателят на съда и пет съдии се подписаха с особено мнение, че решението нарушава правото на ЕС.

⁴¹ Решение от 16 юли 2015, Diageo Brands, EU:C:2015:471.

⁴² Решение от 17 ноември 2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749.

⁴³ Решение от 17 ноември 2011, Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750

⁴⁴ Тълкувателно дело на ВАС № 2/2011.

може да бъде обоснована с някои от условията по чл. 24 (2) от директива 2004/38/СЕ⁴⁵, тъй като ако това не може да бъде направено, то тогава въпросът за пропорционалността на забраните става неотносим.

КС също не беше пощаден: в делото *Бянков*, АССГ искаше да се увери, че практиката на КС е съвместима с правото на ЕС.⁴⁶ Делото отново се отнасяше до административната забрана за напускане на страната, но за разлика от *Гайдаров* и *Аладжов*, този път мярката беше наложена заради неизпълнение на задължение от частноправен характер. КС беше приел, че подобна забрана преследва легитимна цел, но е непропорционална като основа решението си на Конституцията.⁴⁷ Според АССГ обаче в делото *Бянков* е трябвало да бъде приложено и правото на ЕС. В частност, АССГ изрази съмнение дали подобни забрани могат да бъдат въобще оправдани, като се има предвид, че член 27(1) от директива 2004/38/СЕ забранява ограничаването на свободното движение поради икономически причини.

Чрез преюдициално запитване АССГ постави под съмнение и правилата за определяне на местна компетентност на административните съдилища, в частност правилото, според което делото следва да бъде разглеждано от съда, където е седалището на административния орган, чийто акт се обжалва (делото *Агроконсултинг*⁴⁸). В запитването си АССГ констатираше, че селскостопански производител от източна България трябва да заведе делото си в София, за да има достъп до правосъдие, тъй като актовете на Разплащателна агенция във връзка с общата стопанска политика се издават от изпълнителния директор на фонда, който се намира в София, а съгласно чл.133, ал.1 АПК (в редакцията към датата на разглеждане на делото) спорът трябва да бъде разглеждан от административния съд, в района на който се намира седалището на изпълнителния директор на фонда. Така на практика всички спорове относно подпомагане на земеделските производители по схемите и мерките, предвидени в общата селскостопанска политика на ЕС, се оказваха съсредоточени в София. Според запитващата юрисдикция това прави правосъдието недостъпно, скъпо и обременяващо, тъй като облагодетелства администрацията за сметка на гражданите и юридическите лица. Този проблем продължително време беше поставян на обсъждане от различни административни съдилища, които изтъкваха не само че това правило нарушава правото на ефективна съдебна защита, но и че натоварва непропорционално Административния съд-София-град за сметка на останалите 27 административни съдилища. При тези обстоятелства АССГ започна да приема, че подобни дела не са му подсъдни и да ги изпраща по компетентност на съдилищата по местожителство на жалбоподателя. При въпросните спорове за подсъдност обаче ВАС винаги прилагаше чл. 133, ал. 1 АПК. Това доведе до използването на процедурата за преюдициално запитване, като АССГ се обоснова с това, че системата нарушава правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от правото на ЕС. Отговорът на Съда на ЕС беше нюансиран, но все пак позволи правото на ефективна съдебна защита на жалбоподателя да бъде разглеждано съобразно конкретното дело, а в по-дългосрочен план доведе и до законодателна промяна⁴⁹ на разпоредбата на чл. 133 АПК, която позволи въпросните дела да бъдат разглеждани от административните съдилища по седалището на териториалното отделение на органа, издал оспорения акт, в чийто район се намира постоянния или настоящ адрес на жалбоподателя.

⁴⁵ Директива 2004/38/СЕ от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите – членки.

⁴⁶ Решение от 4 октомври 2012, *Byankov*, C-249/11, EU:C:2012:608.

⁴⁷ Решение на КС №2/2011.

⁴⁸ Решение от 27 юни 2013, *Agrokonsulting*, C-93/12, EU:C:2013:432.

⁴⁹ ДВ,бр.104 от 2013г., в сила от 4.1.2014г.

В делото *Клуб*, Административен съд-Варна разкри наличието на противоречива практика във ВАС по поставения въпрос,⁵⁰ твърдейки че част от нея противоречи на правото на ЕС. Съдът на ЕС се съгласи с това твърдение. В делото *Кремиковци*⁵¹ Административен съд-София-град не беше съгласен с дадените му задължителни указания от ВАС и реши, по подобие на делото *Елчинов*, да отправи запитване до Люксембург. Подобна ситуация се разви година по-късно в делото *Съни трейд*.⁵² В делото *Строй транс*⁵³ АС-Варна се оплака от непоследователната практика на ВАС и потърси, чрез преюдициално запитване, съдействието на Съда на ЕС по отношение на тълкуването на директивата за ДДС⁵⁴ В *Белов* Комисията за защита от дискриминация (КЗД) открито се противопостави на практиката на ВАС.⁵⁵ Въпреки че Съдът на ЕС не отговори на поставените въпроси, тъй като прие, че КЗД не е юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС, 3 години по-късно същите въпроси отново бяха повдигнати пред Люксембург, този път от АССГ, в делото *ЧЕЗ Разпределение България*.⁵⁶

В двете дела *Огнянов*⁵⁷, Софийският градски съд постави под съмнение тълкувателната практика на НК на ВКС във връзка с изпълнение на присъда при трансфер на осъдени лица в ЕС, както и практиката му относно приложението на чл.29 НПК във връзка с основанията за отвеждане на съдиите. И в двата случая, СЕС установи несъвместимост с правото на ЕС на тълкуванията, дадени от ВКС.

В делото *Милев*⁵⁸, чрез преюдициално запитване Специализираният наказателен съд изрази съмнения относно съответствието на дадените му указания от ВКС с членове 3 и 6 от Директива (ЕС) 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство (ОВ L 65, 2016 г., стр. 1), въпреки че срокът за транспонирането ѝ все още не беше изтекъл.

Във висящо към момента производство по преюдициално запитване, отправено отново от Специализиран наказателен съд на 31 май 2016 г. (Дело С-310/16, Дзиев), запитващата юрисдикция поставя под въпрос съответствието с правото на ЕС на Тълкувателно решение на НК на ВКС №5/2014 относно уеднаквяване на противоречивата съдебна практика по прилагането на чл. 227б, ал. 2 от Наказателния кодекс.

Горните примери подчертават една от основните причини за успеха на преюдициалното запитване в България, а именно възможността, която то предоставя на долните инстанции, да преодолеят практиката на върховните съдилища и дори да предизвикат промяната ѝ. Макар и някои да виждат в това явление структурен риск за съдебната система, аз мисля, че то не бива да ни притеснява. Точно обратното - това е по-скоро добра новина за съдебната власт. То дава възможност и на долните инстанции да участват индиректно в развитието на съдебната практика, поне що се отнася до прилагането на правото на ЕС. В крайна сметка, върховните съдилища трябва да убеждават със силата на мотивите си, а не чрез йерархичното налагане на квази-нормативната им дейност.

⁵⁰ Решение от 22 март 2012, Klub, C-153/11, EU:C:2012:163.

⁵¹ Решение от 29 ноември 2012, Kremikovtzi, C-262/11, EU:C:2012:760.

⁵² Определение от 21 март 2013, Sani treyd, C-153/12, non publiée, EU:C:2013:201.

⁵³ Определение от 31 януари 2013, Stroy trans, C-642/11, EU:C:2013:54.

⁵⁴ Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, стр.1).

⁵⁵ Решение от 31 януари 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48.

⁵⁶ Решение от 16 юли 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480.

⁵⁷ Решение от 8 ноември 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835; решение от 5 юли 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514.

⁵⁸ Решение от 27 октомври 2016, Milev, C-439/16 PPU, EU:C:2016:818.

V. Поколенческият и „външният“ фактор

Обстоятелството, че преобладаващата част от преюдициалните запитвания са отправени от първоинстанционни административни съдилища, би могъл да се обясни поне частично и на друга плоскост, ако бъдат отчетени едновременно т.нар. поколенчески фактор, както и обстоятелството, че повечето от първоинстанционните административни съдии бяха „външни“ за системата в момента на създаването на административните съдилища. Тези два фактора, разбира се, са по-скоро от социологически характер и трудно биха могли да бъдат „измерени“, доказани или обективирани. Те също така предполагат обобщения, които не са универсални и не следва да бъдат разбирани по този начин. При все това, те биха могли поне частично да обяснят защо първоинстанционните административни съдилища най-активно прилагат правото на ЕС в България.

„Поколенческият“ фактор е свързан с това, че немалко магистрати от върховните инстанции принадлежат към т.нар. „стара школа“, която се характеризира с изключително задълбоченото и прецизно познаване на националното право, концептуализирано обаче като еднопластов правен ред, в който външните източници на правото имат ограничено значение. Част от съдиите от долните инстанции принадлежат към друго поколение юристи, възприемащи приложимото право като многопластова координатна система, в която, наред с националното право, се преплитат и други правопорядъци, и в частност правото на ЕС. Много от тях говорят чужди езици, имат интерес към ЕС и може дори да са учили право на ЕС, някои дори са преминавали отделни обучения в чужбина. Те са по-адаптивни и възприемчиви за правото на ЕС и за постоянно променящия се правен ред, и по-трудно податливи на професионалната инерция и конформизъм.

Значението на „поколенческият“ фактор в българския контекст обаче не е еднозначно. Създаването на многобройни правни факултети, някои със съмнителна репутация, произведе армия от млади юристи с различни нива на компетентности. В тази връзка не е изключено „поколенческият“ фактор да окаже на места отрицателно влияние върху качеството на правораздаването.

От друга страна, първоинстанционните административни съдилища в България бяха създадени през 2007 г. За тези цел беше проведен конкурс за всичките новосъздадени 28 административни съдилища, в които бяха обявени 268 места за съдии. В конкурса можеха да участват и юристи, външни за системата. В края на краищата експериментът се оказа успешен. Като цяло, конкурсът беше честен, изискванията бяха високи, като множество кандидати се бореха за една позиция. Резултатът беше изненада за мнозина: почти половината (132 от 268) от успешите кандидати нямаха никакъв предишен съдебен опит. Те бяха адвокати, юрисконсулти или държавни служители. Някои административни съдилища бяха създадени почти изцяло от „външни“ за системата лица. На времето това бе повод за безпокойство. Но тези страхове така и не се материализираха на практика. Напротив, „външните“ за системата съдии се оказаха като цяло не само компетентни, но и необременени с проблемите на съдебната рутина, формализъм и буквализъм. За сравнение, останалите съдилища си останаха относително затворена система, по-малко изложена на „външно“ влияние в сравнение с техните административни колеги. Макар и да е трудно да се твърди със сигурност, че този фактор е повлиял на прилагането на правото на ЕС в България, факт е, че именно първоинстанционните административни съдилища, съставени предимно от млади и „външни“ за системата магистрати, са автори на по-голямата част от преюдициалните запитвания в България.

VI. Заключение

Изводите от анализа на прилагането на преюдициалното производство у нас през десетгодишния период след присъединяването ни към ЕС не са еднозначни. От една страна, българските юрисдикции много активно и ефективно използват механизма за преюдициално запитване, отправяйки внушителен брой запитвания със задоволително качество до Съда на ЕС. От друга страна обаче, по-задълбоченият анализ показва, че докато някои съдилища истински се ангажираха с правото на ЕС, повечето останаха пасивни. В частност, върховните съдилища и по-общо гражданските и наказателните юрисдикции само откъслечно участваха в преюдициалния диалог със Съда на ЕС. КС също запази дистанция. Нещо повече, опитът показва, че голяма част от преюдициалните запитвания са всъщност дело едва на няколко магистрати. Всичко това навежда на мисълта, че преюдициалното производство у нас се прилага в ограничен брой съдилища от ограничен брой магистрати.