Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. EMILIOU
представено на 18 юни 2024 година [1]

Дело C-144/23

KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo, d.o.o.
срещу
Republika Slovenija

(Преюдициално запитване, отправено от Vrhovno sodišče (Върховен съд, Словения)

„Преюдициално запитване — Член 267, трета алинея ДФЕС — Задължение на националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, да отправят преюдициално запитване — Изключения от това задължение — Съдебна практика, произтичаща от решение CILFIT — Механизъм за филтриране — Върховен съд на държава членка — Допускане на ревизионно обжалване — Решение, с което се отхвърля молба за допускане на обжалване — Член 47 от Хартата — Право на справедлив съдебен процес — Мотиви“

I. Въведение

1. Трудностите, които съдебните органи срещат както на национално, така и на международно равнище във връзка с ефективното управление на работния си график поради големия брой спорове, с които са сезирани, със сигурност не са ново явление. По очевидни причини проблемът винаги е стоял по-остро пред юрисдикциите на върха на съдебната система, на които обикновено е отредена задачата да гарантират съгласуваността и точността на съдебната практика [2].

2. Рисковете, до които може да доведе прекомерната натовареност, са ясни и е достатъчно само накратко да се споменат: по-специално, значително забавяне на разглеждането на делата, по-ниско качество на съдебните решения, продължително състояние на правна несигурност и по-високи съдебни разноски за участниците, и косвено, за обществото като цяло.

3. Един от традиционно използваните механизми, които позволяват на най-висшите юрисдикции да запазят контрола върху работния си график и по този начин да се ограничат горепосочените рискове, е да им се даде възможност, в по-голяма или по-малка степен, да изберат делата (а в някои системи и правните въпроси), които желаят да

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Вж. например *Norkus*, R. Introductory report — The filtering of appeals to the supreme courts. Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union. Dublin, 2015, p. 2, където се посочва пример от XVI век.

разгледат и по които да се произнесат[3]. Проучвателна записка, изготвена от дирекция „Изследвания и документация“ на Съда на Европейския съюз през април 2013 г., показва, че през последните десетилетия в държавите — членки на Европейския съюз, се наблюдава определена тенденция към създаване на *механизми за филтриране* на жалбите пред най-висшата съдебна инстанция. Всъщност някои форми на механизми за филтриране понастоящем съществуват в няколко държави членки[4]. Освен това през 2019 г. Статутът на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Статутът“)[5] беше изменен, за да се въведе механизъм за филтриране на жалби, свързани с решения на някои агенции и служби на Съюза[6].

4. Тази записка обаче показва също, че в някои държави членки въвеждането на подобни механизми се счита за проблематично (или изначално се отхвърля), тъй като, макар евентуално да помагат на националните юрисдикции за по-ефективно управление на работния им график, тези механизми също така водят до ограничаване на достъпа до правосъдие за някои субекти. Следователно това може донякъде да породи колизия с правото на ефективна съдебна защита, признато от съответните национални законодателства, с член 6 от Европейската конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) и не на последно място — с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

5. В това отношение настоящото дело извежда на преден план един доста специфичен аспект. Всъщност въпросът към Съда е дали и евентуално при какви условия наличието на механизми за филтриране на национално равнище би могло да се съвмести със *задължението*, което националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, имат по силата на член 267, трета алинея ДФЕС да отправят преюдициално запитване до Съда, когато в рамките на висящо пред тях производство е повдигнат въпрос за тълкуване на правото на Съюза.

II. Националното право

6. Член 367, параграф 1 от Zakon o pravdnem postopku (Граждански процесуален кодекс, наричан по-нататък „ZPP“)[7], приложим към административни спорове по силата на член 22, параграф 1 от Zakon o upravnem sporu (Административнопроцесуален кодекс)[8], в редакцията му, приложима към спора в главното производство, гласи:

„Страните могат да подадат ревизионна жалба срещу окончателно съдебно решение, постановено на втора инстанция, в срок от 15 дни от съобщаването на решението на Върховния съд, с което се допуска ревизионното обжалване“.

[3] Един от най-известните такива механизми се основава на съдебния контрол „certiorari“ за жалби пред Върховния съд на Съединените американски щати (въведен със Закона за съдебната власт от 1891 г.).

[4] Проучвателна записка 13/006.

[5] Вж. член 58а от Статута, изменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2019/629 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година за изменение на Протокол № 3 относно Статута на Съда на Европейския съюз (ОВ L 111, 2019 г., стр. 1). За пълнота ще добавя, че приложното поле на тази разпоредба е разширено с приемането от законодателя на Съюза през април 2024 г. на нов регламент за изменение на Статута в съответствие с представеното от Съда на Европейския съюз през декември 2022 г. предложение в този смисъл.

[6] По същество съгласно този механизъм жалбите по дела, които вече са били разгледани два пъти: най-напред — от независим апелативен състав, а след това — от Общия съд, се допускат пред Съда само ако се докаже, че с тях се повдига въпрос от значение за единството, съгласуваността или развитието на правото на Съюза.

[7] Uradni list RS, бр. 73/07.

[8] Uradni list RS, бр. 105/06.

7. Съгласно член 367a от ZPP:

„1) Съдът допуска подаване на ревизионна жалба, ако може да се очаква, че с решението на Върховния съд ще се разреши правен въпрос, който е от значение за гарантирането на правната сигурност, еднообразното прилагане на закона или развитието на правото чрез съдебната практика. По-специално, съдът допуска ревизионното обжалване в следните случаи:

– ако то е относно правен въпрос, по който решението на второинстанционния съд се отклонява от практиката на Върховния съд, или

– ако то е относно правен въпрос, по който не съществува практика на Върховния съд, в частност, когато практиката на висшестоящите съдилища не е единна, или

– ако то е относно правен въпрос, по който практиката на Върховния съд не е единна.

2) [Vrhovno sodišče (Върховен съд)] решава дали да допусне [ревизионно] обжалване въз основа на молба за допускане на [ревизионна] жалба на една от страните“.

8. Член 367b от ZPP гласи:

„1) Молбата за допускане на [ревизионно] обжалване се подава от страна в 30-дневен срок от връчването на окончателното съдебно решение на второинстанционния съд.

2) Молбата за допускане на [ревизионно] обжалване се подава до Върховния съд.

[…]

4) В молбата за допускане на [ревизионното] обжалване страната трябва да изложи точно и конкретно спорния правен въпрос и правната норма, чието нарушение се твърди, обстоятелствата, доказващи важността на делото, както и кратко изложение на причините, поради които счита, че второинстанционният съд се е произнесъл незаконосъобразно по делото; в изложението следва да се опишат точно и конкретно твърдените процесуални нарушения и по същия начин да се докаже наличието на практика на Върховния съд, от която решението евентуално се отклонява, или наличието на противоречива съдебна практика“.

9. Член 367c от ZPP предвижда:

„1) Тричленен състав на Върховния съд се произнася с определение по молбата за допускане на ревизионно обжалване.

2) За да бъде мотивиран актът, с който се отхвърля молбата за допускане на [ревизионна] жалба, е достатъчно съдът да се позове общо на липсата на предвидените в член 367a от настоящия кодекс условия.

3) В определението, с което се допуска [ревизионно] обжалване, съдът посочва в коя част или по какви конкретни правни въпроси се допуска [ревизионното] обжалване.

4) Актът, с който се допуска или се отказва [ревизионно] обжалване, не подлежи на обжалване“.

10. Член 370 от ZPP гласи:

„1) Основание за [ревизионното] обжалване може да бъде съществено нарушение на разпоредбите, уреждащи производството пред първоинстанционния съд, на което страната се е позовала пред второинстанционния съд, съществено нарушение на разпоредбите, уреждащи производството пред второинстанционния съд, или грешка при прилагането на правото.

2) Основание за ревизионна жалба не може да бъде неправилно или непълно установяване на фактите“.

11. Член 371 от ZPP гласи:

„Въззивният съд преразглежда обжалваното съдебно решение само до степента и по отношение на конкретните правни въпроси, за които е дадено разрешение за обжалване“.

III. Фактите, главното производство и преюдициалните въпроси

12. Жалбоподателят в главното производство KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo d. o. o. (наричано по-нататък „Kubera“) закупува в Турция произведени в Австрия кутии от напитката Red Bull и ги транспортира с кораб до пристанище Копер (Словения), където е образувано митническото производство.

13. На 15 септември 2021 г. Finančna uprava Republike Slovenije (данъчна администрация на Република Словения) издава акт, с който поради подозрение за нарушение на право на интелектуална собственост по смисъла на член 17 от Регламент (ЕС) № 608/2013[9] спира митническото производство и изземва стоките. Впоследствие, на 5 октомври 2021 г., същият публичен орган издава две решения за изземване на стоките на Kubera, в очакване на решението по спора, започнат с цел защита на правата на интелектуална собственост от дружеството Red Bull GmbH, Австрия — притежател на правата.

14. Първоначално Kubera внася срещу тези решения две жалби по административен ред, които са отхвърлени. Впоследствие подава срещу тези решения две жалби по съдебен ред, които са отхвърлени от Upravno sodišče (Административен съд, Словения) по-специално на основание член 1 от Регламент № 608/2013.

15. Дружеството Kubera подава срещу тези решения на Upravno sodišče (Административен съд) две молби за разрешение за подаване на ревизионна жалба пред Vrhovno sodišče (Върховен съд, Словения), като изтъква важния според него правен въпрос за тълкуването на член 1, параграф 5 от Регламент № 608/2013 във връзка със съображение 6 от същия регламент. Освен това в тези молби Kubera иска от Vrhovno sodišče (Върховен съд), в случай на различно от предлаганото от него тълкуване на Регламент № 608/2013, да спре производството и да отнесе въпроса до Съда. В това отношение Kubera изтъква, че

[9] Регламент (ЕС) № 608/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 година относно защитата на правата върху интелектуалната собственост, осъществявана от митническите органи, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1383/2003 на Съвета (ОВ L 181, 2013 г. стр. 15).

повдигнатият по делото въпрос не намира отговор нито в съдебната практика на ЕС, нито в националната съдебна практика въпреки своето важно значение за установяването на пределите на правомощията на митническите органи.

16. В главното производство Vrhovno sodišče (Върховен съд) приема, че разпоредбите на ZPP (наричани по-нататък „разглежданото национално законодателство“) не позволяват да се уважи молбата за допускане на ревизионно обжалване, тъй като по принцип не са изпълнени предвидените в този кодекс условия за това. Тази юрисдикция обаче иска да се установи дали, когато се произнася по молбата за разрешение за подаване на ревизионна жалба, тя е длъжна да извърши и преценка по същество на искането на една от страните за сезиране на Съда по реда на преюдициалното производство в съответствие с изискванията на член 267 ДФЕС, както и дали Върховният съд, когато е установил, че не са изпълнени условията за поисканото отправяне на преюдициално запитване, е длъжен по силата на член 47 от Хартата да мотивира тази преценка в определението, с което отхвърля молбата за допускане на ревизионно обжалване.

17. При тези обстоятелства Vrhovno sodišče (Върховен съд) решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Допуска ли член 267, трета алинея ДФЕС разпоредба на [Гражданския процесуален кодекс], въз основа на която в рамките на производство, свързано с разрешение за подаване на ревизионна жалба, Vrhovno sodišče [(Върховен съд)] не разглежда въпроса дали от искането на една от страните за сезиране на Съда на Европейския съюз по реда на преюдициалното производство произтича задължение за него да отправи преюдициално запитване до Съда?

При утвърдителен отговор на първия въпрос:

2. Трябва ли член 47 от Хартата относно задължението за мотивиране на съдебните решения да се тълкува в смисъл, че определението по движението на делото, с което се отхвърля молбата на една от страните за допускане на ревизионно обжалване […] в съответствие с Гражданския процесуален кодекс, представлява „съдебно решение“, в което трябва да се посочат мотивите, поради които искането на една от страните за сезиране на Съда на Европейския съюз по реда на преюдициалното производство не следва да бъде уважено в разглеждания случай?“.

18. Писмени становища представят Kubera, словенското правителство и Европейската комисия. Германското, латвийското, нидерландското, словенското и финландското правителство, както и Комисията излагат и устни становища в съдебното заседание, проведено на 6 март 2024 г.

IV. Анализ

A. По първия въпрос

19. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 267, трета алинея ДФЕС допуска национална разпоредба или практика, съгласно която в рамките на производство по допускане на ревизионна жалба национална

юрисдикция, действаща като последна инстанция, не е длъжна да провери дали за нея евентуално произтича задължение да сезира Съда с един или няколко преюдициални въпроса, независимо от искането на една от страните в този смисъл.

20. Следва да се уточни, че запитването се отнася единствено до въпроси относно *тълкуването* на правото на Съюза [10], повдигнати пред национална юрисдикция, действаща като последна инстанция, когато е приложим механизъм за филтриране, предоставящ на въпросната юрисдикция известна *свобода на преценка* при подбора на делата, които да разгледа и по които да се произнесе.

21. В настоящото производство пред Съда по същество се застъпват две становища. С известно опростяване, те са следните.

22. От една страна, латвийското, нидерландското, словенското и финландското правителство — макар и с някои нюанси в съответните си позиции — предлагат на първия поставен въпрос да се отговори отрицателно. Според тях, ако национална юрисдикция, действаща като последна инстанция, реши с оглед на установените в националното право критерии, че жалбата не следва да бъде допусната, не е налице надлежно повдигнат въпрос от правото на Съюза. Всъщност въпросната юрисдикция не разглежда по същество изложените от жалбоподателя доводи, а само отхвърля жалбата на процесуално основание. При тези обстоятелства не може да възникне задължение за отправяне на преюдициално запитване. Ето защо, при условие че се спазват принципите на равностойност и ефективност, механизмите за филтриране като разглеждания — твърдят тези правителства — сами по себе си са съвместими с правото на Съюза. В това отношение те се позовават най-вече на решението на Съда по дело Aquino [11].

23. От друга страна, Kubera, германското правителство и Комисията предлагат утвърдителен отговор на първия поставен въпрос. Според тях механизмите за филтриране като разглеждания не са съвместими с правото на Съюза, освен ако в определен момент от производството (на предварителния или на последващия етап) националната юрисдикция не разгледа въпроса дали в резултат на искането на страна за сезиране на Съда по член 267 ДФЕС е възникнало задължение за нея да отправи преюдициално запитване. Следователно — твърдят тези страни — когато е надлежно повдигнат въпрос от правото на Съюза, тази юрисдикция следва да отправи преюдициално запитване, независимо дали са изпълнени критериите за филтриране, предвидени в националното право. Тези страни се позовават по-специално на решенията на Съда по дела CILFIT и Consorzio [12].

24. В настоящото заключение ще обясня защо считам, че правилното тълкуване на член 267, трета алинея ДФЕС се намира някъде *по средата* между двете описани по-горе мнения. След някои предварителни бележки (1) ще започна с уточнението защо не споделям напълно становищата, изразени от латвийското, нидерландското, словенското и финландското правителство, които според мен предлагат доста свободно тълкуване на

[10] В настоящото заключение няма да разглеждам позоваванията на *валидността* на актове на Съюза, тъй като този въпрос в случая е ирелевантен. Достатъчно е да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика националните юрисдикции, включително тези, които не действат като последна инстанция, не разполагат с никаква свобода на преценка, когато имат съмнения относно валидността на акт на Съюза. Националните юрисдикции не са компетентни да отменят въпросния акт, и следователно са длъжни да сезират с този въпрос Съда по реда на член 267 ДФЕС. Вж. по-специално решение от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, т. 20).

[11] Решение от 15 март 2017 г. (C-3/16, EU:C:2017:209, наричано по-нататък „решение Aquino“).

[12] Решения от 6 октомври 1982 г., Cilfit и др. (283/81, EU:C:1982:335, наричано по-нататък „решение CILFIT“), и от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, наричано по-нататък „решение Consorzio“).

тази разпоредба (2). На следващо място ще поясня защо предложеното от Kubera, германското правителство и Комисията тълкуване на разпоредбата по принцип е правилно, но в известна степен твърде стриктно (3). Въз основа на гореизложеното накрая ще предложа на Съда отговор на първия преюдициален въпрос (4).

1. Предварителни бележки: правото на Съюза е неутрално по отношение на механизмите за филтриране

25. Както посочих във въведението на настоящото заключение, възможността за ползване на механизми, позволяващи на най-висшите юрисдикции да филтрират жалбите, с които са сезирани, е обект на оживено обсъждане сред юристите и политиците. Това обаче е елемент, който на този първи етап няма непосредствено значение за настоящото дело, тъй като в това отношение правото на Съюза може да бъде само „неутрално“.

26. Съгласно постоянната съдебна практика организацията на правораздаването в държавите членки, включително създаването, формирането на състава, правомощията и функционирането на националните съдилища, е от компетентността на държавите членки. При упражняването на тази компетентност обаче държавите членки са длъжни да спазват задълженията си, които произтичат от правото на Съюза [13].

27. Освен това, както е видно от член 4, параграф 2 ДЕС, Европейският съюз зачита националната идентичност на държавите членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури, което предполага, че тези държави разполагат с широка свобода на преценка при определянето на структурата на съдебните си системи [14].

28. Освен това в съответствие с принципа на процесуална автономия, когато липсва хармонизация на националните процедури, във вътрешния правен ред на всяка държава членка следва да се посочат компетентните юрисдикции и да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза [15]. Това е така, при условие че тези национални правила не са по-неблагоприятни от правилата, уреждащи сходни случаи, за които се прилага вътрешното право (принцип на равностойност), и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност) [16].

29. Накрая, но не на последно място, следва да посоча уточнението на Съда, че с оглед спазването на правото на Съюза договорите на Съюза нямат за цел да въведат правни способи за защита пред националните съдилища, различни от установените в националното право. Положението е различно, ако от общата система на разглеждания национален правен ред личи, че няма никакво средство за защита, което да позволява дори и инцидентно да се гарантира спазването на правата, които правните субекти черпят от

[13] Вж. в този смисъл решения от 22 февруари 2022 г., RS (Действие на решенията на конституционен съд) (C-430/21, EU:C:2022:99, т. 38), и от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, EU:C:2023:442, т. 63).

[14] Вж. в този смисъл решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, EU:C:2023:442, т. 73).

[15] Вж. например решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 142 и цитираната съдебна практика).

[16] Вж. по-специално решение от 15 април 2021 г., État belge (Обстоятелства, настъпили след приемането на решение за прехвърляне) (C-194/19, EU:C:2021:270, т. 42 и цитираната съдебна практика).

правото на Съюза[17]. Следователно по принцип националните съдилища са длъжни да тълкуват процесуалните правила, приложими към правните средства за защита, с които те са сезирани, доколкото е възможно, по начин, по който се гарантира съответствието на тези правила с правото на Съюза[18].

30. Въз основа на гореизложеното съм съгласен с правителствата, които подчертават широкия обхват на свободата на действие, с която разполагат държавите членки по този въпрос. Действително всяка държава членка решава дали да въведе механизъм за филтриране, и ако е необходимо, избира подходящия модел, условията за прилагането му и неговите специфични процедурни правила.

31. Както обаче ясно следва от цитираната по-горе съдебна практика, това не отменя задължението на държавите членки при упражняването на компетентността си в тази област да спазват правото на Съюза. В следващия раздел от настоящото заключение ще обясня защо според мен доводите относно самата съвместимост на механизъм за филтриране като разглеждания с правото на Съюза не са убедителни.

2. Механизъм за филтриране: преценка „през задната врата“?

32. Както посочих по-горе, според някои от правителствата, накратко казано, механизмите за филтриране са съвместими с правото на Съюза, при условие че са спазени изискванията за равностойност и ефективност. Предвид това те обръщат специално внимание на изискването за равностойност: доколкото въпросите от националното право и от правото на Съюза получават равнопоставено третиране, механизмът за филтриране по принцип следвало да се счита за съвместим с член 267, трета алинея ДФЕС.

33. Отправната точка на такава обосновка до голяма степен е правилна: както и по други въпроси на националното съдебно производство, принципът на процесуална автономия поначало е кардиналната отправна точка. Освен това нито един елемент от преписката по делото не поставя под съмнение факта, който словенското правителство ярко подчертава, че във вътрешния му правен ред принципът на *равностойност* е спазен[19]. Разбирам, че при прилагането на установените в националното право критерии за допускане на жалба Vrhovno sodišče (Върховен съд) трябва да разглежда въпросите от националното право и от правото на Съюза по равностоен начин.

34. Видно е обаче, че това е необходимо, но не и достатъчно за целите на настоящия анализ. Според мен тези правителства допускат грешка, като не обръщат почти никакво внимание на изискването за *ефективност*, което обаче в настоящия контекст има решаващо значение в два аспекта: (i) като *полезно действие* (effet utile) на разпоредбата и (ii) като адекватна защита на правата на участващите в спора лица. Редица елементи ме карат да смятам, че това тълкуване противоречи на установеното в тази разпоредба задължение (а), че не съответства на утвърдената съдебна практика, произтичаща от решение CILFIT (б) и в), и като цяло не отчита естеството и целта на преюдициалното производство (г). Ще разгледам последователно тези аспекти.

[17] Вж. по-специално решение от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 40 и 41 и цитираната съдебна практика).

[18] Вж. в този смисъл пак там, точка 44.

[19] Ще се върна на този въпрос по-долу, в точки 117–120 от настоящото заключение.

а) Текстът на член 267, трета алинея ДФЕС

35. Съгласно член 267, втора алинея ДФЕС, когато въпрос относно тълкуването на разпоредби от правото на Съюза бъде повдигнат пред национална юрисдикция, 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“ [20]. От друга страна, в трета алинея от същата разпоредба се посочва, че „[к]огато такъв въпрос е повдигнат по висящо дело, пред [юрисдикция, действаща като последна инстанция], тази юрисдикция *е длъжна* да сезира Съда на Европейския съюз“ [21].

36. С оглед на текста на тази разпоредба Съдът последователно е посочвал, че член 267 ДФЕС предоставя на националните юрисдикции *най-широко право* да сезират Съда, ако счетат, че висящото пред тях дело повдига въпроси, които налагат тълкуване на разпоредбите на правото на Съюза за целите на решаването на отнесения до тях спор. Когато обаче става въпрос за юрисдикции, действащи като последна инстанция, това право „*се превръща в задължение* за сезиране на Съда с преюдициално запитване, освен в случаите, изрично признати в практиката на Съда като изключения“ [22].

37. В този контекст не трябва да се забравя, че националните юрисдикции черпят правомощието си да отправят преюдициално запитване, от самия Договор. Именно член 267 ДФЕС предоставя на всяка юрисдикция във всяка държава членка правото — а когато се произнася като последна инстанция, ѝ възлага задължението — да сезира Съда с преюдициално запитване. Това право (и съответно задължение) не може да се ограничава от националното право [23].

38. Следователно не би могло национална норма да *възпрепятства* национална юрисдикция да упражни правото или да изпълни задължението, предвидено в член 267 ДФЕС, тъй като тези елементи са присъщи на установената с тази разпоредба система на сътрудничество. Освен това Съдът е постановил, че национално правило, което би *възпряло* националните съдилища да поставят преюдициални въпроси на Съда, може да е несъвместимо с правото на Съюза, доколкото засяга правомощията, признати на националните юрисдикции с член 267 ДФЕС, а с това и ефективността на сътрудничеството [24].

39. Струва ми се, че механизми за филтриране, които позволяват на националните юрисдикции в по-голяма или по-малка степен да избират делата, могат евентуално да попречат на националните юрисдикции да отправят преюдициално запитване или най-малкото да ги разубедят да го направят винаги, когато дадено дело не отговаря на определените от националното право критерии за филтриране.

40. Например в рамките на механизъм като разглеждания националната юрисдикция ще разгледа по същество въпроса от правото на Съюза, повдигнат от една от страните, а следователно и въпроса дали са изпълнени условията по член 267, трета алинея ДФЕС,

[20] Курсивът е мой.

[21] Курсивът е мой.

[22] Вж. неотдавнашното решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, EU:C:2023:442, т. 155 и 156 и цитираната съдебна практика). Курсивът е мой.

[23] Вж. в този смисъл заключението на генерален адвокат Poiares Maduro по дело Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, т. 15 и 21).

[24] Вж. например решение от 2 март 2021 г., А.В. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 93 и 94 и цитираната съдебна практика).

само ако стигне до извода, че поставените въпроси са „важни“. В останалите случаи националната юрисдикция дори няма да провери дали може да възникне задължението, предвидено в тази разпоредба, като това решение до голяма степен е резултат от *избор*, направен от самата национална юрисдикция. Всъщност общите критерии за допускане на жалби, като например важността на делото, неизбежно предполагат извършването на оценки, които са в известна степен дискреционни.

41. Може да се окаже вярно, както посочва философът на правото Роналд Дуоркин, че „правото на преценка, подобно на дупката в поничката, съществува само като област, отворена към заобикалящ я ограничителен пояс, [и] следователно е относително понятие“ [25]. Въпреки това обстоятелството, че националните юрисдикции не разполагат с неограничено право на преценка, доколкото са ограничени в известна степен от критериите, установени в националното законодателство, не омаловажава факта, че дори тази *относителна свобода на преценка* — да решат дали повдигнатият въпрос е достатъчно важен — е недопустима съгласно Договора.

42. Както поясних, в член 267 от ДФЕС се прави ясно разграничение между юрисдикции, действащи като последна инстанция, и останалите юрисдикции. Докато последните се ползват с (широко) право на преценка дали да отправят преюдициално запитване, първите не разполагат с такова. По същество чрез механизма за филтриране националното право предоставя обратно на националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, правото на преценка, което Договорът за функционирането на ЕС е имал за цел да изключи.

43. В това отношение обаче се твърди, че задължението за отправяне на преюдициално запитване, предвидено в член 267, трета алинея ДФЕС, се ограничава само до въпроси, по които, както се посочва във втора алинея от същата разпоредба, „е необходимо решение, за да бъде постановено [решението на запитващата юрисдикция]“. Ако запитващата юрисдикция не счита, че поставените въпроси са важни, тогава, според този довод, тя няма да се нуждае от отговор на Съда, за да се произнесе окончателно по спора.

44. Не споделям тази гледна точка. Съгласно постоянната практика на Съда изразът „да бъде постановено нейното решение“ по смисъла на член 267, втора алинея ДФЕС „трябва да се тълкува разширително, за да се избегнат ситуации, в които редица процесуални въпроси се разглеждат като недопустими и като такива, които Съдът не може да тълкува. Следователно разглежданият израз трябва да се разбира в смисъл, че обхваща цялата съвкупност от процесуални действия, подготвящи решението на запитващата юрисдикция, за да може Съдът да се произнесе по тълкуването на всички процесуални разпоредби на правото на Съюза, които запитващата юрисдикция е длъжна да приложи, за да постанови своето решение“ [26].

45. Следователно обстоятелството, че повдигнатият от една от страните въпрос може да се отнася до процесуален въпрос, включително въпрос, който трябва да се разгледа in limine litis, преди запитващата юрисдикция да се произнесе по съществото на спора [27] (в случая, за

[25] *Dworkin*, R. Taking Rights Seriously. Cambridge: Harvard University Press, 1978, p. 31.

[26] Вж. например решение от 11 юни 2015 г., Fahnenbrock и др. (C-226/13, C-245/13 и C-247/13, EU:C:2015:383, т. 30 и цитираната съдебна практика).

[27] Вж. например решение от 16 ноември 2021 г., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др. (C-748/19—C-754/19, EU:C:2021:931, т. 49).

да реши дали да бъде допусната жалбата), и че актът, с който запитващата юрисдикция се произнася в това отношение, формално не е „съдебно решение“ или решение по съществото на делото [28], не омаловажава „необходимостта“ от въпроса.

46. Също така не би могло да се твърди, че не е необходимо Съдът да се произнася по въпрос за тълкуване, повдигнат от една от страните, когато националната юрисдикция, действаща като последна инстанция, е приела, че съгласно предвидените в националното право критерии този въпрос няма достатъчно значение за обосновката на обжалването. Както ще обясня по-нататък, понятието „необходимост“ трябва да се разбира като годност на въпроса да окаже влияние върху изхода на делото (казано по-просто, кой печели, кой губи и защо). Обратното би означавало, както бе посочено в точка 41 по-горе, че на националната юрисдикция се предоставя правото да решава кои въпроси да бъдат отправени до Съда на основание член 267 ДФЕС и кои не, дори когато тези въпроси биха могли да бъдат от решаващо значение за изхода на разглежданото дело.

47. Всъщност Съдът тълкува критерия за „необходимост“ в практиката си по дело CILFIT, на която ще се спра сега.

б) Съдебната практика, произтичаща от решение CILFIT

48. В практиката си Съдът признава наличието на три изключения от предвиденото в член 267 ДФЕС задължение за отправяне на преюдициално запитване. Тези изключения са „кодифицирани“ за първи път в добре известното решение CILFIT: (i) повдигнатият въпрос е ирелевантен („необходимост“); (ii) разглежданата разпоредба от правото на Съюза вече е била предмет на тълкуване от Съда („acte éclairé“) или (iii) правилното ѝ тълкуване е толкова очевидно, че не оставя място за каквото и да е основателно съмнение („acte clair“) [29].

49. В последващата си практика Съдът изяснява и конкретизира тези изключения.

50. Що се отнася до изключението с оглед на *необходимостта*, Съдът многократно е постановявал, 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. Съответно решението, с което ще се произнесе запитващата юрисдикция, трябва да може да вземе предвид отговора по преюдициалното запитване [30]. Следователно национална юрисдикция, действаща като последна инстанция, не е длъжна да отправи преюдициално запитване, когато счита, че въпросът е ирелевантен, „т.е. ако отговорът му, независимо от това какъв е той, не би могъл по никакъв начин да повлияе на решаването на спора“ [31]. Такъв например може да е случаят, когато спорът може да бъде разрешен единствено въз основа на националното право или когато изтъкнатите разпоредби от правото на Съюза се отнасят до акцесорен аспект на спора, който не е определящ за решаването му [32].

[28] Вж. по-специално решения от 3 юли 2019 г., Eurobolt (C-644/17, EU:C:2019:555, т. 32), и от 4 септември 2019 г., Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, т. 46).

[29] Решение CILFIT, точка 21.

[30] Вж. неотдавнашното решение от 23 ноември 2023 г., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Цялост на семейството) (C-614/22, EU:C:2023:903, т. 15 и 16 и цитираната съдебна практика).

[31] Вж. например решение от 18 юли 2013 г., Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, т. 26).

[32] Най-общо относно изключението с оглед на необходимостта, с допълнителни препратки, вж. *Broberg*, M. и N. Fenger. Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice. 3. ed. Oxford University Press, 2021, p. 208, 209.

51. По отношение на изключението acte éclairé Съдът е постановил, че такава хипотеза е налице, когато повдигнатият въпрос е по същество идентичен с въпрос, който е бил вече предмет на преюдициално решение по подобно дело, както и когато в установена практика на Съда вече е разрешен разглежданият правен въпрос, независимо от естеството на производствата, довели до тази практика, дори ако спорните въпроси не са строго идентични [33].

52. Накрая, що се отнася до изключението acte clair, Съдът пояснява, че преди да стигне до извода, че правилното тълкуване на разпоредба от правото на Съюза е толкова очевидно, че не оставя място за каквото и да е основателно съмнение, националната юрисдикция, действаща като последна инстанция, трябва да се убеди, че „отговорът е също толкова очевиден за юрисдикциите на другите държави членки и за Съда“ [34]. При тълкуването на разпоредбите на правото на Съюза националните юрисдикции следва да вземат предвид „специфичните характеристики на [правото на Съюза], [...] особените трудности [при] неговото тълкуване“ и риска от различия в съдебната практика в рамките на Европейския съюз“ [35].

53. По-специално, Съдът призовава националните юрисдикции да имат предвид, че законодателството на Съюза (i) е съставено на множество езици и че текстовете на различните езици са еднакво автентични и следва да се тълкуват по хармоничен начин, тъй като текстът на конкретен език не може да бъде единствената основа за тълкуване, и (ii) използва специфична за него терминология и правни понятия, които нямат непременно същото значение като съответните понятия, които могат да съществуват в правото на държавите членки. В допълнение Съдът подчертава, че херменевтиката на Съюза изисква от тълкуващия да постави разглежданата разпоредба от правото на Съюза в нейния контекст и да я разгледа в светлината на релевантното право на Съюза, на неговите цели и на етапа от развитието му към датата, на която разглежданата разпоредба следва да бъде приложена [36].

54. Освен това според Съда само по себе си наличието на противоречиви решения, постановени от национални юрисдикции по отношение на разглежданите разпоредби на Съюза, не е достатъчно за възникване на задължението за отправяне на преюдициално запитване. Съществуването на противоречиви тенденции в съдебната практика на национално и/или общоевропейско равнище обаче може да бъде показателно за често срещани от националните юрисдикции в различните държави членки затруднения в тълкуването, които евентуално да налагат отправянето на преюдициално запитване от юрисдикция, която се произнася като последна инстанция [37].

55. В този контекст не виждам как механизъм за филтриране като разглеждания тук би могъл да се „впише“ подобаващо в някое от тези изключения. Струва ми се, че във всяка от тези хипотези националната юрисдикция, действаща като последна инстанция, трябва най-напред да разгледа повдигнатия от страната въпрос от правото на Съюза, за да може да реши дали е приложимо някое от изключенията. По същество съдебната практика, изведена от решение CILFIT, изисква от националните юрисдикции да си зададат следните

[33] Вж. решение CILFIT, точки 13 и 14.

[34] Вж. по-специално решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 48).

[35] Вж. точка 17 от решение CILFIT.

[36] Вж. точки 18—20 от решение CILFIT.

[37] Вж. например решения от 9 септември 2015 г., Ferreira da Silva e Brito и др. (C-160/14, EU:C:2015:565, т. 45), и от 9 септември 2015 г., X и van Dijk (C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:564, т. 55).

въпроси. Необходимо ли е да се разгледа повдигнатият въпрос, за да се постанови окончателно решение по спора? Не е ли излишно да се разглежда този въпрос, тъй като значението и обхватът на посочената разпоредба на Съюза са достатъчно ясни или са достатъчно изяснени в практиката на Съда?

56. При механизми като разглеждания обаче националната юрисдикция, действаща като последна инстанция, може никога да не стигне до етапа на разглеждане на тези въпроси. Съществува междинен етап при обосновката, която тя следва: проверка дали повдигнатият въпрос е „важен“ (или отговаря на другите критерии за филтриране, предвидени в националното право). При отрицателен отговор съдът не е длъжен да провери дали е приложимо някое от изключенията, изведени в решение CILFIT, и производството се прекратява.

57. При това положение някои правителства считат, че съдебната практика, произтичаща от решение CILFIT, не изключва такъв резултат, като за целта се позовават на решение Aquino. Ще разгледам този довод по-долу.

в) Решение Aquino

58. В решение Aquino Съдът приема, че юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, по принцип може да не постави преюдициален въпрос на Съда, когато ревизионна жалба е отхвърлена поради основания за *недопустимост*, присъщи на производството пред тази юрисдикция. Всъщност в такъв случай повдигнатият въпрос от правото на Съюза е ирелевантен, тъй като отговорът на този въпрос не би могъл да се отрази на решаването на спора [38].

59. На пръв поглед може да изглежда, че решението на Съда потвърждава позицията на правителствата, които пледират за относително свободно тълкуване на член 267, трета алинея ДФЕС. Например критериите за филтриране, предвидени във въпросната национална правна уредба, са формулирани по отношение на „допустимостта“ на жалбите.

60. Според мен обаче това би било неправилно тълкуване на решение Aquino.

61. Спорът, във връзка с който е отправено преюдициалното запитване по дело Aquino, се отнася до положение, при което искането на жалбоподателя за сезиране на Съда на основание член 267 ДФЕС е направено в първоинстанционното производство, в представен по делото документ, който националната юрисдикция не би могла да вземе предвид, тъй като е подаден извън предвидените срокове. Освен това впоследствие жалбоподателят внася повторно искане на етапа на обжалването, но жалбата не е била разгледана по същество (нито дори по допустимостта си), тъй като, в съответствие с приложимите процесуални правила, по отношение на жалбоподателя е установено наличието на законна презумпция за отказ от производството [39].

62. Следователно основанията за недопустимост, разгледани от Съда в решение Aquino, са формални и по принцип не позволяват на националния съд да разгледа по същество доводите на страните. Решението на Съда е съобразено с утвърдената съдебна практика, която ясно посочва, че националните правила, които установяват формалните условия за

[38] Вж. по-специално точка 56 от решение Aquino.

[39] Вж. по-специално точки 20, 23, 24, 27 и 54 от решение Aquino.

допустимост на жалбите — като например правила относно срокове, процесуално представителство, предварителни процесуални действия, съдебни такси и т.н. — по принцип са съвместими с правото на Съюза, при условие че съответстват на горепосочените изисквания за равностойност и ефективност [40].

63. Следователно положението по делото Aquino се различава от разглежданото в настоящото производство, което, както изясних, е свързано с дискреционно решение на националния съд по въпроса дали дадено дело да бъде разгледано с оглед на „важността“ на правния въпрос, поставен от едната страна в ревизионната ѝ жалба. Ето защо според мен е налице качествена разлика между формалните критерии за допустимост, неспазването на които възпрепятства съответната национална юрисдикция изобщо да разглежда повдигнатия от жалбоподателя въпрос от правото на Съюза, и материалноправните критерии за допустимост (като например важността на делото), които за разлика от това предполагат известен анализ по този въпрос, за да се определи дали въпросната юрисдикция желае да се произнесе по тях.

64. В първия случай обстоятелството, че повдигнатият въпрос от правото на Съюза няма да бъде разгледан от националната юрисдикция, обикновено е резултат от неполагане на дължимата грижа от страна на жалбоподателя, доколкото той не е спазил релевантните процесуални норми. Обратно, във втория случай жалбоподателят, така да се каже, прави всичко възможно, за да може поставеният въпрос да бъде разгледан от националната юрисдикция, така че при наличие на условията по член 267, трета алинея ДФЕС този въпрос да бъде отправен до Съда. Така националната юрисдикция е тази, която поема отговорността да реши — въз основа на критериите, предвидени в националното право (механизъм за филтриране), а не на тези, основани на правото на Съюза (съдебна практика, произтичаща от решение CILFIT) — дали да отправи преюдициално запитване.

65. Бих добавил мимоходом, че също така ми е трудно да приема довода, че при преценката дали делото отговаря на критериите за предоставяне на разрешение за подаване на жалба, националната юрисдикция може изобщо да не разгледа *по същество* повдигнатия от жалбоподателя въпрос от правото на Съюза.

66. Наясно съм, че в тази предварителна фаза на производството запитващата юрисдикция трябва единствено да установи *правния въпрос*, който делото повдига, а не да намери *отговора* му. Струва ми се обаче, че често би било трудно да се определи важността на въпроса, без да се разгледа, поне предварително, отговорът, който този въпрос е получил от по-низшестоящия съд.

67. Например ще може ли в рамките на разглеждания механизъм за филтриране Vrhovno sodišče (Върховен съд) да се произнесе (i) дали повдигнатият от жалбоподателя въпрос от правото на Съюза е „от значение за гарантирането на правната сигурност, еднообразното прилагане на закона или развитието на правото чрез съдебната практика“ или такъв, по който (ii) решението на по-низшестоящия съд се отклонява от практиката на Върховния съд, и дали iii) „не съществува практика на Върховния съд“ или (iv) „практиката на Върховния съд не е единна“, освен ако в известна степен този въпрос не бъде разгледан по същество? Трябва да призная, че се съмнявам в това.

[40] Вж. по-специално решения от 18 март 2010 г., Alassini и др. (C-317/08—C-320/08, EU:C:2010:146, т. 61—66), от 30 юни 2016 г., Toma и Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, т. 44), и от 9 септември 2020 г., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване) (C-651/19, EU:C:2020:681, т. 53).

68. Горното показва, че принципът, произтичащ от решение Aquino, не може да се приложи при обстоятелствата в настоящия случай. По дело Aquino, за разлика от разглежданото по настоящото дело положение, полезното действие на член 267, трета алинея ДФЕС не се поставя под въпрос.

69. Тази разлика е видна и от текста на решение Aquino. Съдът посочва, че „формулирането на преюдициален въпрос, отправен до Съда, е ирелевантно, тъй като отговорът на този въпрос *не би могъл да се отрази* на решаването на спора“ [41]. Това очевидно не би било вярно по отношение на спор, който се решава въз основа на дадено тълкуване на правото на Съюза и за който реално е възможно обжалване, но просто се е приело, че не повдига достатъчно важни въпроси, за да бъде преразгледан. В такава хипотеза, за разлика от случая по дело Aquino, отговорът на Съда на поставения от жалбоподателя въпрос би могъл да бъде потенциално определящ за решаването на спора.

70. Освен това в решение Aquino Съдът също така ясно и недвусмислено заявява ограниченото приложно поле на своето решение, като посочва, че „националните процесуални норми [като тези относно основанията за недопустимост на жалбите] не трябва нито да накърняват компетентността, която национална юрисдикция има въз основа на член 267 ДФЕС, нито да ѝ дават възможност да не изпълнява *задълженията*, които има по силата на същата разпоредба“ [42].

71. Не трябва да се забравя, че решение Aquino е постановено без представяне на заключение на генералния адвокат, което означава, че в съответствие с член 20, пета алинея от Статута Съдът е приел, че „делото не повдига нови правни проблеми“. Според мен, ако тълкуването на решение Aquino съответстваше на предложеното от някои правителства, делото щеше да изисква представяне на заключение, доколкото това тълкуване предполага значително разширяване на приложното поле на едно от изключенията, изведени в решение CILFIT.

72. Моето тълкуване на съдебната практика, изглежда, се потвърждава и от други два елемента. В заключението си по дело Wiener SI генерален адвокат Jacobs предлага на Съда да ограничи приложното поле на решение CILFIT [43], като задължи националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, да отправят преюдициално запитване само когато са повдигнати „общи въпроси“ за тълкуване или въпроси от „общо значение“ [44]. Съдът обаче не одобрява такъв критерий — който в известна степен прилича на критерия относно значението на делото в рамките на разглеждания механизъм за филтриране.

73. В по-новото си решение Consorzio Съдът се позовава на и потвърждава решение Aquino, що се отнася до национална процесуална норма, по силата на която предметът на спора се определя от основанията на жалбата, изтъкнати към момента на подаването ѝ [45]. И в този случай националната процесуална норма се отнася до формално основание за допустимост на жалбата и не е норма, която предоставя на националната юрисдикция известна свобода на преценка при избора на дела.

[41] Точка 46 от решението. Курсивът е мой.

[42] Точка 47 от решението. Курсивът е мой.

[43] Вж. по-специално точки 58, 59 и 64 от това заключение (C-338/95, EU:C:1997:352).

[44] За тези изрази вж. съответно точки 38, 55 и 64, както и точки 20, 58 и 62 от същото заключение.

[45] Вж. точки 60—65 от решение Consorzio.

74. С оглед на гореизложеното доводите на правителствата, изведени от решение Aquino, за мен не са убедителни. След като разгледах този въпрос, ще обясня защо смятам, че тяхното тълкуване на член 267, трета алинея ДФЕС не би могло да съответства също и на постоянната практика на Съда относно естеството и целта на производството за преюдициално запитване.

г) По естеството и целта на производството за преюдициално запитване

75. Както последователно посочва Съдът, ключов елемент в така замислената от съставителите на Договорите правораздавателна система на Съюза е предвиденото в член 267 ДФЕС производство за преюдициално запитване. С установяването именно между Съда и юрисдикциите на държавите членки на диалог между съдии това производство има за цел да осигури еднообразното тълкуване на правото на Съюза, което дава възможност да се осигурят неговата безпротиворечивост, пълното му действие и автономията му, както и в последна сметка присъщия на това право характер, установен по силата на Договорите[46]. Както посочва Съдът, производството цели да гарантира *при всички обстоятелства*, че правото на Съюза ще поражда едни и същи последици във всички държави членки, и по този начин да предотврати различията в тълкуването на правото на Съюза, което националните юрисдикции следва да прилагат[47].

76. Следователно въведената система е система на пряко сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, в рамките на което последните участват активно в правилното прилагане и еднаквото тълкуване на правото на Съюза, *както и* в защитата на правата, предоставени от него на частноправните субекти[48]. С оглед на този втори аспект подчертавам, че производството за преюдициално запитване е неразделна част от системата от правни средства за защита, въведена от съставителите на Договорите, за да се гарантира, че в съответствие с член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата всяко лице, чиито права, основани на правото на Съюза, са неблагоприятно засегнати от действие (или бездействие) на институциите на Съюза или на националните органи, може да получи ефективна съдебна защита[49].

77. При все това очевидно съм наясно, че производството за преюдициално запитване е форма на диалог между съдилищата и не може да се разглежда като „правно средство за защита, което е на разположение на страните по висящ пред национален съд спор“[50]. Всъщност страните в националното производство нямат субективно право да поискат от националната юрисдикция да сезира Съда с преюдициално запитване. Затова не е достатъчно дадена страна да твърди, че в спора се поставя въпрос за тълкуване на правото на Съюза, за да се породи задължение за съответната юрисдикция да приеме, че такъв въпрос е повдигнат по смисъла на член 267 ДФЕС[51].

[46] Вж. в този смисъл становище 2/13 (Присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г. (EU:C:2014:2454, т. 176 и цитираната съдебна практика).

[47] Вж. например решение от 22 февруари 2022 г., RS (Действие на решенията на конституционен съд) (C-430/21, EU:C:2022:99, т. 64 и цитираната съдебна практика).

[48] Вж. решение Consorzio, точка 29 и цитираната съдебна практика

[49] Вж. в този смисъл решения от 3 декември 1992 г., Oleificio Borelli/Комисия (C-97/91, EU:C:1992:491, т. 13 и 14), и от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 93).

[50] Вж. решение от 10 януари 2006 г., IATA и ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, т. 28 и цитираната съдебна практика).

[51] Вж. скорошното заключение на генерален адвокат Szpunar по дело Airbnb Ireland и Airbnb Payments UK (C-83/21, EU:C:2022:545, т. 86 и цитираната съдебна практика).

78. Независимо от това считам, че от член 267, трета алинея ДФЕС, разгледан в светлината на член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата, следва, че във всеки случай „национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право“, следва да може да бъде идентифицирана a priori. Това е така, защото всички страни по делото трябва да могат, когато са изпълнени съответните условия, да получат разглеждане на въпросите за тълкуване на правото на Съюза, които са били надлежно повдигнати от тях в рамките на националното производство и от които може да зависи изходът на делото, от авторитетния тълкувател на правото на Съюза, а именно Съда на Европейския съюз. Затова в рамките на националната правораздавателна система винаги трябва да има юрисдикция, която действа като последна инстанция и по този начин носи отговорността да провери по даден спор дали са изпълнени условията, предвидени в член 267, трета алинея ДФЕС.

79. В това отношение е важно да се подчертае, че елементи като паричната стойност на иска, маловажността на твърдяното правонарушение или значението на повдигнатите по делото правни въпроси са ирелевантни от гледна точка на член 267, трета алинея ДФЕС. Единственият важен елемент е дали по отношение на повдигнатия въпрос от правото на Съюза се прилагат изключенията, изведени в решение CILFIT.

80. В този контекст държа отново да подчертая, че при отправянето на преюдициално запитване националните юрисдикции действат не само като национални съдилища, но и като „съдилища, прилагащи правото на Съюза“, въз основа на правомощията (и евентуално на задължението), произтичащи от член 267 ДФЕС. Както обясних, така задействаното от тези съдилища производство има двояка цел: (i) *макроцел*, с подчертано публичен характер, да се осигурят единство, съгласуваност и автономност на правото на Съюза, както и неразривно свързаната с нея (ii) *микроцел*, предимно от частен характер, да се гарантира ефективна съдебна защита на частноправните субекти в областите, обхванати от правото на Съюза [52].

81. В този контекст ми се струва доста ясно, че механизми за филтриране, които предоставят на националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, свобода на преценка по отношение на делата и/или правните въпроси, които се разглеждат в производство по обжалване, могат да възпрепятстват постигането и на двете цели „при всички обстоятелства“ [53]. Висшестоящите съдилища потвърждават решенията на низшестоящите съдилища, без да проверят дали тяхното тълкуване на релевантните разпоредби от правото на Съюза е правилно, независимо че жалбоподателят може надлежно да е твърдял и доказал като правдоподобно различно тълкуване на тези разпоредби.

82. В резултат на това неправилното тълкуване на правото на Съюза може да се затвърди в националната съдебна практика, което да доведе до различия в съдебната практика в рамките на Съюза. Освен това страна по спора е лишена от възможността доводите ѝ относно правилното тълкуване на релевантните разпоредби от правото на Съюза, на които се основават твърденията ѝ, да бъдат разгледани от Съда.

[52] Вж. заключението ми по дело Profi Credit Polska (Ново разглеждане на дело, приключило с влязъл в сила съдебен акт) (C-582/21, EU:C:2023:674, т. 83), с препратка към заключението на генерален адвокат Bobek по дело Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:291, т. 55) (наричано по-нататък „заключението по дело Consorzio“).

[53] Вж. по-горе точка 75 от настоящото заключение.

83. Констатациите ми в това отношение не се разколебават от твърдението на някои от страните в съдебното заседание, че тези проблеми могат да се избегнат, ако се приеме, че когато не е дадено разрешение за подаване на жалба, низшестоящият съд трябва да се счита за юрисдикцията, действаща като последна инстанция, по смисъла на член 267 ДФЕС. Тези страни се позовават на практиката на Съда, съгласно която може да се счита, че низшестоящ съд действа в такова качество, когато по конкретен спор решението му е окончателно, тъй като не подлежи на обжалване [54].

84. Тази съдебна практика обаче не е приложима в случаи като разглеждания. Както посочва Съдът в решение Lyckeskog, не може да се счита, че низшестоящ съд действа като „юрисдикция от последна инстанция“, когато това решение подлежи на обжалване, но условие за разглеждане на жалбата по същество е висшестоящият съд предварително да я обяви за допустима [55]. Това е разумен подход: в крайна сметка как би могъл низшестоящият съд, докато разглежда делото по същество, да знае дали висшестоящият съд би допуснал бъдеща жалба?

д) Междинно заключение

85. С оглед на гореизложените съображения споделям становището на латвийското, нидерландското, словенското и финландското правителство, че държавите членки разполагат с широко право на преценка, що се отнася до въвеждането и разработването на механизми за филтриране, които позволяват на техните юрисдикции, действащи като последна инстанция, да избират делата, които желаят да разгледат и решат при обжалване. Съгласен съм също така с тези правителства, че според принципа на процесуална автономия съвместимостта на такива механизми с правото на Съюза зависи главно от зачитането на принципите на равностойност и ефективност. Накрая, разумно е да се приеме, че в този контекст принципът на равностойност е от първостепенно значение: когато решават дали да предоставят разрешение за подаване на жалба, националните съдилища следва да разглеждат въпросите от националното право и въпросите от правото на Съюза по същия начин.

86. Поради изложените по-горе съображения обаче се съмнявам, че принципът на ефективност винаги е спазен, когато чрез механизми за филтриране националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, разполагат с известна свобода на преценка при избора на дела. Такива механизми евентуално дават възможност на тези юрисдикции да пропускат проверката за спазване на условията, предвидени в член 267, трета алинея ДФЕС. Следователно тези механизми на практика водят до подмяна на предвиденото в тази разпоредба задължение за отправяне на преюдициално запитване с обикновено право на преценка [56].

87. След казаното дотук означава ли това, че механизми за филтриране като разглеждания винаги са несъвместими с правото на Съюза?

[54] Вж. в този смисъл решения от 15 юли 1964 г., Costa (6/64, EU:C:1964:66, стр. 592), от 15 септември 2005 г., Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552, т. 30), и решение Aquino, точка 34.

[55] Решение от 4 юни 2002 г. (C-99/00, EU:C:2002:329, т. 16—19).

[56] Вж. mutatis mutandis заключенията на генерален адвокат Tizzano по дело Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, т. 63), и генерален адвокат Poiares Maduro по дело Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, т. 20).

3. Механизми за филтриране: тълкуване и прилагане на националната правна рамка в съответствие с решения CILFIT и Consorzio

88. Следва да обясня защо според мен това по принцип не е така. Всъщност считам, че в повечето случаи тълкуването и прилагането на съответните национални норми в съответствие с принципите, изведени в практиката на Съда, ще гарантира съвместимостта на тези механизми с правото на Съюза. По този начин тези юрисдикции по същество ще приложат критериите за филтриране, предвидени в националното право, като същевременно вземат предвид специфичните характеристики на правото на Съюза.

89. Според мен този извод следва най-вече от неотдавнашното решение на Съда по дело Consorzio. Предвид значението на това решение ми се струва уместно да припомня основните му положения (а), преди да обясня защо то изглежда особено относимо към настоящото дело (б).

а) Решение Consorzio

90. Процесът на уточняване от Съда на изключенията от задължението за отправяне на преюдициално запитване, предвидено в член 267 ДФЕС, води до наскоро произнесеното от големия състав на Съда решение по дело Consorzio. Това решение заслужава особено внимание по няколко причини.

91. Най-напред, след задълбочени разсъждения и въпреки предложенията на няколко генерални адвокати да преразгледа изцяло или частично подхода си[57], Съдът решава да потвърди в голяма степен съдебната практика, произтичаща от решение CILFIT.

92. Освен това, като се е ръководил вероятно от практиката на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“)[58], Съдът е постановил, че от системата, въведена с член 267 ДФЕС във връзка с член 47 от Хартата, следва, че когато национална юрисдикция, действаща като последна инстанция, счита, че е освободена от задължението да сезира Съда с преюдициално запитване, тъй като е налице някое от изключенията, изведени в съдебната практика CILFIT, „от мотивите на решението ѝ трябва да става ясно било че повдигнатият въпрос относно правото на Съюза е ирелевантен за решаването на спора, било че тълкуването на съответната разпоредба от правото на Съюза се основава на практиката на Съда, било — ако такава практика липсва — че тълкуването на правото на Съюза е толкова очевидно […], че не оставя място за никакво основателно съмнение“[59].

93. Накрая, Съдът се възползва от възможността да развие някои аспекти на изключението acte clair. Макар това развитие като цяло да е в съответствие с основните принципи, на които се основават предходните му решения, то в никакъв случай не е по-маловажно. Бих искал да обърна внимание на *пет* аспекта на въпросното решение.

[57] Вж. по-специално заключенията на генерален адвокат Jacobs по дело Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352), генерален адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415), генерален адвокат Wahl по съединени дела X и van Dijk (C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:319), и не на последно място, генерален адвокат Bobek по дело Consorzio.

[58] Вж. по-долу точки 122—133 от настоящото заключение.

[59] Точка 51 от решение Consorzio.

94. На първо място, Съдът до известна степен ограничава обхвата на изискването към юрисдикциите, действащи като последна инстанция, да се убедят, че отговорът на въпрос от правото на Съюза, който те считат за очевиден, е също толкова очевиден за другите юрисдикции на Европейския съюз. В точка 40 от решение Consorzio се посочват „другите юрисдикции *от последна инстанция* на държавите членки и […]Съда“ [60].

95. На второ място, Съдът уточнява и обхвата на задължението на националните юрисдикции да вземат предвид обстоятелството, че разпоредбите на Съюза са съставени на множество езици и че текстовете на всички езици са автентични. Както пояснява Съдът, не може да се очаква от юрисдикция, действаща като последна инстанция, да разглежда „текстовете на съответната разпоредба на Съюза на всеки език“. Тя обаче все пак трябва „да вземе предвид *известните ѝ* разлики в текста на тази разпоредба на различните езици, по-специално когато те са *изтъкнати от страните* и са установени“ [61].

96. На трето място, Съдът се опитва да уточни и степента на несигурност, която се изисква, за да възникне задължение за отправяне на преюдициално запитване. Съдът посочва, че „*възможността* за извършване на един или няколко други прочита на разпоредба от правото на Съюза, доколкото нито един от тези други прочити не изглежда *достатъчно правдоподобен* на съответната национална юрисдикция, […] сама по себе си не е достатъчна, за да се приеме, че е налице основателно съмнение относно правилното тълкуване на тази разпоредба“ [62].

97. На четвърто място, Съдът донякъде изяснява значението, което трябва да се отдава на наличието на разнородна съдебна практика по разглеждания тълкувателен въпрос. В това отношение той заявява, че „когато наличието на разнородна съдебна практика — в рамките на юрисдикциите на една държава членка или между юрисдикциите на различни държави членки — относно тълкуването на разпоредба от правото на Съюза, приложима към спора в главното производство, е доведено да знанието на националната юрисдикция, действаща като последна инстанция, тя *трябва да бъде особено внимателна*, когато преценява евентуалната липса на основателно съмнение относно правилното тълкуване на разглежданата разпоредба на Съюза […]“ [63].

98. На пето място, макар в някои предходни решения Съдът да изисква от националните юрисдикции да установят, че „правилното *прилагане* на правото на Съюза е толкова очевидно, че не оставя място за никакво основателно съмнение“ [64], в решение Consorzio се посочва необходимостта да се установи, че „правилното *тълкуване* на правото на Съюза е толкова очевидно, че не оставя място за никакво разумно съмнение“ [65]. Вероятно поради влиянието в това отношение на съображенията на генерален адвокат Bobek [66] терминът „прилагане“ рядко се среща в текста на решението [67], което също така изрично разграничава дейностите по прилагане и тълкуване на правото [68].

[60] Курсивът е мой.

[61] Точка 44 от решение Consorzio. Курсивът е мой.

[62] Точка 48 от решение Consorzio. Курсивът е мой. По този въпрос вж. също заключението на генерален адвокат Bobek по дело Consorzio (т. 150—157).

[63] Точка 49 от решение Consorzio. Курсивът е мой.

[64] Вж. например решения от 9 септември 2015 г., Ferreira da Silva e Brito и др. (C-160/14, EU:C:2015:565, т. 38 и 40), и от 9 септември 2015 г., X и van Dijk (C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:564, т. 55). Курсивът е мой.

[65] Точка 33 от решение Consorzio. Курсивът е мой.

[66] Вж. заключението му по дело Consorzio, точки 139—159.

[67] Вж. инцидентните споменавания в точки 28 и 29 от него.

[68] Вж. точка 30 от решението. По-долу ще се върна на този въпрос.

99. Следва да поясня защо някои аспекти на това решение са от особено значение за разглеждания правен въпрос.

б) Ролята на страните, необходимостта от критерия и понятието за acte clair

100. Струва ми се, особено като се имат предвид уточненията, направени от Съда в решение Consorzio, че съдебната практика относно изключенията от задължението, предвидено в член 267, трета алинея ДФЕС, може до голяма степен да „приеме“ механизми за филтриране като разглеждания.

101. Първо, за разлика от някои автори[69] аз не считам, че преформулирането на няколко текста от съществуващата съдебна практика, което Съдът прави в решение Consorzio — като измества фокуса от *прилагането* към *тълкуването* на правото на Съюза — е резултат от стилистично упражнение. Според мен то по-скоро свидетелства за постепенното преосмисляне на предмета и целта на преюдициалното производство и следователно на обхвата на задължението, предвидено в член 267, трета алинея ДФЕС.

102. Добре съзнавам, че разграничението между тълкуване и прилагане невинаги е лесно и че двете дейности често се преплитат[70]. Убеден съм обаче, че съществува концептуална разлика между двете. Не се осмелявам да дам научно точно определение на тези понятия. За целите на настоящото заключение е достатъчно да се отбележи, че „тълкуването“ е форма на интелектуална дейност[71], която по същество се състои в извеждане, на известно ниво на абстрактност, на смисъла и обхвата на дадена правна разпоредба[72]. Обратно, „прилагането“ е дейност, при която законова разпоредба, чийто смисъл и обхват са вече определени, се задейства в рамките на даден спор, като се извеждат конкретните последици за определена съвкупност от факти[73].

103. Не трябва да се забравя, че самият Съд прави разграничение между двете понятия в конкретния контекст. Съгласно постоянната съдебна практика националните юрисдикции и Съдът имат *различна*, но допълваща се роля в рамките на системата, въведена с член 267 ДФЕС: първите *прилагат* правото на Съюза към спора, докато вторият *тълкува* правото на Съюза, за да подпомогне първите. Тези две функции, както изтъква Съдът, са от основно значение за запазването на самото естество на установеното с Договорите право[74].

104. Всъщност от текста на член 267 ДФЕС става съвсем ясно, че предмет на производството за преюдициално запитване (оставяйки настрана въпросите за валидност) е произнасяне относно „тълкуването на [Договорите]“. Също така не е необходимо разширяване на обхвата на производството извън този предмет, за да може това производство да постигне своята двояка цел. От една страна, случаите на потенциално неправилно прилагане на правилата на Съюза не засягат единството, съгласуваността и автономността на правото на Съюза. От друга страна, би било твърде пресилено да се

[69] Вж. например *Cecchetti*, L., D. Gallo. The unwritten exceptions to the duty to refer after Consorzio Italian Management II: “CILFIT Strategy” 2.0 and its Loopholes. — Review of European Administrative Law, 2022, 29—61.

[70] Вж. например заключението на генерален адвокат Stix-Hackl по дело Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:215, т. 86—88).

[71] *Kelsen*, H. Pure Theory of Law. 2. ed. 1967, p. 348.

[72] Вж. заключенията на генерален адвокат Capotorti по дело Cilfit и др. (283/81, EU:C:1982:267, стр. 3436), и генерален адвокат Bobek по дело Consorzio, точка 145.

[73] Вж. в този смисъл Постоянен съд за международно правосъдие, дело Chorzów Factory (Иск за обезщетение — Компетентност) (Особено мнение на съдия Ehrlich) PCIJ Rep Series A No 9 (1927), 39.

[74] Вж. в този смисъл решение Consorzio, точки 30 и 31 и цитираната съдебна практика.

счита, че за да се осигури ефективна съдебна защита на частноправните субекти, Съдът в съответствие с член 267 ДФЕС следва да осъществява нещо като микронадзор върху ежедневното прилагане на правото на Съюза от хиляди национални юрисдикции.

105. Фактът, че в някои случаи Съдът е склонен да упражнява функцията си по член 267 ДФЕС в по-широки граници, за да подпомогне максимално запитващите юрисдикции, като по този начин приема да даде отговор, съобразен с фактите по делото, не може да се възприема като индикация за действителния предмет и цел на производството [75]. Съдът може, но не е длъжен да дава отговори относно изхода на конкретни дела. В резултат на това националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, също могат, но не са длъжни да отправят преюдициални запитвания по тези дела [76].

106. Второ, очевидно е, че решение Consorzio е засилило ролята на страните по отношение на преюдициалното производство [77]. Преди всичко те са тези, които могат да повдигнат въпрос, свързан с правото на Съюза, и да предоставят на компетентния национален съд достатъчно информация (и евентуално доказателства) за наличието на основателно съмнение относно тълкуването на разпоредбите на Съюза, по отношение на които националната юрисдикция е приканена да отправи преюдициално запитване [78]. В това отношение от жалбоподателя се изисква не само да докаже, че релевантната разпоредба от правото на Съюза може да се тълкува по повече от един начин от, ако мога така да се изразя, разумно информирана и полагаща обичайната грижа юрисдикция. Решение Consorzio завишава изискванията: трябва да има повече от един прочит, който да изглежда „достатъчно правдоподобен“ на един особено опитен съдебен състав (тъй като стандартът в това отношение са „юрисдикции от последна инстанция на държавите членки и Съда“).

107. Страните по дела не могат да очакват националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, редовно да повдигат служебно въпроси от правото на Съюза, които те не са повдигнали. Те също така не могат да очакват, че тези юрисдикции ще се ангажират с искания за сезиране на Съда, които са неясни, объркващи или неподкрепени с доказателства. В този контекст безспорно важи принципът vigilantibus non dormientibus iura succurrunt (правото е за бдящите, не за спящите). Освен това от националните юрисдикции не може да се изисква да развиват неистински доводи и искания за запитване, които представляват злоупотреба с процесуални права или имат за цел единствено забавяне [79].

108. При това положение обхватът, в който евентуално могат да съществуват отклонения между национални механизми за филтриране като разглеждания и член 267 ДФЕС, се ограничава до тези жалби, в които дадена страна валидно е повдигнала действителен въпрос за тълкуване на правото на Съюза, подкрепяйки доводите си за наличието на повече от едно правдоподобно тълкуване на релевантните разпоредби от правото на Съюза, и изрично е приканила запитващата юрисдикция да отправи преюдициално запитване.

[75] Вж. например решение от 9 март 2021 г., Radiotelevizija Slovenija (Постоянно разположение в отдалечено място) (C-344/19, EU:C:2021:182, т. 23).

[76] Разбира се, ако Съдът приеме, че не е компетентен да отговори на въпросите, така както са формулирани от запитващата юрисдикция, тъй като са твърде конкретни, той може или да ги преформулира, за да екстраполира някои правни въпроси, или да ги обяви за изцяло или частично недопустими.

[77] Вж. в същия смисъл *Millet*, F.-X. Cilfit still fits. — European Constitutional Law Review, Vol. 18, No 3,2022, 533—555.

[78] Вж. по-специално точки 44, 49 и 51 от решение Consorzio

[79] Вж. точки 24 и 64 от решение Consorzio. В по-общ план, относно забраната за злоупотреба с права в правото на ЕС вж. най-ново решение от 21 декември 2023 г., BMW Bank и др. (C-38/21, C-47/21 и C-232/21, EU:C:2023:1014, т. 281—283).

4. Заключение по първия въпрос

109. С оглед на гореизложеното считам, че член 267, трета алинея ДФЕС предвижда ясно и безусловно задължение за националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, освен в хипотезите на изключенията, посочени в съдебната практика CILFIT.

110. При това положение, когато жалбоподател надлежно е повдигнал действителен въпрос от правото на Съюза, подкрепяйки доводите си за наличието на повече от едно правдоподобно тълкуване на релевантните разпоредби от правото на Съюза, и изрично е приканил националната юрисдикция, действаща като последна инстанция, да отправи преюдициално запитване, тази юрисдикция не разполага с право на преценка *дали* условията за възникване на задължението ѝ за отправяне на преюдициално запитване са изпълнени. Национален механизъм, който въвежда известна свобода на преценка в това отношение, според мен е несъвместим с правото на Съюза.

111. Независимо от това следва да отбележа, че горното не означава, че винаги при възникване на това задължение националната юрисдикция е длъжна да даде разрешение за подаване на жалба и да разгледа делото по същество. Както посочва Съдът в решение Lyckeskog, ако въпрос за тълкуването на правото на Съюза бъде поставен пред национална юрисдикция, действаща като последна инстанция, която прилага механизъм за филтриране като разглеждания, тази юрисдикция „ще бъде длъжна […] да сезира Съда с преюдициален въпрос било на етапа на проверката за допустимост, било на по-късен етап“ [80].

112. Действително съгласно постоянната съдебна практика по принцип запитващата юрисдикция решава на *кой етап* от производството е подходящо да отправи преюдициално запитване до Съда [81]. Както е постановил Съдът: „вярно е, че може да бъде в интерес на доброто правораздаване преюдициален въпрос да бъде отправен едва след като са изслушани и двете страни, но същевременно трябва да се признае, че предварителното им изслушване не е сред предпоставките за започване на производството, предвидено в член 267 ДФЕС“ [82].

113. При все това съдебната практика допуска свобода на действие на националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, *при* извършването на тази проверка. Критериите, изведени в решение CILFIT, в никакъв случай не се прилагат механично към даден спор. Извършва се оценка на редица елементи, което — когато всеки от тях се разглежда отделно и още повече, когато накрая се разглеждат заедно — непременно дава известна свобода на действие на националните юрисдикции.

114. В миналото са съществували различни гледни точки по въпроса дали тази свобода на действие е достатъчно значителна, за да могат националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, да изпълняват съдебните си функции разумно и ефективно [83]. В това

[80] Решение от 4 юни 2002 г. (C-99/00, EU:C:2002:329, т. 18). Вж. също заключението на генерален адвокат Tizzano по дело Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, т. 46).

[81] Вж. неотдавнашното решение от 4 май 2023 г., Bundesrepublik Deutschland (Електронна пощенска кутия на съда) (C-60/22, EU:C:2023:373, т. 41 и цитираната съдебна практика).

[82] Решение от 1 февруари 2017 г., Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, т. 32).

[83] Срв. например заключенията на генерален адвокат Jacobs по дело Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, т. 58), и генерален адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, т. 58), със заключението на генерален адвокат Tizzano по дело Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, т. 63).

отношение само ще посоча, че след решение Consorzio тази свобода на действие със сигурност е била разширена, и то, що се отнася до въпроса, който е в основата на настоящото дело, в аспекти с известна значимост.

115. Това ме отвежда до следното заключение.

116. Считам, от една страна, че когато се прилагат автоматично по дела, които повдигат действителни въпроси от правото на Съюза, механизми за филтриране като разглеждания са несъвместими с член 267, трета алинея ДФЕС. Само по себе си обстоятелството, че дадено дело не попада в обхвата на критериите за филтриране, установени в националното право, не може да позволи на националните юрисдикции, действащи като последна инстанция, да избегнат разглеждането на въпроса, както го формулира запитващата юрисдикция, „дали от искането на една от страните за сезиране [на Съда] по реда на преюдициалното производство произтича задължение […] да отправи преюдициално запитване до Съда“.

117. От друга страна обаче, също така съм убеден, че националните юрисдикции следва да могат да тълкуват и прилагат въпросните национални процесуални норми по начин, който позволява на тези норми да осигурят спазването на член 267, трета алинея ДФЕС, както е тълкуван от Съда в решения CILFIT и Consorzio.

118. Това със сигурност се отнася за национални системи като разглежданата, в които критериите за филтриране, установени в националното право, изглежда, до голяма степен отразяват хипотезите на изключенията, изведени в решение CILFIT. Всъщност трите конкретни хипотези, изброени в член 367a от ZPP — правни въпроси, по които (i) „решението на второинстанционния съд се отклонява от практиката на Върховния съд“, (ii) „не съществува практика на Върховния съд, в частност, когато практиката на висшестоящите съдилища не е единна“, и (iii) „практиката на Върховния съд не е единна“ — по същество обхващат изключенията за acte clair и acte éclairé.

119. Следователно, ако тези критерии за филтриране се прилагат при, бих казал, солидно зачитане на принципа на равностойност, националната юрисдикция на практика би се придържала към съдебната практика CILFIT. В крайна сметка е очевидно, че член 267 ДФЕС не може да има за последица възпрепятстване на националните юрисдикции от последна инстанция да се съсредоточат най-вече върху въпроси, които, както се посочва в член 367a от ZPP, са „от значение за гарантирането на правната сигурност, еднообразното прилагане на закона или развитието на правото чрез съдебната практика“.

120. Както посочих във въведението на настоящото заключение, механизмите за филтриране преследват легитимни цели от общ интерес. Тълкуването на правото на Съюза в смисъл, че задължава националните юрисдикции във всички случаи, когато пред тях е надлежно повдигнат въпрос от правото на Съюза, да оставят без приложение националните норми, които предвиждат такъв механизъм, според мен надхвърля това, което в повечето случаи е необходимо и достатъчно, за да се запази полезното действие на член 267 ДФЕС.

121. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на първия въпрос в смисъл, че член 267, трета алинея ДФЕС не допуска национална разпоредба или практика, съгласно която в рамките на производство по допускане на ревизионна жалба национална юрисдикция, действаща като последна инстанция, не е длъжна да провери дали може да бъде задължена да отправи преюдициално запитване, когато някоя от страните надлежно е

повдигнала действителен въпрос от правото на Съюза, подкрепяйки доводите си за наличието на повече от едно правдоподобно тълкуване на релевантните разпоредби от правото на Съюза, и изрично е приканила националната юрисдикция да отправи преюдициално запитване. Националните юрисдикции следва да тълкуват релевантните процесуални норми по начин, който позволява на тези норми, доколкото е възможно, да гарантират спазването на правото на Съюза.

Б. По втория въпрос

122. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 267 ДФЕС във връзка с член 47, втора алинея от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че решение, с което се отхвърля молбата на една от страните за допускане на обжалване пред юрисдикция, действаща като последна инстанция, представлява съдебно решение, в което трябва да се посочат мотивите, поради които искането на страната за отправяне на преюдициално запитване до Съда не е уважено.

123. Както поясних, когато пред национална юрисдикция, действаща като последна инстанция, надлежно е повдигнат въпрос относно тълкуването на правото на Съюза, член 267, трета алинея ДФЕС задължава тази юрисдикция да провери дали за нея е възникнало задължение за отправяне на преюдициално запитване. Това означава, че решение на такава юрисдикция, с което, отказвайки да допусне обжалване, се слага край на производството по обжалване, без да е отправено запитване на основание член 267 ДФЕС, е решение с правораздавателен характер, което, както посочва Съдът в точка 51 от решение Consorzio, изисква мотиви, от които да става ясно „било че повдигнатият въпрос относно правото на Съюза е ирелевантен за решаването на спора, било че тълкуването на съответната разпоредба от правото на Съюза се основава на практиката на Съда, било — ако такава практика липсва — че тълкуването на правото на Съюза е толкова очевидно […], че не оставя място за никакво основателно съмнение“.

124. В настоящото производство представилите становища страни обсъждат обстойно какви по вид и доколко подробни трябва да бъдат мотивите. Макар този въпрос да не е изрично повдигнат от запитващата юрисдикция, считам, че настоящото дело предоставя добра възможност да се изложат някои разсъждения в това отношение.

125. Важно е да се започне с уточнението, че Съдът извежда задължението за мотивиране от член 267 ДФЕС *във връзка с* член 47, втора алинея от Хартата. Тази разпоредба гарантира *правото на справедлив съдебен процес*, което произтича и от общите конституционни традиции на държавите членки и съответства на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ [84].

126. Съгласно постоянната практика на Съда зачитането на правото на справедлив съдебен процес изисква всяко окончателно съдебно решение да е мотивирано, за да може страната да разбере защо срещу нея е постановено решение, и да обмисли възможността да се възползва от наличните правни способи за защита [85]. Освен това правото на мотивирано

[84] Вж. в този смисъл решение от 6 септември 2012 г., Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, т. 52).

[85] Вж. в този смисъл решение от 23 октомври 2014 г., flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, т. 51).

решение косвено „служи и на общото правило, […] което защитава лицето от произвол, като доказва на страните, че са били изслушани, и задължава съда да основе решението си на обективни причини“ [86].

127. В съответствие с тези цели Съдът уточнява, че „обхватът на задължението за мотивиране може да варира в зависимост от естеството на съответното съдебно решение и трябва да се преценява с оглед на производството, разглеждано в неговата цялост, и на съвкупността от релевантни обстоятелства, като се вземат предвид процесуалните гаранции, които съпътстват това решение“ [87].

128. Разбирам, че решение, с което се отказва разрешение за обжалване, е акт, който в интерес на съдебната икономия и процесуална ефективност може да разглежда делото по доста обобщен и стандартизиран начин. Ето защо не мисля, че то трябва да съдържа мотиви, включващи позоваване на фактите, на правната уредба и на различните основания за обжалване. Според мен съгласно с член 267 ДФЕС по принцип би трябвало да е достатъчно националната юрисдикция (i) да посочи изрично изключението, изведено в съдебната практика CILFIT, на което се позовава, и (ii) да даде кратко обяснение защо счита това изключение за приложимо [88]. Например, когато съществува утвърдена съдебна практика, обикновено позоваването на тази практика би трябвало да е достатъчно, особено ако никоя от страните не обясни подробно защо отклоняването от нея би било оправдано.

129. Очевидно не може да се изисква от националните юрисдикции да разглеждат изчерпателно и поотделно всички доводи, изложени от страната, която повдига въпроса от правото на Съюза [89]. Всъщност мотивите, следвани от тези юрисдикции, при определени обстоятелства могат да бъдат и имплицитни [90]. Такъв може да бъде например случаят, когато жалбата на страната е недопустима или явно неоснователна [91], посочените основания за отправяне на запитване са неясни или общи [92] или основанията за отказ могат ясно да бъдат изведени от мотивите, изложени в останалата част от решението или от решенията на по-долните инстанции [93].

130. За сметка на това не може да се изключи необходимостта от по-голяма детайлност при някои особени обстоятелства [94]. Такъв може да бъде например случаят, когато страната е изтъкнала наличието на различни тенденции в съдебната практика в рамките на Европейския съюз или на съществени разминавания в текстовете на съответните разпоредби на различните езици.

[86] Вж. ЕСПЧ, решение от 15 декември 2022 г., Rutar et Rutar Marketing d.o.o. с/у Словения (CE:ECHR:2022:1215JUD002116420, § 62). Вж. в същия смисъл заключението на генерален адвокат Kokott по дело Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:247, т. 34 и цитираната съдебна практика).

[87] Вж. например решение от 23 октомври 2014 г., flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, т. 52)

[88] Вж. в същия смисъл заключението на генерален адвокат Bobek по дело Consorzio, точка 168.

[89] Вж. в този смисъл ЕСПЧ, решение от 30 юни 2022 г., Rusishvili с/у Грузия (CE:ECHR:2022:0630JUD001526913, § 75).

[90] Вж. по аналогия решение от 4 юли 2019 г., FTI Touristik/EUIPO (C-99/18 P, EU:C:2019:565 т. 17 и цитираната съдебна практика).

[91] Вж. в този смисъл ЕСПЧ, решения от 24 април 2018 г., Baydar с/у Нидерландия (CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, §§ 42 и 43), и от 20 януари 2005 г., Astikos Oikodomikos Synetairismos Nea Konstantinoupolis с/у Гърция (CE:ECHR:2005:0120DEC003780602).

[92] Вж. в този смисъл ЕСПЧ, решение от 13 февруари 2007 г., John с/у Германия (CE:ECHR:2007:0213DEC001507303).

[93] Вж. в този смисъл ЕСПЧ, решения от 26 ноември 2013 г., Krikorian с/у Франция (CE:ECHR:2013:1126DEC000645907), и от 11 април 2019 г., Harisch с/у Германия (CE:ECHR:2019:0411JUD005005316, §§ 37—42).

[94] Вж. в този смисъл решение от 28 юли 2016 г., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, т. 52).

131. В това отношение е важно дали жалбоподателите са в състояние да разберат основанията, поради които искането им за сезиране на Съда е отхвърлено, и дали юрисдикциите, които тези жалбоподатели могат да сезират, са в състояние ефективно да се произнесат по техните жалби. Не трябва да се забравя, че макар решенията на юрисдикция, действаща като последна инстанция, по принцип да не подлежат на обжалване, могат да съществуват и други способи за защита, които евентуално да се използват срещу възможно нарушение на член 267, трета алинея ДФЕС.

132. От една страна, когато са изпълнени съответните условия, жалбоподателят може да предяви пред националните юрисдикции иск за отговорност на държавата [95]. От друга страна, Комисията (или друга държава членка) би могла да заведе пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения по членове 258—260 ДФЕС срещу държавата членка, която според нея е нарушила задълженията си [96].

133. С оглед на гореизложеното считам, че член 267 ДФЕС във връзка с член 47, втора алинея от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че решение на юрисдикция, действаща като последна инстанция, с което се отказва разрешение за подаване на жалба и се слага край на производството, въпреки че жалбоподателят надлежно е повдигнал въпрос относно тълкуването на правото на Съюза, е съдебно решение, което изисква да се изложат мотивите, поради които тази юрисдикция е приела, че за нея не е възникнало задължение за отправяне на преюдициално запитване по член 267 ДФЕС. Обхватът на задължението за мотивиране е различен в зависимост от релевантните обстоятелства.

V. Заключение

134. В заключение предлагам на Съда да отговори на поставените от Vrhovno sodišče (Върховен съд, Словения) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Член 267, трета алинея ДФЕС не допуска национална разпоредба или практика, съгласно която в рамките на производство по допускане на ревизионна жалба национална юрисдикция, действаща като последна инстанция, не е длъжна да провери дали може да е задължена да отправи преюдициално запитване, когато една от страните надлежно е повдигнала действителен въпрос от правото на Съюза, подкрепяйки доводите си за наличието на повече от едно правдоподобно тълкуване на релевантните разпоредби от правото на Съюза, и изрично е приканила националната юрисдикция да отправи преюдициално запитване. Националните юрисдикции следва да тълкуват релевантните процесуални норми по начин, който позволява на тези норми, доколкото е възможно, да гарантират спазването на правото на Съюза.

2) В съответствие с член 267 ДФЕС във връзка с член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз решение на юрисдикция, действаща като последна инстанция, с което се отказва допускане на обжалване и се слага край на производството, въпреки че жалбоподателят надлежно е повдигнал въпрос относно тълкуването на правото на Съюза, е съдебно решение, което изисква да се изложат

[95] Вж. по-специално решения от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, т. 51—55), от 13 юни 2006 г., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, т. 32), и от 28 юли 2016 г., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, т. 25 и 36).

[96] Вж. решения от 4 октомври 2018 г., Комисия/Франция (Удръжка върху доходите от капитали) (C-416/17, EU:C:2018:811), и от 14 март 2024 г., Комисия/Обединено кралство (Решение на Върховния съд) (C-516/22, EU:C:2024:231).

мотивите, поради които тази юрисдикция е приела, че за нея не е възникнало задължение за отправяне на преюдициално запитване по член 267 ДФЕС. Обхватът на задължението за мотивиране е различен в зависимост от релевантните обстоятелства“.