



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 13 януари 2016 година¹

Дело C-161/15

Abdelhafid Bensada Benallal
срещу
Белгийската държава

(Преюдициално запитване, отправено от Conseil d'État (Белгия))

„Преюдициално запитване — Общ принцип на правото на Съюза — Право на защита — Право на изслушване — Абсолютно основание за отмяна — Служебно повдигане — Принцип на равностойност — Задължение на националния съд и на съда на Съюза — Гражданин на Съюза — Заповед за напускане на територията — Злоупотреба с право“

I – Въведение

1. Заема ли зачитането на правото на защита, включително правото на лицето да бъде изслушано преди вземането на всяко решение на администрацията, ранг, подобен на този на нормите от публичен ред във вътрешното право, поради което по силата на принципа на равностойност административният съд, който е последна инстанция, трябва да се произнесе по основание, повдигнато за първи път пред него, както това е позволено според вътрешното право за абсолютните основания за отмяна?
2. По същество това е въпросът, отправен от Conseil d'État (Държавния съвет) на Белгия във връзка със спора между г-н Bensada Benallal, испански гражданин, и белгийската имиграционна служба във връзка с решение на този орган от 26 септември 2013 г., с което прекратява разрешението за пребиваване на жалбоподателя по делото в главното производство и му нарежда да напусне територията на Белгия.
3. По-конкретно, една година след като му е издала разрешение за пребиваване като наето на работа лице, белгийската имиграционна служба приема посоченото решение, като се мотивира с факта, че се оказало, че „заинтересованото лице е използвало невярна информация, която била определяща за признаване на правото му на пребиваване от общинската администрация на Berchem-Sainte-Agathe [Белгия]. Наистина в доклада си от 4 септември 2013 г. [Националната служба за социално осигуряване] приема, че „всички лица, декларирани от дружеството [...], не са включени към общата схема за социално осигуряване на наетите лица. Много точни и съвпадащи доказателства установяват надлежно липсата на дейност, с която да са ангажирани наети работници на [това] дружество и следователно липсата на трудов договор между декларираните лица [...] и дружеството“.

¹ — Език на оригиналния текст: френски.

4. На 2 януари 2014 г. жалбоподателят по делото в главното производство подава до Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците жалба за отмяна на това решение. В подкрепа на жалбата си жалбоподателят по делото в главното производство излага едно-единствено основание, изведено от нарушение на законодателна разпоредба относно задължителното мотивиране на административните актове, от нарушение на принципа на добра администрация, на принципа на правната сигурност, на принципа на пропорционалност, на принципите на предпазливост и на грижливост, на принципа на съвместно управление, на принципа, който задължава администрацията да взема решения, като отчита всички обстоятелства по случая, както и от нарушение на член 35 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета 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, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО².

5. В доводите си във връзка с това единствено основание жалбоподателят по делото в главното производство между другото посочва, че спорното решение е опорочено от липса на мотиви. Във връзка с това той твърди, че докладът на Националната служба за социално осигуряване, въз основа на който е прието спорното решение, нито е приложен към това решение, нито е възпроизведен в него по същество, нито му е предаден, преди да бъде уведомен за това решение, поради което жалбоподателят по делото в главното производство не бил в състояние да разбере какви са мотивите на приетото срещу него решение.

6. Тази жалба е отхвърлена с решение на Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците от 30 април 2014 г. В това решение Съветът отбелязва по-конкретно следното:

„Във всеки случай Съветът отбелязва, че е изминала почти една година между представянето от жалбоподателя на трудовия му договор с дружеството [...] и доклада на инспектора по труда от [Националната служба за социално осигуряване], въз основа на който е прието [спорното] решение, и през този период жалбоподателят не е изпратил или съобщил на ответника никакви данни относно проблемите, посочени в жалбата, с които се сблъскал във връзка с трудовия си договор с това дружество.

Ако обаче жалбоподателят е смятал, че може да се позове на обстоятелства, които могат да попречат на отнемането на разрешителното му за пребиваване, той е трябвало да ги доведе до знанието на ответника, а не той да кани жалбоподателя да изложи възраженията си във връзка с това. Наистина съветът припомня, че именно жалбоподателят трябва да докаже, че отговаря на условията, обуславящи правото, което той претендира, и на запазването на това право. Тъй като жалбоподателят е поискал удостоверение за регистрация в Белгия като наето на работа лице, той е могъл/трябвало е с основание да очаква изпълнението на трудовия му договор (дори по независещи от него причини) да има последици за пребиваването му и да е наясно, че е било необходимо по собствена инициатива да предаде тези сведения на ответника, което той не е направил, дори с оглед на административната преписка.

Колкото до обстоятелството, че жалбоподателят „не е получил никаква препоръчана пратка, както се твърдяло в разследването, и затова нямал възможност да бъде изслушан“, той не би могъл да обезсили тази констатация, тъй като упрекът, отправен от жалбоподателя, се отнася до изслушването му от инспектора по труда, отговарящ за доклада на [Националната служба за социално осигуряване] от 4 септември 2013 г. (което изслушване впрочем не се основава само на изявления, но и на обективни констатации, никоя от които не е била оспорена от жалбоподателя), и не се отнася непосредствено до [спорното] решение“.

2 — ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56.

7. На 10 май 2014 г. жалбоподателят по делото в главното производство подава касационна жалба до Conseil d'État, в която има по-конкретно едно основание, с което той поддържа, че белгийската имиграционна служба трябвало да го изслуша, преди да приеме спорното решение. В това отношение жалбоподателят по делото в главното производство твърди, че са нарушени членове 41 и 51 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), принципът на зачитане на правото на защита и принципът на състезателното начало, както и принципът „audi alteram partem“.

8. Белгийската имиграционна служба възразява по-конкретно, че основанието е недопустимо, тъй като е повдигнато за първи път в касационното производство и не е абсолютно основание за отмяна.

9. Conseil d'État отбелязва, че жалбоподателят по делото в главното производство излага основание, което не е посочено пред Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците. Според белгийското право обаче Conseil d'État може да приеме, че такова основание е допустимо само ако то е абсолютно основание за отмяна. Conseil d'État уточнява, че според вътрешното право правните норми от публичен ред са нормите с основно значение в белгийския правен ред като нормите относно компетентността на административните органи, компетентността на юрисдикциите, зачитането на правото на защита или също нормите относно някои основни права.

10. По-конкретно, във връзка с решения Van der Weerd и др. (C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318) и Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615) Conseil d'État си задава въпроса дали общият принцип на правото на Съюза на зачитане на правото на защита, включително правото на изслушване, заема подобно място в правния ред на Съюза и дали принципът на равностойност налага той да разгледа основание, повдигнато за първи път в касационното производство, изведено от нарушение на правото на защита, както това е позволено според вътрешното право за абсолютните основания за отмяна.

11. При тези условия Conseil d'État решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Притежава ли същата значимост в правния ред на Съюза общият принцип на правото на Съюза, утвърждаващ зачитането на правото на защита, част от което е правото на лицето да бъде изслушано от национален орган преди приемането на каквото и да е решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му, например решение за прекратяване на разрешението за пребиваване, както значимостта в националната правна система на белгийските норми, свързани със съображения от публичен ред, и изисква ли принципът за равностойност основанието за обжалване, произтичащо от нарушение на общия принцип на правото на Съюза на зачитане на правото на защита, да може бъде повдигнато за първи път пред Държавния съвет, действащ като касационна инстанция, както е допустимо във вътрешното право за абсолютните основания за отмяна?“.

12. Писмени становища по този въпрос представят жалбоподателят по делото в главното производство, белгийското и френското правителство, както и Европейската комисия. С изключение на жалбоподателя по делото в главното производство, който не изпраща представител, посочените страни са изслушани в съдебното заседание, проведено на 19 ноември 2015 г.

II – Анализ

A – Предварителни бележки

13. Настоящото дело дава повод на Съда да даде някои разяснения относно задълженията на съда в административния процес, по-конкретно относно възможността той да приеме, че повдигнато за първи път в касационното производство основание, изведено от нарушение на правото на изслушване, е допустимо, и да повдигне служебно такова основание.

14. Преди да разгледаме двете части на поставения от запитващата юрисдикция въпрос, трябва да направим четири предварителни бележки.

15. Първата е свързана с тълкуването на правната и фактическа обстановка в основата на делото в главното производство и по-конкретно с довода на Conseil d'État, че основанието, изведено от нарушение на правото на изслушване, е повдигнато за първи път в касационното производство. От текста на решението, постановено на 30 април 2014 г. от Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците, относимите пасажии от което са възпроизведени в точка б по-горе, става ясно, че тази юрисдикция тълкува изложеното пред нея единствено основание в смисъл, че то включва поне имплицитно незачитане от страна на Белгийската имиграционна служба на правото на жалбоподателя по делото в главното производство да бъде изслушан преди приемането на спорното решение. Наистина Съветът по споровете във връзка с режима на чужденците заявява, че ако жалбоподателят по делото в главното производство „е смятал, че може да се позове на обстоятелства, които могат да попречат на отнемането на разрешителното му за пребиваване, той е трябвало да ги доведе до знанието на ответника, а не той да [го] кани да изложи възраженията си във връзка с това“. Следователно на пръв поглед действително става въпрос за становище относно основателността на това оплакване, което в производството по жалбата би могло да бъде повод за Conseil d'État просто да разгледа основателността на преценката на първоинстанционния съд и евентуално да я отмени³.

16. Като се има предвид това, е очевидно, че при разпределянето на компетентността между Съда и националните юрисдикции по силата на член 267 ДФЕС даденото от Conseil d'État тълкуване на предмета на жалбата до първата инстанция на жалбоподателя по делото в главното производство следва да се преценява само от запитващата юрисдикция, без Съдът да се намесва в тази преценка. Поради това той трябва да приеме като окончателен изводът, че основанието, изведено от нарушение на правото на изслушване, основаващо се на правото на Съюза, е повдигнато само в касационното производство пред запитващата юрисдикция.

17. Същото се отнася (и това е втората ми бележка) и за квалификацията на това основание по вътрешното право, независимо че тя се оспорва от белгийското правителство в писменото му становище. Наистина при преюдициално запитване Съдът не следва да се произнася по различието, което това правителство твърди, че съществувало според вътрешното право между, от една страна, нарушаването на правото на защита в дисциплинарни и наказателни производства, което било от категорията на абсолютните основания за отмяна, които могат да се повдигат служебно, и от друга страна, нарушаването на правото на лицето да бъде изслушано от административния орган преди приемането на решение с неблагоприятни последици, което не било абсолютно основание за отмяна и следователно не могло да се повдига служебно⁴.

3 — За всеки случай ще припомним, че когато Съдът на ЕС се произнася по жалба, той приема, че основание, изведено от преценка, съдържаща се в обжалвано пред него решение на Общия съд, е допустимо: вж. по-конкретно решение Aneva и др./Комисия (C-247/11 P и C-253/11 P, EU:C:2014:257, т. 118 и 170 и цитираната съдебна практика).

4 — Нужно ли е да се припомним, че Съдът многократно е приемал, че не следва да се произнася по тълкуването на националното право, тъй като това е задача единствено на запитващата юрисдикция? Вж. по-конкретно решение Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, т. 13 и цитираната съдебна практика).

18. Във връзка с това е достатъчно да се отбележи, че в преюдициалното си запитване Conseil d'État включва зачитането на правото на изслушване в правото на защита и изхожда от предпоставката, че според вътрешното право това право може да се разгледа служебно, което впрочем обосновава точно предмета на преюдициалния въпрос, насочен към изискванията, произтичащи от спазването на принципа на равностойност.

19. Третата ми бележка е свързана с приложното поле на правото на Съюза и преценката на Белгийската имиграционна служба, потвърдена от Съвета по споровете във връзка с режима на чужденците, че по същество отнемането на разрешителното за пребиваване на жалбоподателя по делото в главното производство е мотивирано от използване на разпоредбите на правото на Съюза с цел злоупотреба или измама.

20. Жалбоподателят по делото в главното производство оспорва тази направена от Белгийската имиграционна служба квалификация, като твърди, че този орган е нарушил член 35 от Директива 2004/38, озаглавен „Злоупотреба с права“, според който по-конкретно държавите членки могат да „приемат необходимите мерки за отказване, прекратяване или отнемане на някое от правата, предоставени с настоящата директива, в случаи на злоупотреба с права или измама“ при спазване на принципа на пропорционалност.

21. Може да се постави въпросът дали, ако се предположи, че такава злоупотреба с права или измама е доказана, тя ще доведе до изключване от приложното поле на правото на Съюза на положението на гражданин на държава членка, възползвал се от една от свободите на движение, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС, така че поставеният въпрос би се оказал ирелевантен.

22. Наистина, както вече имах възможност да уточня в заключението си по дело Fonnship и Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, т. 62 и 66), в практиката на Съда няма недвусмислен отговор на въпроса дали понятието „злоупотреба с право“ представлява норма, която може да очертае приложното поле на разпоредбите на правото на Съюза, като, ако това е така, то би означавало, че Съдът не е компетентен да отговори на поставения от запитващата юрисдикция въпрос, или напротив, то е замислено като норма или принцип, позволяващ да се ограничи упражняването на (субективно) право, предоставено от посочените разпоредби, което би дало основание да се приеме, че положението по делото в главното производство попада в приложното поле на това право и следва да се отговори на отнесения до Съда въпрос⁵.

23. Без да е необходимо да се повтарят доводите в полза на второто схващане, склонен съм да мисля, че да се разглежда забраната за злоупотреба с право като принцип, който очертава приложното поле на разпоредбите на правото на Съюза, би означавало да му се придаде спрямо основните свободи на движение аналогичен статут като този на „rule of reason“, което ми се струва неправилно и не особено удачно. Наистина такава признаване би наложило във всеки отделен случай, преди да се приеме, че дадено положение попада в приложното поле на

5 — Така Съдът приема, че „съгласно постоянната съдебна практика [...] приложното поле на регламентите на Съюза не може да бъде разширено до такава степен, че да обхване и злоупотребите на икономическите оператори“ (вж. решение Слънчева сила (C-434/12, EU:C:2013:546 и цитираната съдебна практика; курсивът е мой), като по този начин позволява да се счита, че понятието за злоупотреба (с право) е норма, която очертава приложното поле на разпоредбите на правото на Съюза (тази квалификация се поддържа и от генералния адвокат Poiares Maduro в заключението му по дело Halifax и др. (C-255/02, EU:C:2005:200, т. 69), докато Съдът приема обратното — „че евентуалната злоупотреба с предоставените от правовия ред [на Съюза] права на основание на разпоредбите относно свободното движение на работници предполага, че заинтересованото лице попада в приложното поле *ratione personae* на Договора, когато отговаря на условията, за да бъде квалифицирано като „работник“ (решение Ninni-Ogasche (C-413/01, EU:C:2003:600, т. 31; курсивът е мой), и също разглежда борбата със злоупотребите от гледна точка на съображенията, свързани с общия интерес, които могат да оправдаят ограничения на свободите на движение (вж. по-конкретно решения Cadbury Schweppes и Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, т. 55) и SIAT (C-318/10, EU:C:2012:415, т. 50).

правото на Съюза, да се проверява дали това положение не предполага злоупотреба с право. Такова свързване на злоупотребата и правото, което дава превес на изследването на злоупотребата пред това на правото, според мен би засегнало чувствително полезното действие на гарантираните от Договора за функционирането на ЕС свободи на движение⁶.

24. Освен това според мен член 35 от Директива 2004/38 потвърждава, че забраната за злоупотреба с право е принцип, ограничаващ субективните права, предоставени от правото на Съюза на частноправните субекти. Наистина тази разпоредба само разрешава на държавите членки да приемат мерки, с които да бъде санкционирана злоупотребата с право, предоставено преди това от Директива 2004/38 на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства.

25. Поради това положение като разглежданото по делото в главното производство според мен наистина попада в приложното поле на правото на Съюза. Следователно Съдът би трябвало да отговори по същество на поставения от запитващата юрисдикция въпрос.

26. Последната ми четвърта предварителна бележка е относно очертаването на поставения от запитващата юрисдикция въпрос.

27. Запитващата юрисдикция поставя на Съда въпрос относно зачитането на правото на защита, включително на правото на заинтересованото лице да бъде изслушано от администрацията преди приемането на решение с неблагоприятни за него последици, като общ принцип на правото на Съюза, утвърден с членове 41 и 47 от Хартата. Впрочем на първата от тези две разпоредби се позовава жалбоподателят по делото в главното производство в касационната си жалба до Conseil d'État.

28. Приложимостта на член 41 от Хартата по отношение на държавите членки, когато прилагат правото на Съюза, т.е. когато приетите от тях национални мерки попадат в приложното поле на това право⁷, продължава да бъде предмет на спорове.

29. Ако посоченото в този член „право на добра администрация“ включва в параграф 2, буква а) „правото на всяко лице да бъде изслушано[,] преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него“, според параграф 1 от същия член тези разпоредби се отнасят единствено до „институциите, органите, службите и агенциите на Съюза“.

30. Въз основа на този текст в поредица от решения Съдът приема, че член 41, параграф 2 от Хартата не се прилага по отношение на държавите членки⁸, което го мотивира да разглежда въпросите, поставени в някои от тези решения, от гледна точка на общия принцип на правото на Съюза на зачитане на правото на защита, неразделна част от което е правото на изслушване⁹.

31. Според друго течение в съдебната практика обаче Съдът приема, че член 41 от Хартата може да се прилага по отношение на мерките на държавите членки, когато с тях се прилага правото на Съюза¹⁰, за което той посочва, че е „с общо приложение“¹¹.

6 — Вж. заключението ми по дело Fonnship и Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, т. 70).

7 — Решение Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 18—21).

8 — Вж. решения Sicala (C-482/10, EU:C:2011:868, т. 28), YS и др. (C-141/12 и C-372/12, EU:C:2014:2081, т. 67), Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 44) и Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 32 и 33).

9 — Вж. решения Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 45) и Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 34).

10 — Вж. решение N. (C-604/12, EU:C:2014:302, т. 49 и 50). Вж. също имплицитно решение Kamino International Logistics и Datema Hellmann Worldwide Logistics (C-129/13 и C-130/13, EU:C:2014:2041, т. 29), в което само се изключва приложимостта *rationae temporis* на член 41, параграф 2 от Хартата по отношение на положението в основата на спора по делото в главното производство.

11 — Решение M. (C-277/11, EU:C:2012:744, т. 84).

32. Както припомням в заключението си по дело CO Sociedad de Gestion y Participación и др. (C-18/14, EU:C:2015:95, бележка под линия 48), член 51, параграф 1 от Хартата задължава държавите членки да прилагат разпоредбите на Хартата, „когато те прилагат правото на Съюза“. Следователно при такива обстоятелства държавите членки трябва да спазват разпоредбите на Хартата, включително правото на лицето да бъде изслушано, предвидено в член 41, параграф 2, буква а). Буквално тълкуване на член 41 от Хартата, което се изразява в изключване на приложимостта му по отношение на държавите членки, би довело обаче до това да се приеме, че предвиденото в посочения член 41 право на изслушване представлява изключение от член 51 от Хартата, предвиждащ приложимост на всички „разпоредби на Хартата“ по отношение на държавите членки, при положение че те прилагат правото на Съюза. Както отбелязва генералният адвокат Wathelet в заключението си по дело Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, т. 56), не е „логично [...] да може по този начин с текста на член 41 от Хартата да се въведе изключение от правилото, установено от член 51 от нея, което да позволи на държавите членки да не прилагат един член от Хартата, дори когато прилагат правото на Съюза“.

33. По делото в главното производство спорното решение, с което Белгийската имиграционна служба отнема разрешение за пребиваване на гражданин на Съюза и го задължава да напусне територията на Кралство Белгия, безспорно е мярка, която попада в приложното поле на правото на Съюза, целяща по-конкретно да се приложи даденото с член 35 от Директива 2004/38 разрешение.

34. Съдът следователно би могъл да преформулира поставения въпрос така, че да му отговори на плоскостта на член 41, параграф 2, буква а) от Хартата вместо на плоскостта на прилагането на общия принцип на правото на Съюза на зачитане на правото на защита, включително правото на изслушване, което с оглед на изложените по-горе съображения изглежда най-подходящото разрешение.

35. С оглед на тези уточнения според мен поставеният въпрос се разделя на две части. На първо място, е важно да се провери дали, както приема запитващата юрисдикция, прилагането на принципа на равностойност зависи от това правото на изслушване да заема в правовия ред на Съюза подобен ранг на този, който то има във вътрешното право, за да може да бъде повдигано служебно. На второ място, ако това е така, ще следва да се провери дали правото на изслушване е норма от публичен ред, за спазването на която съдът на Съюза следи служебно, което поставя спорния въпрос дали нарушаването на това право трябва да се квалифицира като нарушаване на съществени процесуални изисквания.

Б– По прилагането на принципа на равностойност в зависимост от заемането от нормата от правото на Съюза на ранг, подобен на ранга на нормите от вътрешното право, които могат да се повдигат служебно

36. Съдът многократно е посочвал, че правото на изслушване гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в хода на административното производство и преди приемането на всяко решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му¹².

12 — Решения М. (C-277/11, EU:C:2012:744, т. 87), Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 46) и Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 36).

37. Според практиката на Съда задължението за зачитане на правото на изслушване се налага дори когато приложимото законодателство не предвижда изрично такава формалност¹³ и по принцип е в тежест на администрациите на държавите членки, когато те взимат мерки, попадащи в приложното поле на правото на Съюза¹⁴.

38. Когато в правото на Съюза не са определени нито условията, при които трябва да се гарантира спазването на правото на изслушване, нито последствията от нарушаването на това право, тези условия и тези последствия се уреждат от националното право, доколкото, от една страна, приетите във връзка с това разпоредби са от същия вид като разпоредбите, които са в сила за частноправните субекти в сходни положения, регулирани от националното право (принцип на равностойност), и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност)¹⁵.

39. В случая, както с основание отбелязва Комисията, независимо че в съответствие с член 31 от Директива 2004/38 в нея се предвижда, че държавите членки трябва да гарантират на заинтересованите лица възможността да се ползват от правни средства за защита срещу решения за отвеждане от територията¹⁶, в нея все пак не се предвижда правото на тези лица да бъдат изслушани от компетентната администрация на приемащата държава членка преди приемането на такова решение.

40. Поради това, както с основание приема запитващата юрисдикция, условията при които трябва да се упражни правото на изслушване, се определят от националното право по силата на процесуалната автономия на държавите членки, но при спазване на принципите на равностойност и на ефективност.

41. Лесно може да се разбере защо запитващата юрисдикция изобщо не задава на Съда въпрос за приложното поле на принципа на ефективност.

42. Наистина фактът, че действащият като последна инстанция административен съд не може да разгледа служебно или трябва да отхвърли като недопустимо основание, изведено от нарушение на правото на изслушване, повдигнато за първи път в производството пред него, изобщо не означава, че според вътрешните правни норми не е възможно или е изключително трудно позоваването на нарушението на такова право пред националните юрисдикции. С оглед на принципа на ефективност това, което според практиката на Съда има значение, е страните да са имали истинска възможност да повдигнат пред националната юрисдикция основание, което се основава на правото на Съюза¹⁷. С други думи този принцип не изисква от националния съд да замести липсата или пропуската на страните, при положение че те са имали истинска възможност, на основание на вътрешните процесуални норми, да се позоват на основание, изведено от нарушение на правото на Съюза. Тъй като в случая сигурно е така, след като жалбоподателят по делото в главното производство е бил представляван от адвокат още от подаването на жалбата до първата инстанция, прилагането на принципа на ефективност не налага запитващата юрисдикция да разглежда служебно основание, изведено от нарушение на правото на изслушване, независимо от значението на това право за правния ред на Съюза¹⁸.

13 — Вж. по-конкретно решения Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 49) и Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 39 и цитираната съдебна практика).

14 — Вж. в този смисъл решения Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 50) и Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 40).

15 — Вж. в този смисъл решения G. и R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, т. 35), Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 51) и Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 41).

16 — Вж. член 31 от Директива 2004/38. Следва да се отбележи, че член 30 от нея предвижда също, че заинтересованите лица се уведомяват писмено за всяко решение, с което се ограничава достъпът до територията, и решенията се мотивират.

17 — Вж. в този смисъл решение Van der Weerd и др. (C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318, т. 41).

18 — Пак там.

43. Много по-деликатен е въпросът дали принципът на равностойност води до такава последица за запитващата юрисдикция.

44. Този принцип предполага процесуалните норми относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, да не бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат подобни вътрешноправни съдебни производства¹⁹.

45. Логично е следователно да се заключи, че когато тези вътрешноправни процесуални норми дават на национална юрисдикция възможност или я задължават да повдигне служебно основание, изведено от националното право, принципът на равностойност изисква някак автоматично тази възможност или това задължение да включват също и основанията, изведени от правото на Съюза.

46. В случая този подход се защитава от френското правителство. По същество това правителство посочва, че щом като запитващата юрисдикция определя основанието, изведено от незачитане на правото на изслушване, като абсолютно основание за отмяна, което при прилагане на вътрешното право може да бъде повдигнато за първи път във висящото пред нея касационното производство, принципът на равностойност налага основанието, изведено от нарушението на общия принцип на правото на Съюза на зачитане на правото на изслушване, да може да се ползва от същия режим пред същата юрисдикция. В съдебното заседание това правителство уточнява, че по силата на процесуалната автономия на държавите членки, обратно на това, което постановява запитващата юрисдикция, изобщо не е нужно да се проверява дали според правото на Съюза незачитането на правото на изслушване е абсолютно основание за отмяна.

47. Ако се възприеме това становище, което впрочем е привлекателно, отговорът на поставения въпрос в крайна сметка би бил твърде лесен.

48. Това становище и произтичащото от него и предложено от същото правителство в съдебното заседание преформулиране на въпроса обаче не е съобразено с практиката на Съда²⁰, която прави значително по-сложен отговорът, който трябва да се даде на запитващата юрисдикция.

49. Наистина, според тази съдебна практика трябва да се провери дали в правния ред на Съюза спорната норма има „място“, поне равностойно на това на нормите, които могат или трябва да бъдат повдигнати служебно от националния съд според вътрешното право.

50. Така в решение *Van der Weerd* и др. (C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318, т. 29—31) Съдът изключва възможността разпоредбите на директива, с която се въвеждат мерки за борба с шапа, да заемат „подобно място в рамките на [...] прав[ния] ред [на Съюза]“ на мястото на основанията, изведени от нарушението на норми от публичен ред на нидерландското право, за каквито по същество се считат нормите, свързани с правомощията на административните органи и допустимостта на жалбите. Следователно Съдът приема, че по това дело прилагането на принципа на равностойност не означава, че националната юрисдикция е длъжна да осъществи служебно контрол за законосъобразността на обжалваните пред нея административни актове въз основа на критериите, изведени от въпросната директива. В

19 — Вж. в този смисъл по-конкретно решения *Van der Weerd* и др. (C-222/05—C-225/05, EU:C:2007:318, т. 28), *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, т. 57) и *Târșia* (C-69/14, EU:C:2015:662, т. 27).

20 — В съдебното заседание френското правителство не скри затрудненията си във връзка с тази съдебна практика или най-малкото във връзка с терминологията, използвана в нея от Съда.

точка 32 от същото решение Съдът допълва, че макар разпоредбите на Директивата да са от областта на политиката на общественото здраве, те са посочени „основно с цел да се вземат под внимание частните интереси на страните“, които са били обект на мерките за борба с болестта шап.

51. В по-ново решение Съдът обобщава тази практика в смисъл, че тя означава, че „принцип[ът] на равностойност [...] изисква условията, предвидени в националното право във връзка със служебното прилагане на норма от право[то на Съюза], да не бъдат по-неблагоприятни от условията относно служебното прилагане на вътрешноправна норма от същия ранг“²¹.

52. Следователно според тази съдебна практика приложното поле на служебното повдигане на основание, изведено от нарушение на правото на Съюза, зависи от равностойността или от идентичността на ранга на тази правна норма в правото на Съюза и ранга на тези, които националният съд е оправомощен да повдига служебно във вътрешния правен ред.

53. С други думи, ако вътрешните процесуални норми оправомощават националния съд да повдига служебно „обвързващи вътрешноправни норми“, като по делата, по които са постановени решения Van Schijndel и Van Veen (C-430/93 и C-431/93, EU:C:1995:441, т. 13, 14 и 22) и Kraaijeveld и др. (C-72/95, EU:C:1996:404, т. 57, 58 и 60), този съд ще трябва да повдигне служебно правните норми на Съюза, които имат равностоен обвързващ характер, както той би бил определен от Съда.

54. Ако вътрешноправните процесуални норми са по-строги и поставят служебното повдигане на основание в зависимост от квалификацията на нарушената норма от вътрешното право като такава от публичен ред, за да бъде третирано по същия начин от националните юрисдикции основание, изведено от нарушение на правото на Съюза, то трябва да е изведено от нарушение на норма, която заема „подобно място“ или е от „същия ранг“ в правото на Съюза.

55. Обратно, защитаваната от френското правителство теза изглежда дава прекалено големи предели на процесуалната автономия на държавите членки дори когато става въпрос да се тълкува принципът на равностойност, чиято цел е да ограничи тази автономия и чийто обхват трябва да се определи от правото на Съюза.

56. Впрочем заслугата на практиката на Съда е точно в това, че установява основите на дефиницията на абсолютно основание за отмяна в правото на Съюза, така че да се избегне възможността прилагането на съответната норма на Съюза да се различава само в зависимост от квалификацията ѝ във вътрешното право.

57. Дори това да не се харесва на френското правителство, тази ориентация според мен е съгласувана с разрешението, възприето в решение Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, т. 24, 31, 37 и 41). Наистина в това решение Съдът приема, че член 81 ЕО (понастоящем член 101 ДФЕС) има същата стойност като вътрешноправните норми от публичен ред на съответната държава членка и следователно принципът на равностойност задължава националната юрисдикция да уважи искане за отмяна на арбитражно решение, което тя счита, че противоречи на този член, при положение че според вътрешноправните процесуални норми тази юрисдикция е трябвало да уважи искане за отмяна, основано на нарушение на национални правни норми от публичен ред, и дори при положение че по силата на вътрешното право не се смята, че противоречието на арбитражно решение на норми на националното право на конкуренцията по начало не е от публичен ред.

21 — Решение Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, т. 49) и определение Pohotovost' (C-76/10, EU:C:2010:685, т. 48; курсивът е мой).

58. С други думи, ако се приеме, че процесуалната автономия на държавите членки съществува, тази автономия не може да се разшири дотолкова, че да включва определянето или квалификацията на правните норми от правото на Съюза, които спадат към категорията на нормите от публичен ред.

59. Затова, както жалбоподателят по делото в главното производство и белгийското правителство поддържат и изследват *in concreto* в писмените си становища, считам, че практиката на Съда налага да се постави въпросът дали в правото на Съюза зачитането на правото на изслушване има същия или сходен ранг като нормите от публичен ред във вътрешното право.

В – По характера на норма от публичен ред на зачитането на правото на изслушване в правото на Съюза

60. Излагането на нови основания в хода на производството пред Съда на Съюза е забранено, с изключение на случаите, при които са налице следните хипотези: когато тези основания почиват върху правни или фактически обстоятелства, установени в производството²², когато в действителност те представляват допълване на изложено по-рано основание или когато са изведени от нарушение на норма от публичен ред²³.

61. Във връзка с последната хипотеза в член 150 Процедурния правилник се уточнява, че във всеки един момент Съдът може служебно да реши да се произнесе с мотивирано определение относно липсата на абсолютни процесуални предпоставки. Освен това според вече добре утвърдена практика Съдът приема, че Съдът на Съюза е длъжен да повдигне служебно абсолютните основания за отмяна²⁴.

62. Без изобщо да претендирам за изчерпателност, ще посоча, че Съдът например разглежда служебно, включително във фазата на обжалването, основания за недопустимост на жалба до съда²⁵ или отпадането на нейния предмет²⁶, компетентността на автор на акт на Съюза²⁷, тази на сезирания съд²⁸, нередовния състав на Общия съд²⁹, както и липсата или непълнотата на мотивите на такъв акт³⁰. Следователно става въпрос за основания, свързани с външната законосъобразност на актовете.

22 — Вж. член 127, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда; член 84, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд, както и член 56, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда на публичната служба.

23 — Вж. също в този смисъл заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Испания/Комисия (C-276/02, EU:C:2004:211, т. 10 и цитираната съдебна практика) и заключението на генералния адвокат Jääskinen по съединени дела Комисия и Испания/Правителство на Гибралтар и Обединено кралство (C-106/09 P и C-107/09 P, EU:C:2011:215, т. 36 и цитираната съдебна практика).

24 — Вж. по-конкретно решения Комисия/Sytraval и Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 67), KME Germany и др./Комисия (C-272/09 P, EU:C:2011:810, т. 104) и Siemens и др./Комисия (C-239/11 P, C-489/11 P и C-498/11 P, EU:C:2013:866, т. 321).

25 — Вж. по-конкретно решения Италия/Комисия (C-298/00 P, EU:C:2004:240, т. 35) и Stichting Woonlinie и др./Комисия (C-133/12 P, EU:C:2014:105, т. 32 и цитираната съдебна практика).

26 — Вж. решение Hassan и Ayadi/Съвет и Комисия (C-399/06 P и C-403/06 P, EU:C:2009:748, както и цитираната съдебна практика).

27 — Вж. по-конкретно решение Salzgitter/Комисия (C-210/98 P, EU:C:2000:397, т. 56).

28 — Вж. решения Planet/Комисия (C-564/13 P, EU:C:2015:124, т. 20 и цитираната съдебна практика) и Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, т. 37).

29 — Решение Chronopost и La Poste/UFEX и др. (C-341/06 P и C-342/06 P, EU:C:2008:375, т. 48 и 49).

30 — Вж. по-конкретно решения Комисия/Ирландия и др. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, т. 34 и 35) и Mindo/Комисия (C-652/11 P, EU:C:2013:229, т. 30 и цитираната съдебна практика).

63. Като съд, който се произнася по жалба, Съдът обаче отказва да разгледа служебно основания по същество, изведени от нарушаване на материални разпоредби на Договора или на актове на Съюза³¹, повдигнати за първи път пред него. Изглежда, че Съдът рядко приема да разглежда служебно основания, изведени от вътрешната законосъобразност на актовете³².

64. Все пак Съдът никога не е посочил абстрактно критериите, въз основа на които може да се установи дали едно основание е от публичен ред или не.

65. Вярно е, че не е лесно да се дефинира такова основание, което в крайна сметка зависи от основните ценности на съответния правен ред, от ролята на страните, от приложимите процесуални норми, както и от вида на сезираната юрисдикция (а именно гражданска или административна) и от нейната степен (юрисдикция по същество или касационна юрисдикция)³³.

66. Когато обаче става въпрос за правния ред и правораздавателната система на Съюза, изведени от съдебната практика елементи позволяват да се очертаят с известна точност тези критерии.

67. Както вече имах повод да подчертая в предишни заключения³⁴, по този въпрос възприемам двата критерия, изведени от генералния адвокат Jacobs в точки 141 и 142 от заключението му по дело *Salzgitter/Комисия* (C-210/98 P, EU:C:2000:172).

68. Следователно става въпрос да се прецени, от една страна, дали целта на нарушената норма е да обслужва основна цел или ценност на правния ред на Съюза и дали тя има значителна роля при постигането на тази цел или ценност и от друга страна, дали тази норма е установена в интерес на третите лица или на общността като цяло, а не просто в интерес на пряко засегнатите лица³⁵.

69. По всичко личи, че трябва да се приеме, че първият критерий е спазен. Наистина зачитането на правото на изслушване във всяко административно производство е неразделна част от това на правото на защита, което е общ (и основен) принцип на правото на Съюза³⁶. Според член 2 ДЕС Съюзът се основава именно на ценностите на зачитане на правовата държава и на зачитането на правата на човека, като зачитането на тези права според Съда е условие за

31 — Вж. решение Комисия/Ирландия и др. (C-272/12 P, EU:C:2013:812, т. 28 и 29 и цитираната съдебна практика). Така по това дело Съдът отказва да разгледа служебно основание, изведено от нарушение на член 87, параграф 1 ЕО поради липсата на възможност отговорността за въпросната мярка за помощ да бъде вменена на държавата. Вж. също решение Комисия/Нидерландия и ING Groep (C-224/12 P, EU:C:2014:213, т. 97).

32 — Обратно, Съдът на публичната служба разглежда служебно добре познато във френското административно право основание, изведено от приложното поле на закона: вж. по-конкретно решения *Valero Jordana/Комисия* (F-104/05, EU:F:2008:13, т. 53 и 54), *Putterie-De-Beukelaer/Комисия* (F-31/07, EU:F:2008:23, т. 50—62) и *Vakalis/Комисия* (F-38/10, EU:F:2011:43, т. 28, 29 и 38). В последното решение Съдът на публичната служба уточнява значението на това разглеждане, изразяващо се в това, че той „би нарушил задължението си на съд, който осъществява контрол за законосъобразност, ако се въздържа да отбележи, дори при липсата на оспорване от страните по този въпрос, че обжалваното пред него решение е прието въз основа на норма, която не може да намери приложение в случая, и ако след това трябва да се произнесе по спора, с който е сезиран, като самият той приложи такава норма“. В решение *Wurster/EIGE* (F-20/12 и F-43/12, EU:F:2013:129, т. 90) тази юрисдикция приема, че служебното повдигане на основание, изведено от приложното поле на закона, представлява изключение от забраната за служебно повдигане на основания във връзка с вътрешната законосъобразност. Когато става въпрос за отношенията с националните юрисдикции, изглежда, че Съдът също приема, както личи от решение *Eco Swiss* (C-126/97, EU:C:1999:269) и практиката на Съда във връзка с неравноправните клаузи в потребителските договори, че в някои случаи, в името на принципа на ефективност на правните норми на Съюза, тези юрисдикции са длъжни да повдигат служебно основания, изведени от вътрешната законосъобразност на актовете.

33 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Jacobs по дело *Salzgitter/Комисия* (C-210/98 P, EU:C:2000:172, т. 134).

34 — Вж. заключенията ми по дело *Common Market Fertilizers/Комисия* (C-443/05 P, EU:C:2007:127, т. 102 и 103) и по дело *Internationaler Hilfsfonds/Комисия* (C-362/08 P, EU:C:2009:553, т. 78 и 79).

35 — Не мисля обаче, че критерият за явния характер на нарушението на правото на Съюза, описан в точка 143 от посоченото заключение на генералния адвокат Jacobs, е свързано, с квалификацията на основание като основание от публичен ред. По-скоро става въпрос за предварително условие за съществуването на задължение за съда да повдигне служебно основание от публичен ред. Вж. в този смисъл *Vesterdorf*, B. *Le relevé d'office par le juge communautaire*. — In: *Une Communauté de droit: Festschrift für G. C. Rodríguez Iglesias*, Nomos, 2003, p. 551, p. 560-561.

36 — Вж. решения *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 45) и *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 34).

законосъобразност на актовете на Съюза³⁷ и „конституционен принцип на Договора“³⁸. Нещо повече, докато член 6, параграф 1 ДЕС прогласява, че Съюзът зачита правата и принципите, определени в Хартата, което включва посоченото в член 41 от нея, в параграф 3 от този член се допълва, че основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи.

70. Следователно зачитането на правото на изслушване обслужва основна ценност на правния ред на Съюза, а именно тази за конституционното му свързване със зачитането на признатите на лицата права и свободи, утвърдени именно в Хартата.

71. Да се определи обаче дали зачитането на правото на изслушване отговаря на втория критерий, а именно дали то е закрепено по-скоро в общ интерес, а не просто в интерес на пряко засегнатите лица, е по-щекотлив въпрос.

72. С оглед на очертаното от практиката на Съда разделение между основанията, свързани с външната законосъобразност, които могат да се повдигат служебно, и тези във връзка с вътрешната законосъобразност, чието служебно разглеждане изглежда изключено, става въпрос за това да се провери дали незачитането на правото на изслушване може да се счита за съществено процесуално нарушение по смисъла на член 263 ДФЕС, т.е. според мен, за нарушение на основно процесуално условие, неразривно свързано с формирането или изразяването на волята на органа, приемащ съответния акт, което може да засегне *ipso jure* неговото съдържание³⁹.

73. Тази квалификация на незачитането на правото на изслушване, която води до служебно разглеждане на такова твърдение за нарушение, е възприета няколко пъти от Общия съд, както и от Съда на публичната служба.

74. Така Общият съд разглежда служебно пропуската на Комисията да покани сдружения на предприятия, участвали в картел, да представят становищата си в хода на административното производство относно евентуалното упражняване на правото да им наложи глоби⁴⁰ и да изслуша предприятия преди приемането на решения за опрощаване на вносни мита или на решения да не бъдат събирани такива⁴¹. Съдът на публичната служба от своя страна приема по-конкретно, че може да разгледа служебно пропуската на администрацията да покани длъжностно лице да изложи становището си преди приемането на решение за промяна на

37 — Решения Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 284) и Spector Photo Group и Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, т. 41).

38 — Решение Arrêt Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 285).

39 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Fennelly по дело Комисия/ICI (C-286/95 P, EU:C:1999:578, т. 22).

40 — Решение Cimenteries CBR и др./Комисия (T-25/95, T-26/95, T-30/95—T-32/95, T-34/95—T-39/95, T-42/95—T-46/95, T-48/95, T-50/95—T-65/95, T-68/95—T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 и T-104/95, EU:T:2000:77, т. 487).

41 — Решения Euckeler & Malt/Комисия (T-42/96, EU:T:1998:40, т. 88), Primex Produkte Import-Export и др./Комисия (T-50/96, EU:T:1998:223, т. 71) и Kaufring и др./Комисия (T-186/97, T-187/97, T-190/97—T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97—T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 и T-147/99, EU:T:2001:133, т. 134 и 135). Във връзка с последното посочено решение генералният адвокат Jacobs смята също, че „според постоянната съдебна практика“ незачитането на правото на защита в хода на административното производство представлява съществено процесуално нарушение, което Общият съд може, дори трябва да повдигне служебно (вж. заключението му по дело Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, EU:C:2005:106, т. 89).

степената на заинтересованото лице⁴², да даде на служител възможност да изложи становището си във връзка с документ за оценяване, който администрацията смята да използва, за да обоснове отказа си да сключи с този служител договор за неопределено време⁴³, или да бъде изслушан служител преди отказа на администрацията да продължи срочния му договор⁴⁴.

75. Това течение в съдебната практика изобщо не обосновава причините, които водят до квалифициране на незачитането на правото на защита, което включва правото на изслушване, като едно от съществените процесуални нарушения по смисъла на член 263 ДФЕС.

76. Това течение в съдебната практика обаче почти винаги се основава на две решения на Съда, а именно решения Interhotel/Комисия (C-291/89, EU:C:1991:189, т. 14) и Комисия/Sytraval и Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 67).

77. Не мисля обаче, че тези две решения подкрепят възприетия от Общия съд и от Съда на публичната служба подход.

78. Това е съвсем ясно, когато става въпрос за решение Комисия/Sytraval и Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 67). Наистина то не е относно зачитането на правото на изслушване, а относно нарушаването на задължението за мотивиране, за което не се спори, че спада към категорията на съществените процесуални нарушения по смисъла на член 263 ДФЕС⁴⁵.

79. Колкото до решение Interhotel/Комисия (C-291/89, EU:C:1991:189), то е относно жалба за отмяна на решението на Комисията да намали финансово подпомагане от Европейския социален фонд за провеждани в Португалия акции във връзка с професионалното обучение и ориентация, от каквото подпомагане се е ползвало дружеството Interhotel. Приложимата общностна правна уредба предвижда изрично, че в положение като това по посоченото дело Комисията може по-конкретно да намали финансовото подпомагане само след като даде на засегнатата държава членка възможност да изложи становището си. След като припомня правомощието си да разгледа служебно съществените процесуални нарушения, Съдът отменя решението на Комисията, тъй като тя е пропуснала да се запознае предварително със становището на Португалската република.

80. На пръв поглед този извод би могъл да даде основание да се смята, че той подкрепя разгледаното по-горе течение в съдебната практика на Общия съд и на Съда на публичната служба.

81. В точки 15—17 от решение Interhotel/Комисия (C-291/89, EU:C:1991:189) обаче се припомня не само, че задължението да се изслуша засегнатата държава членка ясно следва от разпоредбите на въпросния общностен регламент, но най-вече се подчертава „централната роля“ и „значението на отговорността, която [държавата членка] носи при представянето и контрола на финансирането на акциите във връзка с обучението“, което означава, че възможността за нея да представи становището си преди приемането на окончателно решение за намаляване на финансовото подпомагане представлява „съществено процесуално изискване“, неспазването на което води до нищожност на посоченото решение.

42 — Решение *Vui Van*/Комисия (F-51/07, EU:F:2008:112, т. 77 и 78). Тази преценка е мълчаливо, но по необходимост потвърдена в производство по жалба в точки 77—81 от решение на Общия съд *Vui Van*/Комисия (T-491/08 P, EU:T:2010:191), който в тези точки отхвърля насрещната жалба на Комисията, изведена по-конкретно от грешки при прилагане на правото във връзка със задължението за изслушване на заинтересованото лице преди приемането на решението за промяна на степента.

43 — Вж. по-конкретно решения *Hanschmann*/Европол (F-27/09, EU:F:2010:58, т. 53) и *Knöll*/Европол (F-44/09, EU:F:2010:68, т. 59).

44 — Вж. решение *EE*/Комисия (F-55/14, EU:F:2015:66, т. 35 и 41).

45 — Вж. по-конкретно решение *Ipratau*/Съвет (C-535/14 P, EU:C:2015:407, т. 37 и цитираната съдебна практика).

82. Според мен централната роля и значението на отговорността на държавата членка в посочената област са мотивирали Съда да квалифицира нарушението на задължителното допитване до засегнатата държава членка, впрочем изрично предвидено от общностната правна уредба, като съществено процесуално нарушение. В крайна сметка това допитване може да се разглежда като особена проява на разпределянето на компетентността между институциите и държавите членки или, с други думи, на институционалното равновесие в рамките на Съюза. Поради това е напълно разбираемо, че може да се счита, че нарушението на такова предварително допитване нарушава норма, обслужваща основна цел или ценност на Съюза, установена в общ интерес, и при това положение, че Съдът трябва да го разгледа служебно.

83. Впрочем поради това Съдът приема, че юридическо лице може да се позовава на нарушение на правата на държавата членка, което превишава обикновеното нарушаване на субективните ѝ права и води до нищожност *ipso iure* на решението на Комисията⁴⁶.

84. Струва ми се, че при тези обстоятелства е рисковано да се иска въз основа на решение *Interhotel/Комисия* (C-291/89, EU:C:1991:189) да се твърди общо, че нарушението на зачитането на правото на защита и особено това на правото на изслушване на юридическите и физическите лица във всяко административно производство представлява съществено процесуално нарушение в правния ред на Съюза, което трябва да се разглежда служебно от съда на Съюза.

85. Струва ми се, че тази предпазливост се подкрепя от три други решаващи фактора.

86. Първо, досега Съдът никога не е разширил прилагането на съдебната практика *Interhotel/Комисия* (C-291/89, EU:C:1991:189) извън положенията, предполагащи зачитането на признатите на държавите членки от правото на Съюза процесуални гаранции⁴⁷.

87. След това, в решение по жалба Съдът отхвърля като нови и следователно недопустими основания, повдигнати на етапа на репликата пред Общия съд или за първи път пред него, изведени от нарушение на правото на изслушване на юридическите лица или от нарушение на правото на справедлив процес в хода на проведеното от Комисията административно производство за прилагане на правилата на конкуренцията⁴⁸.

88. Това задължително означава, че Съдът смята, че макар такива основания да са изведени от нарушаването на защитени от правния ред на Съюза основни права, те не са от категорията на абсолютните основания за отмяна, които трябва да се повдигат служебно от Съда на Съюза.

46 — Това би могло да обясни защо съдът на Съюза приема също, че получател на държавна помощ може да се позове на нарушаването на процесуалните права на държавата членка, отпуснала помощта, и че такова нарушение може да се повдигне служебно. Вж. в този смисъл решение *Westdeutsche Landesbank Girozentrale и Land Nordrhein-Westfalen/Комисията* (T-228/99 и T-233/99, EU:T:2003:57, т. 143 и 147).

47 — Вж. решения *Infotec/Комисия* (C-157/90, EU:C:1992:243, т. 20), *Foyer culturel du Sart-Tilman/Комисия* (C-199/91, EU:C:1993:205, т. 34) и *IRI/Комисия* (C-334/91, EU:C:1993:211, т. 25). Част от това течение е и съдебната практика относно „целената от Договора основна гаранция“ за редовността на досъдебното производство във връзка с установяването на неизпълнение на задължение, която е необходима не само за да се гарантира защитата на правата на засегнатата държава членка, но също и за да се гарантира, че спорът, предмет на евентуалното съдебно производство, ще бъде ясно определен, което обяснява защо Съдът може да повдига служебно нарушаването на такава гаранция дори ако държавата членка е преценила, че не трябва да представи становището си в досъдебната фаза: вж. по-конкретно решения *Комисия/Италия* (C-365/97, EU:C:1999:544, т. 23 и 35) и *Комисия/Румъния* (C-522/09, EU:C:2011:251, т. 16). Аналогията между тази съдебна практика и решение *Interhotel/Комисия* (C-291/89, EU:C:1991:189), както и възможността да се повдига служебно нарушаването на тези гаранции, са изрично потвърдени от Съда в решение *Комисия/Германия* (C-160/08, EU:C:2010:230, т. 40—42).

48 — Вж. във връзка със зачитането на правото на изслушване решения *Compagnie maritime belge transports и др./Комисия* (C-395/96 P и C-396/96 P, EU:C:2000:132, т. 99, 103, 104, 107 и 108), *Dansk Rørindustri и др./Комисия* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 421 и 422), както и *Alcoa Trasformazioni/Комисия* (C-194/09 P, EU:C:2011:497, т. 86—91). Що се отнася до нарушаването на правото на справедлив процес, вж. по-конкретно решение *Ziegler/Комисия* (C-439/11 P, EU:C:2013:513, т. 128) и определения *Total и Elf Aquitaine/Комисия* (C-421/11 P, EU:C:2012:60, т. 35) и *Total и Elf Aquitaine/Комисия* (C-495/11 P, EU:C:2012:571, т. 33).

89. На последно място, последствието от съществено процесуално нарушение, а именно отмяната *ipso iure* на съответния акт, се съгласува трудно с практиката на Съда, според която нарушението на правото на изслушване води до отмяна на решението, прието в резултат на спорното административно производство, само ако при липсата на това нарушение производството би могло да приключи с друг резултат⁴⁹.

90. Както показва решение G. и R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, т. 38), тази съдебна практика се прилага изцяло в контекста на нарушението на правото на изслушване в хода на административно производство за продължаване на задържането на гражданин на трета страна с оглед на извеждането му по силата на Директива 2008/115/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно общите стандарти и процедури, приложими в държавите членки за връщане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни⁵⁰. Наистина, независимо че в тази директива не се споменава нищо за последиците, до които трябва да води нарушаването на такова право, и следователно по принцип държавите членки трябва да регламентират тези последици в рамките на процесуалната си автономия, при спазване на принципите на равностойност и на ефективност, Съдът вероятно в името на втория от посочените принципи приема, че санкционирането на нарушаването на правото на изслушване с автоматичната отмяна на решение за продължаване на задържането създава опасност от засягане на полезното действие на Директивата⁵¹.

91. Ето защо изглежда, че „правото на Съюза“, на което се основава Съдът в това решение, изключва възможността нарушението на правото на изслушване да води до автоматична отмяна на приетия в резултат на спорното административно производство акт, каквато обаче би била логичната последица, ако нарушението на това право трябваше да се квалифицира като съществено процесуално нарушение.

92. Впрочем самото течение в практиката на Общия съд и на Съда на публичната служба не е еднозначно в това отношение. Наистина, независимо че в тези решения тези две юрисдикции възприемат квалификация на правото на изслушване като съществено процесуално изискване, по някои от тези дела, като се стремят да се съобразят с цитираната по-горе практика на Съда, те все пак проверяват дали при липсата на такова нарушение административното производство би могло да приключи с друг резултат⁵². Както вече беше посочено обаче, за установяването от Съда на Съюза на нарушение на (същинско) съществено процесуално изискване изобщо не е необходимо да се прави такава преценка, тъй като съответният административен акт е нищожен.

93. Поради това ми се струва, че при сегашното състояние на практиката на Съда нарушението на правото на изслушване в хода на административно производство не е съществено процесуално нарушение по смисъла на член 263 ДФЕС, което Съдът на Съюза е оправомощен да повдигне служебно⁵³.

49 — Вж. по-конкретно в този смисъл решения Съвет и Комисия/Interpipe Niko Tube и Interpipe NTRP (C-191/09 P и C-200/09 P, EU:C:2012:78, т. 79) и G. и R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, т. 38 и цитираната съдебна практика).

50 — ОВ L 348, стр. 98.

51 — Решение G. и R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, т. 41).

52 — Вж. в този смисъл по-конкретно решения *Vui Van*/Комисия (F-51/07, EU:F:2008:112, т. 81) и *Knöll*/Европол (F-44/09, EU:F:2010:68, т. 70).

53 — Според мен същото може да се каже и за нарушението на правото на достъп до преписката, което може да доведе до отмяната на спорния административен акт, ако е нарушено правото на защита на заинтересованото лице, и може да се отмени в хода на съдебното производство, като в този случай тежестта на доказване се състои в това да се докаже, че е могло документите да се използват за защитата на това лице. Вж. в това отношение по-конкретно решения *Solvay*/Комисия (C-110/10 P, EU:C:2011:687, т. 50 —52 и 57 и 58) и *Siemens* и др./Комисия (C-239/11 P, C-489/11 P и C-498/11 P, EU:C:2013:866, т. 370-371).

94. Според мен тази преценка може да се постави под въпрос само ако Съдът иска да придаде по-голяма стойност на „пропускливостта“, която изглежда, че съществува между правото на изслушване и задължението за мотивиране в тежест на администрацията, и следователно да свърже по-ясно и решително това право с принципа на добра администрация, който е от общ интерес⁵⁴.

95. Вярно е, че в практиката на Съда има известна опора за този подход, който Комисията защитава по същество в съдебното заседание.

96. Наистина в решения Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 47 и 48) и Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 37 и 38) Съдът свързва правото на изслушване с целта да се гарантира, че компетентният орган е в състояние да отчете надлежно, старателно и безпристрастно всички относими елементи за конкретния случай, за да може този орган да мотивира подробно решението си. По този начин Съдът приема, че мотивирането на административния акт представлява „следствие на принципа на зачитане на правото на защита“.

97. Освен това развитите в съдебното заседание от Комисията доводи изглежда са логически свързани с изричното включване на зачитането на правото на изслушване, успоредно със задължението на администрацията да мотивира решенията си, в изброяването на правата, които са част от „правото на добра администрация“, утвърдено в член 41 от Хартата.

98. Струва ми се обаче, че Съдът трябва да се пази от всякакъв синкретизъм, когато смесва естеството и обхвата на правото на изслушване на частноправните субекти с естеството и обхвата на задължението за мотивиране, възложено на администрацията.

99. По-конкретно, задължението за мотивиране в тежест на администрацията със сигурност не се свежда само до зачитането от нейна страна на взимането предвид на становищата на частноправните субекти, преди да приеме каквото и да е решение с неблагоприятни за тях последици. Както по същество следва от съдебната практика, то допринася преди всичко за постигането на една по-обща цел, а именно да се гарантира на съда на Съюза възможност да осъществи контрола си за законосъобразност на обжалвания пред него акт⁵⁵. Именно когато не е възможно съдът на Съюза да осъществи този контрол в пълен обем, според мен е оправдано този съд да разгледа служебно нарушаването на такова задължение. Разбира се обстоятелството, че частноправен субект не е могъл да изложи надлежно становището си в административно производство, в резултат на което е прието решение с неблагоприятни за него последици, може да попречи мотивите да бъдат достатъчно добре формуирани, дори да засегне тяхната обосноваемост⁵⁶. То обаче не винаги е пречка за съда на Съюза да упражни контрола си за неговата законосъобразност⁵⁷.

100. Поради това считам, че доводите на Комисията не са достатъчно убедителни, за да променят сегашната насока на практиката на Съда, според която основание, изведено от нарушение на правото на изслушване в хода на административно производство, не е съществено процесуално нарушение по смисъла на член 263 ДФЕС, спадащо към категорията

54 — Съдът приема, че правото на добра администрация също отразява общ принцип на правото на Съюза. Вж. по-конкретно решения YS и др. (C-141/12 и C-372/12, EU:C:2014:2081, т. 68 и цитираната съдебна практика).

55 — Вж. по-конкретно в този смисъл решение FLS Plast/Комисия (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, т. 49 и цитираната съдебна практика).

56 — Вж. за пример в този смисъл решение Комисия/Edison (C-446/11 P, EU:C:2013:798, т. 54).

57 — Важно е за всеки случай да се уточни, че съдът на Съюза приема, че не е допустимо основание, изведено от нарушение на принципа на добра администрация, наведено късно пред първата инстанция или за първи път в производството по жалба пред Съда. Вж. съответно решение Stadtsporthverband Neuss/Комисия (T-137/01, EU:T:2003:232, т. 135 и 137) и решение Alcoa Trasformazioni/Комисия (C-194/09 P, EU:C:2011:497, т. 86—91).

на абсолютните основания за отмяна, които Съдът на Съюза е оправомощен да разгледа служебно. Следователно страната, която твърди, че е увредена, трябва да се позове на нарушението на такова право пред Съда на Съюза, без той да трябва да поправя пропуски или небрежността на тази страна.

III – Заключение

101. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори по следния начин на въпроса, поставен от Conseil d'État на Белгия:

„В правния ред на Съюза зачитането на правото на лице да бъде изслушано от национален орган, преди този орган да приеме каквото и да е решение, което може да има неблагоприятни последици за него, няма ранг или място, равностоен/равностойно на този/това, който/което имат белгийските норми от публичен ред във вътрешното право, така както тези норми са описани от запитващата юрисдикция.

Принципът на равностойност не налага да се приеме, че основание, изведено от нарушение на зачитането на правото на изслушване, вписано в член 41, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз, повдигнато за първи път пред административна юрисдикция като запитващата юрисдикция, която е последна инстанция и се произнася в касационно производство, е допустимо и следва да се разгледа по същество“.