

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н М. POIARES MADURO

представено на 9 юли 2009 година<sup>1</sup>

1. Традиционно позоваването на процесуалната автономия на държавите членки с цел гарантиране на защитата на предоставените от общностното законодателство права се смекчава от задължението националните законодателства да спазват общностните принципи на равностойност и ефективност. Принципът на ефективност налага националните процесуални правила да гарантират ефективна защита на предоставените от общностното законодателство права. От своя страна принципът на равностойност изисква националното право да предостави на всеки основан на общностна разпоредба иск процесуално третиране, което да е поне толкова благоприятно, колкото е благоприятно третирането, предвидено за сходните искове, основани на вътрешното право. Ето защо, преди да направим извод за наличие на задължение за равно процесуално третиране, е уместно да определим дали двата иска са сравними. Настоящото дело е пример за това, доколко е трудно да се направи подобна преценка.

### I — Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

2. Преюдициалният въпрос по същество се отнася до това дали обстоятелството, че

спрямо иск за отговорност на държавата се прилагат различни процесуални правила в зависимост от това дали с този иск се оспорва закон, противоречащ на конституционна разпоредба или закон, противоречащ на общностна правна норма, е съобразено с общностните принципи на равностойност и ефективност.

3. Този въпрос е поставен от административното отделение на Tribunal Supremo (Испания) в рамките на спор между дружеството Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL и Administración del Estado, тъй като последната е отхвърлила иска за отговорност, насочен срещу испанската държава поради приемане на закон в нарушение на общностното право.

4. Спорът е породен от испанския закон от 28 декември 1992 г., изменен със закон от 30 декември 1997 г., с който се ограничава правото на данъчнозадължено лице да приспада данъка върху добавената стойност (наричан по-нататък „ДДС“), свързан с покупката на стоки или заплащане на услуги, които са финансирани чрез субсидии, и му се налага задължението да представя периодични декларации, в които трябва да изчислява размера на начисления му и на платения от него ДДС и едновременно с това да внася разликата между тези две стойности (самоначисля-

1 — Език на оригиналния текст: френски.

вания). При все това следва да се уточни, че по силата на испанското законодателство<sup>2</sup> данъчнозадълженото лице има право да поиска корекция на самоначисленията си и евентуално възстановяване на недължимо внесените суми, при условие че направи това в срок от четири години.

5. Тъй като предвиденото в испанския закон от 28 декември 1992 г. ограничение на правото на приспадане на ДДС е обявено за несъвместимо с член 17, параграф 2 и член 19 от Шеста директива 77/388/ЕИО<sup>3</sup>, ищецът в главното производство, който е извършвал самоначисляване през финансовите 1999 г. и 2000 г., и чието право да поиска корекции на тези самоначисления и право на възстановяване на недължимо внесените суми са били погасени към момента на произнасянето на решението по посоченото по-горе дело Комисия/Испания, внася искане за обезщетяване на претърпените вреди в размер на 1 228 366,39 EUR, съответстващ на недължимо получения от испанската държава ДДС, както и на сумите, чието връщане е можел да поиска за същите периоди.

6. На 12 януари 2007 г. Министерският съвет отхвърля искането, като приема, че неоспорването от страна на ищеца на извършените от него самоначисления в рамките на предвидения четиригодишен срок, е прекъснало пряката причинно-следствена връзка между изтъкнатото нарушение на общностното право и твър-

дените претърпени вреди. С други думи, именно липсата на подобно оспорване била изключителната причина за вредите. Министерският съвет обосновава решението си с позоваване на две решения на Tribunal Supremo от 29 януари 2004 г. и от 24 май 2005 г., от които се установява, че исковите за отговорност на държавата за нарушения на общностното право са подчинени на правилото за предварително изчерпване на административните и съдебните способности за защита срещу увреждащия административен акт, приет на основание национален закон, за който се твърди, че противоречи на общностното право.

7. На 6 юни 2007 г. ищецът внася в Tribunal Supremo жалба срещу решението на Министерският съвет, с което е отхвърлено искането му за обезщетение. В определението за преюдициално запитване, съдът а quo си поставя въпроса дали условието за предварително изчерпване на способите за защита, на което трябва да отговаря искът за отговорност на държавата за нарушение на общностното право, е съобразено с общностните принципи на равностойност и ефективност. Той изтъква всъщност, че от своя страна искът за отговорност на държавата, който се основава на неконституционност на закон, не е подчинен на условието увреденото лице предварително да е оспорило увреждащия акт, издаден на основание на този закон.

8. Ето защо той поставя на Съда следния преюдициален въпрос:

2 — Общ данъчен закон № 58/2003 от 17 декември 2003 г.

3 — Директива на Съвета от 17 май 1977 година относно хармонизиране на законодателствата на държавите членки относно данъците върху оборота — обща система на данъка върху добавената стойност: единна данъчна основа (ОВ L 145, стр. 1, наричана по-нататък „Шеста директива ДДС“). Вж. Решение от 6 октомври 2005 г. по дело Комисия/Испания (C-204/03, Recueil, стр. I-8389).

„Нарушава ли Tribunal Supremo принципите на равностойност и ефективност,

като приема в решенията си от 29 януари 2004 г. и от 24 май 2005 г. различни разрешения по отношение на исковете за имуществена отговорност на държавата в качеството ѝ на законодател, в зависимост от това дали исковете се основават на административни актове, издадени в изпълнение на закон, обявен за противоконституционен, или се основават на прилагането на норма, за която е постановено, че противоречи на общностното право?“

## II — Правен анализ

9. Преди да предоставим на запитващия съдия насоките за тълкуване, необходими за преценката на съответствието на спорната съдебна практика на Tribunal Supremo с общностните принципи на равностойност и ефективност, е уместно да отговорим на възраженията на испанското правителство относно допустимостта на настоящия преюдициален въпрос.

*A — Допустимостта на преюдициалния въпрос*

10. Според испанското правителство преюдициалният въпрос, поставен от съдията а quo, е недопустим, тъй като Съдът е компетентен в рамките на преюдициално запитване да се произнесе един-

ствено по съответствието с общностното право на национални административни и законодателни актове, а не на съдебна практика, постановена от върховен съд, какъвто е Tribunal Supremo, доколкото последният сам би могъл да промени практиката си, за да я съобрази с общностните изисквания, и следователно настоящият преюдициален въпрос не е необходим за решаване на спора по главното производство, а по-скоро се доближава до юридическа консултация.

11. Аргументите на испанското правителство относно недопустимостта на преюдициалното запитване, очевидно не могат да бъдат приети.

12. От една страна, е уместно веднага да се напомни, че макар Съдът да не е компетентен да преценява в рамките на преюдициално запитване съвместимостта на национални разпоредби с общностното право, той има за задача, след като при необходимост преформулира поставения му въпрос, да предостави на съда а quo всички насоки за тълкуване на общностното право, които могат да му бъдат от полза при преценката на последиците от разпоредбите на същото<sup>4</sup>. В случая със запитването си Tribunal Supremo приканва

<sup>4</sup> — Вж. Решение от 3 октомври 2000 г. по дело Corsten (C-58/98, Recueil, стр. I-7919, точка 24) и Решение от 9 юли 2002 г. по дело Flightline (C-181/00, Recueil, стр. I-6139, точка 20).

Съда да тълкува общностните принципи на равностойност и ефективност, за да му позволи да прецени доколко неговата съдебна практика е съобразена с общностното право.

13. От друга страна, очевидно няма никакво ограничение относно естеството на правилата на националното право, които могат непряко да бъдат оспорени по този начин по повод преюдициално запитване за тълкуване на общностното право. Обратно на твърденията на испанското правителство, те напълно могат да бъдат и правила, установени от съдебната практика. Освен това от Съда вече е било искано с преюдициално запитване да се произнесе по косвен начин по съответствието на национална съдебна практика с общностното право<sup>5</sup>. Следва да се добави *in fine*, че при всички случаи въпросът, свързан със съдебна практика, може винаги да бъде преформулиран като свързан с националните разпоредби, въз основа на които националният съдия е извел своята установяваща правила практика. С други думи, поставеният в случая въпрос може да бъде схванат като запитване дали даденото от Tribunal Supremo тълкуване на национални правни норми относно исковете за отговорност на държавата е съвместимо с общностните принципи на равностойност и ефективност.

14. На последно място, по принцип само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може

да прецени предвид особеностите на делото както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда, и следователно след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на общностното право, Съдът е длъжен да се произнесе<sup>6</sup>. Съдът може само по изключение да откаже да се произнесе и да обяви преюдициалния въпрос за недопустим, поспециално ако е очевидно, че той не отговаря на обективна необходимост за разрешаване на спора в главното производство<sup>7</sup>. В дадения случай това не е така. Макар и да е вярно, че Tribunal Supremo е свободен да измени сам своята практика, за да я съобрази при необходимост с общностните изисквания, той е счел за необходимо да постави на Съда въпрос по тълкуването на принципите на равностойност и ефективност за целите на анализа на собствената си практика. Впрочем не е очевидно, че сме изправени пред едно от тези положения, които биха накарали Съда да постави под въпрос „презумпцията за релевантност“, с която се ползват поставените от националният съдия въпроси, свързани с тълкуването на общностното право<sup>8</sup>.

15. Ето защо настоящият преюдициален въпрос е допустим.

5 — Вж. Решение от 30 септември 2003 г. по дело Köbler (C-224/01, Recueil, стр. I-10239).

6 — Вж. Решение от 13 март 2001 г. по дело PreussenElektra (C-379/98, Recueil, стр. I-2099, точка 38), Решение от 15 май 2003 г. по дело Salzmann (C-300/01, Recueil, стр. I-4899, точки 29 и 30), Решение по дело Flightline, посочено по-горе (точка 21) и Решение от 23 април 2009 г. по дело VTB-VAB (C-261/07 и C-299/07, Сборник, стр. I-2949, точка 32).

7 — Вж. например Решение от 17 май 1994 г. по дело Corsica Ferries (C-18/93, Recueil, стр. I-1783, точка 14).

8 — За допълване на списъка на тези положения вж. на последно място Решение от 16 декември 2008 г. по дело Cartesio (C-210/06, Сборник, стр. I-9641, точка 67), вж. преди това например Решение от 7 юни 2007 г. по дело van der Weerd и др. (C-222/05—C-225/05, Сборник, стр. I-4233, точка 22).

## Б — Принципът на ефективност

16. Подчиняването на иска за отговорност на държавата за приемане на закон в нарушение на общностното право, на условието предварително да бъдат изчерпани административните и съдебните способности за защита срещу увреждащия административен акт, издаден на основание противоречащия на общностното право закон, само по себе си не изглежда да е в разрез с принципа на ефективност на съдебната защита.

17. Вярно е, че по силата на трайната съдебна практика възникването на право на обезщетение, което произтича от принципа за отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти вследствие нарушения на общностното право, за които тя отговаря, е подчинено само на три кумулативни условия: предмет на нарушената правна норма да е предоставянето на права на частноправните субекти, нарушението на тази норма да е достатъчно съществено и да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната от субекта вреда<sup>9</sup>. Тези условия са „необходими и достатъчни“, за да породят право на обезщетение в полза на частноправните субекти<sup>10</sup>. Ето защо аргументът от тук може да се направи изводът, че държава членка не може да подчини правото на обезщетение на условието правният субект да е оспорил предвари-

телно законосъобразността на акта, причинил вредата, чието поправяне той иска, без с това да не наруши принципа на ефективност на съдебната защита, стоящ в основата на принципа за отговорността на държавите членки за нарушения на общностното право<sup>11</sup>.

18. Разглежданата практика на Tribunal Supremo обаче е основана на обстоятелството, че увреденото лице е можело да получи обезщетение за всички посочени вреди, ако беше оспорило своевременно валидността на увреждащия акт.

19. Както следва впрочем от общ принцип, възприет в правните системи на държавите членки<sup>12</sup>, определянето от страна на националния съдия на подлежащата на обезщетяване вреда може да бъде функция от проявената от увреденото лице разумна грижа за ограничаване на размера на вредите, тоест от своевременното използване на всички правни способности за защита, с които по разумен начин е разполагало, за да избегне вредите или да ограничи размера им<sup>13</sup>.

9 — За по-скорошно позоваване вж. Решение от 24 март 2009 г. по дело Danske Slagterier (C-445/06, Сборник, стр. I-2119, точки 19 и 20).

10 — Вж. Решение по дело Köbler, посочено по-горе (точка 57) и Решение от 5 март 1996 г. по дело Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, Recueil, стр. I-1029, точка 66).

11 — Вж. Решение от 19 ноември 1991 г. по дело Francovich и др. (C-6/90 и C-9/90, Recueil, стр. I-5357).

12 — Вж. Решение от 19 май 1992 г. по дело Mulder и др./Съвет и Комисия (C-104/89 и C-37/90, Recueil, стр. I-3061, точка 33).

13 — Вж. Решение по дело Brasserie du pêcheur и Factortame, посочено по-горе (точки 84 и 85), Решение от 8 март 2001 г. по дело Metallgesellschaft и др. (C-397/98 и C-410/98, Recueil, стр. I-1727, точка 101), Решение от 13 март 2007 г. по дело Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, Сборник, стр. I-2107, точка 124) и Решение от 24 март 2009 г. по дело Danske Slagterier (C-445/06, Сборник, стр. I-2119, точки 60–62).

20. Освен това, Съдът е приел, от една страна, че допустимостта на иска за извъндоговорна отговорност на Общността може да бъде подчинена на условието да бъдат изчерпани вътрешните способности за защита, предоставени с цел да се постигне отмяната на националната увреждаща мярка, стига тези национални способности за защита водят до поправяне на твърдяната вреда<sup>14</sup>, а от друга страна, че искът за обезщетение срещу Общността е недопустим, ако се основава на същата незаконосъобразност и цели получаване на същото парично обезщетение като жалбата за отмяна на увреждащия акт на институцията, която засегнатото лице е пропуснало да предяви своевременно<sup>15</sup>. В тези два случая това е така, ако размерът на претендираното обезщетение съответства на размера на сумата, която националните или общностните органи са събрали в нарушение на общностното законодателство. В тази хипотеза Съдът в известен смисъл противопоставя на иска за обезщетение възражение за наличието на паралелен способ за защита, доколкото искът за връщане на недължимо платени суми, тоест иначе казано, ако така се предпочита, искането за отмяна на националната или общностната данъчна мярка от националните или общностните органи, би позволило адекватното поправяне на претърпяната вреда<sup>16</sup> и доколкото искът за обезщетение в действителност прикрива иск за връщане на недължимо платени суми.

21. Впрочем Съдът е приел също, че „изискванията за прилагане на отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушението на общностното право, не трябва при липса на особен довод да се различават от тези, които уреждат отговорността на Общността при сравними обстоятелства. Всъщност защитата на правата, които частноправните субекти извличат от общностното право, не може да се изменя в зависимост от националната или общностната същност на органа, който е причинил вредата“<sup>17</sup>.

22. При отнасяне на това към случая по главното производство е важно да се изтъкне, че вредата, чието поправяне се иска, се състои единствено и само в размера на ДДС и законната лихва върху него, които ищецът в главното производство е трябвало да плати в нарушение на общностното право. В подобна хипотеза, за да бъде обезщетен за понесените вреди, би било достатъчно той да поиска връщането на недължимо внесените данъци, като се позове на прякото действие на нарушените разпоредби на Шеста директива ДДС<sup>18</sup>. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика правото на възстановяване на данъци, платени в държава членка в нарушение на общностното право, е последицата и допълнението към правата, предоста-

14 — Вж. Решение от 26 февруари 1986 г. по дело Krohn Import-Export/Комисия (175/84, Recueil, стр. 753, точка 27), Решение от 29 септември 1987 г. по дело De Boer Buizen/Съвет и Комисия (81/86, Recueil, стр. 3677, точка 9) и Решение от 30 май 1989 г. по дело Roquette frères/Комисия (20/88, Recueil, стр. 1553, точка 15).

15 — Вж. Решение от 12 ноември 1981 г. по дело Birke/Комисия и Съвет (543/79, Recueil, стр. 2669, точка 28) и Решение по дело Bruckner/Комисия и Съвет (799/79, Recueil, стр. 2697, точка 19), Определение от 26 октомври 1995 г. по дело Pevasa и Impresa/Комисия (С-199/94 Р и С-200/94 Р, Recueil, стр. I-3709, точки 26—28) и Решение от 14 септември 1999 г. по дело Комисия/AssiDomän Kraft Products и др. (С-310/97 Р, Recueil, стр. I-5363, точка 59).

16 — Вж. Решение от 18 януари 2001 г. по дело Stockholm Lindöpark (С-150/99, Recueil, стр. I-493, точка 35).

17 — Решение по дело Brasserie du pêcheur и Factortame, посочено по-горе, точка 42, Решение от 4 юли 2000 г. по дело Bergaderm и Goupil/Комисия (С-352/98 Р, Recueil, стр. I-5291, точка 41).

18 — Прякото действие на член 17, параграф 2 от посочената директива всъщност е признато (вж. Решение от 6 юли 1995 г. по дело BP Soupergaz, С-62/93, Recueil, стр. I-1883, точки 32—36).

вени на правните субекти от нарушената разпоредба с пряко действие<sup>19</sup>. Така ищецът в главното производство е могъл, тъй като испанското законодателство му дава тази възможност, да поиска в предвидения четиригодишен срок корекция на самоначисляванията си за финансовите 1999 г. и 2000 г. и връщане на недължимо платения през тези периоди ДДС, което той не е направил. Следователно при тези обстоятелства, като поставя допустимостта на иска за отговорност на държавата в качеството ѝ на законодател поради нарушение на общностното право в зависимост от предварителното оспорване на увреждащия административен акт, приет въз основа на противоречащия на общностното право закон, Tribunal Supremo се задоволява да постави иска за отговорност в зависимост от упражняването на иска за връщане на недължимо платени суми, с който разполага ищецът в главното производство.

23. От това следва, че поставянето на допустимостта на иска за отговорност на държавата поради приемане на закон в нарушение на общностното право, в зависимост от условието увреденото лице предварително да е оспорило административния акт, издаден на основание този закон, по принцип не противоречи на принципа на ефективност, след като със своевременното оспорване на валидността на увреждащия акт увреденото лице е могло да получи поправяне на всички вреди, които твърди, че е претърпяло.

19 — Вж. например Решение от 9 ноември 1983 г. по дело San Giorgio (199/82, Recueil, стр. 3595, точка 12) и Решение по дело Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, посочено по-горе.

24. За да бъде спазен принципът на ефективност обаче, е необходимо и искът за ангажиране на извъндоговорната отговорност на държавата поради приемане на закон в нарушение на общностното право да не бъде поставен от вътрешното право в зависимост от процесуални предпоставки, които биха направили практически невъзможно или изключително трудно поправянето на вредите. Следователно искът за връщане на недължимо платени суми, от чието предварително упражняване зависи допустимостта на посочения иск за отговорност, също не трябва да бъде поставен по вътрешното право в зависимост от процесуални предпоставки, които биха направили практически невъзможно или изключително трудно упражняването на посочения иск<sup>20</sup>.

25. Ето защо следва да се установи дали четиригодишният срок, считано от представянето на самоначисляванията от страна на данъчнозадълженото лице, в рамките на които испанското право ограничава възможността да се поиска корекция, прави практически невъзможно или изключително трудно упражняването на иска за връщане на платените в нарушение на общностното право данъци.

26. В това отношение общностното право допуска определянето на разумни преклу-

20 — Както многократно припомня съдебната практика. Вж. например относно иска за отговорност на държавата, основан на нарушение на общностното право Решение от 10 юли 1997 г. по дело Palmisani (C-261/95, Recueil, стр. I-4025, точка 27), Решение от 12 декември 2006 г. по дело Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, Recueil, стр. I-11753, точка 219), относно иска за връщане на недължимо платени суми Решение по дело Metallgesellschaft и др., посочено по-горе (точка 85) и Решение по дело Test Claimants in the FII Group Litigation, посочено по-горе (точка 203).

живни срокове за упражняване на иска за връщане на недължимо платени суми в интерес на правната сигурност, което защитава както данъкоплатеца, така и съответната администрация<sup>21</sup>. Подобни разумни срокове не могат да се считат за противоречащи на принципа на ефективност, дори и изтичането им по дефиниция да води до отхвърляне на внесените иск<sup>22</sup>. Така за разумен в областта на връщане на недължимо платени суми се счита национален преклузивен срок от три години, който започва да тече от датата на плащане на въпросните данъци<sup>23</sup>.

27. Следователно a fortiori срок от четири години като предвидения в испанското законодателство е съобразен с принципа на ефективност, въпреки че към момента на постановяване на решението, с което Съдът констатира несъвместимостта на испанския закон с разпоредбите на Шеста директива ДДС, този срок вече бил изтекъл и поради това вече не позволявал да се искат корекции на самоначисляванията за финансовите 1999 г. и 2000 г. Всъщност искът за връщане на недължимо платени суми не зависи от предварителната констатация на Съда за противоречие на данъка с общностното право, тъй като принципът на предимство задължава администрацията и националните съдилища по собствена инициатива да оставят без прилагане данъчния закон, който

считат за противоречащ на общностното право, без да чакат това да бъде установено от Съда<sup>24</sup>.

## В — Принципът на равностойност

28. Следва да се определи дали не противоречат на принципа на равностойност различните процесуални правила, които испанското право установява за иска за отговорност на държавата в качеството ѝ на законодател, в зависимост от това дали този иск се основава на нарушение на общностното право или на неспазване на Конституцията. Всъщност условието за предварително изчерпване на способите за защита срещу увреждащия административен акт, приет в приложение на закона, е въведено единствено по отношение на исковете за отговорност на държавата поради приемане на закон в противоречие на общностното право, но не и на тези, които се основават на противоконституционност на закон. Следователно процесуалните правила за тези искове са a priori по-строги от последните.

29. Спазването на принципа на равностойност обаче налага установените от националните законодателства условия в областта на поправането на вредите да

21 — Вж. Решение от 16 декември 1976 г. по дело Rewe-Zentral/Finanz und Rewe-Zentral (33/76, Recueil, стр. 1989, точка 5), Решение от 17 юли 1997 г. по дело Haahr Petroleum (C-90/94, Recueil, стр. I-4085, точка 48), Решение от 17 ноември 1998 г. по дело Aprile (C-228/96, Recueil, стр. I-7141, точка 19), Решение от 28 ноември 2000 г. по дело Roquette Frères (C-88/99, Recueil, стр. I-10465, точка 22).

22 — Вж. Решение от 2 декември 1997 г. по дело Fantask и др. (C-188/95, Recueil, стр. I-6783, точка 48) и Решение от 28 ноември 2000 г. по дело Roquette Frères, посочено по-горе (точка 23).

23 — Вж. Решение от 15 септември 1998 г. по дело Edis (C-231/96, Recueil, стр. I-4951, точки 39 и 49).

24 — Вж. Решение от 9 март 1978 г. по дело Simmenthal (106/77, Recueil, стр. 629) и Решение от 22 юни 1989 г. по дело Costanzo (103/88, Recueil, стр. 1839, точка 31). Също така се знае, че понастоящем в Испания се води спор за обхвата и конкретните условия за прилагане на това общностно задължение (вж. Решение на Tribunal Constitucional № 58/2004 от 19 април 2004 г.); бележки Alonso Garcia, R., CMLR, 2005, p. 535; Martín Rodríguez, P. J., Revista Española de Derecho Constitucional, 2004, p. 315.



не бъдат по-неблагоприятни, когато искът за отговорност се основава на общностното право в сравнение с условията, които се отнасят за иск, основан на вътрешното право<sup>25</sup>, или още спорната процесуална предпоставка да се прилага без значение дали искът се основава на нарушение на общностното право или на неспазване на вътрешното право, въпреки че това не означава, че държава членка е длъжна да разпростре най-благоприятния си вътрешноправен режим за отговорност за вреди към всички искове за обезщетение, основани на нарушение на общностното право<sup>26</sup>.

30. За да може принципът на равностойност да намери приложение, е необходимо също тези два иска да бъдат сходни<sup>27</sup>. При тази преценка е уместно да ги сравним от гледна точка на техния предмет, тяхното основание и техните съществени характеристики<sup>28</sup>. Като се има предвид, че те очевидно имат един и същ предмет (обезщетяване на вреди) и едно и също основание (неправомерно поведение, причинило вредата), следователно остава да се определи дали искът за отговорност на държавата поради приемане на закон в нарушение на общностното право, се различава по своите съществени характеристики<sup>29</sup> от иска за отговорност на държавата поради противоконституцион-

ност на закон, така че прилагането от испанското право на различни процесуални правила да е оправдано.

31. За да оправдае разликата в процесуалното третиране на двата иска за отговорност, запитващата юрисдикция изтъква различни съображения, които по същество се свеждат до това, че предварителното обжалване на увреждащия административен акт би било практически невъзможно или изключително трудно, когато този акт е издаден на основание противоконституционен закон, за разлика от случая, когато посоченият акт се основава на закон, противоречащ на общностното право, поради което налагането на предварителното обжалване като предварително условие за предявяване на иска за отговорност на държавата в качеството ѝ на законодател за нарушение на Конституцията, би обрекло този иск на неуспех. Накратко, страната би могла да оспори по-трудно конституционността на даден закон, отколкото съвместимостта му с общностното право.

32. Това е така най-напред поради разликата между последиците на решенията на Tribunal Constitucional, с които се обявява противоконституционността на испански закон и тези на решенията на Съда по преюдициални запитвания, от които се извежда несъответствието на национален закон с общностното право. Обявяването на противоконституционността на закона води до неговата нищожност, тоест заличаването му *ex tunc*, докато обратно, решение на Съда, обявяващо национален

25 — Вж. посочените по-горе решения по дело Brasserie du pêcheur и Factortame (точка 67), по дело Palmisani (точка 27) и по дело Danske Slagterier (точка 31).

26 — Вж. в този смисъл по повод иск за връщане на неправомерно платени суми решението по дело Edis, посочено по-горе (точка 36). Следва да се отбележи, че Съдът използва двата израза като синоними, въпреки че те може би не са напълно еквивалентни (вж. например Решение от 1 декември 1998 г. по дело Levez, C-326/96, Recueil, стр. I-7835, точки 37 и 41).

27 — Тоест „сравними“ (вж. заключението ми по дело van der Weerd и др., посочено по-горе, точка 15).

28 — Вж. Решение от 16 май 2000 г. по дело Preston и др. (C-78/98, Recueil, стр. I-3201, точка 57).

29 — Вж. в същия смисъл Решение по дело Palmisani, посочено по-горе, точка 38.

закон за несъвместим с общностното право, не води само по себе си до нищожност на посочения закон. Това е вярно.

33. Този довод, свързан с обратното действие на обявяването на нищожността на един противоконституционен закон, обаче е в разрез с логиката на изтъкнатите от Tribunal Supremo аргументи за обосноваване на по-благоприятното третиране на исковете за отговорност при противоконституционност на законите, в сравнение с исковете за отговорност поради приемането на закони, противоречащи на общностното право. Той е по-скоро в подкрепа на (по-голямата) ефективност на способите за защита срещу увреждащия акт, приет в приложение на противоконституционния закон, и като последица от това налага, в името на спазването на принципа на равностойност, предварителното изчерпване на тези способности като условие и за предявяването на иска за отговорност на държавата при приемане на противоконституционен закон.

34. Впрочем такъв довод на практика липсва. По силата на трайно установената съдебна практика<sup>30</sup> последиците на тълкувателно решение по преюдициално запитване също по принцип са с обратно действие предвид техния декларативен характер: тълкуването, което Съдът дава на норма от общностното право, уточнява и изяснява значението и приложното поле на тази норма, както тя е трябвало да се разбира и прилага от момента на влизането си в сила, като по този начин това

тълкуване има обратно действие, считано от датата на влизане в сила на тълкуваната норма, и така тълкуваната норма следва да се прилага дори към правоотношения, възникнали и установени преди произнасянето на решението на Съда. Освен това, както е посочено от съда a quo и уточнено от испанското правителство в съдебното заседание, нищожността на противоконституционния испански закон не води автоматично до нищожност на административните актове, издадени въз основа на него; сезираната юрисдикция следва да определи обсега на нищожността на противоконституционния закон във всеки отделен случай. От това следва, че като се позовава на прогласената нищожност на противоконституционния закон, правният субект трябва да поиска отмяната на административните актове, издадени въз основа на този закон, и че той евентуално може да се сблъска поради съображения за правна сигурност със силата на окончателно пресъдено нещо, ако не направи това в рамките на установените срокове. С други думи, след изтичане на преклузивния срок данъчнозадълженото лице вече не може да оспорва акта за установяване на неговото данъчно задължение, дори и да се позовава на обявена противоконституционност на данъчния закон. По същия начин, ако самото национално право не предвижда такава възможност, общностното право не задължава администрацията да преразглежда решение, по-специално когато то е станало окончателно поради изтичането на разумните срокове за обжалване, с цел да гарантира пълния ефект от общностното право в тълкуването, което му е дадено в последващото решение по преюдициално запитване, независимо от действието ex tunc на последното<sup>31</sup>. Следователно няма значителна разлика между последиците от обявяването на противоконституцион-

30 — Вж. на последно място Решение от 12 февруари 2008 г. по дело Kempster (C-2/06, Сборник, стр. I-411, точки 35 и 36 и цитираната съдебна практика).

31 — Вж. Решение от 13 януари 2004 г. по дело Kühne & Heitz (C-453/00, Recueil, стр. I-837).

ността на национален закон от испанския Tribunal Constitucional и тълкувателните решения на Съда по преюдициално запитване.

35. Втората изтъкната от Tribunal Supremo разлика, според която предварителното оспорване на увреждащия акт би било полесно, когато той е бил издаден в приложение на закон, противоречащ на общностното право, отколкото когато е бил издаден въз основа на противоконституционен закон, е свързана с презумпцията за конституционособразност, от която се ползва испанският закон. От това всъщност произтичат две последици.

36. Първата се изразява в това, че правният субект не е правно легитимиран да предяви иск за противоконституционност на закона, той може единствено да покани, но по никакъв начин не може да задължи сезирания съд да отнесе въпроса до Tribunal Constitucional. Обратно, Съдът е приел, че принципът на предимство задължава сезирания национален съдия по искане от една от страните, да остави неприложен закон, който противоречи на общностното право<sup>32</sup>. При всички положения установяването на несъвместимостта на закон с общностна норма доста често зависи от тълкуването на последната и евентуално отправеното до Съда преюдициално запитване с цел да се уточни това тълкуване от своя страна също не зависи от инициативата на страните, а изцяло от преценката на националния съд относно

релевантността и нуждата от това запитване<sup>33</sup>. Наистина, по смисъла на член 234 ЕО националните юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване, са длъжни да сезират Съда, когато пред тях е повдигнат въпрос, свързан с тълкуването на общностното право. Известно е обаче, че теорията за *acte clair*<sup>34</sup> освобождава в определени случаи и при определени условия националните върховни съдилища от това задължение за сезиране. От друга страна, свободата на испанския съдия да постави въпрос относно конституционособразността на закона, не е толкова голяма. Всъщност от член 163 от испанската конституция и член 35 от Закона за устройството и дейността на Tribunal Constitucional<sup>35</sup>, според тълкуването им от самия Tribunal Constitucional<sup>36</sup>, се установява, че при оспорване на конституционособразността на даден закон пред съда, сезиран с главното производство, правните субекти могат да го принудят да извърши предварителна преценка, и ако той също счете закона за противоконституционен, да отнесе въпроса за конституционособразността на закона пред Tribunal Constitucional. Следователно възможностите за оспорване на съответствието на закона с Конституцията или на съвместимостта на същия с общностното право пред националния съдия, сезиран с главното производство, не се различават много<sup>37</sup>. От друга страна, следва да се добави, че в случай че правният субект не получи от националния съдия по главното производство отнасяне на въпроса за конституционособразността на закона пред Tribunal

33 — За по-скорошно позоваване вж. Решение по дело Cartesio, посочено по-горе, точки 90 и 91. Решение по дело Kempf, посочено по-горе, точки 41 и 42 и цитираната съдебна практика.

34 — Прогласена от Съда: вж. Решение от 6 октомври 1982 г. по дело Cilfit и др. (283/81, Recueil, стр. 3415).

35 — Закон за устройството и дейността № 2/1979 от 3 октомври 1979 г., BOE от 5 октомври 1979 г., стр. 23180.

36 — Вж. Решение № 67/1988 от 18 април 1988 г.

37 — Вж. в този смисъл и Alonso García, R., „La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, en especial en los casos de infracción del Derecho Comunitario“, QDL n 19, 2009.

32 — Вж. Решение по дело Simmenthal, посочено по-горе.

Constitucional, той разполага и с възможността за пряко сезиране на Tribunal Constitucional с този въпрос чрез иска amparo, докато очевидно не разполага с подобно средство за пряко оспорване на закона от гледна точка на общностното право нито пред националния съдия, нито пред Съда.

37. Втората последица от презумпцията за конституционност, от която се ползва испанският закон, се изразява в това, че администрацията е длъжна да го прилага. От това следва презумпция за законосъобразност на административните актове, приети въз основа на този закон. С други думи, всяко обжалване по административен ред на административен акт с довода, че законът, на който той се основава, е противоконституционен, е обречено на неуспех. Обратно, принципът на предимство задължава не само националния съд, но и националната администрация да остави неприложен закон, противоречащ на общностното право<sup>38</sup>, и вследствие на това да уважи жалба по административен ред, насочена срещу административна мярка, приета въз основа на този закон.

38. На практика двете положения обаче не са сравними. Презумпцията за конституционност на националния закон произтича от признатия на законодателя по-висш статут от този на администрацията за тълкуването на Конституцията. В рамките на централизирана система за контрол за конституционност единствено конституционният съд може

да обори тази презумпция. Това е последица от разделението на властите, присъща на конституционния ред на тази държава. Когато обаче администрацията трябва да разреши конфликт между национална и общностна норма, тя вече не действа само в рамките на своя вътрешен конституционен ред. Обратно, тя е изправена пред две противоположни законодателни намерения, които произтичат от два различни, макар и интегрирани правопорядъка, и които признават различни презумпции за валидност. Именно поради тази причина наложено е на администрацията в рамките на вътрешния конституционен ред зачитане на националния закон не може да бъде чисто и просто транспонирано в рамките на отношенията между този правен ред и общностния правен ред. Само по себе си задължението за националната администрация да остави неприложени несъвместимите с общностното право национални норми, каквито и да са те, не произтича от хипотетичната обратна презумпция за несъвместимост на националното право с общностното право. Точно обратното, доколкото общностните актове се ползват в общностния правен ред с презумпция за валидност, еквивалентна на тази, с която се ползват националните закони във вътрешния правен ред, при сблъсък с конфликт между общностното право и национален закон, администрацията трябва да разполага с критерий за неговото разрешаване. Този критерий ѝ е предоставен от принципа на предимство на общностното право. Следователно с отказа си да приложи противоречащ на общностното право национален закон, администрацията не оборва презумпцията за валидност на националните закони, нито оспорва вътрешния конституционен принцип за разделение на властите. Напротив, тя е изправена пред еквивалентната презумпция за валидност на общностната норма и разрешава този конфликт въз основа на принципа на предимство на общностното право. Ето защо, въпреки че

38 — Вж. Решение по дело Costanzo, посочено по-горе (точка 31) и Решение от 9 септември 2003 г. по дело CIF (C-198/01, Recueil, стр. I-8055, точка 49).

предпоставките са различни и вследствие на това двете положения трудно могат да бъдат сравнени от гледна точка на принципите, в практически план следва, че в отношенията си с администрацията правният субект се ползва от защита срещу противоречащия на общностното право закон, с каквато той не разполага срещу противоконституционния закон.

39. Не е сигурно обаче, че по-ограничените възможности на правните субекти да оспорят съответствието на закон с Конституцията поради презумпцията за конституционност, с която той се ползва, в сравнение с възможностите за оспорване на съответствието на закон с общностното право, могат да оправдаят факта, че искът за отговорност на държавата в качеството ѝ на законодател поради нарушаване на общностното право следва да е подчинен на условието за предварително изчерпване на всички способности за защита по административен и съдебен ред срещу увреждащия административен акт,

приет въз основа на този закон, за разлика от иска за отговорност на държавата в качеството ѝ на законодател поради нарушение на Конституцията.

40. Както видяхме, на практика единствено пред администрацията защитата срещу закон, несъответстващ с общностното право, е безспорно по-силна в сравнение със защитата срещу противоконституционния закон. При спазване на общностния принцип на равностойност подобна разлика обаче не може да обоснове подчиняването на иска за отговорност на държавата за приемане на закон в нарушение на общностното право на предварителното изчерпване на всички способности за защита срещу административния акт, приет въз основа на този закон, *не само по административен, но и по съдебен ред*, при положение че подобно условие не е поставено в случай на иск за отговорност поради приемане на противоконституционен закон.

### III — Заключение

41. С оглед на гореизложените съображения на поставения от Tribunal Supremo въпрос трябва да се отговори по следния начин:

„1) Поставянето на допустимостта на иска за отговорност на държавата поради приемане на закон в нарушение на общностното право в зависимост от условието за предварително оспорване на административния акт, издаден на основание на този закон, по принцип не противоречи на принципа на ефективност, след като със съвременното оспорване на валидността на увреждащия акт увреденото лице е могло да получи поправка на всички вреди, които твърди, че е претърпяло.

- 2) Поставянето на допустимостта на иска за отговорност на държавата поради приемане на закон в нарушение на общностното право в зависимост от условието за предварително оспорване на административния акт, издаден на основание на този закон, нарушава принципа на равностойност, след като искът за отговорност на държавата поради приемане на противоконституционен закон не е подчинен на подобно условие и възможностите за оспорване на административния акт, приет в приложение на този закон, не се различават съществено в зависимост от това дали се оспорва неговата конституционносъобразност или съответствието му с общностното право.“