

Дело C-357/19

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

6 май 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Румъния)

Дата на акта за преюдициално запитване:

6 май 2019 г.

Жалбоподатели:Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția
Națională Anticorupție

PM и др.

Ответници:

QN и др.

Autoritatea Națională pentru Turism

Agenția Națională de Administrare Fiscală

SC Euro Box Promotion SRL

Предмет на главното производство

Извънредна жалба за отмяна на решението, постановено на 5 юни 2018 г. от петчленен съдебен състав на Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния, наричан по-нататък „ICJ“).

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

На основание член 267 ДФЕС се иска тълкуване на член 19, параграф 1 ДЕС, член 325, параграф 1 ДФЕС, член 1, параграф 1, букви а) и б) и член 2,

параграф 1 от Конвенцията, съставена на основание член К.3 от Договора за Европейския съюз, за защита на финансовите интереси на Европейските общности, както и на член 47, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Искане се също така настоящото преюдициално запитване да бъде разгледано по реда на бързото производство.

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз, член 325, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, член 1, параграф 1, букви а) и б) и член 2, параграф 1 от Конвенцията, съставена на основание член К.3 от Договора за Европейския съюз, за защита на финансовите интереси на Европейските общности, както и принципът на правна сигурност да се тълкуват в смисъл, че не допускат орган извън съдебната власт, като *Curtea Constituțională a României* (Конституционен съд на Румъния), да приеме решение, с което се произнася по законосъобразността на сформирани на съдебните състави, създавайки по този начин предпоставки за допускане на извънредни жалби срещу влезлите в сила съдебни решения, постановени в определен период от време?
- 2) Трябва ли член 47, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че не допуска обвързващата във вътрешното право констатация на орган извън съдебната власт за липсата на независимост и безпристрастност на съдебен състав, включващ съдия с ръководни функции, който не е бил определен на случаен принцип, а въз основа на прозрачно, известно и неоспорено от страните правило, приложимо за всички дела, разглеждани от посочения състав?
- 3) Трябва ли предимството на правото на Съюза да се тълкува в смисъл, че позволява на националния съд да остави без приложение решение на конституционния съд, постановено по дело относно конституционноправен спор, което съгласно националното право е обвързващо?

Релевантни разпоредби от правото на Европейския съюз и практиката на Съда

Член 19, параграф 1 ДЕС

Член 325, параграф 1 ДФЕС

Член 1, параграф 1, букви а) и б) и член 2, параграф 1 от Конвенцията, съставена на основание член К.3 от Договора за Европейския съюз, за

защита на финансовите интереси на Европейските общности (наричана по-нататък „Конвенцията PIF“)

Член 47, параграф 2 от Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)

Решение 2007/436/ЕО, Евратом на Съвета от 7 юни 2007 година относно системата на собствените ресурси на Европейските общности

Решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105; решение от 5 декември 2017 г., M.A.S. и M.B., C-42/17, EU:C:2017:936; решение от 5 юни 2018 г., Колев и др., C-612/15, EU:C:2018:392; решение от 2 май 2018 г., Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295; решение от 8 септември 2015 г., Taricco и др., C-105/14, EU:C:2015:555; решение от 20 март 2018 г., Di Puma, C-596/16 и C-597/16, EU:C:2018:192; решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117; решение от 19 септември 2006 г., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587; решение от 16 февруари 2017 г., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126; решение от 30 септември 2001 г., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513; решение от 10 юли 2014 г., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067; решение от 9 март 1978 г., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49; решение от 22 юни 2010 г., Melki и Abdeli, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363

Релевантни национални разпоредби

Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (Закон № 135/2010 за приемане на Наказателно-процесуалния кодекс), изменен с Legea nr. 255/2013 (Закон № 255/2013) и с Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 18/2016 (Декрет-закон № 18/2016). Член 426, параграф 1, буква d) предвижда възможност за подаване на жалба за отмяна срещу влезли в сила съдебни решения по наказателни дела, когато съставът на съда, който се е произнесъл като въззивна инстанция, не е определен в съответствие със закона. Член 432, алинея 1 установява последиците от допускането на тази жалба, като предвижда, че обжалваното решение се отменя и жалбата се преразглежда.

Regulamentul privind organizarea și funcționarea administrativă a ÎCCJ (Правилник за организацията и административната дейност на ICCJ), приет от Управленския съвет на ICCJ въз основа на Закон № 304/2004, обнародван повторно, изменен с решение № 3/2014 на ICCJ (наричан по-нататък „Правилник за организацията и административната дейност“).

Член 28 предвижда, че ICCJ заседава в състави от 5 съдии с определена със закон правораздавателна компетентност и че в зависимост от случая тези състави се председателстват от председателя, заместник-председателите, председателя на Наказателното отделение или от най-възрастния член.

Член 29, параграф 1 предвижда процедура за сформирание на петчленните наказателни съдебни състави. Така председателят, или ако той отсъства, един от заместник-председателите на ICCJ определя всяка година чрез жребий в открито заседание 4 или, според случая, 5 съдии от Наказателното отделение на ICCJ за всеки съдебен състав.

Решение № 685 от 7 ноември 2018 г. на Curtea Constituțională a României (Конституционен съд на Румъния) констатира наличието на конституционноправен спор между Парламента, от една страна, и ICCJ, от друга страна, поради факта, че само 4 от 5 членове на петчленния съдебен състав са били определени чрез жребий, противно на разпоредбите на член 32 от Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Закон № 304/2004 за устройство на съдилищата). Що се отнася до последиците от тази констатация, Конституционният съд отбелязва, че горепосоченото решение се прилага и за делата с постановени окончателни решения, доколкото сроковете на извънредните способы за обжалване не са изтекли за страните.

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Закон № 303/2004 относно статута на съдиите и прокурорите), обнародван повторно, предвижда в член 99, алинея 1, буква ș), че неспазването на решенията на Конституционния съд представлява дисциплинарно нарушение.

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 С решение от 5 юни 2018 г. петчленен състав на ICCJ се произнася по въззивната жалба, подадена срещу решението от 28 март 2017 г. на ICCJ - Наказателно отделение. Този състав включва председателя на Наказателното отделение, както и 4 други съдии, определени чрез жребий, съгласно Правилника за организацията и административната дейност. С това решение са наложени осъдителни присъди за определени корупционни дейности, злоупотреба със служебно положение и избягване на данъци, които са влезли в сила.
- 2 Що се отнася до **корупционните дейности**, по същество е установено, че през периода 2010—2012 г. г-жа РМ, министър, е координирала механизъм, чрез който тя и приближените ѝ лица (UR – личен съветник на министъра, VS – директор на национален инвестиционен орган, SP – главен секретар на министерството и RO – личен асистент) са получили парични суми от представителите на някои търговски дружества, за да им гарантират своевременно плащане за извършените дейности по програми, финансирани от бюджета на министерството, в контекст, в който предвиденият бюджет е намален значително, а извършените работи се заплащат със значително закъснение.
- 3 Що се отнася до **злоупотребата със служебно положение**, е установено, че през 2011 г. г-жа РМ, в качеството на министър, е осигурила възлагането от

Министерство на регионалното развитие и туризма на поръчка за услуги на SC Europlus Computers SRL, с предмет доставка на услуги по рекламиране на Румъния в рамките на събитията във връзка с организираната от Румънската федерация по бокс международна гала среща по бокс за професионалисти.

- 4 Действително, спортното събитие е организирано от SC Europlus Computers SRL с управител TQ, което с възлагането на поръчката за рекламни услуги се е възползвало от публични средства в размер на 8 116 800 румънски леи (RON) за организиране на събитие в областта на търговията, всички приходи от което инкасира.
- 5 И така, установено е, че публичните средства са използвани по начин, забранен от закона, и че поръчката е възложена в нарушение на правната уредба в областта на обществените поръчки, тъй като са закупени услуги, които не са включени в категориите допустими разходи за финансираните от Съюза програми, в рамките на проекта „Популяризиране на туристическата марка на Румъния“ по линия на Регионалната оперативна програма 2007—2013 г. Тези обстоятелства са довели до отказ за изплащане на сумите от страна на органа за управление на европейските фондове, така че сумите, които е трябвало да бъдат възстановени чрез европейските фондове, са били поети изцяло от държавния бюджет, с което на Министерството на регионалното развитие и туризма е нанесена вреда в размер на 8 116 800 RON.
- 6 Що се отнася до **действията по избягване на данъци**, е установено, че с цел намаляване на размера на данъците, дължими към държавния бюджет за приходите, получени чрез посочените по-горе деяния, г-н TQ е вписвал в счетоводните регистри на SC Europlus Computers SRL документи, издадени от фиктивни дружества, които удостоверяват фиктивни разходи, за които се твърди, че са направени за рекламни и консултантски услуги, с което е причина вреда в размер съответно на 646 838 RON, от които 388 103 RON за ДДС, и на 90 669 RON, от които 54 402 RON за ДДС.
- 7 След като съдебното решение влиза в сила, са приведени в изпълнение 3-годишната осъдителна присъда лишаване от свобода на г-н RO и 5-годишната осъдителна присъда лишаване от свобода на г-н TQ, докато наказанието лишаване от свобода за 6 години, наложено на г-жа РМ, не е могло да бъде приведено в изпълнение, тъй като последната е напуснала територията на Румъния и впоследствие е арестувана в Коста Рика, за да бъде екстрадирана в Румъния. Останалите осъдени лица, а именно UR, VS, QN и SP, са получили наказания лишаване от свобода с отложено изпълнение.
- 8 След решението на Конституционния съд от 7 ноември 2018 г. жалбоподателите подават извънредна жалба за отмяна на решението на ICCJ от 5 юни 2018 г. и преразглеждане на въззивните жалби. Жалбите са обявени за допустими и са обединени за общо разглеждане. Същевременно

изпълнението на наказанията лишаване от свобода е спряно до постановяване на решение по извънредната жалба за отмяна по отношение на RO, TQ и PM и те са пуснати на свобода.

- 9 В случая запитващата юрисдикция трябва да се произнесе по основателността на изтъкнатите мотиви и постанови или отхвърляне на извънредната жалба със съответното оставяне в сила на обжалваното съдебно решение, или уважаване на жалбата с последваща отмяна на осъдителната присъда и преразглеждане на въззивните жалби.

Основни доводи на страните в главното производство

- 10 Страните, с изключение на Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (Прокуратурата при Върховния касационен съд, Румъния), твърдят, че правото на Съюза не е приложимо към настоящото дело. Поради това, като се има предвид предметът на делото, както и задължителният характер на решенията на Конституционния съд, който не може да бъде изключен с решение на Съда на Европейския съюз, в случая се прилагат само разпоредби от вътрешното право.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 11 С преюдициалните въпроси запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали разпоредбите, чието тълкуване се иска, и принципът на правна сигурност, разглеждани във връзка с Хартата, допускат, с оглед на принципа на ефективност на наказателноправните санкции в случаи на сериозна измама, прилагането от националния съд на решение, постановено от орган, който не е част от съдебната система и който се произнася по основателността на извънредна жалба, в смисъл, че изисква отмяната на съдебни решения, които са влезли в сила преди произнасянето на това решение, и поставя под въпрос първоначалното обвинение, връщайки производството на въззивна инстанция.
- 12 Така в практиката на Съда е установено, че член 325, параграф 1 ДФЕС задължава държавите членки да се борят с измамата и всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза, като приемат ефикасни и възпиращи мерки и, доколкото съгласно член 2, параграф 1, буква б) от Решение 2007/436 собствените ресурси на Съюза включват по-специално приходите, получени от прилагането на ДДС, съществува пряка връзка между събирането на приходите от ДДС в съответствие с приложимото право на Съюза и предоставянето на разположение на бюджета на Съюза на съответните ресурси от ДДС, тъй като всеки пропуск при събирането на първите е възможно да доведе до намаляване на вторите (решение Fransson).

- 13 Освен това е прието е, че макар държавите членки да разполагат с процесуална и институционална автономия, за да се борят с нарушенията на хармонизирани разпоредби на Директивата за ДДС, тази автономия все пак е ограничена, освен от принципа на пропорционалност и от принципа на равностойност, чиято приложимост в случая не се оспорва, и от принципа на ефективност, който изисква посочените санкции да имат ефективен и възпиращ характер (решение Scialdone и решение Taricco и др.).
- 14 Съдът е посочил, че на първо място националният законодател е този, който трябва да приеме необходимите мерки. Последният е длъжен при необходимост да измени законодателството и да гарантира, че процесуалният режим за преследване на престъпленията, които засягат финансовите интереси на Съюза, не е замислен по такъв начин, че поради присъщи за него особености да съществува системен риск за ненаказуемост на деянията, представляващи такива престъпления, както и да гарантира защитата на основните права на обвиняемите.
- 15 Що се отнася до националните съдилища, Съдът е приел, че те следва да гарантират пълното действие на задълженията, произтичащи от член 325, параграф 1 ДФЕС, и да оставят без приложение вътрешните разпоредби, които в рамките на производство относно тежки престъпления в областта на ДДС възпрепятстват налагането на ефективни и възпиращи санкции за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза.
- 16 Задължението да се гарантира ефективното събиране на ресурсите на Съюза, обаче не освобождава националните съдилища от задължението да спазват основните права, гарантирани от Хартата, и общите принципи на правото на Съюза, тъй като наказателните производства, образувани за престъпления в областта на ДДС, представляват прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. В областта на наказателното право тези права трябва да се спазват не само в наказателните производства, но и във фазата на предварителното разследване, от момента, в който е обвинено съответното лице (решение M.A.S. и M.B., решение Колев и др. и решение Di Puma и Zecca).
- 17 След като припомня, че член 19 ДЕС конкретизира правовата държава като ценност, утвърдена с член 2 ДЕС, и възлага задачата да се осигури съдебен контрол за спазването на правния ред на Съюза не само на Съда, но и на националните съдилища, запитващата юрисдикция изтъква, че посоченият в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС принцип на ефективната съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, представлява основен принцип, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, и е провъзгласен в член 47 от Хартата.
- 18 Всяка държава членка трябва да гарантира, че органите, които, като „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза, са част от системата ѝ от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, изпълняват

изискванията на ефективната съдебна защита, тъй като от първостепенно значение е запазването на независимостта на такъв орган.

- 19 Гаранцията за независимост, присъща за правосъдната дейност, се изисква не само на равнището на Съюза, за съдиите на Съюза и генералните адвокати на Съда, но и на равнището на държавите членки, за националните съдилища (решение Associação Sintical dos Juises Portugueses).
- 20 Понятието за независимост предполага по-специално, че съответният орган упражнява правораздавателните си функции напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързана или да е подчинена на когото и да било и без да получава нареждания или инструкции от каквото и да било естество, и че по този начин е защитен от външна намеса или натиск, които могат да застрашат независимостта на членовете му при вземане на решение и да повлияят на техните решения (решение Wilson и решение Margarit Panicello).
- 21 Съдът нееднократно е подчертавал значението на принципа на силата на пресъдено нещо (решение Köbler). В този смисъл е прието, че правото на Съюза не изисква от съдебен орган да преразгледа влязло в сила съдебно решение, за да се вземе предвид впоследствие прието от Съда тълкуване на релевантна разпоредба от правото на Съюза (решение Impresa Pizzarotti).
- 22 В светлината на практиката на Съда, която тълкува правните норми, които запитващата юрисдикция счита за релевантни, и като се имат предвид предметът на делото и релевантните факти, отговорът на **първия преюдициален въпрос** е необходим, за да се изясни дали задълженията на държавите членки съгласно член 325, параграф 1 ДФЕС, член 1, параграф 1, букви а) и б), и член 2, параграф 1 от Конвенцията PIF се отнасят и до изпълнението на вече наложени наказателни санкции.
- 23 Запитващата юрисдикция счита за полезно тълкуването на израза „и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза“, по член 325, параграф 1 ДФЕС, за да се разгледа възможността за включване в този израз на същинските корупционни дейности, както и на измамата, извършена при провеждане на обществените поръчки, по-специално когато преследваната цел е била да се получи възстановяване от европейските фондове на присвоени с измама суми, дори ако тези фондове в действителност не са били засегнати от измамата, в случаите, когато такива деяния представляват особено сериозна заплаха за финансовите интереси на Съюза.
- 24 С оглед на практиката на Съда, но и на значението — както в правния ред на Съюза, така и в националния правен ред — на принципа на законност, съгласно който законът трябва да бъде предвидим, определен и да не се прилага с обратна сила, с **втория преюдициален въпрос** запитващата юрисдикция иска от Съда да изясни дали значението на понятието за съд, „предварително създаден със закон“, по член 47, параграф 2 от Хартата,

допуска даденото от Конституционния съд тълкуване относно незаконосъобразния характер на състава на съдебния орган.

- 25 Тълкуването е необходимо, за да позволи на съд да установи дали е налице пречка да са остави без приложение решението, на което почива извънредната жалба.
- 26 Така в практиката на Съда е прието, че когато решат да оставят без приложение съответните материалноправни наказателни разпоредби, компетентните национални съдилища трябва да следят за спазването на основните права на лицата, обвинени в извършването на престъпление (решение Taricco и др.), и че те са свободни да прилагат националните стандарти за защита на основните права, стига в този процес да не се намалява нивото на защита, предвидено от Хартата съгласно тълкуването на Съда, нито предимството, единството и ефективността на правото на Съюза (решение Åkerberg Fransson, решение M.A.S. и M.B.).
- 27 Накрая, с **третия преюдициален въпрос** запитващата юрисдикция иска от Съда да изясни дали е необходимо да се остави без приложение решение на Конституционния съд, за да се гарантира пълното действие на правото на ЕС, при положение че спазването на последното е задължително за съдията и неговото нарушаване представлява дисциплинарно нарушение.
- 28 В практиката на Съда е прието, че националният съд е длъжен да гарантира пълното действие на правото на Съюза, като при необходимост по собствена инициатива оставя без приложение национална разпоредба, която му противоречи и че всяка разпоредба на национална правна система, всяка законодателна, административна или съдебна практика, която отказва на компетентния съд това правомощие, е несъвместима с изискванията, произтичащи от самото естество на правото на Съюза (решение Simmenthal и решение Melki и Abdeli).
- 29 Тълкуването на Съда е необходимо, за да се изясни дали решението на Конституционния съд — орган извън съдебната система, който има изключителна компетентност в областта на конституционните спорове и чиито разпоредби са задължителни *erga omnes* — е в категорията на разпоредбите, които могат и трябва да бъдат оставени без приложение, за да се гарантира пълното действие на нормите на Съюза, по-специално когато съществува национална норма, която позволява налагането на дисциплинарно наказание на съдията, ако последният отмени действието им.
- 30 Това уточнение е абсолютно необходимо, тъй като при липсата на отговор има сериозна риск, независимо от отговора на първите два въпроса, съдебното решение да не може да се приложи във вътрешното право.
- 31 Запитващата юрисдикция насочва вниманието на Съда към тълкуване, според което предвид значението на принципа на независимост на съдиите, са налице основания за разширяване на връзката с правото на Съюза като се

включат и случаите, в които се прилага само националното право, когато този принцип е застрашен от последиците от решенията на съдебен орган, включително Конституционният съд.

Становище на националния съд

- 32 Според запитващата юрисдикция правото на Съюза не допуска прилагането на решение на Конституционния съд, което води до отмяна на влезли в сила съдебни решения, постановени от петчленен съдебен състав, и което лишава от ефективен и възпиращ ефект наказанията, наложени в значителен брой случаи на тежка измама, засягайки финансовите интереси на Съюза, като създава, от една страна, впечатление за ненаказуемост, а от друга страна, системен риск от ненаказуемост поради изтичането на давността, предвид сложността и времетраенето на производствата до постановяването на окончателно съдебно решение след преразглеждане.
- 33 Освен това, принципът на независимост на съдиите и принципът на сигурност на правоотношенията не допускат признаването на обвързващо действие по отношение на решения, които вече са влезли в сила към датата на постановяване на решението на Конституционния съд, при липсата на сериозни основания, които да поставят под въпрос зачитането на правото на справедлив процес по съответните дела.
- 34 Ето защо тълкуването, дадено от управителния съвет на ICCJ и транспонирано в Правилника за организацията и административната дейност, неоспорено и прието единодушно в съдебната практика, не представлява разумно основание за оправдаване на подобно действие.
- 35 Освен това решението да се сезира Конституционният съд по спор с ICCJ, в резултат на което е постановено решението от 7 ноември 2018 г., е посочено в Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на Румъния по Механизма за сътрудничество и проверка като едно от действията срещу ключовите институции на съдебната власт с „ясни последици за независимостта на съдебната власт“.
- 36 Според запитващата юрисдикция правото на Съюза не допуска възможността решение на съдебен орган, включително на Конституционния съд, което изключва компетентността на националния съд да прецени дали е приложим принципът за предимство, да произведе задължителни правни последици.
- 37 Разглеждане на делото по реда на бързото производство е обосновано, както за бързото изясняване на правното положение на осъдените в производството лица, така и поради факта, че с течение на времето се създават рискове, свързани както с действителната възможност за евентуално изпълнение, като се има предвид, че едно от осъдените лица не се намира на територията на Румъния, така и с възстановяването на щетите.