

Дело C-150/21

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

5 март 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi (Полша)

Дата на акта за преюдициално запитване:

23 февруари 2021 г.

Страна в производството, приключило с налагане на наказанието, чието изпълнение е предмет на главното производство:

D.B

№ [...]

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

23 февруари 2021 г.

Sąd Rejonowy dla Łodzi- Śródmieścia w Łodzi, Sekcja Wykonania Orzeczeń V Wydziału Karnego (Районен съд Лодз — Лодз център, секция „Изпълнение на наказанията“ към Пето наказателно отделение, Полша)

[...] [състав на съда]

след като в съдебното заседание на 23 февруари 2021 г. разгледа

дело **D.B**,

образувано по искане на Centraal Justitieel Incassobureau (Централно бюро за събиране на финансови санкции, Нидерландия)

за изпълнение на решение за налагане на финансова санкция,

на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ С 326, 2012 г.) и член 15, параграф 2 от Kodeks karny wykonawczy (Кодекс за изпълнение на наказанията)

определи:

- I. Отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси за тълкуването на правото на Съюза:
1. Решението за налагане на финансова санкция, издадено от нидерландския централен административен орган, определен съгласно член 2 от Рамково решение 2005/214/ПВР на Съвета от 24 февруари 2005 година относно прилагането на принципа за взаимно признаване на финансови санкции, и подлежащо на обжалване пред прокуратурата, която е организационно подчинена на министерството на правосъдието, отговаря ли на критериите за „решение, което подлежи на обжалване пред съд, който е компетентен по наказателни дела“ по смисъла на член 1, буква а), подточка ii) от Рамковото решение? [ориг. 2]
 2. Може ли критерият, съгласно който решението за налагане на финансова санкция трябва да подлежи на обжалване пред „съд, който е компетентен по наказателни дела“, да се смята за изпълнен, при положение че подаването на жалба до районния съд е възможно едва на по-късен етап от производството, а именно след отхвърлянето ѝ от прокурора, и освен това в някои случаи е обвързано със задължение за внасяне на парична сума, равна по размер на наложената санкция?
- II. [...] [спиране на производството]

Мотиви:

1. Правото на Съюза

- 1.1** Съображение 5 от Рамково решение 2005/214/ПВР на Съвета от 24 февруари 2005 година относно прилагането на принципа за взаимно признаване на финансови санкции (наричано по-нататък „Рамковото решение“) гласи, че това рамково решение зачита основните права и съблюдава принципите, които са заложили в член 6 от Договора за Европейския съюз и намират израз и в Хартата за основните права на Европейския съюз, по-специално в глава VI от нея.
- 1.2** Член 3 от Рамковото решение предвижда, че то не накърнява задължението за зачитане на основните права и на общите правни принципи съгласно член 6 от Договора.
- 1.3** В член 20, параграф 3 от Рамковото решение се предвижда възможност да се откаже признаването и изпълнението на решения, когато удостоверението, изпратено от решаващата държава, дава основание да се предполага, че са нарушени основни права или общи правни принципи съгласно член 6 от Договора.

1.4 Съгласно член 1, буква а), подточка ii) от Рамковото решение „решение“ означава влязло в сила решение за плащане на финансова санкция от страна на физическо или юридическо лице, което е взето от несъдебен орган на държавата по отношение на деяние, което е наказуемо по нейното законодателство, при условие че съответното лице е имало възможността да отнесе въпроса до съд, който е компетентен по наказателни дела. [ориг. 3]

2. Полското право

2.1 Съгласно член 611ff, параграф 1 от Kodeks postępowania karnego (Наказателно-процесуален кодекс) при получаване на искане от държава — членка на Европейския съюз, наричана в тази глава „държавата, в която е издадено решението“, за изпълнение на влязло в сила решение, с което се налага финансова санкция, последното подлежи на изпълнение от районния съд, в чийто район извършителят притежава имущество или получава доходи, или пребивава постоянно или временно.

3. Нидерландското право

3.1 Centraal Justitieel Incassobureau (Централно бюро за събиране на финансови санкции, наричано по-нататък „Централното бюро“) е централен административен орган, отговарящ за събирането на вземания по наказателни постановления, издадени за извършени на територията на Кралство Нидерландия нарушения.

3.2 Издаваните от Централното бюро наказателни постановления подлежат на обжалване пред прокурора в шестседмичен срок. Ако прокурорът не уважи жалбата, наказаното лице може да обжалва пред районния съд. Ако обаче наложената глоба е с размер от 225 EUR или повече, условие за разглеждането на жалбата от съда е внасянето на гаранция в размер, равен на този на глобата.

4. Фактите

4.1 С решение от 17 януари 2020 г. на D.B е наложена глоба в размер на 92 EUR за нарушение по член 2 от нидерландския Закон за административното прилагане на правилата за движение по пътищата; нарушението е извършено на 5 януари 2020 г. и се състои в превишаване на разрешената скорост. Решението е в сила от 28 февруари 2020 г.

5. Главното производство

5.1 На 22 септември 2020 г. в Sąd Rejonowy dla Łodzi - Śródmieście w Łodzi (Районен съд Лодз — Лодз център) постъпва искане от нидерландските

власти за изпълнение на финансовата санкция, наложена на D.B.
[ориг. 4]

5.2 На 6 ноември 2020 г. запитващият съд отправя до Централното бюро въпроси относно реда за обжалване на решението, с което е наложена санкцията, и относно статута на органа, пред който се обжалва. Отговорът на Централното бюро постъпва в съда на 22 февруари 2021 г.

5.3 Наказаното лице не се явява в нито едно от съдебните заседания, насрочени за 6 ноември 2020 г., 8 декември 2020 г. и 23 февруари 2021 г. Не представя и писмено становище по делото.

6. Допустимост на преюдициалното запитване и мотиви за отправянето му

6.1 Предвид обстоятелствата по разглежданото дело *Sąd rejonowy* (районен съд) се явява национална юрисдикция, чиито решения подлежат на обжалване по смисъла на член 267, втора алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз. Определенията на *Sąd rejonowy* (районен съд) по въпроси на изпълнението се обжалват с частна жалба пред *Sąd okręgowy* (окръжен съд) (член 611fh, параграф 3 от Наказателно-процесуалния кодекс).

6.2 Отговорът на Съда на Европейския съюз по поставените от запитващата юрисдикция преюдициални въпроси е от ключово значение за правилното тълкуване и прилагане на националните разпоредби, с които се транспонира Рамково решение 2005/214, в разглежданото от тази юрисдикция дело.

6.3 Като има предвид постановените през 2019 г. и 2020 г. решения на Съда относно статута на прокурора като „съдебен орган“ в контекста на Рамковото решение за европейската заповед за арест¹, запитващата юрисдикция смята, че са налице сериозни съмнения относно правното естество на решенията за налагане на финансови санкции, издавани от нидерландския централен орган, тъй като този орган е административен, а решенията му за налагане на санкции се обжалват пред прокурора, а не пред съда.

7. Становище на запитващата юрисдикция по преюдициалните въпроси

7.1 Предвид текста на член 3 и член 20, параграф 3 от Рамковото решение и предвид ранга, който член 6 ДЕС придава на разпоредбите за защита

¹ По-специално решения от 27 май 2019 г., OG и PI (Прокуратури на Любек и на Цвикау) (C-508/18 и C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), и от 9 октомври 2019 г., NJ (Прокуратура на Виена) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849).

на основните права, тълкуването на член 1, буква а), подточка ii) от Рамковото решение [ориг. 5], особено по отношение на понятието „съд“, трябва да е съобразено с член 6 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и с тълкуването на нормите на тази разпоредба, произтичащо от практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург (ЕСПЧ).

- 7.2** Съгласно практиката на ЕСПЧ основополагащата гаранция за справедливост на процеса е разглеждането на делото от безпристрастен съд, който няма белези на зависимост от изпълнителната власт². Освен това, за да е реална възможността за обжалване на несправедливите решения, съществено условие е да няма прекомерни финансови или правни пречки пред обжалването.
- 7.3** Разглежданото рамково решение дава възможност за трансгранично изпълнение на санкции, налагани не само от съдилищата, но и от административни органи. В такива случаи обаче вътрешното право на решаващата държава трябва да предвижда възможност за обжалване на решението пред съд, който е компетентен по наказателни дела³.
- 7.4** Понятието „съд, който е компетентен по наказателни дела“ е анализирано от Съда по дело *Baláž*, образувано по преюдициално запитване, отправено от чешки съд⁴. В решението си Съдът постановява, първо, че това е самостоятелно понятие на правото на Съюза, което трябва да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза⁵. Второ, той приема, че когато се преценява дали съответният орган е съд по смисъла на член 1, буква а), подточка iii) от Рамковото решение, е необходимо да се вземат предвид съвкупност от елементи, каквито са законоустановеният характер на органа, постоянното му естество, задължителността на неговата юрисдикция, състезателността на производството пред него, прилагането от органа на правни норми, както и независимостта му⁶. Органът трябва също така да разполага с компетентност да разгледа делото както по отношение на правните съображения, така и относно фактическата обстановка, и трябва да има по-специално възможността да разгледа доказателствата и да установи въз основа на тях отговорността на

² ЕСПЧ, 23 юни 1981 г., *Le Compte, Van Leuven и De Meyer с/у Белгия* (ECHR:1982:1018JUD000687875) и 19 април 1988 г., *Belilos с/у Швейцария* (ECHR:1988:0429JUD001032883).

³ Член 1, буква а), подточка ii) от Рамково решение 2005/214.

⁴ Решение от 14 ноември 2013 г., *Baláž* (C-60/12, EU:C:2013:733).

⁵ Решение от 14 ноември 2013 г., *Baláž* (C-60/12, EU:C:2013:733, т. 26).

⁶ Решение от 14 ноември 2013 г., *Baláž* (C-60/12, EU:C:2013:733, т. 32).

съответното лице, както и съответствието между наказанието и нарушението.

7.5 В решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), Съдът постановява, че изискването за независимост на съдиите спада към същественото съдържание на основното право [ориг. 6] на справедлив съдебен процес, което има кардинално значение като гаранция за защитата на всички права, които правните субекти черпят от правото на Съюза, и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава⁷. Всяка държава членка трябва да гарантира, че органите, които като „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза са част от системата и от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, отговарят на изискванията на ефективната съдебна защита. Същевременно запазването на независимостта на посочените органи е от първостепенно значение, за да се гарантира тази защита⁸.

7.6 В посоченото по-горе решение Съдът пояснява, че независимостта има два аспекта — външен и вътрешен. Първият изисква съответният орган да упражнява функциите си напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на когото и било и без да получава нареждания или инструкции от какъвто и да било вид, като по този начин е защитен от външна намеса или натиск, които могат да накърнят независимостта на членовете му и да повлияят на техните решения. Тази абсолютно необходима неподвластност на подобно външно влияние изисква установяването на някои гаранции, като несменяемостта, чието предназначение е да защитят лицата, изпълняващи правораздавателна функция. Други посочени от Съда гаранции са получаването на възнаграждение, съответстващо на значимостта на изпълняваните от тях функции, както и подходящо уреден режим на дисциплинарната отговорност⁹.

7.7 Вътрешният аспект пък е свързан с понятието за безпристрастност и визира еднаквата отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора. Този аспект изисква

⁷ Решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 48).

⁸ Решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 52 и 53).

⁹ Решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 63 и 64).

запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес от изхода на спора извън строгото прилагане на правната норма¹⁰.

7.8 В контекста на цитираните по-горе указания на Съда относно понятието за независимост на съдебните органи е необходимо да се провери дали нидерландската прокуратура, която разглежда жалбите срещу финансовите санкции, налагани от административен орган като Централното бюро, отговаря [ориг. 7] на изискванията за независимост, което би позволило тя да се третира като „съд, който е компетентен по наказателни дела“.

7.9 В няколко свои решения от 2019 г. Съдът се произнася по преюдициални запитвания на национални съдилища относно статута на прокурора като орган, издаващ европейски заповеди за арест (наричани по-нататък „ЕЗА“). В решение от 27 май 2019 г., OG и PI (Прокуратури на Любек и на Цвикау) (C-508/18 и C-82/19 PPU, EU:C:2019:456), Съдът изключва възможността прокуратурата да се разглежда като независим съдебен орган, ако е изложена на риск да получава пряко или косвено конкретни разпореждания или указания от страна на изпълнителната власт, например от министъра на правосъдието¹¹. Тук следва да се отбележи, че Съдът стига до този извод въпреки факта, че решението на прокурора за издаване на европейска заповед за арест е подлежало на обжалване пред съд, а също и въпреки изявленията на представителите на германското правителство, че министърът на правосъдието рядко дава указания по конкретни дела, че по принцип такива указания се дават в писмена форма и че трябва да се съобщават на председателя на регионалния парламент¹².

7.10 Решение от 9 октомври 2019 г., NJ (Прокуратура на Виена) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849)¹³, пък се отнася до статута на австрийската прокуратура в контекста на ЕЗА. В Република Австрия прокурорите също могат да получават указания от федералния министър на правосъдието. Важен аспект на производството по издаване на ЕЗА в тази държава членка обаче е това, че прокурорът не взема това решение самостоятелно. То трябва да бъде потвърдено от съда, а съдът има достъп до дадените по делото указания, може да извърши или да разпорежи допълнителни следствени действия и взема

¹⁰ Решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 65).

¹¹ Решение от 27 май 2019 г., OG и PI (Прокуратури на Любек и на Цвикау) (C-508/18 и C-82/19 PPU, EU:C:2019:456).

¹² Решение от 27 май 2019 г., OG и PI (Прокуратури на Любек и на Цвикау) (C-508/18 и C-82/19 PPU, EU:C:2019:456, т. 79—90).

¹³ Решение от 9 октомври 2019 г., NJ (Прокуратура на Виена) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849).

самостоятелно крайното си решение. Освен това решението за издаване на европейска заповед за арест може по-нататък да се обжалва по съдебен ред. Именно поради тази специална, решаваща роля на съда в производството по издаване на ЕЗА Съдът приема, че австрийската прокуратура може да е издаващ орган, въпреки че в решението си еднозначно констатира, че австрийската прокуратура не отговаря на изискването за независимост¹⁴. [ориг. 8]

7.11 Съгласно член 116, параграфи 1 и 2 от Конституцията на Кралство Нидерландия съдилищата, които принадлежат към съдебната власт, както и устройството, съставът и правомощията им се определят със закон.

7.12 Съгласно член 117 от Конституцията на Кралство Нидерландия изпълняващите правораздавателни функции членове на съдебната власт и главният прокурор към Върховния съд се назначават пожизнено с кралски указ¹⁵. Прокурорите в отделните прокуратури се назначават от кралицата и не се ползват с несменяемост. На практика решението за назначаване на дадено лице на прокурорска длъжност зависи от министъра на правосъдието¹⁶.

7.13 Съгласно нидерландския Закон за организацията на съдебната власт от 18 април 1927 г.¹⁷ в Кралство Нидерландия действат районни и апелативни съдилища и Върховен съд¹⁸. Именно тях законът определя като съдилища¹⁹. Прокурорите пък са причислени към категорията на участниците в осъществяването на правосъдието²⁰.

7.14 Нидерландската прокуратура е подчинена на министъра на правосъдието²¹. Министърът на правосъдието е политическо лице и

¹⁴ Решение от 9 октомври 2019 г., NJ (Прокуратура на Виена) (C-489/19 PPU, EU:C:2019:849, т. 40).

¹⁵ Текстът на нидерландската конституция е взет от интернет на адрес <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Constitution-NL.pdf>.

¹⁶ *Marguery*, T.P. Unity and diversity of the public prosecution services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish Systems, 2008, p. 112 sq: https://www.rug.nl/research/portal/files/2712234/14_thesis.pdf.

¹⁷ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Wet-op-de-Rechterlijke-Organisatie-EN.pdf>.

¹⁸ Член 2 от Закона за организацията на съдебната власт от 18 април 1927 г.

¹⁹ Член 1, буква а) от Закона за организацията на съдебната власт от 18 април 1927 г.

²⁰ Член 1, буква б) от Закона за организацията на съдебната власт от 18 април 1927 г.

²¹ *Marguery*, T.P. Unity and diversity of the public prosecution services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish Systems, 2008, p. 100.

отговаря за действията си пред парламента. Министърът не само определя общата наказателна политика на министерството чрез общи инструкции, но и упражнява някои властнически правомощия спрямо прокурорите под негово ръководство, например има решаващ глас в процеса по назначаване на прокурорите и правомощие да командирова прокурорите на работа в други прокуратури. Освен това той притежава правомощието да дава указания на прокурорите по конкретни дела. Неизпълнението на указанията може да е основание за започване на дисциплинарно производство против прокурора²². По принцип указанията се дават в писмена форма, но по изключение се допускат и устни указания. Освен това по правило текстът на указанията се прилага към делото, но това задължение отпада, ако „*е в разрез с държавния интерес*“, което е доста неопределено понятие. Следва също така да се добави, че **[ориг. 9]** нидерландските прокурори от общите прокуратури нямат имунитет, не се назначават пожизнено и не са несменяеми.

7.15 Следва също така да се посочи, че Венецианската комисия твърдо възразява срещу оправомощаването на министъра на правосъдието да дава указания по конкретни дела. Тази комисия отправи критики срещу предоставянето на подобно правомощие на Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny (министър на правосъдието и главен прокурор) на Република Полша²³. Венецианската комисия смята за неподходяща уредбата, при която законодателната или изпълнителната власт може да влияе на решението дали да се образува наказателно производство в конкретен случай, тъй като то трябва да зависи единствено от прокурора²⁴.

7.16 Предвид изложеното по-горе, като се съобразят характеристиките на прокуратурата в Кралство Нидерландия, мястото ѝ в структурата на съдебната власт в широк смисъл и съдържанието на решение Baláž, възниква въпросът дали нидерландската прокуратура може да бъде призната за „суд, който е компетентен по наказателни дела“. Според запитващата юрисдикция отговорът на този въпрос е отрицателен. Уредбата по член 1, буква а), подточки ii) и iii) от Рамково решение

²² Marguery, T.P. Unity and diversity of the public prosecution services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish Systems, 2008, p. 122.

²³ Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Становище 892/2017 относно Закона за прокуратурата с последните изменения (Opinion 892/2017 on the act on the public prosecutor's office as amended), т.113 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)028-e)).

²⁴ Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Доклад № 494/2008 относно европейските стандарти за независимост на съдебната система: част II — Прокуратурата (Report Nr 494/2008 on European standards as regards the independence of the judicial system: part II — The Prosecution Service), т. 87(8) (<https://rm.coe.int/1680700a60>).

2005/214 е гаранция, предназначена да компенсират евентуалните недостатъци в областта на защитата на основните права, произтичащи от това, че и административни органи имат правомощието да налагат финансови санкции.

- 7.17** Обжалването пред напълно независим съдебен орган, който е компетентен да преценява по същество доказателствения материал и прилага в производството принципа *in dubio pro reo* и принципа на индивидуализиране на наказанието, е механизъм, който позволява да се осъществят основните функции на наказателния процес и дава възможност на наказаното лице да упражни правото си на защита.
- 7.18** Тук следва да се отбележи, че възможността за обжалване по съдебен ред добива особено значение в случаите, в които първата фаза на „произнасянето“ по вината и наказанието е изцяло автоматизирана и се свежда до извличане на данните за собственика на превозното средство, отпечатване на решение, генерирано от компютърна система, и изпращане на това решение до адресата. Що се отнася до нидерландското Централно бюро, всъщност решението за налагане на финансовата санкция [ориг. 10] не се издава при прилагане на правилата, ръководещи типичния наказателен процес. При посочените обстоятелства цялата тежест на осъществяването на основните процесуални гаранции пада върху органа, пред който се обжалва, тоест прокуратурата, а според запитващата юрисдикция прокуратурата в Кралство Нидерландия не е независим орган. Като последица от този извод би било възможно да се откаже признаване и изпълнение на издаденото от Централното бюро решение, тъй като то не отговаря на критериите, установени в член 1, буква а), подточка ii) от Рамково решение 2005/214.
- 7.19** Следва също така да се разгледа въведеният в нидерландското производство по обжалване правен механизъм, който позволява да се обжалва пред районния съд, ако прокурорът не уважи жалбата против решението на Централното бюро. Според запитващата юрисдикция този механизъм не отговаря на изискването по член 1, буква а), подточка ii) от Рамковото решение да е възможно обжалване пред съд, който е компетентен по наказателни дела. Всъщност Рамковото решение изисква да е възможно пряко обжалване пред съд, без необходимост първо да се изчерпи някакъв друг, допълнителен ред. В решение *Baláž* се посочва, че пред производството по обжалване не трябва се поставят прекомерни правни или финансови пречки²⁵. Като се имат предвид особеностите, трансграничен характер на производството по изпълнение на финансови санкции и многобройните проблеми във връзка с изпълнението на налаганите от нидерландския орган санкции,

²⁵ Решение от 14 ноември 2013 г., *Baláž* (C-60/12, EU:C:2013:733, т. 46).

сигнализирани в преюдициални запитвания на полски съдилища, е изключително важно решенията за налагане на такива санкции да могат да се обжалват пряко, и то пред орган, който отговаря на критериите за независимост.

- 7.20** Освен това за подаването на жалба до районния съд против решението за налагане на финансовата санкция не само е необходимо първо да се премине през етапа на обжалване пред прокурора, което забавя разглеждането на жалбата и представлява допълнителна институционална пречка, но също така в някои случаи е налице и финансова пречка. Всъщност, ако наложената глоба е в размер на 225 EUR или повече, съдът разглежда жалбата само след внасяне на гаранция от жалбоподателя в размер, равен на размера на глобата. Според запитващата юрисдикция такава **[ориг. 11]** уредба на производството по обжалване може в трансгранични случаи да представлява пречка, която да възпре чуждестранния гражданин от обжалване.
- 7.21** Изложените по-горе съмнения дават основание за отправяне на запитване до Съда на Европейския съюз.
- 7.22** По изложените съображения на основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз настоящият съдебен състав отправя запитването, изложено в точка 1 от диспозитива на настоящото определение.
- 7.23** [...] [спиране на производството]

районен съдия Monika Stefaniak-Dąbrowska