

СТАНОВИЩЕ

Отн. Последниците от Решение от 30 април 2025, Inspektorat kam Visshia sadeben savet, C-313/23, C-316/23 и C-332/23, ECLI:EU:C:2025:303 на Съда на Европейския съюз, по отношение упражняване на правомощията на Инспектората към Висшия съдебен съвет

От доц. д-р Христо Христов, преподавател по право на Европейския съюз в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, гост-преподавател по защита на основните права във Факултета по право, политически науки и управление на Университета на Страсбург

I. Предварителни съображения

1. От определящо значение в постановеното съдебно решение е изведеното тълкуване по първия отправен от Софийския районен съд преюдициален въпрос. С първия въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи, при какви условия чл. 19, пар. 1, ал. 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) във връзка с чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата) допуска практиката на държава членка, според която членовете на орган на съдебната система на тази държава, които са избрани от парламента за определен мандат, и имат правомощия да проверяват дейността на магистратите при осъществяване на техните функции, като извършват проверки за почтеност и липса на конфликт на интереси и предлагат на друг орган на съдебната система образуването на дисциплинарно производство с оглед на налагането на дисциплинарни наказания, могат да продължат да изпълняват функциите си след края законоустановения мандат, докато парламентът не избере нови членове.

2. В отговор на отправения преюдициален въпрос Съдът на ЕС определя, че чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС във връзка с чл. 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че гарантирането на независимостта на съдиите не допуска практиката на държава членка според която членовете на орган на съдебната система на тази държава, избрани от нейния парламент за определени мандати с правомощия да проверяват дейността на магистратите при осъществяване на техните функции, да извършват проверки за почтеност и липса на конфликт на интереси при магистратите и да предлагат на друг орган на съдебната система образуването на дисциплинарно производство с оглед на налагането на дисциплинарни наказания на магистратите, да продължават да изпълняват функциите си след края на установения в конституцията на съответната държава мандат, когато продължаването на функциите на визириания орган след края на определения мандат не почива на изрично правно основание в националното право и не е уредено с ясни и точни норми. Съдът определя също, че продължаването на изпълнението на функциите на такъв национален орган след края на конституционно

закрепения му мандат не е допустимо, когато не е гарантирано, че това продължаване не е на практика неограничено във времето.

3. За да бъде разчетено в неговия пълен смисъл и значение постановеното от Съда на ЕС решение следва да бъде поставено в по-големия контекст на практиката на Съда относно гарантираните на върховенството на правото в държавите членки на ЕС във връзка с уредбата на ефективните правни средства за защита на правата, които частноправните субекти черпят от правото на Съюза и с изискванията относно това как трябва да бъде уредена и да функционира правораздавателната система в една държава членка, за да бъде осигурено, че правата на частните лица се защитават при съблюдаване на изискванията за справедлив съдебен процес¹.

4. Още преди в корпуса норми на първичното право на Европейския съюз да бъде изрично определено, че Съюзът се основава на върховенството на правото, а държавите-членки са обвързани с този принцип и следва да осигурят ефективна защита на правата, които частноправните субекти черпят от правото на ЕС, Съдът на ЕС е имал да подчертае особената значимост на наличието на ефективни средства за защита, достъпът до съд и съществуването на правов ред, основан на върховенството на правото. Както се посочва в **решение от 25 юли 2002 г., Unión de Pequeños Agricultores с. Съвета, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462, т. 32-35**: *“[...]следва да се припомни, че Европейската общност е правова общност, институциите на която са подчинени на контрол за съответствие на техните актове с договорите и с основните принципи на правото, част от които са и основните права.*

39. *Следователно, частните лица трябва да могат да се ползват от ефективна съдебна защита на правата, които черпят от общностния правен ред, сред които е и правото на ефективни правни средства за защита, като част от основните принципи на правото, произтичащи от общите конституционни традиции на държавите членки”.*

5. В решение от 13 март 2007, Unibet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, т.37-39, Съдът определя, че *„[...] съгласно постоянната съдебна практика принципът на ефективната съдебна защита представлява основен принцип на общностното право, който произтича от общите конституционни традиции на държавите-членки, който е записан в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи[...]В това отношение съдилищата на държавите-членки са длъжни в приложение на принципа за сътрудничество, записан в член 10 ЕО, да гарантират съдебна защита на правата, които правните субекти извеждат от общностното право [...] Също така следва да се напомни, че при липса на общностна правна уредба в тази област вътрешният правов ред на всяка държава-членка трябва да определи компетентните съдилища и да уреди процесуалните правила за*

¹ Следва да се подчертае, че в правото на ЕС понятията „правовата държава“, „върховенството на правото“ и „върховенство на закона“ се използвано като равностойни синоними, независимо от съществуването на някои доктринални спорове за отликите между тях.

средствата за гарантиране на защитата на правата, които правните субекти извеждат от общностното право[...].

6. След влизане в сила на Договора от Лисабон и на настоящата редакции на Учредителните договори на ЕС, член 2 ДЕС определя, че принципът на върховенството на правото е един от основните принципи („ценности“), на които почива правният ред на Съюза. Член 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС съответно предвижда, че *„държавите-членки установяват правните средства за защита, необходими за установяване на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“*.

7. В **решение от 22 декември 2010, DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, т. 29-33**, Съдът отново подчертава, че принципът на ефективна съдебна защита, представлява основен принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки. С оглед на чл. 51, пар. 1 от Хартата, той се отнасят и за държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза. В тази връзка според Съда е определящо, че чл. 47, ал. 1 от Хартата предвижда, че всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд, а съгласно втората алинея, всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон.

8. В същата линия на jurisprudence в **решението от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, т. 32-35**, Съдът консолидира изведените преди това тълкувания, като посочва, че общият принцип на правовата държава, закрепен в чл. 2 ДЕС, се конкретизира в чл. 19, пар. 1 ДЕС, които съответно дава израз на основния принцип на ефективна съдебна защита в правния ред на ЕС, произтичащ от общите конституционни традиции на държавите членки и от уредбата по членове 6 и 13 на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. Според висшата юрисдикция на ЕС чл. 19 ДФЕС възлага на Съда на ЕС и на националните съдилища да осигурят в условията на съдебно сътрудничество контрола над спазването на правото на Съюза и защитата на правата, които частните субекти черпят от него, като съответно задължава държавите членки в съчетание с принципа на лоялно сътрудничество, уреден в чл. 4, пар. 3 ДЕС, да осигурят необходимите правни средства и способности за защита. В тази връзка Съдът отдава особено значение и на необходимостта да се гарантира независимостта на националните съдилища, като изрично определя, че без да се осигури такава независимост не може да има ефективен съдебен контрол, не може да се осъществява съдебното сътрудничество между националните съдилища и Съда на ЕС, нито могат да бъдат гарантирани правата, които частните субекти черпят от правния ред на ЕС – вж. решение по дело Associação Sindical dos Juizes Portugueses, т. 41-45.

Следва да се подчертае, че **най-значимият принос на решението по делото Associação Sindical dos Juizes Portugueses** е изведеното тълкуване на чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС, който според Съда налага общо и подлежащо на позоваване пред националните съдилища задължение за всяка държава членка не само да

гарантира, но и да поддържа независимостта на своите национални съдилища като основни гаранции на върховенството на правото. Според Съда чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС установява подлежащо на съдебен контрол задължение за всяка държава членка да *"гарантира, че органите, които като "съдилища" по смисъла на правото на ЕС влизат в нейната съдебна система в областите, обхванати от това право, отговарят на изискванията за ефективна съдебна защита"* – вж. т. 37 от решението. Така в резултат на произнасянето на Съда на ЕС, както частноправните субекти страни в съдебни производства, така и националните съдилища са оправомощени да се позовават пряко на член 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС, за да оспорват национални мерки, които накърняват независимостта на национален съд, който може да прилага правото на ЕС².

На основата на изведеното в решението по делото *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* тълкуване, Съдът на ЕС процедира в една серия решения, които касаят промени в уредбата на съдебната власт в Полша, Малта и Румъния, да се произнесе относно основните изисквания, с които са обвързани държавите членки по силата на чл. 2 ДЕС вр. чл. 19, пар. 1, ал. 1 ДЕС и чл. 47 от Хартата, за да гарантират, независимостта на националните съдилища, която се разглежда като условие *sine qua non*, за да бъде осигурена ефективна съдебна защита.

9. В решение от 24 юни 2019, Комисията с. Полша (Независимост на върховния съд), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, Съдът на ЕС се произнася относно съответствието с правото на ЕС (чл. 19 ДЕС вр. чл. 47 от Хартата) на изменения в полското законодателство, които предвиждат по-ранно пенсиониране на съдиите и предоставят на президента дискреционно правомощие да запазва в длъжност съдии във Върховния съд, които са достигнали пенсионна възраст. В произнасянето си по спора между Европейската комисия и полското правителство Съдът потвърждава, че „[...]чл. 19, пар. 1 ДЕС задължава държавите членки да предвидят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита по смисъла по-специално на член 47 от Хартата, в областите, обхванати от правото на Съюза [...]”.

В тази връзка правото на ЕС задължава всяка държава членка да гарантира, че органите, които са „юрисдикции“ по смисъла на правото на ЕС, са част от системата от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза и изпълняват изискванията на ефективната съдебна защита – вж. т. 55 от решението.

Доколкото Върховният съд може да се произнася по въпроси относно прилагането или тълкуването на правото на ЕС и е юрисдикция по смисъла на правото на Съюза, този орган попада в обхвата на полската система за правни средства за

² Съдът изрично потвърди прякото действие на чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС в решение от 2 март 2021, А.В. е.а. (Назначаване на съдии във Върховния съд – Обжалване), C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, т. 146, като постанови, че "[...] член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС възлага на държавите членки задължение за постигането на ясен и точен резултат, което не е съпроводено с никакво условие по отношение на независимостта, с която трябва да се характеризират юрисдикциите, които трябва да тълкуват и прилагат правото на Съюза”.

защита в „областите, обхванати от правото на Съюза“ по смисъла на член 19, пар. 1, втора алинея ДЕС, и по отношение на него трябва да бъдат изпълнени изискванията на ефективната съдебна защита.

За да се гарантира, че орган като Върховния съд е в състояние да осигури такава защита, запазването на независимостта на посочения орган е от първостепенно значение. Според Съда на ЕС това изискване за независимост, присъщо за правосъдната дейност, „[...]спада към същественото съдържание на основното право на справедлив съдебен процес, което има кардинално значение като гарант 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 държава[...]” – вж. т. 58 от решението.

Изискването за независимост на съдилищата, произтичащо като задължение за държавите членки от чл. 19, пар. 1, ал. 2 има два аспекта. Т. нар. външен аспект 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 при вземането на решение и да повлияят на техните решения[...]” – вж. т. 72 от решението. Т.нар. вътрешен аспект съответно се свързва с безпристрастността „[...]и визира еднаквата отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора. Този аспект изисква запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес от изхода на спора извън строгото прилагане на правната норма [...]” – вж. т. 73 от решението.

Според Съда на ЕС тези гаранции за независимост изискват наличието на правила що се отнася до състава на органа, назначаването, срока на упражняване на функциите му, както и основанията за въздържане, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му, които „[...]дават възможност да се отстрани всяко оправдано съмнение в съзнанието на страните в производствата относно неподатливостта на органа към външни фактори и неутралността му по отношение на противоположаващите се интереси[...]” – вж. т. 75 от решението.

Относима към гарантиране на свобода на съдиите от всякаква външна намеса или натиск е също несменяемостта, чието предназначение е да защити лицата изпълняващи правораздавателна функция. Принципът на несменяемост според Съда на ЕС изисква съдиите да могат да останат на служба, докато не достигнат задължителната пенсионна възраст или до края на техния мандат, когато той е за определен срок. В тази връзка според висшата юрисдикция на ЕС независимостта на съда „[...]налага правилата относно дисциплинарния режим, а следователно и евентуалното освобождаването от длъжност на лицата, натоварени с правораздавателни функции, да включват необходимите гаранции за пълното избягване на риска от използване на подобен режим като система за политически контрол на съдържанието на съдебните решения. Така въвеждането на правила,

които определят по-конкретно както действията, които представляват дисциплинарни нарушения, така и конкретно приложимите санкции, които предвиждат намесата на независим орган по реда на процедура, гарантираща изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права, по-конкретно правото на защита, и които закрепват възможността за оспорване пред съд на решенията на дисциплинарните органи, представлява набор от съществени гаранции за целите на опазването на независимостта на съдебната власт[...] – вж. т. 77 от решението.

10. Във връзка с изменения в румънското и полското законодателство предмет на произнасяне от Съда на ЕС са били и различни елементи на дисциплинарния режим на магистратите. В **решение от 18 май 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România", C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393**, висшата юрисдикция на ЕС отговаря на серия преюдициални запитвания от румънски съдилища, които целят да се изясни, доколко чл. 2 ДЕС, тълкуван във вр. с чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС допускат национална правна уредба, която позволява правителството да извършва временни назначения на ръководни длъжности в органа на съдебната власт, натоварен да провежда дисциплинарни проверки и да търси дисциплинарна отговорност от съдии и прокурори, без да се прилага общата процедура за назначаване на такива длъжности, предвидена в националното право. Като напомня, че изискваните от правото на ЕС гаранции за независимост и безпристрастност на съда налагат наличието на правила, които позволяват да се отстрани всяко легитимно съмнение в неподатливостта на съдебните органи на влияние от външни фактори, Съдът подчертава, че [...] *приложимите към статута на съдиите и към упражняването на техните функции правила трябва по-конкретно да позволяват да се изключи не само всяко пряко влияние под формата на инструкции, но и всички форми на косвено влияние, които биха могли да насочват решенията на съответните съдии, и по този начин те да не създават впечатление за независимост или за безпристрастност, което е в състояние да накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава [...]*”- вж. т. 197 от решението.

Що се отнася до правилата на дисциплинарния режим на магистратите Съдът приема, че **изискването за независимост на съда налага този режим да съдържа необходимите гаранции за избягване на риска от използване на дисциплинарните производства като средство за политически контрол на съдържанието на съдебните решения** – вж. т. 198 от решението. В частност, висшата юрисдикция на ЕС поставя акцент върху това, че доколкото „[...] *перспективата за образуване на дисциплинарно разследване сама по себе си може да окаже натиск върху лицата, чиято функция е да правораздават, от съществено значение е компетентният да провежда проверки и да търси дисциплинарна отговорност орган да извършва своята дейност обективно и безпристрастно, като за тази цел бъде защитен от всякакво външно влияние [...]*” – вж. т.199 от решението.

11. През 2017 г. съответно Полша приема нов дисциплинарен режим на съдиите от Върховен съд и общите съдилища. При тази законодателна реформа към Върховния

съд е създадена нова „дисциплинарната колегия“. На нея е възложено да разглежда по-конкретно дисциплинарни дела срещу съдии от Върховния съд, както и като въззивна инстанция, дисциплинарни мерки срещу съдии от общите съдилища. Тъй като счита, че новото полско законодателство нарушава чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС, Европейската комисия предявява пред Съда иск за установяване на неизпълнение по реда на чл. 258 ДФЕС.

Комисията поддържа, че новият дисциплинарен режим на магистратите не гарантира нито независимостта, нито безпристрастността на дисциплинарната колегия, тъй като тя е съставена само от съдии, които се избират от новия Национален съдебен съвет, като 23 от 25-те членове на Съвета се назначават от институции на политическата власт. **В решение от 15 юли 2021, Комисията с. Полша, (Дисциплинарен режим на съдиите) C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596**, Съдът приема, че по силата на член 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС „[...]всяка държава членка е длъжна да гарантира, че дисциплинарният режим на съдиите от националните съдилища, част от нейната система от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, е съобразен с принципа на независимост на съдиите, конкретно като гарантира, че актовете по дисциплинарни дела срещу съдиите от тези съдилища ще се контролират от орган, който на свой ред отговаря на гаранциите, присъщи за ефективната съдебна защита, сред които и гаранцията за независимост[...]” – вж. т. 80 от решението.

Съгласно решението на Съда на ЕС Полша не е гарантирала независимостта и безпристрастността на дисциплинарната колегия и е накърнила независимостта на съдиите, тъй като не е осигурила образуваните срещу тях дисциплинарни производства да се контролират от орган, който предоставя необходимите гаранции за независимост. Съдът подчертава изрично, че принципът на разделение на властите изисква да се гарантира независимостта на съдилищата спрямо законодателната и изпълнителната власт. В контекста на съдебната реформа, проведена в Полша през 2017 г. обаче процедурата по назначаване на съдиите във Върховния съд, и по-специално на членовете на дисциплинарната колегия на Върховния съд, се определя от Националния съдебен съвет, който се формира по нов ред, поставящ го в зависимост от изпълнителната и законодателната власт – вж. т. 80-113 от решението.

12. В решение от 11 май 2023, Inspectia Judiciară, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:39, сезиран с преюдициален въпрос, касаещ правомощията на главния инспектор в Съдебния инспекторат на Румъния, Съдът потвърждава, че национална правна уредба относно организацията и функционирането на орган, който е компетентен да провежда проверки и да търси дисциплинарна отговорност от всички румънски съдии и в частност от съдиите от общите съдилища, които са натоварени да се произнасят по въпроси на прилагането на правото на Съюза, влиза в обхвата на действие на правото на ЕС и следва да зачита изискванията, произтичащи от чл. 2 ДЕС вр. чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС. Според Съда доколкото лицата, които заемат ръководните длъжности в подобен орган, могат да имат определящо влияние върху упражняването

на неговите функции, те следва да бъдат назначавани по правила и процедура, които „[...]да не пораждаат оправдани съмнения у правните субекти за използване на правомощията и функциите на посочения орган като инструмент за натиск върху правосъдната дейност или за политически контрол върху тази дейност [...]” – вж. т. 50 от решението.

Подобно изискване според висшата юрисдикция на ЕС следва да се прилага и за всички правила, уреждащи организацията и функционирането на подобен орган, в това число и правомощията на ръководителя на съдебния инспекторат – вж. т. 51 от решението. Тези правила също биха могли да засегнат практиката на посочения орган като предотвратят или благоприятстват търсенето на дисциплинарна отговорност, което съответно да доведе до упражняване на натиск върху магистратите – вж. т. 52-57 от Решението.

13. В решение от 20 април 2021 по делото *Repubblika*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, свързано с уредбата на назначаване на съдии в Малта и правомощията, които има министър-председателят в реда на назначаване на съдии, Съдът напомня, че с оглед на член 49 ДЕС всяка европейска държава, която се е присъединила към ЕС, се е ангажирала да зачита общите принципи, посочени понастоящем в член 2 ДЕС като „ценности“. Сред тези ценности е и принципът на правовата държава, като спазването на тези ценности е и условие за взаимното доверие между държавите членки, и в частност между техните съдилища, на което съответно почива както съдебното сътрудничество по наказателни дела, така и съдебното сътрудничество по граждански и търговски дела. Съдът подчертава, че „[...]зачитането от държава членка на ценностите, прогласени в член 2 ДЕС, представлява условие за упражняването на всички права, произтичащи от прилагането на Договорите спрямо тази държава членка. Следователно държава членка не може да измени законодателството си така, че да доведе до намаляване на защитата на правовата държава като ценност, конкретизирана по-специално с член 19 ДЕС[...]” – вж. т. 63 от решението. С оглед на това държавите членки са обвързани да избягват всяко намаляване на защитата на върховенството на правото в законодателството си в областта на организацията на правораздаването, като се въздържат от приемането на правила, които биха могли да засегнат независимостта на съдиите.

II. Относно основните елементи на решението по съед. дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23

1. От най-съществено значение измежду разгледаните в решението преюдициални въпроси е първият поставен от националния съд въпрос. Съдът на ЕС приема, че този въпрос цели да бъде изяснено, дали и при какви условия чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС вр. с член 47 от Хартата допуска практиката на държава членка, според която, членовете на орган на съдебната система, натоварен с правомощия да проверява

дейността на магистратите при осъществяване на техните функции, да извършва проверки за почтеност и липса на конфликт на интереси и да предлага след такива проверки на друг орган на съдебната система образуването на дисциплинарно производство с оглед на налагането на дисциплинарни наказания, които се избират от парламент за определени мандат, могат да продължат да изпълняват функциите си след края на установения мандат, докато парламентът не избере нови членове.

2. Като препраща към по-ранната си практика, свързана с гарантиране на независимостта на съда като основно определящо условие за съществуването на ефективни правни средства за защита и справедлив процес, а оттам, и за правен порядък, основан на върховенството на правото (вж. т. 81-89 от решението), висшата юрисдикция на ЕС процедира да анализира уредба на ИВСС и практиката на Конституционния съд на Република България по к.д. Решение № 12 от 27 септември 2022 г. по конституционно дело № 7/2022 г., която позволява инспекторатът да продължи да упражнява функциите си до избор на нов състав от Народното събрание.

Съдът на ЕС подчертава, че националната правна уредба не закрепва изрично възможността за продължаване на осъществяването на функциите на членовете на Инспектората с изтекъл мандат, а от друга страна, тя не съдържа правила, които да определят така продължаваното изпълнение на функциите на ИВСС. Не е налице и никаква уредба, позволяваща да се сложи край на евентуално блокиране на избора на новите членове на Инспектората, поради което се достига до положение, при което „[...]продължаването на мандатите на предишните му членове на практика би могло да няма ограничение във времето” – вж. т. 92 от решението.

3. Същевременно Съдът принципно допуска, че държавите членки могат да предвидят, че изпълнението на функциите на членовете на орган на съдебната система, оправомощен да проверява дейността на магистратите и да предлага образуването на дисциплинарни производства по отношение на тях, продължава и след края на законоустановения мандат, с цел да се осигури непрекъснатост на функционирането на този орган. **В такава хипотеза обаче, държавите членки са длъжни „[...] да гарантират, че изпълнението на функциите след изтичане на мандата почива на изрично правно основание във вътрешното право, съдържащо ясни и точни правила, които да регламентират въпросното изпълнение на функции[...]” – т. 93 от решението.**

Наред с това, ако предвидят продължаване на функциите на орган в системата на съдебната власт, натоварен да проверява дейността на магистратите и да предлага образуването на дисциплинарни производства по отношение на тях след края на конституционно определения мандат, „[...]държавите членки трябва да гарантират, че редът и условията за такова изпълнение на функции са предвидени по такъв начин, че да позволят на съответните членове на подобен орган на съдебната система да извършват своята дейност обективно и безпристрастно, като за тази цел бъдат защитени от всякакво външно влияние[...]” – вж. т. 94 от решението.

Подобно продължаване на функциите на орган като ИВСС според Съда на ЕС „[...]би било възможно само по изключение и при условие че се регламентира от ясни и точни правила, изключващи на практика възможността продължаването да бъде неограничено във времето“ – вж. т. 95 от решението.

Наред с това Съдът изрично препраща към практиката си по делото *Repubblika*, C-896/19, като подчертава, че, ако осъществи подобно изменение на националната конституционна или законодателна уредба, държава членка не може да ограничи достигнатото равнище на защита на върховенството на правото, което съществува в нейната правна система преди това – вж. т. 96.

4. Въз основа на горепосочените елементи и като има предвид съществуващото в българската правна система положение, Съдът на ЕС определя, че чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС вр. с член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че гарантирането на независимостта на съдиите не допуска практиката на държава членка, в рамките на която членовете на орган на съдебната система на тази държава членка, избрани от нейния парламент за определен мандат и натоварени с правомощия да проверяват дейността на магистратите при осъществяване на техните функции, да извършват проверки за почтеност и липса на конфликт на интереси и да предлагат на друг орган на съдебната система образуването на дисциплинарно производство с оглед на налагането на дисциплинарни наказания, да продължават да изпълняват функциите си след края на установения в конституцията мандат до избора на нови членове, когато продължаването на функциите им „[...]не почива на изрично правно основание в националното право, съдържащо ясни и точни правила, които да регламентират изпълнението на тези функции, и когато не е гарантирано, че това продължаване на практика е ограничено във времето[...]“ – вж. т. 97 от решението.

5. Останалите, отправени до Съда на ЕС преюдициални въпроси целят да изяснят някои конкретни задължения по защита на личните данни на магистратите, по отношение на които се извършват проверка на декларациите относно имуществено състояние от страна на ИВСС. В отговор на втория преюдициален въпрос, Съдът уточнява, че член 2 от Регламент (ЕС) № 2016/679 (ОРЗД) „[...] трябва да се тълкува в смисъл, че разкриването пред орган на съдебната система на лични данни, които представляват банкова тайна и се отнасят до магистрати и членовете на техните семейства, с цел да се проверят декларациите на тези магистрати за тяхното имущество и за имуществото на членовете на семействата им, като тези декларации се публикуват, представлява обработване на лични данни, попадащо в материалния обхват на този регламент[...]“ – вж. т. 106 от решението.

6. В отговор на третия въпрос Съдът на ЕС пояснява, че националният съд, сезиран от ИВСС да разреши разкриването от банка пред последния орган на данни за банковите сметки на магистратите и членовете на техните семейства, не може да се определи като администратор на данни по смисъла на чл. 4, т. 7 от ОРЗД, доколкото

такъв се явява самият ИВСС предвид правната уредба, приложима в главното производство.

7. С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 51 от ОРЗД трябва да се тълкува в смисъл, че юрисдикция, компетентна да разрешава разкриването на лични данни пред друг орган на съдебната система, е надзорен орган по смисъла на този член.

Съдът изяснява също, че националната юрисдикция, сезирана да разреши достъпа до лични данни на магистратите във връзка с упражняване на законовоопределените правомощия на ИВСС не може да се разглежда като надзорен орган по смисъла на чл. 51, пар. 1 ОРЗД, доколкото тази юрисдикция не е натоварена от националното право с наблюдение на прилагането на този регламент с цел да се защитят основните права на физическите лица във връзка с обработването на личните им данни.

8. С последния поставен преюдициален въпрос се иска от Съда на ЕС да изясни, дали чл. 79, пар. 1 ОРЗД вр. с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че юрисдикцията, компетентна да разрешава разкриването на лични данни по искане на ИВСС, е длъжна служебно да осигури защита на лицата, чиито данни са засегнати относно сигурността на личните данни, когато е известно, че в миналото съответният орган е допуснал нарушение на разпоредбите на ОРЗД.

Висшата юрисдикция на ЕС посочва, че предвиденият в ОРЗД контрол за спазването на изискванията за сигурност трябва да се извършва от надзорните органи и от друга страна, от националните юрисдикции, сезирани чрез средство за защита по чл. 78, пар. 1 или чл. 79, параграф 1 ОРЗД. Съдът подчертава, че при липсата на правила, които изрично да им предоставят контролни правомощия, националните юрисдикции, които не са сезирани в съответствие с чл. 78, пар. 1 или чл. 79, пар. 1 ОРЗД, не са длъжни да следят за спазването на материалноправните разпоредби на този регламент.

Съдът изяснява също, че с оглед ефективната защита на личните данни администраторът на данните (ИВСС), е длъжен да предостави на лицата, чиито данни са засегнати, информацията по чл. 14, пар. 1 и 2 ОРЗД, по реда и при условията, предвидени в чл. 12, пар. 1 и чл. 14, пар. 3 от регламента – вж. т. 137 от решението.

III. Последници от постановеното от Съда на ЕС решение

1. Предвид изведеното в решението по съед. дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23 тълкуване и в частност, като се има предвид постановеното в т. 97, се налага заключението, че с оглед на чл. 2 ДЕС вр. с чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС и чл. 47 от Хартата, ИВСС не може без нарочно изменение в конституционната или законодателната уредба, да упражнява след края конституционно определения си мандат правомощия,

които могат да имат за последица образуването на дисциплинарно производство или приемането на актове, които засягат неблагоприятно професионалния статус на магистратите, защото това би поставило под въпрос тяхната независимост и би нарушило изискванията за върховенство на правото, произтичащи от правото на ЕС.

2. С оглед на това, измежду предвидените в чл. 54 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) правомощия, ИВСС със сигурност не би следвало да упражнява правомощията по чл. 54, ал. 1, т. 6.

3. По отношение на правомощието по чл. 54, ал. 1, т. 5 ЗСВ, въпреки че е възможен максималистичен прочит на решението на Съда, който налага извода, че ИВСС не би следвало да упражнява и това правомощие, по-скоро може да бъде обосновано, че Инспекторатът може да упражнява това правомощие, доколкото то не може да има за пряка и непосредствена последица образуването на дисциплинарно производство и да повлияе *per se* върху професионалния статус на съдия, прокурор или следовател.

4. По отношение на правомощието по чл. 54, ал. 1, т. 7, от решението на Съда на ЕС не следва обща пречка ИВСС да отправя сигнали, предложения и доклади до други държавни органи, включително до компетентните органи на съдебната власт, но Инспекторатът не би следвало да упражнява това правомощие в конкретна хипотеза, когато то би могло да доведе до приемането на акт, който засяга неблагоприятно професионалния статус на магистрата.

5. По отношение на правомощията по чл. 54, ал. 1, т. 8 ЗСВ следва да бъде направено разграничение между правомощията, свързани с проверка на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите от една страна, и правомощията, свързани с проверки за почтеност, конфликт на интереси и установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт или проверки, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, от друга.

Доколкото проверките на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите са предмет на ясна и изчерпателна уредба в чл. 175а-175з ЗСВ, като те са част от установената законодателна уредба, която има за цел да гарантира необходимата степен на публичност на имуществото на магистратите като гаранция за добросъвестното изпълнение на професионалните им задължения и доброто функциониране на правосъдието, то може да се поддържа, че ИВСС може да продължи да изпълнява функциите си, свързани с тези проверки.

Същевременно, когато упражнява правомощията си по чл. 54, ал. 1, т. 8 ЗСВ вр. с чл. 175д ЗСВ, свързано с проверка на имуществените декларации на магистратите, ИВСС следва да спазва изискванията за защита на личните данни, произтичащи от ОРЗД и в частност, предвид на изведеното тълкуване по съед. дела С-313/23, С-316/23 и С-332/23, Инспекторатът следва да предостави на лицата, чиито данни са предмет на

проверка, информацията по чл. 14, пар. 1 и 2 ОРЗД, по реда и при условията, предвидени в чл. 12, пар. 1 и чл. 14, пар. 3 от регламента.

Що се отнася до правомощията на ИВСС, свързани с проверки за почтеност, конфликт на интереси, установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт или установяват нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, доколкото те пряко касаят осъществяването на дисциплинарна отговорност на магистратите или дори могат да имат за краен резултат освобождаването им от длъжност, то очевидно в логиката на изведеното от Съда на ЕС тълкуване ИВСС не може да продължи да изпълнява тези правомощия, без да бъде направено изменение в конституционната или законодателната уредба, като се съобразят последиците от решението по съед. дела С-313/23, С-316/23 и С-332/23.

6. По отношение на останалите предвидени в чл. 54, ал. 1 ЗСВ правомощия на ИВСС, доколкото те не касаят пряко професионалния статус на магистратите, следва да се приеме, че постановеното решение в съед. дела С-313/23, С-316/23 и С-332/23 не е пречка те да бъдат упражнявани след изтичане на мандата на Инспектората, до избирането от Народното събрание на нов състав на ИВСС.

7. Следва да се има предвид, че чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС, както и член 47 от Хартата са разпоредби, които проявяват пряко действие (директен ефект) и на тях може да се извършва позоваване от заинтересованите частноправни субекти пред всеки орган на публичната власт в държава членка и в частност, пред национален съд.

8. С оглед на принципа на предимство на правото на ЕС национални разпоредби или актове, които противоречат на елементи на правото на ЕС с директен ефект, следва да не се прилагат от националните органи и в частност от националните съдилища - Решение от 24 юни 2019, *Popławski*, С-573/17, ECLI:EU:C:2019:530; Решение от 22 февруари 2022, *RS*, С-430/21, ECLI:EU:C:2022:99. Именно такава хипотеза произтича от отговора на първия преюдициален въпрос в решението по съед. дела С-313/23, С-316/23 и С-332/23 по отношение на една част от правомощията на ИВСС.

9. Всяко заинтересовано лице-магистрат, по отношение на което са упражнени правомощия на ИВСС след изтичане на конституционно определения му мандат, като от това са произтекли неблагоприятни за лицето последици що се отнася до неговия професионален статус, може да оспорва действителността на упражняването на правомощията и приети въз основа на това актове, като се позовава на изведеното от Съда на ЕС тълкуване.

10. Постановеното от Съда решение по преюдициално запитване решава със сила на пресъдено нещо един или повече въпроси на правото на ЕС и обвързва националния съд за решаването на главния спор – Определение от 5 март 1986, *Wünsche*, 69/85, EU:C:1986:104, т. 13. Решението е обвързващо в своята цялост, независимо дали тълкуването на правото на Съюза се съдържа в неговите мотиви или в диспозитива.

Изведеното от Съда тълкуване в производство по чл. 267 ДФЕС е обвързващо както за националната юрисдикция, която е отправила запитването, така и за всички останали национални органи и съдилища, които биха били в хипотеза на отношения да прилагат тълкуваната разпоредба. Поради това се приема, че решенията на Съда на ЕС по преюдициалните запитвания имат действие *erga omnes*.

Следва също да се подчертае, че постановяваните от Съда тълкувания по реда на производството по член 267 ДФЕС пораждат действие *ex tunc*, считано от момента на влизане в сила на тълкуваната правна норма, освен, ако Съдът изрично не ограничи действието във времето на даденото от него тълкуване – Решение от 27 март 1980 г., *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, т. 16; Решение от 27 март 1980 г., *Salumi*, 66, 127 и 128/79, EU:C:1980:101, т. 9. Такова ограничаване действието на даденото тълкуване не е направено в решенията по съед. дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23.

Действието *ex tunc* на решението по преюдициално запитване означава, че тълкуването, даденото от Съда, може да се приложи и по отношение на висящи правоотношения, възникнали преди постановяването му. От това действие на решението обаче не следва, че националните съдилища са длъжни да прилагат тълкуването по отношение на правоотношения, споровете относно които вече са били решени - Решение от 13 януари 2004, *Kühne & Heitz*, C-453/00, EU:C:2004:17, т. 61; Решение от 19 септември 2006, *i-21 Germany* и *Arcor*, C-392/04 и C-422/04, EU:C:2006:586, т. 51.

11. В случай на нарушаване на постановеното от Съда на ЕС решение при упражняване на правомощията на ИВСС се открива и възможността за предприемане от страна на Европейската комисия на действия по реда на производството по чл. 258 ДФЕС. Комисията може да предприеме действия за установяване на нарушения на правото на Съюза било по своя инициатива, било в резултат на сезирането ѝ с жалби от заинтересовани субекти. Откриването на производство за неизпълнение същевременно е функция на свободната преценка на Комисията относно тежестта и значението на нарушението на правото на ЕС и целесъобразността да се води производство за неговото установяване.

12. Обстоятелството, че визираната практика на продължаване функциите на състава на ИВСС след изтичане конституционно определения му мандат произтича от тълкуване на конституцията, изведено в решение на Конституционния съд, не променя очертаните последици от постановеното от Съда на ЕС решение, доколкото Съдът нееднократно е имал повод да изясни, че предимството на правото на ЕС се проявява дори по отношение на елементи на националната конституционна уредба или на тълкувания на конституционната уредба, дадени от органите за конституционен контрол – вж. Решение от 17 декември 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114; Решение от 9 март 1978, *Simmenthal*, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49; Решение от 22 февруари 2022, *RS*, C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99.

13. Що се отнася до възможността прилагането на правото на ЕС да бъде ограничено в дадена конкретна хипотеза с оглед задължението за зачитане на

националната идентичност на държавата членка в нейните конституционни измерения, произтичащо от чл. 4, пар. 2 ДЕС, считам, че тази конструкция не може да бъде използвана, за да се ограничат последиците от решението на Съда на ЕС по следните съображения. На първо място, с оглед на практиката на Съда на ЕС по прилагане на чл. 4, пар. 2 ДЕС за елементи на националната конституционна идентичност могат да се считат особено значими положения в националната конституционна уредба, които имат определящ характер за установения в една държава членка конституционен порядък, за основните конституционни и политически структури на държавата, както и за опазване на нейната териториална цялост, обществен ред и национална сигурност. От друга страна в своята практика Съдът недвусмислено е определил, че релевирането на националната конституционна идентичност на държавите членки не може да има за последица ограничаване на защитата на основни права или засягане на основните принципи, определени като „ценности“ на ЕС в чл. 2 ДЕС – вж. решение от 16 февруари 2022, Унгария с. Парламента и Съвета, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, т. 232-234.

IV. Заключение

1. Постановеното от Съда на ЕС решение по съед. дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23 ограничава възможността ИВСС да упражнява някои от най-съществените му правомощия, свързани с изпълнение на професионалните задължения на магистратите и с установяването на нарушения на тези задължения, които са основание за реализиране на дисциплинарна отговорност или дори за освобождаването им от системата на съдебната власт. Същевременно някои от тези правомощия са от решаващо значение за гарантиране спазването на професионалните задължения, придържането към правилата на професионална етика и спазването на почтеността, независимостта и безпристрастността в упражняването на магистратската професия.

2. Доколкото, както посочва в своето решение и Съдът на ЕС, държавите членки могат да предвидят, че изпълнението на функциите на членовете на орган на съдебната система, оправомощен да проверява дейността на магистратите и да предлага образуването на дисциплинарни производства по отношение на тях, продължава и след края на законоустановения мандат, с цел да се осигури непрекъснатост на функционирането на този орган, то очевидно се поставя въпросът за необходимите изменения в конституционната или законодателната уредба, чрез които да бъде изрично уредена възможността ИВСС да продължи да изпълнява функциите си и след изтичане на определяния му мандат, като същевременно се поставят ясни времеви граници, в които е допустимо подобно „продължаване“ на мандата.

3. Ако не бъде осъществено подобно изменение на нормативната уредба или не бъде избран нов състав на ИВСС, Инспекторатът би бил в невъзможност да упражнява някои от най-съществените си правомощия без да наруши правото на ЕС, а евентуалното им упражняване потенциално би довело до оспорване на приетите от

ИВСС и други органи на съдебната власт актове на основата на правото на Съюза и решението по съед. дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23. Предвид системната връзка на решението на Съда с по-голямата линия на юриспруденция, свързана с гарантиране на върховенството на правото и защитата на основните права на частноправните субекти в ЕС съобразно изискванията на чл. 19, пар. 1, ал. 2 ДЕС, незачитането на решението на Съда би поставило страната ни в изключително неблагоприятно положение и би създавало предпоставки за подкопаване на взаимното доверие между България и останалите държави членки, с потенциално още по-значими неблагоприятни последици относно признаване и изпълнение на актовете, постановени от българските съдилища.

София, 7.05.2025 г.

доц. д-р Христо Христов