



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

A. RANTOS

представено на 2 март 2023 година¹

Дело C-718/21

L.G.

срещу

Krajowa Rada Sądownictwa

(Преюдициално запитване, отправено от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша))

„Преюдициално запитване — Член 267 ДФЕС — Понятие „юрисдикция“ — Компетентност на Съда — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Принципи на несменяемост и независимост на съдиите — Възможност да се продължи изпълняването на функциите на съдия след навършване на пенсионна възраст — Последици от декларацията на съдия за волята му да продължи да заема длъжността си след навършване на тази възраст, обвързани с разрешението на друг орган — Последици от неспазването на срока за подаване на такава декларация“

I. Въведение

1. Настоящото преюдициално запитване е отправено от Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sąd Najwyższego (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси, наричана по-нататък „Колегия за извънреден контрол“) на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) по жалба, подадена от L.G. (наричан по-нататък „жалбоподателят“), съдия в Sąd Okręgowy w K. (Окръжен съд К., Полша), срещу решението на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша, наричан по-нататък „KRS“) да прекрати производството по даването на разрешение за по-нататъшно заемане на съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст, поради пропускане на срока за деклариране на воля в този смисъл.

2. Преюдициалното запитване повдига деликатния въпрос дали Колегията за извънреден контрол притежава качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС. По същество преюдициалното запитване се отнася основно до тълкуването на принципа на несменяемост и независимост на съдиите, като следствие от принципа на ефективна съдебна защита, залегнал в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, във връзка с национална правна уредба, която, от една страна, обвързва последиците от декларацията за волята на съдия да продължи да изпълнява функциите си след навършване на пенсионна възраст с разрешението на KRS, а от друга страна, предвижда за тази декларация абсолютен преклузивен срок.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

3. Настоящото дело е част от неотдавнашните реформи на полската съдебна система² и богатата практика на Съда, свързана с нея, по-специално вследствие на искове за установяване на неизпълнение на задължения, предявени от Европейската комисия³, или преюдициални запитвания, отправени от полските съдилища⁴.

II. Правна уредба: полското право

A. Законът за Върховния съд

4. Член 26, параграф 1 от Ustawa o Sądzie Najwyższym (Закон за Върховния съд) от 8 декември 2017 г.⁵, с който по-специално се създава Колегията за извънреден контрол, гласи:

„[Колегията за извънреден контрол] е компетентна по отношение на извънредните жалби, жалбите във връзка с изборите, оспорванията на валидността на национален или конституционен референдум, установяването на валидността на избори и референдуми, останалите публичноправни спорове, включително споровете във връзка със защитата на конкуренцията, регулирането на енергийната промишленост, далекосъобщенията и железопътния транспорт, както и жалбите срещу решенията на Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji [(председател на Националния съвет за радио и телевизия, Полша)] или жалбите за оспорване на прекомерната продължителност на производствата пред общите съдилища, военните съдилища и [Sąd Najwyższy (Върховен съд)]“.

B. Законът за устройството на общите съдилища

5. Член 69, параграфи 1 и 1b от Ustawa — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Закон за устройството на общите съдилища) от 27 юли 2001 г., изменен⁶, предвижда:

„1. Съдията се пенсионира при навършване на 65-годишна възраст, освен ако не по-късно от шест месеца и по-рано от дванадесет месеца преди достигането на тази възраст подаде декларация до [KRS], в която посочи, че желае да продължи да изпълнява длъжността си, и

² По-специално неотдавнашните реформи на Sąd Najwyższy (Върховен съд), що се отнася до Колегията за извънреден контрол и KRS.

³ Вж. решения от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, наричано по-нататък „решението за независимостта на Върховния съд“, EU:C:2019:531), от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, наричано по-нататък „решението за независимостта на общите съдилища“, EU:C:2019:924), и от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-791/19, наричано по-нататък „решението за дисциплинарният режим на съдиите“, EU:C:2021:596). Четвърти иск за установяване на неизпълнение на задължения понастоящем е висящ (Комисия/Полша, C-204/21) и е предмет на заключението на генерален адвокат Collins от 15 декември 2022 г. (EU:C:2022:991).

⁴ Вж. решения от 19 ноември 2019 г., A.K. и др. (Независимост на Дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, наричано по-нататък „решение A.K.“, EU:C:2019:982), от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234), от 2 март 2021 г., A.B. и др. (Назначаване на съдии във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, наричано по-нататък „решение A.B.“, EU:C:2021:153), от 6 октомври 2021 г., W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване) (C-487/19, наричано по-нататък „решение W.Ż.“, EU:C:2021:798), от 16 ноември 2021 г., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др. (C-748/19—C-754/19, EU:C:2021:931), от 22 март 2022 г., Prokurator Generalny и др. (Дисциплинарна колегия на Върховния съд — Назначение) (C-508/19, EU:C:2022:201), и от 29 март 2022 г., Getin Noble Bank (C-132/20, наричано по-нататък „решението Getin Noble Bank“, EU:C:2022:235). Тези реформи са предмет и на много висящи дела, сред които съединени дела UP и др. (Снемане на имунитета на съдия и отстраняването му от длъжност) (C-615/20 и C-671/20) и G. и др. (Назначаване на съдии в общите съдилища в Полша) (C-181/21 и C-269/21), които са предмет на заключението на генерален адвокат Collins от 15 декември 2022 г. (съответно EU:C:2022:986 и EU:C:2022:990).

⁵ Dz. U., 2018 г., позиция 5.

⁶ Кодифициран текст, Dz. U., 2020 г., позиция 2072.

представи удостоверение, издадено в съответствие с правилата за лицата, кандидатстващи за съдебна длъжност, което потвърждава, че неговото здравословно състояние не възпрепятства изпълнението на задълженията на съдия.

[...]

1b. [KRS] може да разреши даден съдия да продължи да изпълнява длъжността си, ако това отговаря на обоснован интерес на правосъдието или на значим обществен интерес, като има предвид рационалното използване на кадрите на общите съдилища или нуждите, произтичащи от натовареността на отделните съдилища. Решението на [KRS] е окончателно. В случай че производството, свързано с продължаване на изпълнението на длъжността на съдията, все още не е приключило след навършване на възрастта, посочена в параграф 1, съдията остава на длъжност до изтичането на необходимия за приключване на производството срок.

[...]“.

В. Законът за KRS

6. Съгласно член 42 от Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Закон за KRS) от 12 май 2011 г., изменен⁷:

„1. Решенията на Съвета по конкретни въпроси се мотивират.

2. Мотивите за решението се изготвят в едномесечен срок от приемането му.

3. Решенията, постановени по конкретни въпроси, се връчват на участниците в производството заедно с мотивите и указанията за начина на оспорването им пред Върховния съд“.

7. Член 44, параграф 1 от Закона за KRS гласи:

„Всеки участник в производството може да обжалва решението на [KRS] пред [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], като се позове на незаконосъобразността на решението, освен ако не е предвидено друго в специалните разпоредби. [...]“.

III. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

8. В съответствие с член 69 от Закона за устройството на общите съдилища с писмо от 30 декември 2020 г. жалбоподателят декларира пред KRS волята си да продължи да заема съдийска длъжност след навършване на определената за пенсиониране 65-годишна възраст, която навършва на 12 юни 2021 г.⁸. С писмо от 31 декември 2020 г.

⁷ Кодифициран текст, Dz. U., 2021 г., позиция 269.

⁸ Въпросната декларация, изпратена от председателя на Sąd Okręgowy w K. (Окръжен съд К.), е придружена от удостоверения за медицинска и психологическа годност, както и от удостоверенията за психологическа компетентност, изисквани съгласно съответната правна уредба.

жалбоподателят подава също молба до KRS за възстановяване на срока за подаване на декларацията, като посочва, че е пропуснал предвидения в тази разпоредба шестмесечен срок преди навършване на пенсионна възраст за подаването ѝ⁹.

9. С решение от 18 февруари 2022 г. KRS обявява посочената декларация за недопустима поради това, че е подадена след изтичане на предвидения в посочената разпоредба шестмесечен срок преди навършване на пенсионна възраст, и приема решение за липса на основание за произнасяне по същество, като по този начин прекратява производството за даване на разрешение за по-нататъшно заемане на съдийска длъжност¹⁰.

10. Сезиран от жалбоподателя с жалба срещу това решение¹¹, Sąd Najwyższy (Върховен съд), заседаващ в качеството си на колегия за извънреден контрол, която е запитващата юрисдикция, иска да се установи дали член 69 от Закона за устройството на общите съдилища нарушава принципа на несменяемост и независимост на съдиите, залегнал в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, доколкото, от една страна, тази разпоредба обвързва изпълняването на функциите на съдия след навършване на пенсионна възраст с разрешението на друг орган, което би могло да се отрази на съдържанието на решенията, постановени от въпросния съдия, и от друга страна, тази разпоредба предвижда, че правото да се подаде молба за упражняване на функциите на съдия след навършване на пенсионна възраст, се преклудира при пропускане на срока за подаването ѝ, независимо от последиците от пенсионирането при конкретните обстоятелства, по-специално във връзка с наличието на обоснован интерес на правосъдието или евентуално на значим обществен интерес.

11. При тези обстоятелства Колегията за извънреден контрол на Sąd Najwyższy (Върховен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли да се приеме, че член 19, параграф 1, втора алинея [ДЕС] не допуска разпоредба от националното право като член 69, параграф 1b, първо изречение от [Закона за устройството на общите съдилища], съгласно която настъпването на правни последици от декларацията на съдия за волята му да продължи да заема съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст, зависи от разрешението на друг орган?
- 2) Трябва ли да се приеме, че член 19, параграф 1, втора алинея [ДЕС] не допуска тълкуване на националната разпоредба, съгласно което късно подадената декларация на съдията за волята му да продължи да заема съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст, не поражда правни последици, независимо от обстоятелствата във връзка с неспазването на срока и от значението на неспазването му за производството по даване на разрешение за по-нататъшното заемане на съдийска длъжност?“.

12. Писмени становища са представили KRS, полското, датското и нидерландското правителство и Комисията. KRS, полското, белгийското и нидерландското правителство и Комисията представят устни становища в проведеното на 8 ноември 2022 г. съдебно

⁹ В това отношение той твърди, че неспазването на този срок е оправдано поради натовареността му с текущата правораздавателна работа.

¹⁰ Това решение е взето след направено предложение за липса на основание за произнасяне по същество, прието от екип, назначен ad hoc от председателя на KRS, при липса на становище на министъра на правосъдието, който е бил уведомен за това назначение.

¹¹ Жалбоподателят подава и молба за спиране на действието на оспорваното решение, която е уважена с определение на Sąd Najwyższy (Върховен съд) от 29 април 2021 г.

заседание за изслушване на устните състезания. Жалбоподателят, KRS, белгийското и нидерландското правителство и Комисията представят и писмени становища по определението на запитващата юрисдикция от 3 ноември 2022 г., с което последната представя на Съда допълнително становище към преюдициалното запитване, по-специално по отношение на качеството ѝ на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

IV. Анализ

A. Относно компетентността на Съда

1. По възникналите съмнения дали запитващата юрисдикция е „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС

13. Комисията и белгийското и нидерландското правителство изразяват съмнения дали запитващата юрисдикция е „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

14. Всъщност членовете на Колегията за извънреден контрол, създадена със Закона за Върховния съд, са назначени на длъжността съдия в Sąd Najwyższy (Върховен съд) по предложение на KRS с Решение № 331/2018 от 28 август 2018 г. (наричано по-нататък „Решение № 331/2018“) при следните обстоятелства:

- това решение е прието от KRS в състав, чиято независимост е била поставена под въпрос в няколко решения на Съда¹²;
- посоченото решение е обжалвано пред Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд, Полша) и на 27 септември 2018 г. последният е постановил определение за допускане на обезпечение, с което спира изпълнението му;
- Европейският съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) по същество приема, че два състава на Колегията за извънреден контрол, в състав от трима съдии, назначени въз основа на едно и също решение, не представляват „съд, създаден в съответствие със закона“, по смисъла на член 6, параграф 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) ¹³;
- след назначаването на съдии въз основа на Решение № 331/2018, то е окончателно отменено от Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд) на 21 септември 2021 г. ¹⁴.

¹² Вж. например решения А.К. (т. 136—145), А.В. (т. 130 и 131) и решение за дисциплинарният режим за съдиите (т. 100—108). Става въпрос за състава по Закона за KRS, изменен с Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и на някои други закони) от 8 декември 2017 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 3).

¹³ Решение на ЕСПЧ от 8 ноември 2021 г., Dolińska-Ficek и Ozimek c/у Полша (СЕ:ЕCHR:2021:1108JUD004986819). Проверката на Решение № 331/2018 от страна на ЕСПЧ също е предмет на решение W.Ż. (т. 134—154).

¹⁴ Тези обстоятелства са много спорни, тъй като в допълнителното си становище запитващата юрисдикция отправя, както KRS и полското правителство, редица критики, по-специално по отношение на тълкуването на определението за допускане на обезпечение и на решението на Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд) в съдебната практика на Съюза и на ЕСПЧ.

15. При тези обстоятелства ми се струва уместно, преди да се отговори на преюдициалните въпроси, да се провери дали Колегията за извънреден контрол, заседаваща в състав от трима съдии, представлява „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС и следователно дали Съдът е компетентен да отговори на преюдициалните ѝ въпроси.

2. По принципите, свързани с понятието „независимост“ на запитващата юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС

16. Съгласно постоянната практика на Съда, за да прецени дали запитващият орган притежава качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС — въпрос, уреден единствено от правото на Съюза — Съдът взема предвид съвкупност от обстоятелства, а именно дали органът е законоустановен, дали е постоянно действащ, дали юрисдикцията му е задължителна, дали производството е състезателно, дали той прилага правни норми и дали е независим¹⁵. В случая се оспорва само последният аспект, тоест независимостта на Колегията за извънреден контрол, тъй като се счита за *prima facie* очевидно — и във всеки случай не се оспорва — че този орган отговаря на другите критерии, посочени по-горе.

17. Съгласно постоянната практика на Съда изискването за независимост на съдилищата, чието спазване — по силата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС¹⁶ — държавите членки трябва да гарантират по отношение на националните съдилища, които трябва да се произнасят по въпроси, свързани с тълкуването и прилагането на правото на Съюза, има два аспекта: първият, от външно естество, се отнася до *автономията* на съда¹⁷, а вторият, от вътрешно естество, се отнася до неговата *безпристрастност*¹⁸. Тези гаранции за автономия и безпристрастност, които съставляват двата аспекта на понятието „независимост“, изискват наличието на правила, по-конкретно за състава на органа, назначаването, срока на упражняване на функциите, както и основанията за самоотвод, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му, които да позволяват да се отстрани

¹⁵ Вж. по-специално решение *Getin Noble Bank* (т. 66 и цитираната съдебна практика).

¹⁶ Съдът многократно е уточнявал, че тази разпоредба представлява основен принцип, който конкретизира правовата държава като ценност, утвърдена с член 2 ДЕС, и многократно тълкува тази разпоредба с оглед на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), който на свой ред потвърждава този основен принцип, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки и е прогласен в членове 6 и 13 от ЕКПЧ (вж. по-специално решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 32 и 35 и цитираната съдебна практика).

¹⁷ Този аспект по същество изисква съответният орган да упражнява функциите си, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на когото и да 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 решения и да повлияят на техните решения (вж. решението за независимостта на общите съдилища, т. 109 и цитираната съдебна практика). Правилата, приложими към статута на съдиите и упражняването на техните функции, трябва по-специално 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 създадат 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. решение *W.Ż.*, т. 110 и цитираната съдебна практика).

¹⁸ Този аспект цели по същество еднаква отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора и изисква запазването на обективност и липсата на всякакъв интерес от изхода на спора извън строгото прилагане на правната норма (вж. решението за независимостта на общите съдилища, т. 110 и цитираната съдебна практика).

всяко оправдано съмнение в съзнанието на страните в производствата относно неподатливостта на органа на външни фактори и неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси¹⁹.

18. Що се отнася по-конкретно до изискването за независимост, присъщо на понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, в решение *Getin Noble Bank* Съдът установява по същество *презумпция*, че национален съд, по-специално като *Sąd Najwyższy* (Върховен съд), отговаря на изискванията, на които трябва да отговаря даден орган, за да бъде квалифициран като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, независимо от конкретния му състав²⁰, като уточнява, че в преюдициалното производство по член 267 ДФЕС Съдът не е компетентен да проверява дали актът за преюдициално запитване е постановен в съответствие с националните правила за съдебната организация и съдопроизводството²¹. Същевременно Съдът е уточнил, че тази презумпция може да бъде оборена, от една страна, когато от *влязло в сила съдебно решение* на национална или международна юрисдикция може да се направи изводът, че съдията или съдиите, от които се състои запитващата юрисдикция, нямат качеството на независим, безпристрастен и предварително създаден със закон съд по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата²², или от друга страна, когато *други фактори*, независещи от личното положение на съдията или съдиите, които формално отправят искане по член 267 ДФЕС, биха оказали влияние върху функционирането на запитващата юрисдикция, към която принадлежат тези съдии, и които по този начин биха допринесли за накръняването на независимостта и безпристрастността на тази юрисдикция²³.

19. При това положение считам, че е важно да се подчертае, че според мен тълкуването на принципа на независимост в контекста на член 267 ДФЕС изисква различно разглеждане от това, което се изисква съответно в контекста на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и на член 47 от Хартата, като се имат предвид различните цели и функции на тези норми. Доколкото ми е известно, по същество този подход, развит от някои генерални адвокати²⁴,

¹⁹ Вж. решенията за независимостта на общите съдилища (т. 111 и цитираната съдебна практика) и *W.Ż.* (т. 109 и цитираната съдебна практика). Според Съда, който в това отношение се позовава на практиката на ЕСПЧ, тези две изисквания за автономия и безпристрастност трябва да гарантират доверието, което всеки съд трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество, като се основава (особено що се отнася до безпристрастността) на „теорията за впечатление за независимост“ (вж. в този смисъл решение *A.K.* (т. 127—129); в доктрината вж. *Krajewski, M., Ziolkowski, M.* *EU judicial independence decentralized: A.K. — Common market law review*, 2020, vol. 57, No. 4, p. 1123; *Pappalardo, F., Renoud, E.* *La théorie des apparences, les juges et l'État de droit en Pologne. — Revue des affaires européennes*, 2021, No. 3, p. 667.

²⁰ Решение *Getin Noble Bank* (т. 69). В конкретния случай става дума и за *Sąd Najwyższy* (Върховен съд), макар и заседаващ в състав от един съдия. В конкретния случай актът за назначаване на този съдия от 10 октомври 2018 г. е приет при обстоятелства, идентични с тези, които са предмет на решение *W.Ż.* Този акт се основава на Решение № 331/2018, чието изпълнение е спряно с определение на *Naczelny Sąd Administracyjny* (Върховен административен съд) (вж. т. 14 от настоящото заключение и решение *W.Ż.*, т. 32—34).

²¹ Вж. решение *Getin Noble Bank* (т. 70 и цитираната съдебна практика).

²² Вж. в този смисъл решение *Getin Noble Bank* (т. 68—72 и цитираната съдебна практика).

²³ Вж. в този смисъл решение *Getin Noble Bank* (т. 75). В случая Съдът само отбелязва, че тъй като не му е известно спрямо съдията от запитващата юрисдикция да е постановено такова влязло в сила съдебно решение, евентуалните пороци, които биха могли да опорочат националната процедура по назначаването му, не могат да доведат до недопустимост на преюдициалното запитване (т. 73 от това решение). В решение от 12 май 2022 г., *W. J.* (Промяна на обичайното място на пребиваване на кредитора по вземане за издръжка) (C-644/20, EU:C:2022:371, т. 52), Съдът по същество уточнява, че доказателствата, които могат да оборят въпросната презумпция, трябва да са конкретни и точни.

²⁴ Според генерален адвокат *Bobek*, макар в правото на Съюза да съществува само един принцип за независимост на съдебната власт, доколкото обаче тези три разпоредби се различават по своята функция и цел, видът на проверката, която трябва да се извърши, за да се провери спазването на принципа за независимост на съдебната власт, може да се различава, по-специално относно степента на интензитета на контрола на Съда по отношение на спазването на този принцип и прага за установяване на нарушението му (вж. заключението на генерален адвокат *Bobek* по дело *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2021:557, т. 36). Преди това генерален адвокат *Wahl* по същество педира за не толкова строго тълкуване на качеството на независим орган в контекста на понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, отколкото в контекста на член 6 от ЕКПЧ и член 47 от Хартата (заключение на генерален адвокат *Wahl* по съединени дела *Torgesi*, C-58/13 и C-59/13, EU:C:2014:265, т. 48—51).

не е потвърден изцяло от Съда, който в решенията си относно изискването за независимост, присъщо на понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, продължава да се позовава на необходимостта въпросната юрисдикция да има характеристиките на независим, безпристрастен съд, създаден със закон „по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тълкуван във връзка с член 47 от Хартата“²⁵.

20. По същество този подход разграничава условията за прилагане на въпросните три разпоредби, както следва:

- член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС цели да гарантира, че установената от всяка държава членка система от способности за защита гарантира ефективната съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза²⁶. Ето защо тя изисква „системно“ разглеждане на характеристиките на съдебна система;
- член 47 от Хартата допринася за зачитането на правото на ефективна съдебна защита на всеки, позовавал се в даден случай на право, което черпи от правото на Съюза²⁷. Ето защо тази разпоредба изисква проверка от „практическо“ естество (във всеки отделен случай), за да се прецени наличието на ефективно средство за защита в конкретния случай²⁸;
- член 267 ДФЕС се отнася до понятието „юрисдикция“ с „функционален“ характер, тъй като позволява да се определят националните органи, които могат да станат събеседници на Съда в преюдициалното производство²⁹. Съгласно това понятие за „функционална независимост“, което препраща главно към липсата на йерархично подчинение на администрацията, функцията (и следователно *органът*) е тази, която трябва да бъде независима, без значение че съдиите (като *физически лица*) могат да бъдат свързани с изпълнителната власт, по-специално чрез връзки на признаване (когато са назначени по „привилегиран“ начин) или лоялност (когато се надяват да получат предимства по време на кариерата си, като повишения, удължаване на срок и

²⁵ Вж. по-специално решение Getin Noble Bank (т. 72). В този случай Съдът обаче уточнява, че презумпцията, че националната юрисдикция, отправила преюдициално запитване, отговаря по-специално на изискването за независимост (вж. т. 18 от настоящото заключение), се прилага „единствено за целите на преценката на допустимостта на преюдициалните запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС“, и че „от нея не може да се направи извод, че условията за назначаване на съдиите от запитващата юрисдикция автоматично позволяват да се спазят гаранциите за достъп до независим, безпристрастен и предварително създаден със закон съд по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС или на член 47 от Хартата“ (решение Getin Noble Bank, т. 74; вж. също решение от 13 октомври 2022 г., Perfumesco.pl, C-355/21, EU:C:2022:791, т. 33).

²⁶ Вж. решение от 20 април 2021 г., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, т. 52).

²⁷ Вж. решение от 20 април 2021 г., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, т. 52). В това отношение Съдът е уточнил също така, че на правото на ефективни правни средства за защита, закрепено в член 47 от Хартата, съответства задължението за държавите членки, залегнало в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, да установят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза (вж. решение от 16 май 2017 г., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, т. 44). В доктрината вж. по-специално Wildemeersch, J. L'avènement de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE: un droit renouvelé à la protection juridictionnelle effective. — Cahiers de droit européen, 2021, No. 3, p. 867.

²⁸ Това обаче не е пречка Съдът да използва член 47 от Хартата като параметър за преценка на независимостта на юрисдикциите по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (вж. по-специално решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 35 и цитираната съдебна практика, и решението за независимостта на Върховния съд, т. 54).

²⁹ Вж. в този смисъл заключението на генерален адвокат Vobek по дело Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, т. 48, 50—52 и 65). Този генерален адвокат уточнява, че преценката на независимостта по член 267 ДФЕС изисква понятието „юрисдикция“ да се разглежда на структурно и институционално равнище и да се основава на анализ на съдебния орган, който отправя запитването като такъв, като се държи сметка и за функцията, която този орган е призван да изпълни при конкретните обстоятелства по дадено дело (вж. в този смисъл заключението му по съединени дела Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др., C-748/19—C-754/19, EU:C:2021:403, т. 52, 56 и 166, и по дело Ministerstwo Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2021:500, т. 56).

т.н.)³⁰. Следователно това понятие изисква „формален“ анализ на равнището на органа, който е отправил въпроса, а не на равнището на лицата, които участват в него³¹.

21. Освен това не е без значение да се отбележи, че преценката на много специфичното понятие за независимост в контекста на член 267 ДФЕС е последното от цяла поредица обстоятелства, които, строго погледнато, не са кумулативни, а са част от цялостно разглеждане и които, взети в своята съвкупност, водят до извода за наличие на „юрисдикция“ по смисъла на тази разпоредба³². По този начин независимостта на юрисдикцията се разглежда във връзка с другите обстоятелства, поради което според мен нейната преценка е още по-строга, когато наличието на някои други обстоятелства е съмнително, и обратното³³. Освен това ми се струва, че Съдът е склонен да извършва такава „проверка за независимост“ най-често по отношение на органи, които действат извън традиционната национална съдебна система — или които не се считат за „юрисдикция“ съгласно националното право³⁴, като се има предвид, че невинаги Съдът е бил склонен да поставя под съмнение независимия характер на орган, който формално е интегриран в съдебната система на съответната държава членка³⁵, както впрочем потвърждава установената в решение *Getin Noble Bank* презумпция³⁶.

³⁰ С други думи, анализът на Съда в това отношение няма за цел да провери дали *лицата*, които принадлежат към тази институция и участват в съдебния състав, който е отправил преюдициалното запитване, отговарят на въпросните критерии, а се основава на анализ на *органа*, отправил запитването (вж. в този смисъл заключението на генерален адвокат Bobek по дело *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2021:557, т. 52 и цитираната съдебна практика).

³¹ Вж. в този смисъл заключението на генерален адвокат Bobek по дело *Getin Noble Bank* (C-132/20, EU:C:2021:557, т. 47). Ето защо Съдът трябва да вземе предвид (официалната) правна уредба, за да провери дали органът, който отправя запитването, е структурно независим от страните по спора, с който е сезиран („вътрешна“ независимост), и не получава външни указания от други публични органи („външна“ независимост) (т. 63).

³² Вж. в този смисъл по-специално решение от 17 септември 1997 г., *Dorsch Consult* (C-54/96, EU:C:1997:413, т. 23 и цитираната съдебна практика).

³³ В доктрината се отбелязва, че наличието на тези обстоятелства невинаги се приема за задължително (вж. *Pertek*, J. Notion de jurisdiction: le droit au renvoi préjudiciel des organes ordinaires des professions libérales. — *Revue des affaires européennes*, 2022, No. 1, p. 127).

³⁴ Вж. по-специално решения от 21 март 2000 г., *Gabalfrija* и др. (C-110/98—C-147/98, EU:C:2000:145, т. 40), относно компетентните да разглеждат административно-икономически жалби органи, чиито членове са назначени измежду служителите в администрацията и са освободени от длъжност с решение на министъра на икономиката и финансите; от 29 ноември 2001 г., *De Coster* (C-17/00, EU:C:2001:651, т. 18), относно разглеждащ местни данъчни спорове в Белгия орган, чиито членове се назначават от Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (Съвет на регион Брюксел-столица); от 21 октомври 2010 г., *Nidera Handelscompagnie* (C-385/09, EU:C:2010:627, т. 34—40), относно компетентен да разглежда жалби на данъкоплатците в данъчноправната област орган, свързан с организационната структура на финансовото министерство, за което трябва да изготвя годишни доклади и с което е длъжно да си сътрудничи; от 22 ноември 2012 г., *Westbahn Management* (C-136/11, EU:C:2012:740, т. 28), относно орган, компетентен да решава спорове, свързани с обществени поръчки в областта на железопътния транспорт в Австрия, повечето от членовете на който са назначени от правителството; и от 13 декември 2012 г., *Forposta* и *ABC Direct Contact* (C-465/11, EU:C:2012:801, т. 18), относно орган, компетентен да разглежда на първа инстанция спорове между икономически оператори и възложители в областта на обществените поръчки. В доктрината вж. *Krajewski*, M., *Ziółkowski*, M. EU judicial Independence Decentralized: A.K. — *Common market law review*, 2020, vol. 57, No. 4, p. 1118.

³⁵ Например по отношение на Sąd Najwyższy (Върховен съд) вж. решения от 20 май 2021 г., *FORMAT Urządzenia i Montaż Przemysłowe* (C-879/19, EU:C:2021:409), от 8 юли 2021 г., *Koleje Mazowieckie* (C-120/20, EU:C:2021:553), *W.Ż.* (относно гражданския състав), от 21 октомври 2021 г., *Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Warszawie* (C-866/19, EU:C:2021:865), и от 22 март 2022 г., *Prokurator Generalny* и др. (Дисциплинарна колегия на Върховния съд — Назначение) (C-508/19, EU:C:2022:201) (колегия по трудови и социалноосигурителни спорове), в които Съдът отговаря на запитващата юрисдикция, без да поставя под съмнение качеството ѝ на независим орган.

³⁶ Освен това, макар гаранциите за независимост и безпристрастност, необходими за целите на прилагането на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, да изискват наличието на правила, по-конкретно що се отнася до назначаването, които позволяват да се отстрани всяко оправдано съмнение относно неподатливостта и неутралността на органа, Съдът отдавна е приел, че при преценката на качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС не е негова задача да прави извод, че тези правила могат да бъдат прилагани по начин, който противоречи на принципите, залегнали във вътрешния правен ред, или на принципите на правовата държава (вж. в този смисъл решение от 4 февруари 1999 г. *Köllensperger* и *Atzwanger*, C-103/97, EU:C:1999:52, т. 24, и заключението на генерален адвокат Bobek по дело *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2021:557, т. 62).

22. Според мен това „минималистично“ тълкуване на понятието за независимост в контекста на член 267 ДФЕС има предимството, че от една страна, не накърнява прекомерно принципа на сътрудничество между националните юрисдикции и Съда в рамките на преюдициалното производство поради значението на този механизъм да гарантира еднаквото и последователно тълкуване на правото на Съюза³⁷, и от друга страна, дава възможност да се запази решаващата роля на преюдициалните запитвания за защитата на правата на правните субекти. Всъщност само компетентността на Съда да се произнася по преюдициални запитвания съгласно член 267 ДФЕС, дава възможност на правните субекти в определени ситуации да се възползват от ефективната съдебна защита, гарантирана от правото на Съюза³⁸. Това важи на още по-голямо основание при обстоятелствата по настоящото дело с оглед на многобройните инициативи, предприети от полския законодател, целящи по-специално да възпрепятстват отправянето на преюдициални запитвания до Съда по въпроси, свързани с независимостта на съдилищата в Полша³⁹.

23. От това следва, че с оглед на специфичната си функция тълкуването на понятието за независимост на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС не засяга тълкуването на това понятие в контекста на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС или на член 47 от Хартата. С други думи, не е изключено даден орган по принцип да може да представлява „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, независимо че обстоятелства по случая от системно или *ad hoc* естество могат да доведат до извода, че тази юрисдикция не представлява независим, безпристрастен и предварително създаден съд по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС или на член 47 от Хартата⁴⁰.

24. Наясно съм, че по принцип основната система на правораздаване не допуска „степенуване“, докато посоченият подход, който се основава на презумпцията, установена в решение *Getin Noble Bank*, като се уточнява прилагането ѝ, има за цел, чрез по-гъвкаво тълкуване на понятието за независимост в контекста на член 267 ДФЕС, да даде възможност на националната юрисдикция, дори при наличието на съмнения относно нейната независимост, да изпълнява основните си функции, като се гарантира

³⁷ Освен това подобно тълкуване позволява на запитващата юрисдикция да изпълни задължението, което има всяка юрисдикция, да провери дали с оглед на състава си тя представлява независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, когато възникне сериозно съмнение във връзка с това (вж. в този смисъл решение от 26 март 2020 г., *Преразглеждане Simpson/Съвет и HG/Комисия, C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II*, т. 57 и цитираната съдебна практика, и определение на заместник-председателя на Съда от 14 юли 2021 г., *Комисия/Полша, C-204/21 R, EU:C:2021:593*, т. 164).

³⁸ Всъщност, както посочва генерален адвокат *Wahl*, прекалено стриктното прилагане на установените в практиката на Съда критерии относно допустимостта на преюдициалните запитвания по член 267 ДФЕС поражда риск да се постигне резултат, обратен на този да се засили защитата на лицата и да се осигури висока степен на защита на основните права съгласно член 6 от ЕКПЧ и член 47 от Хартата, тъй като лицата може да бъдат лишени от възможността „логичният съд“ (Съдът) да разгледа техните претенции въз основа на правото на ЕС, което ще доведе до отслабване на ефективността на правото на ЕС в целия Европейски съюз (вж. в този смисъл заключението на генерален адвокат *Wahl* по съединени дела *Torresi, C-58/13 и C-59/13, EU:C:2014:265*, т. 49). Както бе отбелязано в доктрината, в контекста на член 267 ДФЕС основната грижа на Съда е да прилага не материалноправните критерии за независимост, а по-скоро функционалния критерий за разширяване на достъпа до преюдициалното производство, за да се гарантират еднаквото прилагане на правата, предоставени от Съюза, и тяхната ефективна защита (вж. *Tridimas*, *T. Knocking on Heaven's Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Reference Procedure*. — *Common market law review*, 2003, Vol. 40, No. 1, p. 28, и *Bonelli, M., Monica, C. Judicial Serendipity: How Portuguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary*. — *European constitutional law review*, 2018, Vol. 14, No. 3, p. 622).

³⁹ Тази констатация е направена от Съда в решение *A.V.* (т. 100).

⁴⁰ С оглед на тази констатация считам за уместно да уточня изреча, използван от Съда в решение *Getin Noble Bank* (т. 72) при формулирането на първата хипотеза, при която може да бъде оборена презумпцията за „юрисдикция“. Всъщност, макар Съдът да се позовава на „влязло в сила съдебно решение [...], [от което може] да се направи изводът, че съдията или съдиите, от които се състои запитващата юрисдикция, нямат качеството на независим, безпристрастен и предварително създаден със закон съд по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата“ (курсивът е мой), следва да се вземе предвид, че проверката на принципа на независимост в контекста на член 267 ДФЕС не съвпада непременно с проверката в контекста на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС или на член 47 от Хартата.

възможността, от една страна, да проверява със съдействието на Съда своята собствена независимост, а от друга страна, да гарантира на гражданите на Съюза основното право на ефективна съдебна защита при нарушаване на правата, гарантирани с правото на Съюза.

25. Напротив, не е ли по-уместно да се възприеме различен подход, който в случая да наложи ограничения на толерираните досега злоупотреби на законодателната и изпълнителната власт по отношение на съдебната власт в Полша и по този начин да поддържа полските съдии, назначени по старата система, в опита им, в името на принципа на независимост на съдебната власт, да отстранят от съдебната система на Съюза „новите съдии“, назначени в резултат на неотдавнашните реформи, в нарушение на този принцип? Отговорът не е лесен. Във всеки случай този по-строг подход не остава без последствия: както стана ясно в съдебното заседание, приблизително един от всеки четирима съдии в общите и административните съдилища в Полша вече е назначен по новата система. Този подход значително би ограничил достъпа до механизма за преюдициално запитване за повечето полски съдилища, оставяйки го отворен само за тези, които се състоят единствено от съдии, назначени по старата система. Това би означавало, че полското правосъдие де факто е изключено от съдебната система на Съюза — резултат, при който според мен дори би съществувал риск да се засегне процедурата по член 7 ДЕС⁴¹.

26. В заключение, ако по принцип, според известната поговорка, „дрехата не прави човека“, считам, че с известна степен на приближение, във формалния и ограничен контекст на оценката на понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, „тогата прави съдията“⁴².

3. По отражението на правилата за назначаване на съдии върху качеството на „независим съд“

27. След като се разгледа и изясни съдебната практика относно тълкуването на понятието „независим съд“ в контекста на член 267 ДФЕС, следва да се припомни, че в случая съмненията относно независимостта на запитващата юрисдикция са свързани с правилата за назначаване на съдиите, които са част от нея. Следователно изложените в предходния раздел принципи следва да се прилагат в конкретния контекст на правилата за назначаване на съдии, и по-специално на правилата за участие на органи извън съдебната власт в контекста на това назначаване, в случая KRS.

28. В това отношение Съдът уточнява, че фактът, че при упражняване на правомощията си, свързани с организацията на правораздаването, държавите членки включват орган, различен от съдебната власт, като например административен орган, във вземането на решения, свързани по-специално с назначаването или оставането на длъжност на съдиите, сам по себе си не е достатъчен, за да се направи изводът, че е налице нарушение на

⁴¹ Отбелязвам впрочем, че дори в особеното производство по член 7 ДЕС, когато Съветът решава да спре някои права, произтичащи от прилагането на Договорите по отношение на въпросната държава членка, той взема под внимание възможните последици от такова спиране върху правата и задълженията на физическите и юридическите лица.

⁴² Думата „тога“ в този случай трябва да се разбира като длъжността.

принципа на независимост на така назначените съдии⁴³. Всъщност според Съда сам по себе си фактът, че законодателната или изпълнителната власт участват в процеса по назначаването на съдии, не е от естество да породи зависимост от тях, нито да породи съмнения в тяхната безпристрастност, ако от момента на назначаването им нататък заинтересованите лица не са изложени на натиск и не получават инструкции при упражняването на функциите си⁴⁴.

29. От това според мен следва, че евентуални нередовности при назначаването на членовете на съдебен състав могат да лишат даден орган от качеството на „независим съд“ в контекста на член 267 ДФЕС само ако засягат самата способност на този орган да бъде независим при приемането на решения⁴⁵. Следователно, ако членовете на съдебен състав, след като бъдат назначени, са компетентни да изпълняват функциите си, и от тях се очаква (съгласно приложимите правила) да бъдат изцяло независими при постановяване на решения, това следва да е достатъчно, за да бъдат квалифицирани като „независим съд“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

4. По качеството на „независим съд“ на запитващата юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС при обстоятелствата на случая

30. Колегията за извънреден контрол е един от особените съдебни състави на Sąd Najwyższy (Върховен съд). Макар Съдът да е постановил, че последният по принцип отговаря на изискванията на член 267 ДФЕС⁴⁶, неговият състав като колегия за извънреден контрол е създаден в контекста на неотдашните реформи на полската съдебна система, а съдиите в него са назначени на длъжност съдия в Sąd Najwyższy (Върховен съд) при изключително противоречиви условия, припомнени в точка 14 от настоящото заключение.

31. По същество съмненията относно условието за независимост на запитващата юрисдикция са свързани с непрякото участие на изпълнителната власт при назначаването на съдиите в нейния състав, което се осъществява чрез намесата на KRS, който след неотдашните реформи на полската съдебна система се бил превърнал в „институция в плен“, контролирана от изпълнителната власт.

32. Без изобщо да искам да оправдавам подобно законодателно развитие, което е част от достойната за съжаление регресия в полската съдебна система, следва да отбележа, че съгласно постоянната практика на Съда, цитирана в точка 28 от настоящото заключение, участието на орган извън съдебната власт при назначаването на съдиите само по себе си не е достатъчно, за да се направи изводът, че е налице нарушение на принципа на независимост на съдиите. Освен това нищо в преписката по делото не сочи, че следва да се

⁴³ Вж. по аналогия решение от 9 юли 2020 г., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, т. 55 и 56), относно участието в процедурата по назначаване на съдии на комисия за избор на съдии, съставена предимно от членове, избрани от законодателната власт, и решенията за независимостта на Върховния съд (т. 111) и независимостта на общите съдилища (т. 119), отнасящи се до съответните правомощия на президента на Републиката да взема решение за оставане на длъжност на съдия в Sąd Najwyższy (Върховен съд) и на министъра на правосъдието да взема решение за по-нататъшно заемане на длъжност от съдиите от общите съдилища. Ще разгледам по-подробно този аспект във връзка с тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (вж. по-специално точки 56—60 от настоящото заключение).

⁴⁴ Вж. в този смисъл решение от 9 юли 2020 г., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, т. 54 и цитираната съдебна практика).

⁴⁵ Подобно на това, което предложих в заключението си по съединени дела Openbaar Ministerie (Съд, създаден със закон в издаващата държава членка) (C-562/21 PPU и C-563/21 PPU, EU:C:2021:1019, т. 46 и 47), струва ми се уместно да се направи разграничение между материалноправните норми относно способността и компетентността на съдиите да изпълняват функциите си, и нормите, свързани с чисто формалните аспекти на това назначаване (вж. по аналогия решение от 26 март 2020 г., Преразглеждане Simpson/Съвет и НГ/Комисия, C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 79).

⁴⁶ Вж. точка 18 от настоящото заключение.

приеме, че съдиите, назначени в запитващата юрисдикция след реформата, не са годни да изпълняват функциите си, нито че приложимата правна уредба или техният статут им пречат да бъдат независими при изпълнението на функциите си⁴⁷.

33. Следва също така да се отбележи, че съгласно критериите за преценка, установени от Съда в решение *Getin Noble Bank, Sąd Najwyższy* (Върховен съд) се ползва с „презумпция за независимост“, която може да бъде оборена или с влязло в сила съдебно решение, с което се установява, че съдията, съставляващ запитващата юрисдикция, няма качеството на независим и безпристрастен съд, установен предварително със закон, или чрез други обстоятелства, засягащи независимостта и безпристрастността на посочената юрисдикция⁴⁸.

34. Без да е необходимо обаче да се връщам към моето предложение за нюансиране на този принцип⁴⁹, струва ми се, че в този случай не сме в такава хипотеза.

35. Вярно е, че в решението си от 8 ноември 2021 г., *Dolińska-Ficek и Ozimek c/y Полша*⁵⁰, на което неколккратно е направено позоваване в хода на производството, ЕСПЧ постановява, че съдебен състав от съдии на същата колегия за извънреден контрол⁵¹ не отговаря на изискването за предварително създаден в съответствие със закона съд по смисъла на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ. При това положение обаче се съмнявам, че може да става въпрос за влязло в сила съдебно решение, съгласно което запитващата юрисдикция по същество не е независим съд по смисъла на член 267 ДФЕС, с оглед на решение *Getin Noble Bank*⁵². Струва ми се, че това решение се отнася по-скоро до проверката на зачитането на правото на ефективна съдебна защита, което попада в приложното поле на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ и което следователно би могло да играе роля при прилагането на член 47 от Хартата, но не непременно при прилагането на член 267 ДФЕС⁵³.

36. Ето защо считам, че въз основа на наличната в преписката информация запитващата юрисдикция може да бъде квалифицирана като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, доколкото — независимо от противоречията, свързани с назначаването на нейните членове — по принцип тя е призвана да се произнесе по делото в главното производство при пълна независимост от изпълнителната власт, която (косвено) участва в това назначаване⁵⁴, и при пълна безпристрастност по отношение на интересите на страните.

37. Предвид изложените по-горе съображения считам, че за целите на настоящото производство *Sąd Najwyższy* (Върховен съд), заседаващ в състав от трима съдии, съставляващи колегията за извънреден контрол, може да се приеме за „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС и следователно Съдът е компетентен да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от тази юрисдикция.

⁴⁷ Вж. точка 29 от настоящото заключение.

⁴⁸ Вж. точка 18 от настоящото заключение.

⁴⁹ Вж. бележка под линия 40 от настоящото заключение.

⁵⁰ СЕ:ЕCHR:2021:1108JUD004986819.

⁵¹ В съдебното заседание KRS уточнява, че един от тримата съдии в състава на запитващата юрисдикция участва в съдебния състав, който е предмет на това решение.

⁵² Вж. точка 72 от това решение.

⁵³ Вж. точки 19—23 от настоящото заключение.

⁵⁴ Вж. в този смисъл решение от 21 януари 2020 г., *Banco de Santander* (C-274/14, EU:C:2020:17, т. 66—69). В главното производство участието на изпълнителната власт се потвърждава от факта, че след неотдашните реформи на полската съдебна система членовете на KRS, които са приели решение № 331/2018, в по-голямата си част са близки до полската изпълнителна и законодателна власт.

Б. По първия преюдициален въпрос

38. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не допуска национална правна уредба като член 69 от Закона за устройството на общите съдилища, съгласно който по-нататъшното заемане на съдийска длъжност от действащ съдия след навършване на пенсионна възраст, зависи от разрешението на друг орган, в случая KRS.

39. В самото начало следва да се отбележи, че Съдът неколккратно се е произнасял по приложимостта и обхвата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС по отношение на национални (по-специално полски) правни уредби, уреждащи съдебната система, включително по отношение на норми относно продължаване на изпълнението на функциите на съдия след навършване на пенсионна възраст⁵⁵.

40. В следващите точки ще разгледам, доколкото това е от значение за настоящия случай, обхвата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (т. 1) и прецедентите от съдебната практика относно по-нататъшното заемане на съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст (т. 2), преди да предложи отговор на първия преюдициален въпрос (т. 3).

1. По обхвата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС

а) По принципа на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза

41. В член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС се предвижда, че държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, и следователно държавите членки са длъжни да предвидят система от способности за защита и производства, които да осигурят ефективен съдебен контрол в тези области⁵⁶. Освен това, доколкото тази разпоредба се отнася до изискването за ефективна съдебна защита, тя трябва да се тълкува в светлината на член 47 от Хартата, независимо дали тази разпоредба сама по себе си е приложима в случая⁵⁷.

⁵⁵ Вж. по-специално решенията за независимостта на Върховния съд относно по-нататъшното заемане на длъжност на съдиите от Sąd Najwyższy (Върховен съд) и за независимостта на общите съдилища относно по-нататъшното заемане на длъжност на съдиите от общите съдилища.

⁵⁶ Вж. по-специално в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 34 и цитираната съдебна практика). По същество Съдът изхожда от предпоставката, че за да се осигурят последователност и единство при тълкуването на правото на Съюза, включително чрез основния механизъм на преюдициалното запитване, предвиден в член 267 ДФЕС, и като се има предвид правото на правните субекти да оспорват по съдебен ред законосъобразността на всеки национален акт, свързан с прилагането към тях на акт на Съюза, член 19 ДЕС, който конкретизира правовата държава като ценност, утвърдена с член 2 ДЕС, възлага на националните юрисдикции и на Съда задачата да гарантират пълното прилагане на правото на Съюза във всички държави членки, както и съдебната защита на правата, които правните субекти черпят от това право (вж. по-специално в този смисъл решението за независимостта на Върховния съд, т. 42—47).

⁵⁷ Вж. в този смисъл решение от 22 февруари 2022 г., RS (Действие на решенията на Конституционен съд) (C-430/21, EU:C:2022:99, т. 34 — 37 и цитираната съдебна практика).

42. Тъй като тази разпоредба възлага на националните юрисдикции и на Съда задачата да гарантират пълното прилагане на правото на Съюза във всички държави членки, както и съдебната защита на правата, които правните субекти черпят от това право⁵⁸, следва, че тя се отнася до „областите, обхванати от правото на Съюза“, независимо от случаите, в които държавите членки прилагат това право по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата⁵⁹.

43. В случая е безспорно, че полските общи съдилища могат в това качество да се произнасят по въпроси относно прилагането или тълкуването на правото на Съюза и че са част от полската система от правни средства за защита в „областите, обхванати от правото на Съюза“, по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, така че тези съдилища трябва да отговарят на изискванията за ефективна съдебна защита⁶⁰.

б) По принципа на независимост на националните съдилища като следствие от принципа на ефективна съдебна защита

44. Съгласно постоянната практика на Съда, за да се гарантира ефективна съдебна защита в съответствие с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, запазването на независимостта на такъв орган е от първостепенно значение, както се потвърждава от член 47, втора алинея от Хартата, съгласно който достъпът до „независим“ съд е едно от изискванията, свързани с основното право на ефективни правни средства за защита⁶¹.

45. Както бе посочено в точки 17 и 18 от настоящото заключение, Съдът постановява, че изискването за независимост на националните съдилища има първи, външен, аспект, свързан с автономията на органа, и втори, вътрешен, аспект, свързан с неговата непристрастност, и че тези гаранции за автономия и непристрастност изискват наличието на правила, по-конкретно за състава на органа, назначаването, срока на упражняване на функциите, както и основанията за самоотвод, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му, които позволяват да се отстрани всяко оправдано съмнение в съзнанието на страните в производствата относно неподатливостта и неутралността на посочения орган⁶².

⁵⁸ Вж. решение от 20 април 2021 г., *Repubblika* (C-896/19, EU:C:2021:311, т. 49 и цитираната съдебна практика). Всъщност по силата на разглежданата разпоредба всяка държава членка трябва да гарантира по-конкретно, 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, и следователно биха могли да се произнасят в това си качество по прилагането или тълкуването на правото на Съюза, отговарят на изискванията за ефективна съдебна защита (вж. решение *W.Ż.*, т. 104 и цитираната съдебна практика).

⁵⁹ Вж. по-специално решение *W.Ż.* (т. 103 и цитираната съдебна практика). Ето защо, макар, както твърди полското правителство в писменото си становище, организацията на правораздаването в държавите членки да е от тяхната компетентност, все пак при упражняването на тази компетентност държавите членки са длъжни да спазват задълженията, които произтичат за тях от правото на Съюза (вж. по-специално решението за независимостта на общите съдилища, т. 102 и цитираната съдебна практика). Такъв може да е случаят по-специално с националните норми, уреждащи приемането на решенията за назначаване на съдии (вж. решение *W.Ż.*, т. 75 и цитираната съдебна практика).

⁶⁰ Вж. в този смисъл решенията за независимостта на общите съдилища (т. 104) и *W.Ż.* (т. 106 и цитираната съдебна практика).

⁶¹ Вж. решения от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 41), и за независимостта на общите съдилища (т. 105 и цитираната съдебна практика). Накратко, изискването за независимост на националните съдилища, присъщо за правосъдната дейност, спада към основното съдържание на правото на ефективна съдебна защита и на основното право на справедлив съдебен процес, които имат 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 на правова държава (вж. в този смисъл решенията за независимостта на Върховния съд, т. 58 и цитираната съдебна практика, и *W.Ż.*, т. 108 и цитираната съдебна практика).

⁶² Съгласно т.нар. теория за „впечатление за независимост“ (вж. т. 17 от настоящото заключение).

в) По изискването за несменяемост на съдиите като присъщо на принципа на независимост на съдилищата

46. Що се отнася по-конкретно до „външната“ независимост (автономия) на съдилищата, Съдът е изяснил, че свободата на съдиите от всякаква външна намеса или натиск изисква установяването на някои гаранции, като несменяемостта, чието предназначение е да защитят лицата, изпълняващи правораздавателна функция⁶³.

47. Принципът на несменяемост изисква по-специално съдиите да могат да останат на длъжност, докато не достигнат задължителната пенсионна възраст или до края на своя мандат, когато той е за определен срок. Без да е абсолютен по своя характер, този принцип може да се дерогира само по легитимни и императивни съображения и при спазване на принципа на пропорционалност. Ето защо е общопризнато, че съдиите могат да бъдат освободени от длъжност, ако не са в състояние да продължат да изпълняват функциите си поради неспособност или сериозно нарушение на задълженията си, и при спазване на съответните процедури⁶⁴.

48. Според мен същото важи и за правилата относно възможността съдиите да продължат да изпълняват функциите си след навършване на пенсионна възраст, които следователно следва да отговарят на изискванията, наложени от принципа на несменяемост на съдиите.

2. По прецедентите от съдебната практика относно по-нататъшното заемане на съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст

49. В самото начало следва да се припомни, че две неотдавнашни решения на Съда се отнасят до полското законодателство относно по-нататъшното заемане на съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст:

- решението за независимостта на Върховния съд относно разпоредба⁶⁵, която предоставя на президента на Републиката правомощието да разрешава оставането на длъжност на съдия в Sąd Najwyższy (Върховен съд) след навършване на пенсионна възраст⁶⁶;
- решението за независимостта на общите съдилища относно по-ранна редакция на член 69, параграф 1 от Закона за устройството на общите съдилища⁶⁷, който предвижда министърът на правосъдието да взема решение да разреши на съдиите от общите съдилища да продължат да изпълняват длъжността си след навършване на пенсионна възраст⁶⁸, и който е релевантен в конкретния случай.

⁶³ Вж. решението за независимостта на общите съдилища (т. 112 и цитираната съдебна практика).

⁶⁴ Вж. решението за независимостта на общите съдилища (т. 113 и цитираната съдебна практика).

⁶⁵ Става дума за член 37 от Ustawa o Sądzie Najwyższym (Закон за Върховния съд) от 8 декември 2017 г. (Dz. U., 2018 г., позиция 5).

⁶⁶ А именно за срок от три години с възможност за еднократно подновяване, считано от навършване на 65 години. Националната правна уредба, която е предмет на това дело, предвижда и разпоредба за намаляване на възрастта за пенсиониране (от 70 на 65 години), която е била предмет на отделна жалба от страна на Комисията и е критикувана от Съда от гледна точка на нарушаването на принципа на несменяемост на съдиите (вж. решението за независимостта на Върховния съд, т. 96).

⁶⁷ Съгласно въпросното решение става въпрос за редакцията на тази разпоредба, която е в сила след измененията, направени с Ustawa o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за устройството на общите съдилища и някои други закони) от 12 юли 2017 г. (Dz. U., 2017 г., позиция 1452).

⁶⁸ А именно 60—70 години за жените и 65—70 години за мъжете. По това дело националната правна уредба предвижда също разпоредба за намаляване на възрастта за пенсиониране (от 67 на 60 години за жените и 65 години за мъжете), която обаче не е предмет на отделна жалба на Комисията.

50. В тези решения Съдът уточнява, че единствено държавите членки могат да решават дали да разрешат или не удължаване на изпълнението на съдийски функции след навършване на обичайната пенсионна възраст, и че обстоятелството, че орган като президента на Републиката [за случаите на удължаване на активната служба на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд)] и министъра на правосъдието (в случаите на удължаване на активната служба на съдиите от общите съдилища) е овластен да реши дали да разреши или не такова удължаване на изпълнението на съдийски функции, само по себе си не е достатъчно, за да се направи изводът, че е налице нарушение на принципа на независимост на съдиите⁶⁹. Съдът обаче е приел, че когато държавите членки са избрали такъв механизъм, те са длъжни да гарантират, че условията и процедурата за подобно удължаване не нарушават принципа на независимост на съдиите⁷⁰.

51. Що се отнася по-конкретно до тези условия и процедура, Съдът приема, че дискреционното правомощие, което е предоставено съответно на президента на Републиката и на министъра на правосъдието, да разреши или не продължаването на изпълнението на функциите на съдия, може да породи основателни съмнения, по-специално в съзнанието на страните в производствата, относно неподатливостта на засегнатите съдии към външни фактори и неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси⁷¹.

52. Съдът обосновава по същество този извод с обстоятелството, че решенията да се разреши или не евентуално продължаване на изпълнението на функциите на съдия, се основават на твърде общи и непроверими критерии, които освен това не са мотивирани и не подлежат на съдебен контрол⁷², а що се отнася до правомощията за вземане на решения на министъра на правосъдието, не е предвиден никакъв срок за приемане на решение по молбата за удължаване на срока⁷³. Съдът е приел също така, че правомощието, с което разполага министърът на правосъдието, да разрешава или не продължаване на изпълнението на функциите на съдиите от общите съдилища, нарушава по-конкретно принципа на несменяемост, предоставен в по-общия контекст на реформа, довела до намаляване на обичайната пенсионна възраст на въпросните съдии⁷⁴.

⁶⁹ Вж. в този смисъл решенията за независимостта на Върховния съд (т. 111) и за независимостта на общите съдилища (т. 119).

⁷⁰ Вж. в този смисъл решенията за независимостта на Върховния съд (т. 110 и 111) и за независимостта на общите съдилища (т. 118 и 119).

⁷¹ Вж. в този смисъл решенията за независимостта на Върховния съд (т. 118) и за независимостта на общите съдилища (т. 124).

⁷² Вж. в този смисъл решенията за независимостта на Върховния съд (т. 114) и за независимостта на общите съдилища (т. 122). Освен това по първото дело Съдът е приел, че макар участието на KRS в процедурата, в която този орган трябва да предостави становище на президента на Републиката, преди той да приеме решението си, по принцип да може да допринесе за обективното протичане на процеса, това не е така при обстоятелствата по настоящото дело, тъй като най-общо KRS се задоволява да дава становища, които изобщо не са мотивирани или са придружени от чисто формални мотиви (вж. решението за независимостта на Върховния съд, т. 115—117).

⁷³ Вж. в този смисъл решението за независимостта на общите съдилища (т. 123). По-специално, що се отнася до липсата на срок, в който министърът на правосъдието трябва да вземе решението си, Съдът отбелязва, че въпросната разпоредба, съчетана с разпоредбата, съгласно която, когато един съдия навърши обичайната пенсионна възраст преди приключване на процедурата, целяща удължаване на изпълнението на функциите му, заинтересованото лице остава на длъжност до приключването на посочената процедура, може да доведе до продължаване на периода на несигурност, в който се намира съответният съдия, и стига до извода, че продължителността на периода, през който съдиите могат да останат в очакване на решението на министъра на правосъдието, след като е поискано удължаване на изпълнението на техните функции, е в крайна сметка в дискреционната власт на последния.

⁷⁴ Вж. в този смисъл решението за независимостта на общите съдилища (т. 125—130). По делото, по което е постановено това решение, комбинацията от мярката за намаляване на обичайната възраст за пенсиониране и дискреционното правомощие, предоставено в конкретния случай на министъра на правосъдието да разрешава или отказва продължаване на изпълнението на функциите на съдия в общите съдилища, според Съда нарушава принципа на несменяемост.

53. В настоящия случай се налага преценка, почти идентична с тази в решението за независимостта на общите съдилища, като се има предвид, че след постановяването на това решение Република Полша е изменила законодателството си относно оставането на длъжност на съдиите от общите съдилища след навършване на пенсионна възраст, по-специално като е възстановила възрастта, която преди това е била в сила за съдиите, и е предоставила на KRS, а не на министъра на правосъдието, правомощието да разрешава при определени условия оставането на съдийска длъжност след навършване на тази възраст.

3. По преценката на обстоятелствата по настоящото дело

54. В случая следва да се припомни, че член 69, параграф 1b от Закона за устройството на общите съдилища предвижда, доколкото е от значение за настоящия случай, че KRS може да разреши даден съдия, който желае това, да продължи да изпълнява длъжността си след навършване на пенсионна възраст, ако по-нататъшното му заемане на съдийска длъжност отговаря на обоснован интерес на правосъдието или на значим обществен интерес, като се имат предвид рационалното използване на кадрите на общите съдилища и нуждите, произтичащи от натовареността на отделните съдилища⁷⁵.

55. В следващите точки, като се има предвид съдебната практика, цитирана в точка 50 от настоящото заключение, ще дам насоки за тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС при обстоятелствата по настоящото дело, като вземам предвид, от една страна, характера на KRS (а) и от друга страна, материалноправните условия и процесуалните правила, уреждащи приемането на неговите решения относно оставането на съдийска длъжност (б).

а) По характера на KRS

56. Що се отнася до характера на KRS, в самото начало следва да се припомни, че в неотдашната практика на Съда многократно се установява, че след неотдашните реформи на полската съдебна система този орган не е независим от законодателната и изпълнителната власт⁷⁶.

57. Този извод се потвърждава и от практиката на ЕСПЧ по член 6, параграф 1 от ЕКПЧ. Всъщност в решението си от 8 ноември 2021 г., *Dolińska-Ficek и Ozimek c/y* Полша⁷⁷, ЕСПЧ стига до извода, че Колегията за извънреден контрол не е „съд, създаден в съответствие със

⁷⁵ Съгласно член 69, параграф 1 от този закон оставането на съдийска длъжност зависи и от представянето на удостоверение, издадено в съответствие с правилата за лицата, кандидатстващи за съдебна длъжност, което потвърждава, че здравословното му състояние му позволява да продължи да заема съдийска длъжност — условие, което обаче по принцип не поражда никакви притеснения с оглед на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, доколкото има за цел единствено да гарантира, че физическото и психическото състояние на съдията му позволява да продължи да изпълнява функциите си.

⁷⁶ Вж. решения А.К. (т. 141—152), А.В. (т. 130—135), за дисциплинарния режим на съдиите (т. 104—110) и *W.Ż.* (т. 149 и 150). По-специално, Съдът отбелязва, че почти всички членове на новия състав на KRS се избират от изпълнителната и законодателната власт или са членове на тези власти, което поражда риск от засилен контрол на законодателната и изпълнителната власт над KRS и от засягане на независимостта на този орган (вж. решението за дисциплинарния режим на съдиите, т. 104).

⁷⁷ *SE:ECCHR:2021:1108JUD004986819* (§ 290, 320 и 353—355). В съдия смисъл вж. решение на ЕСПЧ от 22 юли 2021 г., *Reczkowicz c/y* Полша (*SE:ECCHR:2021:0722JUD004344719*, § 274 и 276).

закона“, и че поради това Република Полша е нарушила член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, тъй като членовете на тази колегия са назначени по предложение на KRS, който не е независим от законодателната и изпълнителната власт⁷⁸.

58. Впрочем този извод неколккратно се е споделял от най-висшите полски съдилища. Всъщност, от една страна, с решения от 6 и 13 май 2021 г. Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд) констатира, че KRS не предлага достатъчни гаранции за независимост и че степента му на зависимост от законодателната и изпълнителната власт е толкова висока, че не може да бъде без значение при преценката дали избраните от него съдии отговарят на обективните изисквания за независимост и безпристрастност съгласно член 47 от Хартата. От друга страна, в решението си от 23 януари 2020 г. Sąd Najwyższy (Върховен съд) също констатира, че тъй като KRS е пряко подчинен на политическата власт, той не е независим орган⁷⁹.

59. При това положение ми се струва, че в съответствие с практиката на Съда фактът, колкото и да е достойно за съжаление, че орган като KRS е оправомощен да решава дали да разреши или не евентуално удължаване на срока на упражняване на правораздавателни функции след навършване на обичайната пенсионна възраст, сам по себе си не е достатъчен, за да се направи изводът, че е налице нарушение на принципа на независимост на съдиите⁸⁰. Всъщност Съдът, като признава принципната компетентност на държавите членки по отношение на организацията на съдебната власт, приема, че при упражняването на тази компетентност те могат да възложат на орган извън съдебната власт (независим или под ръководството на законодателната или изпълнителната власт) да взема решения, свързани по-специално с назначаването или оставането на длъжност на съдиите⁸¹.

60. Въпреки това, в съответствие с практиката на Съда, е необходимо да се гарантира, че материалноправните условия и процесуалните правила за приемането на такива решения са такива, че да не пораждат основателни съмнения у страните в производството относно неподатливостта на съответните съдии към външни фактори и неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси⁸², които ще разгледам по-долу.

⁷⁸ Освен това в решение от 15 март 2022 г., *Grzęda* c/у Полша (ЕС:ЕЧР:2022:0315JUD004357218, § 348), ЕСПЧ постановява, че Република Полша е нарушила и член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, като е прекратила предсрочно мандата на съдия — член на KRS, без да му предостави достъп до съдебен контрол на мярката. В този контекст ЕСПЧ констатира, че полските реформи в съдебната система, по-специално реорганизацията на KRS, са имали за цел да отслабят независимостта на съдебната власт, и че в резултат на това съдебната власт се оказва изложена на намеса от страна на изпълнителната и законодателната власт и следователно е значително отслабена.

⁷⁹ Дело BSA I-4110-1/20. С това решение, постановено по инициатива на първия председател на Sąd Najwyższy (Върховен съд) след решение А.К., пленумът на Sąd Najwyższy (Върховен съд) стига до извода, че след реформата му през 2017 г. KRS не е независим и че съдебният състав, в който е включено лице, назначено за съдия по негова препоръка, противоречи на закона. Това решение е взето предвид в голяма степен и в решението на ЕСПЧ от 22 юли 2021 г., *Reczkowicz* c/у Полша (СЕ:ЕЧР:2021:0722JUD004344719, §§ 89—106).

⁸⁰ Съдът вече е приел, че фактът, че орган като комисия за избор на съдии, участващ в процедурата по назначаване на съдии, е съставен предимно от членове, избрани от законодателя, сам по себе си не може да породи съмнение относно независимостта на съдиите, назначени при приключване на тази процедура (вж. в този смисъл решение от 9 юли 2020 г., *Land Hessen*, C-272/19, EU:C:2020:535, т. 55 и 56). Този извод впрочем е в съзвучие с практиката на Съда, който установява, че правомощията на президента на Републиката, от една страна, да решава за продължаване на изпълнението на функциите на съдиите на Sąd Najwyższy (Върховен съд), и на министъра на правосъдието, от друга страна, да решава за продължаване на изпълнението на функциите на съдиите от общите съдилища (при действието на преходната правна уредба), сами по себе си не са достатъчни, за да се направи извод за нарушаване на принципа на независимост на съдиите (вж. решенията за независимостта на Върховния съд, т. 108 и 110, и за независимостта на общите съдилища, т. 119).

⁸¹ Практиката на Съда в това отношение е в съответствие с практиката на ЕСПЧ, който е постановил, че по същество назначаването на съдии от органи на изпълнителната власт не поражда основателни съмнения относно тяхната независимост, при условие че, след като са назначени, те са свободни от влияние или натиск, когато вземат решения (вж. по-специално ЕСПЧ, решение от 30 ноември 2010 г., *Henryk Urban* и *Ryszard Urban* c/у Полша, СЕ:ЕЧР:2010:1130JUD002361408, § 49).

⁸² Вж. по аналогия решенията за независимостта на Върховния съд (т. 108 и 110) и за независимостта на общите съдилища (т. 119).

б) Относно материалноправните условия и процесуалните правила за приемане на решения за оставане на съдийска длъжност

61. Що се отнася до материалноправните условия и процесуалните правила, ръководещи за приемането на решения относно по-нататъшното заемане на съдийска длъжност след настъпване на пенсионна възраст, припомням, че съгласно редакцията на член 69, параграф 1b от Закона за устройството на общите съдилища, който е предмет на решението за независимостта на общите съдилища⁸³, министърът на правосъдието „може да разреши даден съдия да продължи да изпълнява длъжността си, като има предвид рационалното използване на персонала на общите съдилища и нуждите, произтичащи от натовареността на отделните съдилища“. Съдът, от една страна, намира тези критерии за твърде общи и непроверими и критикува липсата на задължение за мотивиране и липсата на съдебна защита срещу такова решение, а от друга страна, липсата на срок, в който министърът на правосъдието трябва да вземе своето решение⁸⁴.

62. На първо място, по материалноправните условия бих искал да отбележа, че редакцията на член 69, параграф 1b от Закона за устройството на общите съдилища, който е предмет на главното производство, предвижда, че KRS може да разреши даден съдия да продължи да изпълнява длъжността си, „ако това отговаря на обоснован интерес на правосъдието или на значим обществен интерес, като има предвид рационалното използване на кадрите на общите съдилища или нуждите, произтичащи от натовареността на отделните съдилища“. Следователно в сравнение с предишната си редакция въпросната разпоредба добавя условието, че оставането на съдийска длъжност трябва да „отговаря на обоснован интерес на правосъдието или на значим обществен интерес“.

63. Съмнявам се обаче, че това ново разяснение добавя към критериите, на които се основава решението на KRS, разяснение, което би ограничило свободата на преценка, която е критикувана от Съда⁸⁵.

64. На второ място, що се отнася до процесуалните правила, струва ми се най-напред, че подобно на предишната правна уредба, която е критикувана от Съда, новата правна уредба не определя срок, в който KRS трябва да приеме решение, като полското правителство се ограничава да посочи в писменото си становище и в съдебното заседание, че по смисъла на последното изречение на член 69, параграф 1b от Закона за устройството на общите съдилища, когато съдия навърши пенсионна възраст, преди да приключи производството по удължаване на мандата му, той остава на длъжност до приключване на производството.

65. По-нататък, струва ми се, че доколкото член 42, параграфи 1 и 2 от Закона за KRS се прилага към тези решения, което запитващата юрисдикция трябва да провери, те се мотивират в едномесечен срок от приемането си, което по принцип би трябвало да позволи да се отговори на критиките, изразени в това отношение от Съда при действието на предходната уредба.

⁸³ Вж. също бележка под линия 66 от настоящото заключение.

⁸⁴ Вж. решението за независимостта на общите съдилища (т. 122 и 123).

⁸⁵ Следва, разбира се, да се уточни, че обхватът на националните законови, подзаконовни или административни разпоредби трябва да се преценява с оглед на тълкуването им от националните съдилища (вж. в този смисъл решение от 18 юли 2007 г., Комисия/Германия, C-490/04, EU:C:2007:430, т. 49 и цитираната съдебна практика), преценка, която трябва да направи запитващата юрисдикция, като вземе предвид и евентуалното съществуване на съдебна практика на Колегията за извънреден контрол, посочена от полското правителство, която би изяснила прилагането на посочените критерии.

66. И накрая, както показва делото в главното производство, решението на KRS, за разлика от предишната уредба, може да се обжалва пред Колегията за извънреден контрол⁸⁶, чиято независимост въпреки това е обект на много критики⁸⁷.

67. В заключение, без да се засягат проверките, които запитващата юрисдикция трябва да извърши въз основа на горепосочените данни, съмнявам се дали механизмът, включващ разрешението на KRS за оставане на съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст, предоставя достатъчни гаранции за независимост от законодателната и изпълнителната власт, като се вземат предвид всички релевантни обстоятелства, както от фактическа, така и от правна страна, които имат отношение към условията, при които са били назначени членовете на този орган, и към начина, по който той изпълнява задачата си на практика.

68. Поради това предлагам на първия поставен въпрос да се отговори, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която настъпването на правни последици от декларацията на съдия за волята му да продължи да заема съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст, зависи от разрешението на орган, за който е доказано, че не е независим от законодателната или изпълнителната власт, и който постановява решенията си въз основа на неясни и трудни за проверка критерии.

В. По втория преюдициален въпрос

69. С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не допуска национална правна уредба като член 69 от Закона за устройството на общите съдилища, който се тълкува в смисъл, че предвижда преклудирание след изтичане на съответния срок на правото да се декларира волята да се продължи да се заема съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст, независимо от обстоятелствата и последиците от неспазването на възпросния срок.

70. Припомням, че въпросните национални разпоредби, доколкото засягат продължителността на мандата на съдиите от общите съдилища, попадат в обхвата на принципа на несменяемост на съдиите, който е присъщ на принципа на независимост на съдебната власт по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС⁸⁸.

⁸⁶ Както уточнява полското правителство в съдебното заседание и без да се засягат проверките, които трябва да направи запитващата юрисдикция, това е видно от член 44, параграф 1 от Закона за KRS, съгласно който по същество всеки участник в производството може да обжалва решението на KRS пред Sąd Najwyższy (Върховен съд), и от член 26 от Закона за Върховния съд, който предоставя на Колегията за извънреден контрол компетентността да разглежда тези жалби. Въпреки това е необходимо да се вземат предвид измененията, направени в последната разпоредба от Ustawa o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за устройството на общите съдилища, на Закона за Върховния съд и на някои други закони) от 20 декември 2019 г. (Dz. U., 2020 г., позиция 190), който влезе в сила на 14 февруари 2020 г. Посочената разпоредба, с измененията, е предмет на иск на Комисията за установяване на неизпълнение на задължения (дело C-204/01), понастоящем висящо (вж. определение на заместник-председателя на Съда от 14 юли 2021 г., Комисия/Полша, C-204/21 R, EU:C:2021:593, и заключение на генерален адвокат Collins по дело Комисия/Полша, C-204/21, EU:C:2022:991).

⁸⁷ Пзовавам се на критиките относно липсата на независимост на Колегията за извънреден контрол, отправени от някои от встъпилите страни при обсъждането на квалификацията ѝ като „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС (вж. по-специално т. 30 — 37 от настоящото заключение), като същевременно припомням, че преценката на независимостта на съда в контекста на член 267 ДФЕС изисква проверка, различна от тази, която се изисква по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата (вж. т. 19—23 от настоящото заключение).

⁸⁸ Вж. точки 44—48 от настоящото заключение.

71. Освен това, при липсата на подробни правила на равнището на Съюза, съвместимостта на тази разпоредба с принципа на независимост трябва да бъде разгледана с оглед на принципите на процесуална автономия и ефективност⁸⁹.

72. В настоящия случай в самото начало следва да се отбележи, че разпоредба, подобна на въпросната, не е била критикувана от Комисията в делата, по които са постановени решенията за независимостта на Върховния съд⁹⁰ и за независимостта на общите съдилища⁹¹.

73. Както обаче посочва Комисията в писменото си становище, ясните и предвидими срокове за деклариране от страна на съответния съдия на волята му да продължи да изпълнява длъжността си след навършване на пенсионна възраст, представляват обективни процесуални изисквания, които могат да допринесат за правната сигурност и обективността на цялото производство за даване на разрешение да се продължи упражняването на правораздавателните функции. В настоящия случай следва да се отбележи, че въпросният срок, който започва да тече от момента, в който съдията навърши 64 години, и изтича шест месеца преди навършването му на 65 години, от една страна, се определя във връзка с добре известно на съответния съдия събитие, а именно датата на 65-ия му рожден ден, а от друга страна, е достатъчно дълъг, за да даде на съдията възможност да вземе обосновано решение дали желае да продължи да изпълнява длъжността си.

74. Ето защо, от една страна, считам, че преклудиращото действие на този срок е ясно процесуално изискване, което може да допринесе за обективността на производството и за правната сигурност в полза на правилната организация на съдебната система.

75. От друга страна, що се отнася до невъзможността за възстановяване на срока, което води до недопустимост на всяка декларация, направена след изтичането на срока, бих искал да отбележа, че по принцип това не подлага съдиите на външен натиск или влияние и освен това лишава KRS от възможността да упражнява дискреционни правомощия.

76. Единственото съмнение, което според мен би могло да възникне във връзка с член 69 от Закона за устройството на общите съдилища, се отнася до пропорционалността на абсолютен преклузивен срок, който не отчита по-специално принципите на необходимост или на непреодолима сила, при условие че това се потвърди от запитващата юрисдикция.

77. Струва ми се обаче, че от една страна, при обстоятелствата по настоящото дело тази ситуация остава хипотетична, тъй като в акта за запитване не се споменава нито случай на непреодолима сила, нито каквото и да било извънредно обстоятелство, което би могло да попречи на съответния съдия да подаде своевременно декларацията си⁹², и от друга страна,

⁸⁹ Вж. решение от 21 декември 2021 г., *Randstad Italia* (C-497/20, EU:C:2021:1037, т. 58 и цитираната съдебна практика). Освен това Съдът е уточнил, че единствено държавите членки могат да решават дали да разрешат удължаване на срока за упражняване на правораздавателни функции след навършване на обичайната пенсионна възраст, въпреки че са длъжни да гарантират, че условията и редът, които се прилагат към това удължаване, не накърняват принципа на независимост на съдиите (вж. т. 50 от настоящото заключение).

⁹⁰ Вж. точка 15 от това решение.

⁹¹ Вж. точка 9 от това решение. Следва да се отбележи, че действащото по това време законодателство е предвиждало, че декларацията за волята на съдията да продължи да упражнява правораздавателните си функции, трябва да бъде изпратена най-късно шест месеца преди навършване на пенсионна възраст.

⁹² Както е посочено в точка 8 от настоящото заключение, жалбоподателят твърди, че неспазването на преклузивния срок по същество е оправдано поради голямата му натовареност с работа.

че евентуалното възникване на ситуация, която е извън контрола на въпросния съдия и която би му попречила да спази срока, следва във всички случаи да се прецени с оглед на изискванията на организацията на правораздаването⁹³.

78. Ето защо, при условие че бъдат извършени горепосочените проверки, които са от компетентността на запитващата юрисдикция, според мен при обстоятелствата по настоящото дело въпросната национална разпоредба не нарушава принципа на независимост на съдиите.

79. В заключение предлагам на втория преюдициален въпрос да се отговори, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че по принцип допуска тълкуване на национална правна уредба, съгласно което късно подадената декларация от съдия за волята му да продължи да заема съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст, не поражда правни последици, независимо от обстоятелствата във връзка с неспазването на срока и от значението на неспазването му за производството по даване на разрешение за по-нататъшното заемане на съдийска длъжност, при условие че тази правна уредба е в съответствие с принципа на пропорционалност.

V. Заключение

80. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) преюдициални въпроси по следния начин:

- „1) Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която настъпването на правни последици от декларацията на съдия за волята му да продължи да заема съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст, зависи от разрешението на орган, за който е доказано, че не е независим от законодателната или изпълнителната власт, и който постановява решенията си въз основа на неясни и трудни за проверка критерии.
- 2) Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че по принцип допуска тълкуване на национална правна уредба, съгласно което късно подадената декларация от съдия за волята му да продължи да заема съдийска длъжност след навършване на пенсионна възраст, не поражда правни последици, независимо от обстоятелствата във връзка с неспазването на срока и от значението на неспазването му за производството по даване на разрешение за по-нататъшното заемане на съдийска длъжност, при условие че тази правна уредба е в съответствие с принципа на пропорционалност“.

⁹³ По-специално припомням, че Съдът е постановил, от една страна, че прилагането на правилата на Съюза относно сроковете за производствата може да бъде дерогирано само при изключителни обстоятелства, тъй като стриктното прилагане на тези правила отговаря на изискването за правна сигурност и на необходимостта да се избегне всякаква дискриминация или произволно третиране при правораздаването (вж. в този смисъл решение от 26 ноември 1985 г., Cockerill-Sambre/Комисия, 42/85, ЕС:С:1985:471, т. 10), и от друга страна, че понятията за непреодолима сила или случайно събитие включват обективен елемент, свързан с наличието на извънредни обстоятелства извън контрола на жалбоподателя, и субективен елемент, свързан със задължението на жалбоподателя да се предпази от последиците на извънредното събитие, като предприеме подходящи мерки, без да прави прекомерни жертви. В частност жалбоподателят трябва да наблюдава грижливо хода на започналото производство, и по-специално да полага необходимата грижа за спазване на предвидените срокове (вж. решение Baueg/Комисия, С-195/91 Р, ЕУ:С:1994:412, т. 32). Например изглежда ми очевидно, че от определен момент нататък органите, отговарящи за управлението на персонала на общите съдилища, вече няма да могат да се справят ефективно нито с по-нататъшното оставане на съдийска длъжност, нито със заместването на съдията и че следователно дори принципът на непреодолима сила, който иначе не е предмет на разглеждане в настоящия случай, не може да оправдае удължаването на срока за подаване на молба за по-нататъшно оставане на длъжност до дата, твърде близка до деня, в който съответното лице навършва пенсионна възраст.