



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

24 юни 2019 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Правова държава — Ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Принципи на несменяемост и на независимост на съдиите — Намаляване на пенсионната възраст на съдиите във Върховния съд — Приложимост спрямо действащите съдии — Възможност да продължат да се упражняват съдийски функции след навършване на тази възраст при получаване на разрешение с дискреционно решение на президента на Републиката“

По дело C-619/18

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 2 октомври 2018 г.,

Европейска комисия, за която се явяват К. Banksa, Н. Krämer и S. L. Kaléda, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Република Полша, за която се явяват В. Majczyna, К. Majcher и S. Żurek, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от:

Унгария, за която се явява М. Z. Fehér, в качеството на представител,

встъпила страна,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, А. Prechal (докладчик), М. Vilaras и Е. Regan, председатели на състави, Е. Juhász, М. Plešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby, С. Vajda, Р. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: Е. Танчев,

секретар: М. Aleksejev, началник на отдел,

* Език на производството: полски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 12 февруари 2019 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 11 април 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като, от една страна, е намалила пенсионната възраст на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) и е приложила тази мярка спрямо съдиите, назначени в тази юрисдикция преди 3 април 2018 г., и от друга страна, е предоставила на президента на Република Полша дискреционното правомощие да удължава активната служба на съдиите в тази юрисдикция след навършване на новата пенсионна възраст, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

Правна уредба

Правото на Съюза

Договорът за ЕС

- 2 Член 2 ДЕС гласи:

„Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете“.

- 3 Член 19, параграф 1 ДЕС гласи:

„Съдът на Европейския съюз се състои от Съд, Общ съд и специализирани съдилища. Той осигурява спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите.

Държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“.

Хартата

- 4 Дял VI от Хартата, озаглавен „Правосъдие“, обхваща член 47, озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, който гласи:

„Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон [...]

[...]“.

5 Съгласно член 51 от Хартата:

„1. Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза.

2. Настоящата харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите“.

Полското право

Конституцията

6 Член 183, параграф 3 от Конституцията предвижда, че първият председател на „Sąd Najwyższy“ (Върховен съд) се назначава за срок от шест години.

7 Съгласно член 186, параграф 1 от Конституцията:

„Krajowa Rada Sądownictwa [Национален съдебен съвет] е пазител на независимостта на съдилищата и на съдиите“.

8 Член 187 от Конституцията гласи:

„1. Националният съдебен съвет се състои от:

- 1) първия председател на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], министъра на правосъдието, председателя на [Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд)] и лице, посочено от президента на Републиката,
- 2) петнадесет членове, избрани сред съдиите в [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], общите съдилища, административните съдилища и военните съдилища,
- 3) четирима членове, избрани от [Sejm (Сейм)] сред депутатите и двама членове, избрани от Сената сред сенаторите.

[...]

3. Мандатът на изборните членове на Националния съдебен съвет е четири години.

4. Режимът, сферата на дейност, начинът на работа на Националния съдебен съвет, както и начинът на избиране на неговите членове се определят със закон“.

Новият закон за Върховния съд

- 9 Член 30 от *ustawa o Sądzie Najwyższym* (Закон за Върховния съд) от 23 ноември 2002 г. (Dz. U., 2002 г., позиция 240) установява пенсионната възраст на съдиите в *Sąd Najwyższy* (Върховен съд) на 70 години. По силата на тази разпоредба съдиите в този съд могат също, най-късно шест месеца преди да навършат 70 години, да подадат декларация пред първия председател на този съд, че искат да продължат да упражняват функциите си, и да представят удостоверение, че здравословното им състояние позволява да изпълняват длъжността съдия, като в този случай могат автоматично да изпълняват функциите си до навършване на 72-годишна възраст.
- 10 На 20 декември 2017 г. президентът на Републиката подписва *ustawa o Sądzie Najwyższym* (Закон за Върховния съд) от 8 декември 2017 г. (Dz. U., 2018 г., позиция 5, наричан по-нататък „новият Закон за Върховния съд“), който влиза в сила на 3 април 2018 г. Този закон е изменял няколкократно, по-специално с *ustawa o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* (Закон за изменение на Закона за организацията на общите съдилища, на Закона за Върховния съд и на някои други закони) от 10 май 2018 г. (Dz. U., 2018 г., позиция 1045, наричан по-нататък „Законът за изменение от 10 май 2018 г.“).
- 11 Съгласно член 37 от новия закон за Върховния съд:

„1. Съдиите в [*Sąd Najwyższy* (Върховен съд)] се пенсионираат при навършване на 65-годишна възраст, освен ако не по-късно от шест месеца и не по-рано от дванадесет месеца преди достигането на тази възраст подадат декларация, че искат да останат на длъжност, като предоставят удостоверение, издадено съгласно действащите изисквания относно кандидатите за длъжността съдия, съгласно което здравословното им състояние позволява да изпълняват длъжността съдия, и президентът на Република Полша разреши оставането им на длъжност в [*Sąd Najwyższy* (Върховен съд)]

1bis. Преди да разреши оставането на длъжност на съдия във Върховния съд, президентът на Република Полша иска становището на Националния съдебен съвет. Този съвет предоставя становището си на президента в срок от 30 дни от датата, на която е поискано. Ако в рамките на посочения във второ изречение срок Националният съдебен съвет не представи становище, се счита, че неговото становище е положително.

1ter. При изготвянето на посоченото в параграф 1bis становище Националният съдебен съвет взема предвид интереса на правосъдието или важни социални интереси, по-специално рационалното използване на човешките ресурси на [*Sąd Najwyższy* (Върховен съд)] или нуждите, произтичащи от натовареността на различните състави на [*Sąd Najwyższy* (Върховен съд)].

2. Посочените в параграф 1 декларация и удостоверение се изпращат на първия председател на [*Sąd Najwyższy* (Върховен съд)], който незабавно ги предава на президента на Република Полша, заедно със своето становище. Първият председател на [*Sąd Najwyższy* (Върховен съд)] представя на президента на Република Полша декларацията и удостоверението, заедно със становище на колегиума на [*Sąd Najwyższy* (Върховен съд)].

3. В срок от 3 месеца от получаване на становището на Националния съдебен съвет, посочено в параграф 1bis, или от изтичането на срока за представяне на това становище президентът на Република Полша може да разреши на съответния съдия от [*Sąd Najwyższy* (Върховен съд)] да продължи да изпълнява функциите си. Ако в посочения в първо изречение срок не бъде дадено разрешение, се счита, че съдията е излязъл в пенсия с навършване на 65 години. Ако процедурата по удължаване на активната служба на съдия в [*Sąd Najwyższy* (Върховен съд)] след навършване на посочената в параграф 1 възраст все още не е приключила, съдията продължава да изпълнява функциите си до приключването на тази процедура.

4. Разрешението, посочено в параграф 1, се предоставя за срок от три години, с възможност за еднократно подновяване. Разпоредбите на параграф 3 се прилагат *mutatis mutandis*. [...]“.

12 Член 39 от този закон гласи:

„Президентът на Република Полша утвърждава датата, на която съдия от [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] излиза в пенсия или е пенсиониран“.

13 Член 111 от посочения закон предвижда:

„1. Съдиите в [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], които са навършили 65 години към датата на влизане в сила на настоящия закон или ще навършат тази възраст в срок от 3 месеца от посочената дата, се пенсионираат в деня, следващ изтичането на посочения 3-месечен срок, освен ако в срок от 1 месец от влизане в сила на този закон подадат декларацията и удостоверението по член 37, параграф 1 и президентът на Република Полша разреши удължаване на активната им служба като съдии в [Sąd Najwyższy (Върховен съд)]. Разпоредбите на член 37, параграфи 2—4 се прилагат *mutatis mutandis*.“

1bis. Съдиите в [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], които навършват 65 години след изтичането на 3 месеца, но преди изтичането и 12 месеца от датата на влизане в сила на настоящия закон, се пенсионираат 12 месеца след датата на влизане в сила на този закон, освен ако в този срок подадат декларацията и удостоверението по член 37, параграф 1 и президентът на Републиката разреши удължаване на активната им служба като съдии във в [Sąd Najwyższy (Върховен съд)]. Разпоредбите на член 37, параграфи 1bis—4 се прилагат *mutatis mutandis*“.

14 Законът за изменение от 10 май 2018 г. съдържа, освен разпоредбите за изменение на новия Закон за Върховния съд, и някои самостоятелни разпоредби, уреждащи процедурата за удължаване на активната служба на съдиите в [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], които са достигнали пенсионна възраст не по-късно от 3 юли 2018 г. Член 5 от този закон за изменение гласи:

„Президентът на Република Полша изпраща незабавно на Националния съдебен съвет декларациите по член 37, параграф 1 и член 111, параграф 1 от [новия Закон за Върховния съд], които не е разгледал към датата на влизане в сила на този закон. Националният съдебен съвет дава своето становище в срок от 30 дни от датата, на която то е поискано от президента на Република Полша. Президентът на Република Полша може да даде съгласие съдия от [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] да продължи да изпълнява функциите си в срок от 60 дни от датата на получаване на становището на Националния съдебен съвет или от изтичане на срока за представяне на това становище. Разпоредбите на член 37, параграфи 2—4 от [новия Закон за Върховния съд], в изменената му с настоящия закон редакция, се прилагат *mutatis mutandis*“.

Досъдебната процедура

15 Тъй като счита, че с приемането на новия закон за Върховния съд и последвалите го актове за изменение Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата, на 2 юли 2018 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до тази държава членка. Последната отговаря с писмо от 2 август 2018 г., в което оспорва, че е налице нарушение на правото на Съюза.

16 На 14 август 2018 г. Комисията приема мотивирано становище, в което поддържа, че посоченото в предходната точка национално законодателство нарушава посочените разпоредби на правото на Съюза. Поради това тази институция приканва Република Полша да предприеме

необходимите мерки, за да се съобрази с мотивираното становище в срок от един месец от получаването му. Тази държава членка отговаря с писмо от 14 септември 2018 г., в което заключава, че твърдените нарушения не съществуват.

- 17 При тези обстоятелства Комисията решава да предяви настоящия иск.

Производството пред Съда

- 18 С отделна молба, подадена в секретариата на Съда на 2 октомври 2018 г., Комисията подава искане за постановяване на временни мерки на основание член 279 ДФЕС и на член 160, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда в очакване на решението на Съда по същество, изразяващи се в това да се разпорежи на Република Полша:
- да спре прилагането на разпоредбите на член 37, параграфи 1—4 и на член 111, параграфи 1 и 1 bis от новия Закон за Върховния съд, на член 5 от Закона за изменение от 10 май 2018 г. и на всяка мярка, приета в изпълнение на тези разпоредби,
 - да приеме всички необходими мерки, за да гарантира, че засегнатите от посочените разпоредби съдии от Sąd Najwyższy (Върховен съд) могат да продължат да упражняват своите функции на същата длъжност, която са заемали към 3 април 2018 г. — датата на влизане в сила на новия закон за Върховния съд, като се ползват от същия статут и от същите права и условия на работа, от каквито са се ползвали до 3 април 2018 г.,
 - да не предприема никакви постъпки за назначаване на съдии в Sąd Najwyższy (Върховен съд) на мястото на тези, засегнати от същите разпоредби, и никакви постъпки за назначаване на новия първи председател на тази юрисдикция или за посочване на лицето, на което е възложено ръководството на посочената юрисдикция на мястото на първия ѝ председател до назначаването на новия първи председател, и
 - да уведоми Комисията най-късно до един месец след връчването на определението на Съда относно исканите временни мерки и впоследствие да я уведомява редовно, всеки месец, за всички мерки, които е приела, за да се съобрази напълно с това определение.
- 19 На основание член 160, параграф 7 от Процедурния правилник Комисията иска също посочените в предходната точка временни мерки да бъдат постановени, преди ответникът да представи становището си, с оглед на непосредствения риск от нанасяне на значителна и непоправима вреда на принципа на ефективна съдебна защита в контекста на прилагането на правото на Съюза.
- 20 С определение от 19 октомври 2018 г., Комисия/Полша (С-619/18 R, непубликувано, EU:C:2018:852), заместник-председателят на Съда временно уважава последното искане до постановяването на определение, слагащо край на производството по постановяване на временни мерки.
- 21 На 23 октомври 2018 г. на основание на член 161, параграф 1 от Процедурния правилник заместник-председателят на Съда отнася молбата пред Съда, който предвид нейното значение я разпределя на голям състав в съответствие с член 60, параграф 1 от този правилник.
- 22 С определение от 17 декември 2018 г., Комисия/Полша (С-619/18 R, EU:C:2018:1021), Съдът уважава изцяло молбата на Комисията за постановяване на временни мерки до произнасяне на решението по настоящото дело.

- 23 Освен това с определение от 15 ноември 2018 г., Комисия/Полша (С-619/18, ЕУ:С:2018:910), по искане на Комисията председателят на Съда решава настоящото дело бъде разгледано по реда на бързото производство, предвидено в член 23а от Статута на Съда на Европейския съюз и в член 133 от Процедурния правилник на Съда.
- 24 С определение от 9 януари 2019 г. председателят на Съда допуска Унгария да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Република Полша.

По иска

- 25 В иска си Комисията изтъква две оплаквания, изведени от нарушение на задълженията на държавите членки по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата.
- 26 С първото си оплакване Комисията упреква Република Полша, че не е изпълнила тези задължения, тъй като в нарушение на принципа на независимост на съдиите, и по-специално на принципа на несменяемост на съдиите, новият закон за Върховния съд предвижда прилагането на мярката за намаляване на пенсионната възраст на съдиите в „Sąd Najwyższy“ (Върховен съд) спрямо действащите съдии, назначени в този съд преди 3 април 2018 г. — датата на влизане в сила на този закон. С второто си оплакване Комисията упреква тази държава членка, че не е изпълнила тези задължения, тъй като по силата на посочения закон и в нарушение на принципа на независимост на съдиите е предоставила на президента на Републиката дискреционното правомощие да удължава двукратно, и двата пъти за период от три години, активната служба на съдиите в „Sąd Najwyższy“ (Върховен съд) след навършване на новата пенсионна възраст.

По запазването на предмета на спора

- 27 По време на съдебното заседание Република Полша изтъква, че всички национални разпоредби, които Комисията оспорва в иска си, са отменени и че всички последици от тези разпоредби са премахнати с ustawa о Zzymanie ustawy о Sądzie Najwyższym (Закон за изменение на новия Закон за Върховния съд) от 21 ноември 2018 г. (Dz. U., 2018 г., позиция 2507), подписан от президента на Републиката на 17 декември 2018 г. и влязъл в сила на 1 януари 2019 г.
- 28 Според тази държава членка съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд), които вече са били засегнати от намаляването на пенсионната възраст с новия закон за Върховния съд, всъщност са останали или са били възстановени на служба в тази юрисдикция, при условията, които са били в сила преди приемането на последния закон, като освен това се счита, че те са упражнявали функциите си без прекъсване. Отменени са и разпоредбите, които позволяват на президента на Републиката да разреши удължаването на функциите на съдиите в „Sąd Najwyższy“ (Върховен съд) след навършване на нормалната пенсионна възраст. Според Република Полша при тези обстоятелства настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения остава без предмет.
- 29 От своя страна по време на съдебното заседание Комисията посочва, че поддържа иска си.
- 30 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянна съдебна практика наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на съответната държава членка към момента на изтичане на срока, даден в мотивираното становище, и че последващи промени не се вземат предвид от Съда (вж. по-специално решение от 6 ноември 2012 г., Комисия/Унгария, С-286/12, ЕУ:С:2012:687, т. 41 и цитираната съдебна практика).

31 В случая е безспорно, че към датата на изтичане на дадения от Комисията в мотивираното становище срок разпоредбите на новия Закон за Върховния съд, които Комисията оспорва в иска си по настоящото дело, все още са били в сила. От това следва, че Съдът трябва да се произнесе по посочения иск, въпреки че влизането в сила на Закона за изменение на новия закон за Върховния съд от 21 ноември 2018 г. е довело до премахване със задна дата на всички последици на оспорваните от Комисията национални разпоредби, тъй като всъщност това събитие не може да бъде взето предвид, защото е настъпило след изтичане на срока, даден в мотивираното становище (вж. в този смисъл решение от 6 ноември 2012 г., Комисия/Унгария, C-286/12, EU:C:2012:687, т. 45).

По обхвата на иска

32 По време на съдебното заседание Комисията уточнява, че по същество с иска си претендира да бъде установено нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата. Според Комисията понятието за ефективна съдебна защита по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС действително трябва да се тълкува, като се вземе предвид съдържанието на член 47 от Хартата, и по-специално на заложените в тази разпоредба гаранции, присъщи на правото на ефективна съдебна защита, от което следва, че първата от споменатите разпоредби изисква да се гарантира опазването на независимостта на орган като Sąd Najwyższy (Върховен съд), на който е възложена задачата да тълкува и прилага правото на Съюза.

33 Ето защо, за да се произнесе по иска по настоящото дело, Съдът трябва да провери дали Република Полша е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

По приложимостта и обхвата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС

Доводи на страните

34 Като се позовава по-специално на решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), и от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), Комисията твърди, че за да изпълнят задължението си за установяване на правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, предвидено в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, държавите членки трябва по-специално да гарантират, че националните органи, които могат да се произнасят по въпроси, отнасящи се до прилагането или тълкуването на това право, трябва да отговарят на изискването за независимост на съдиите, като последното спада към същественото съдържание на основното право на справедлив съдебен процес, гарантирано по-специално в член 47, втора алинея от Хартата.

35 Тъй като Sąd Najwyższy (Върховен съд) представлява такъв орган, националните разпоредби, които уреждат неговия състав, организационна структура и начин на функциониране, трябвало да гарантират, че този съд отговаря на това изискване за независимост.

36 Всъщност посоченото изискване се отнасяло не само до провеждането на конкретна процедура, но и до начина на организиране на правораздаването. Национална мярка, която засяга общо независимостта на националните съдилища, щяла да доведе до това ефективната съдебна защита вече да не е гарантирана, по-специално когато тези съдилища прилагат или тълкуват правото на Съюза.

- 37 Република Полша, подкрепена в това отношение от Унгария, изтъква, че национални разпоредби, като оспорените от Комисията в иска по настоящото дело, не могат да бъдат предмет на контрол за спазване на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и на член 47 от Хартата.
- 38 Възможно, от една страна, тези разпоредби на правото на Съюза не установявали никакво изключение от принципа на предоставена компетентност, който урежда компетенциите на Съюза и произтича от член 4, параграф 1, член 5, параграфи 1 и 2 и член 13, параграф 2 ДЕС. Било безспорно обаче, че организацията на националното правораздаване е от изключителната компетентност на държавите членки, така че Съюзът не можел да си присвои компетентност в тази област.
- 39 От друга страна, подобно на общите принципи на правото на Съюза, като принципа за независимост на съдиите, член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата, трябвало да се прилагат само към положения, уредени от правото на Съюза.
- 40 Националните разпоредби, които Комисията оспорва в настоящия случай, обаче нямали никаква връзка с правото на Съюза и в това отношение се различавали от националната правна уредба, по отношение на която е постановено решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), която от своя страна се отнасяла до предоставянето на финансова помощ от Съюза на държава членка в контекста на борбата с прекомерните бюджетни дефицити и следователно била приета в приложение на правото на Съюза.
- 41 Член 47 от Хартата също не бил приложим в настоящия случай, тъй като не е налице прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. Освен това от член 6, параграф 1 ДЕС, както и от член 51, параграф 2 от Хартата и от Протокол № 30 относно прилагането на Хартата към Република Полша и към Обединеното кралство (ОВ С 83, 2010 г., стр. 313) следвало, че Хартата не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза.

Съображения на Съда

- 42 Трябва да се припомни, че както следва от член 49 ДЕС, който предвижда възможността на всяка европейска държава да поиска да членува в Съюза, последният обединява държави, които свободно и доброволно са възприели посочените в член 2 ДЕС общи ценности, зачитат тези ценности и се ангажират да ги насърчават, а правото на Съюза в този смисъл почива на основополагащия постулат, че всяка държава членка споделя тези ценности с всички останали държави членки и съзнава, че те споделят тези ценности с нея (вж. в този смисъл решение от 10 декември 2018 г., *Wightman и др.*, C-621/18, EU:C:2018:999, т. 63 и цитираната съдебна практика).
- 43 Този постулат предполага и обосновава съществуването на взаимно доверие между държавите членки, и по-специално между техните юрисдикции относно признаването на тези ценности, на които се основава Съюзът, сред които тази на правовата държава, и следователно относно зачитането на правото на Съюза, което ги прилага (вж. в този смисъл решения от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 30 и от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 35).

- 44 Трябва да се припомни и че за да гарантират запазването на специфичните особености и на автономията на правния ред на Съюза, Договорите създават правораздавателна система, предназначена да осигури последователност и единство при тълкуването на правото на Съюза (решение от 6 март 2018 г., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 45 По-специално, ключовият елемент в така създадената правораздавателна система е производството за преюдициално запитване, предвидено в член 267 ДФЕС, което с установяването на диалог между съдии именно между Съда и юрисдикциите на държавите членки има за цел да осигури еднообразното тълкуване на правото на Съюза, което дава възможност да се осигурят пълното му действие и автономията му, както и, в последна сметка, присъщият характер на установеното с Договорите право (вж. в този смисъл решение от 6 март 2018 г., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, т. 37).
- 46 Накрая, както следва от постоянната съдебна практика, Съюзът е правов съюз, в който правните субекти имат правото да оспорват по съдебен ред законосъобразността на всяко решение или на всеки друг национален акт, свързан с прилагането към тях на акт на Съюза (решения от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 31 и цитираната съдебна практика и от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality* (Недостатъци на съдебна система), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 49).
- 47 В този контекст 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 посоченото право (вж. в този смисъл решения от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 32 и от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality* (Недостатъци на съдебна система), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 50 и цитираната съдебна практика).
- 48 В тази връзка и както е предвидено в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. В този смисъл държавите членки следва да предвидят система от способности за защита и производства, които да осигурят ефективен съдебен контрол в посочените области (решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 34 и цитираната съдебна практика).
- 49 Посоченият в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС принцип на ефективната съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, всъщност представлява основен принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, провъзгласен е в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., и понастоящем е потвърден в член 47 от Хартата (решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 50 Що се отнася до материалното приложно поле на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, трябва да се припомни, че тази разпоредба визира „областите, обхванати от правото на Съюза“, независимо от случаите, в които държавите членки прилагат това право по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата (решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 29).
- 51 Противно на поддържаното от Република Полша и Унгария в това отношение, обстоятелството че националните мерки за намаляване на възнаграденията, предмет на делото, довели до постановяване на решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), са били приети по императивни съображения за премахване на

- прекомерния дефицит в бюджета на съответната държава членка и в рамките на програма на Съюза за финансово подпомагане на тази държава членка, не е оказало никакво влияние, както е видно от точки 29—40 от това решение, при тълкуването, в резултат на което Съдът е заключил, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС е приложим по посоченото дело. Всъщност това заключение се основава на обстоятелството, че националният орган, с който е свързано това дело, а именно Tribunal de Contas (Сметна палата, Португалия), може да се произнася като юрисдикция по въпроси, които се отнасят до прилагането или тълкуването на правото на Съюза и които следователно се отнасят до области, попадащи в обхвата на това право, обстоятелство, което запитващата юрисдикция по това дело трябва да провери (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 40).
- 52 От друга страна, макар, както припомнят Република Полша и Унгария, организацията на правораздаването в държавите членки да е от тяхната компетентност, при упражняването на тази компетентност държавите членки са длъжни да спазват задълженията си, които произтичат от правото на Съюза (вж. по аналогия решения от 13 ноември 2018 г., Raugevičius, C-247/17, EU:C:2018:898, т. 45 и от 26 февруари 2019 г., Rimšēvičs и ЕЦБ/Латвия, C-202/18 и C-238/18, EU:C:2019:139, т. 57), и по-специално от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 40). Освен това, като изисква от държавите членки да спазват тези задължения, Съюзът по никакъв начин не претендира да упражнява тази компетентност, нито пък, противно на твърдяното от Република Полша, си я присвоява.
- 53 Накрая, що се отнася до Протокол № 30, трябва да се посочи, че той не се отнася до член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, и също така да се припомни, че той не поставя под въпрос приложимостта на Хартата в Полша и няма за цел да освободи Република Полша от задължението да спазва разпоредбите на Хартата (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., N. S. и др., C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 119 и 120).
- 54 От гореизложеното следва, че член 19, параграф 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 (решение от 14 юни 2017 г., Online Games и др., C-685/15, EU:C:2017:452, т. 54 и цитираната съдебна практика).
- 55 По-конкретно по силата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС всяка държава членка трябва да гарантира, че органите, които, като „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза, са част от системата ѝ от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, изпълняват изискванията на ефективната съдебна защита (решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 37 и от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 52).
- 56 В случая е безспорно, че Sąd Najwyższy (Върховен съд) може да се произнася по въпроси относно прилагането или тълкуването на правото на Съюза и че в качеството си на юрисдикция по смисъла на това право попада в обхвата на полската система за правни средства за защита в „областите, обхванати от правото на Съюза“ по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, така че този съд трябва да изпълнява изискванията на ефективната съдебна защита (определение от 17 декември 2018 г., Комисия/Полша, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, т. 43).
- 57 За да се гарантира, че орган като Sąd Najwyższy (Върховен съд) е в състояние да осигури такава защита, запазването на независимостта на посочения орган е от първостепенно значение, което 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

защита (вж. в този смисъл решения от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 41 и от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality* (Недостатъци на съдебна система), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 53).

- 58 Това изискване за независимост на съдилищата, 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. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality* (Недостатъци на съдебна система), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 48 и 63).
- 59 Предвид гореизложеното, националните разпоредби, които Комисията оспорва в иска си, могат да бъдат предмет на контрол за спазване на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и следователно трябва да се провери дали са налице твърдените от тази институция нарушения на тази разпоредба.

По първото оплакване

Доводи на страните

- 60 С първото си оплакване Комисията упреква Република Полша, че е нарушила член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тъй като новият закон за Върховния съд предвижда прилагането на мярката за намаляване на пенсионната възраст на съдиите в *Sąd Najwyższy* (Върховен съд) спрямо действащите съдии, които са назначени в тази юрисдикция преди 3 април 2018 г. — датата на влизане в сила на този закон. Така тази държава членка нарушавала принципа на независимост на съдиите, и по-специално принципа на несменяемост на съдиите.
- 61 В това отношение Комисията посочва, че вследствие на член 37, параграф 1 и член 111, параграфи 1 и 1bis от новия закон за Върховния съд съдиите от този съд, които са навършили 65-годишна възраст преди датата на влизане в сила на този закон, а именно 3 април 2018 г., или най-късно до 3 юли 2018 г., по принцип се пенсионирали на 4 юли 2018 г., а тези, които навършват 65-годишна възраст между 4 юли 2018 г. и 3 април 2019 г., по принцип трябва да се пенсионирали на 3 април 2019 г. Що се отнася до съдиите, които навършват 65-годишна възраст след 3 април 2019 г., по принцип те следва да се пенсионирали с навършването на 65-годишна възраст.
- 62 Освен това Комисията посочва, че тези национални разпоредби засягат непосредствено 27 от 72-та съдии в *Sąd Najwyższy* (Върховен съд) на служба към датата на влизане в сила на новия закон за Върховния съд, включително първия председател на тази юрисдикция. Що се отнася до последния, Комисията отбелязва също че на основание член 183, параграф 3 от Конституцията той е бил назначен за мандат от шест години, които в случая изтичат на 30 април 2020 г.
- 63 Комисията обаче счита, че като намалява по този начин пенсионната възраст на действащите съдии от *Sąd Najwyższy* (Върховен съд) и същевременно в членове 112 и 112bis от новия закон за Върховния съд дава право на президента на Републиката да реши свободно — до 3 април 2019 г. — да увеличи броя на местата в този съд, Република Полша открива път към сериозна и незабавна промяна на състава на този съд, в нарушение на принципа на несменяемост на съдиите, като присъща гаранция за тяхната независимост, и следователно в нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

- 64 Комисията счита, че макар възможността за намаляване на пенсионната възраст на съдиите да не може да се изключи напълно, при всички положения са необходими подходящи мерки — като например преходен период или поетапен подход, които позволяват да се предотврати използването на това намаляване с цел да се прикрие промяна в състава на съдебните органи — за да се избегне създаването на впечатление, че съкращаването на продължителността на функциите на засегнатите съдии всъщност е мотивирано от действията им в рамките на активното упражняване на тези функции, и да не се засяга сигурността, че те ще могат да продължат да заемат длъжностите си.
- 65 Според Република Полша член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не изисква, в случай на намаляване на пенсионната възраст, задължително да се предвижда преходен период за действащите съдии, за да се гарантира тяхната независимост. Всъщност, тъй като тази пенсионна възраст се прилага общо и автоматично спрямо всички засегнати съдии, тя не можела да окаже никакъв натиск, който да повлияе на засегнатите съдии при упражняването на техните правораздавателни функции.
- 66 В полската правна система гаранциите за независимост на съдебната власт били свързани основано със защитата на постоянния характер на правораздавателната функция, включително гаранцията за несменяемост, с имунитета, с достойното възнаграждение, с тайната на разискванията, с несъвместимост между правораздавателната и другите обществени функции, със задължението за политическа неутралност и със забраната за осъществяване на икономическа дейност. Съдиите се освобождавали от длъжност само в случай на най-тежки дисциплинарни нарушения или на влезли в сила наказателни присъди. Пенсионирането на съдия обаче не представлявало освобождаване, тъй като съответният съдия си запазвал званието съдия и в това си качество продължавал да се ползва с имунитет и с право на достойно третиране, като същевременно оставал подчинен на различни правила на професионалната етика.
- 67 Освен това от решения от 21 юли 2011 г., *Fuchs и Köhler* (C-159/10 и C-160/10, EU:C:2011:508), и от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117), следвало че държавите членки си запазват правото да адаптират условията на труд на съдиите и следователно пенсионната им възраст, по-специално, както в случая, за да изравнят тази пенсионна възраст с възрастта, предвидена в общата пенсионна схема, като същевременно оптимизират възрастовата структура на кадрите на съответната юрисдикция.
- 68 Накрая, ако трябвало да се приеме, че пенсионната възраст на един съдия трябва да продължи да се урежда от закона, който е бил в сила към момента, в който заинтересованото лице е постъпило на служба, в случая следвало да се има предвид фактът, че пенсионната възраст на съдиите в *Sąd Najwyższy* (Върховен съд) е била променена през 2002 г., като отново е била фиксирана на 70 години, след като между 1990 г. и 2002 г. е била 65 години. 17 от 27-те действащи съдии в този съд, засегнати от намаляването на пенсионната възраст в резултат на новия закон за Върховния съд, били назначени между 1990 г. и 2002 г., така че, що се отнася до тях, нямало никакво намаляване на първоначалната продължителност на техните функции.
- 69 Освен това възприемането на датата на назначаване за съдия в *Sąd Najwyższy* (Върховен съд) като критерий за определяне на неговата пенсионна възраст пораждало риск от дискриминация между съдиите от този съд, по-специално тъй като тези от тях, които бъдат назначени след влизането в сила на новия закон за Върховния съд, щели да се пенсионира по-рано от други, които от своя страна са били назначени преди влизането в сила на новия закон, в момент, когато пенсионната възраст е била фиксирана на 70 години.

70 Според Унгария Комисията не е доказала, че намаляването на пенсионната възраст на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд) и пенсионирането на определени съдии от този съд в резултат на тази мярка могат да засегнат способността на тази юрисдикция да гарантира ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза.

Съображения на Съда

71 Изискването за независимост на съдилищата, чието спазване — по силата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и както следва от точки 42—59 от настоящото съдебно решение — държавите членки трябва да гарантират по отношение на националните съдилища, които, както Sąd Najwyższy (Върховен съд), трябва да се произнасят по тълкуването и прилагането на правото на Съюза, има два аспекта.

72 Първият аспект, който е външен, 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 (решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, С-64/16, ЕU:С:2018:117, т. 44 и цитираната съдебна практика).

73 Вторият аспект, който е вътрешен, от своя страна се свързва, с понятието за непристрастност 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 (решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система), С-216/18 PPU, ЕU:С:2018:586, т. 65 и цитираната съдебна практика).

74 Тези гаранции за независимост и непристрастност изискват наличието на правила, по-конкретно що се отнася до състава на органа, назначаването, срока на упражняване на функциите, както и основанията за въздържане, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му, които да 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 противопоставящите се интереси (решения от 19 септември 2006 г., Wilson, С-506/04, ЕU:С:2006:587, т. 53 и цитираната съдебна практика и от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система), С-216/18 PPU, ЕU:С:2018:586, т. 66 и цитираната съдебна практика).

75 По-конкретно тази абсолютно необходима свобода на съдиите от всякаква външна намеса или натиск изисква, както многократно е припомнял Съдът, установяването на някои гаранции, като несменяемостта, чието предназначение е да защитят лицата изпълняващи правораздавателна функция (вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система), С-216/18 PPU, ЕU:С:2018:586, т. 64 и цитираната съдебна практика).

76 Принципът на несменяемост изисква по-специално 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. 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 процедури.

- 77 Във връзка с последното, от практиката на Съда следва по-конкретно че изискването за независимост 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 дисциплинарни органи, представлява набор от съществени гаранции за целите на опазването на независимостта на съдебната власт (решение от 25 юли 2018 г., *Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 67).
- 78 В случая трябва да се констатира, че спорната реформа, която предвижда прилагането на мярката за намаляване на пенсионната възраст на съдиите в *Sąd Najwyższy* (Върховен съд) спрямо съдиите, които вече са на служба в този съд, води до предсрочно прекратяване на съдийските им функции и по този начин може да породи основателни опасения относно спазването на принципа на несменяемост на съдиите.
- 79 При тези обстоятелства и предвид кардиналното значение на посочения принцип, което бе припомнено в точки 75—77 от настоящото решение, прилагането на такава мярка е допустимо само ако е оправдано от легитимна цел и е пропорционално с оглед на постигането ѝ, както и при условие че не поражда основателни съмнения в съзнанието на страните в производствата относно неподатливостта на съответния орган към външни фактори и неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси.
- 80 В случая Република Полша поддържа, че намаляването на пенсионната възраст на съдиите в *Sąd Najwyższy* (Върховен съд) на 65 години е израз на желанието за хармонизиране на тази възраст с общата пенсионна възраст за всички служители в Полша и за оптимизиране на възрастовата структура на кадрите на този съд.
- 81 В това отношение трябва да се посочи, на първо място, че Съдът несъмнено е признал легитимния характер на целите на политиката по заетостта, като например, от една страна, целта за уеднаквяване в рамките на свързаните с публичната служба професии на пределната възраст за задължително прекратяване на дейността, и от друга страна, целта за насърчаване на установяването на по-балансирана възрастова структура чрез улесняване на достъпа на младите хора, по-специално до съдийската професия (вж. в този смисъл решения от 21 юли 2011 г., *Fuchs и Köhler*, C-159/10 и C-160/10, EU:C:2011:508, т. 50 и от 6 ноември 2012 г., *Комисия/Унгария*, C-286/12, EU:C:2012:687, т. 61 и 62).
- 82 Трябва да се посочи обаче, първо, че както подчертава Комисията и както вече е посочила и Европейската комисия за демокрация чрез право (наречена „Венецианската комисия“) в точки 33 и 47 от Становище № 904/2017 (CDL-AD (2017) 031), в мотивите към проекта за нов Закон за Върховния съд се съдържат елементи, които могат да породят сериозни съмнения относно това, че реформата на пенсионната възраст на съдиите в *Sąd Najwyższy* (Върховния съд) е била ръководена от такива цели, а не от желанието за отстраняване на определена група съдии от този съд.
- 83 Второ, трябва да се припомни, че намаляването на пенсионната възраст на действащите съдии в „*Sąd Najwyższy*“ (Върховен съд) с влизането в сила на новия закон за Върховния съд в случая е съпроводено от въвеждането на нов механизъм, който позволява на президента на Републиката да вземе дискреционно решение за удължаване на съкратеното по този начин упражняване на съдийски функции, и то за два последователни периода от по три години.

- 84 От една страна, въвеждането на такава възможност за удължаване на упражняването на съдийски функции с шест години, наред с намаляването на пенсионната възраст на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховния съд) с влизането в сила на новия закон за Върховния съд, може да породи съмнения относно това дали предприетата реформа действително цели хармонизиране на пенсионната възраст на тези съдии с пенсионната възраст за всички служители и оптимизиране на възрастовата структура на кадрите на този съд.
- 85 От друга страна, съчетанието от тези две мерки също може да засили впечатлението, че това всъщност се прави с цел да се отстрани определена част от съдиите в „Sąd Najwyższy“ (Върховен съд), като президентът на Републиката в действителност си запазва, независимо от прилагането на мярката за намаляване на пенсионната възраст на всички действащи съдии в този съд с влизането в сила на новия закон за Върховния съд, дискреционното правомощие да остави на служба някои от засегнатите съдии.
- 86 Трето, трябва да се констатира, че мярката за намаляване с пет години на пенсионната възраст на действащите съдии в „Sąd Najwyższy“ (Върховен съд) с влизането в сила на новия закон за Върховния съд и последицата от нея, е именно съкращаване на срока на упражняване на техните функции, засягат непосредствено почти една трета от действащите членове на този съд, включително първия председател на съда, чийто шестгодишен мандат, гарантиран от Конституцията, също е съкратен на това основание. Както изтъква Комисията, тази констатация свидетелства за значителното потенциално влияние на въпросната реформа върху състава и функционалната приемственост на Sąd Najwyższy (Върховен съд). Както обаче посочва генералният адвокат в точка 76 от заключението си, такава сериозна промяна в състава на върховен съд, чрез реформа, която засяга конкретно този съд, може от своя страна да породи съмнения относно истинското естество на тази реформата и относно действително преследваните от нея цели.
- 87 Доводите на Република Полша, от една страна, че някои от действащите съдии в Sąd Najwyższy (Върховен съд), които са засегнати от тази реформа, са били назначени на тази длъжност в период, когато пенсионната възраст на съдиите в този съд е била фиксирана на 65 години, и от друга страна, че когато се пенсионира такъв съдия, той все пак си запазва званието съдия, продължава да се ползва с имунитет и да получава възнаграждения и остава подчинен на определени правила на професионалната етика, не могат да разсеят съмненията относно реалните цели на спорната реформа, видни от всички съображения, изложени в точки 82—86 от настоящото решение.
- 88 Всъщност тези обстоятелства, дори да се приемат за установени, не могат да поставят под въпрос факта, че пенсионирането на засегнатите съдии предполага незабавно и предсрочно прекратяване на упражняването на техните съдийски функции в сравнение с това, което е било предвидено преди въвеждането на спорната реформа.
- 89 На второ място, както бе потвърдено от Република Полша по време на съдебното заседание, общата пенсионна възраст на служителите, с която тази държава членка иска да изравни пенсионната възраст на съдиите в „Sąd Najwyższy“ (Върховен съд), не води автоматично до пенсионирането на тези служители, а само им дава право, без да ги задължава, да прекратят професионалната си дейност и в този случай да получат пенсия.
- 90 При тези обстоятелства Република Полша не е доказала, че спорната мярка представлява подходящо средство за намаляване на разликите в пределната възраст за задължително прекратяване на дейността за всички засегнати професии. По-конкретно, тази държава членка не е посочила обективна причина, поради която за изравняване на пенсионната възраст на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховния съд) с общата пенсионна възраст, приложима за всички служители в Полша, е било необходимо да се предвиди автоматично пенсиониране на тези

съдии, освен ако президентът на Републиката не вземе дискреционно решение да удължи упражняването на функциите им, докато за останалите служители пенсионирането с навършване на законоустановената за това възраст не е задължително.

- 91 На трето място, трябва да се подчертае, че що се отнася до целта за уеднаквяване на пенсионната възраст, Съдът вече е постановил, че националните разпоредби за незабавно и значително намаляване на пределната възраст за задължително прекратяване на съдийската дейност, които не предвиждат преходни мерки за защита на оправданите правни очаквания на засегнатите съдии, които вече са на служба към датата на влизане в сила на тези разпоредби, нарушават принципа на пропорционалност (вж. в този смисъл решение от 6 ноември 2012 г., Комисия/Унгария, С-286/12, EU:C:2012:687, т. 68 и 80).
- 92 Що се отнася до решението от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (С-64/16, EU:C:2018:117), на което Република Полша също се позовава, за да обоснове законосъобразността на националната мярка, оспорвана от Комисията с първото ѝ оплакване, трябва да се припомни, че това решение се отнася до мярка за намаляване на размера на възнаграждението на съдиите. В това решение, след като отбеляза, че мярката за намаляване на възнаграждението е била ограничена по размер, имала е временен характер и не е била конкретно насочени към членовете на Tribunal de Contas (Сметна палата, Португалия), а напротив, представлява мярка с общо приложение, Съдът приема, че член 19 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че принципът на независимост на съдиите допуска прилагането на такава мярка.
- 93 От гледна точка на защитата на независимостта на съдиите обаче последиците от такова ограничено и временно намаляване на възнагражденията по никакъв начин не са съпоставими с последиците от мярка, която се състои в намаляване на пенсионната възраст на действащите съдии, която от своя страна води до окончателно и преждевременно прекратяване на професионалната кариера на съдиите.
- 94 На четвърто място, незабавното прилагане на спорната реформа спрямо съдиите в „Sąd Najwyższy“ (Върховен съд), които вече са на служба в този съд към датата на влизане в сила на новия закон за Върховния съд, не може да бъде обосновано и с изразената от Република Полша загриженост да се избегне евентуална дискриминация — от гледна точка на продължителността на упражняване на съдийските функции — между тези съдии и съдиите, които са назначени в този съд след тази дата.
- 95 Всъщност, както изтъква Комисията, тези две категории съдии не се намират в еднакво положение, тъй като само кариерата на първите ще бъде съкратена, докато упражняват функциите си в Sąd Najwyższy (Върховен съд), а вторите от своя страна са назначени в този съд по силата на новото законодателство, което предвижда законоустановена пенсионна възраст от 65 години. Освен това и тъй като Република Полша твърди, че съдиите, които вече са на служба в Sąd Najwyższy (Върховен съд), няма да имат възможност — за разлика от колегите си, назначени след влизането в сила на новия закон за Върховния съд — да се ползват от новата пенсионна възраст, установена с този закон, трябва да се отбележи, както посочва Комисията, че е могло да се предвиди възможност заинтересованите съдии да се откажат доброволно от упражняването на своите функции с достигането на новата законоустановена пенсионна възраст, без обаче да са длъжни да го направят.
- 96 С оглед на горепосочените съображения трябва да се констатира, че прилагането на мярката за намаляване на пенсионната възраст на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд) спрямо действащите съдии в този съд не е оправдано от легитимна цел. Поради това подобно прилагане нарушава принципа на несменяемост на съдиите, който е неразривно свързан с тяхната независимост.

97 От това следва, че първото оплакване на Комисията, изведено от нарушението на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, трябва да бъде уважавано.

По второто оплакване

Доводи на страните

98 С второто си оплакване Комисията упреква Република Полша, че е нарушила член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, като с новия закон за Върховния съд е предоставила на президента на Републиката дискреционното правомощие да удължава двукратно, и двата пъти за период от три години, активната служба на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд) след навършване на новата пенсионна възраст, установена с този закон.

99 Според Комисията, при липсата както на задължителни критерии, на които да се основава решението за разрешаване на такова удължаване на упражняването на съдийски функции, така и на задължение за мотивиране на тези решения и на възможност за осъществяване на съдебен контрол върху тях, президентът на Републиката може да упражнява влияние върху съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд). Всъщност перспективата да трябва да се обърнат към президента на Републиката, за да поискат такова удължаване, и впоследствие, след отправянето на тези искания, необходимостта да чакат решението на последния, можели да окажат натиск върху въпросния съдия, който да го накара да се съобрази с евентуалните желания на президента на Републиката относно делата, с които е сезиран, включително когато трябва да тълкува и прилага разпоредбите на правото на Съюза.

100 Задължението на президента на Републиката да изисква становище от Националния съдебен съвет, предвидено в член 37, параграфи 1bis и 1ter и в член 111bis от новия Закон за Върховния съд, както и в член 5 от Закона за изменение от 10 май 2018 г., не променяло тази констатация. Всъщност критериите, които трябва да спазва този съвет, за да даде становището си, били твърде общи и това становище не обвързвало президента на Републиката. Освен това с неотдавнашното изменение на Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Закон за Националния съдебен съвет) от 12 май 2011 г. (Dz. U., 2011 г., позиция 714), извършено с ustawą o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądowej или z innymi zmianami (Закон за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и някои други закони) от 8 декември 2017 г. (Dz. U., 2018 г., позиция 3), петнадесетте — от общо двадесет и седем членове на този съвет — които се избират сред съдиите, вече нямало да се избират от техните колеги съдии, както преди, а от Сейма, поради което можели да възникнат съмнения относно тяхната независимост.

101 Накрая, Комисията изтъква, че за съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд), които навършват 65 години след 3 юли 2018 г., не е определен срок, в който президентът на Републиката трябва да поиска становище от Националния съдебен съвет, което евентуално може да доведе до увеличаване на ефективния период, през който оставането на служба на съответния съдия зависи от дискреционната преценка на президента на Републиката.

102 Тези различни фактори можели да доведат до положение, при което вече няма да може да се счете, че Sąd Najwyższy (Върховен съд) предоставя гаранция, че при всички обстоятелства действа безпристрастно и независимо.

103 Република Полша изтъква, че правомощието, предоставено на президента на Републиката, да взема решения относно евентуалното удължаване на функциите на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд), които са навършили пенсионна възраст, представлява правомощие, което произтича от възложения от Конституцията прерогатив на президента да назначава съдии. Този прерогатив обаче, чиято цел била именно да защити съдебната власт от намеса както от

законодателната, така и от изпълнителната власт, трябвало да се упражнява лично от президента на Републиката, като се спазват само конституционните норми и принципи, а съгласно установената съдебна практика решенията на президента, с които се отказва назначаването на кандидат за поста съдия, представлявали актове, които не попадат в обхвата на административната дейност и не подлежат на съдебен контрол.

- 104 Както обаче е видно от член 37, параграф 1ter от новия закон за Върховния съд, становищата, изпратени до президента на Републиката от Националния съдебен съвет, отчитали интереса на правосъдието или важни социални интереси, по-специално рационалното използване на човешките ресурси на Sąd Najwyższy (Върховен съд), или нуждите, произтичащи от натовареността на различните състави на този съд. Освен това, макар тези становища да не могат да обвържат президента на Републиката, без с това да се засегнат конституционните му прерогативи, посочени в предходната точка, било ясно, че на практика той се съобразява с тях. Било ясно също че макар този закон да не предвижда срок за това, президентът на Републиката иска становище от Националния съдебен съвет веднага след като бъде сезиран с искане на съдия за удължаване на функциите му в Sąd Najwyższy (Върховен съд).
- 105 Що се отнася до състава на Националния съдебен съвет, Република Полша изтъква, че не споделя опасенията на Комисията. Освен това тя твърди, че подобни опасения са без значение за преценката на настоящия случай, тъй като по същество Комисията упреква тази държава членка, че е оставила решението за евентуалното удължаване на функциите на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд) след законоустановената пенсионна възраст на дискреционната преценка на президента на Републиката, без да е налице възможност за упражняване на съдебен контрол върху такова решение, и че от своя страна становището на Националния съдебен съвет във всички случаи не обвързва президента на Републиката.
- 106 Накрая, Република Полша счита, че на практика съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд) няма да позволят президентът на Републиката да им влияе само за да бъдат удължени техните съдийски функции, вместо да се пенсионират и да получават висока пенсия, още повече че тайната на разискванията не позволявала на последния да получи информация за начина, по който е гласувал всеки от съдиите. Освен това срокът, в който президентът на Републиката трябва да вземе решение по искането на съдия за удължаване на функциите му, тоест приблизително четири месеца, бил доста кратък.
- 107 Впрочем подобни модели за удължаване на срока на упражняване на съдийските функции след нормалната пенсионна възраст съществували и в други държави членки, освен в Република Полша, а подновяването на мандата на съдия в Съда на Европейския съюз също зависело от дискреционната преценка на правителството на държавата членка на съответния съдия.

Съображения на Съда

- 108 Както бе посочено в точки 72—74 от настоящото решение, гаранциите за независимост и непристрастност на съдилищата изискват съответният орган да упражнява функциите си напълно самостоятелно, като 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, да спазване изискването за обективност и да няма никакъв интерес от изхода на спора. Правилата, които гарантират тази независимост и непристрастност, трябва да са такива, че да 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 противопоставящите се интереси.

- 109 В случая най-напред трябва да се посочи, че националната разпоредба, посочена във второто оплакване на Комисията, не се отнася до процеса на назначаване на кандидати за упражняване на съдийски функции, а до възможността действащи съдии, които се ползват от гаранциите, присъщи на упражняването на тези функции, да продължи да ги упражняват след навършване на нормалната пенсионна възраст и че следователно това правило се отнася до условията за протичане и прекратяване на тяхната кариера.
- 110 Освен това, макар единствено държавите членки да могат да решават дали да разрешат или не такова удължаване на упражняването на съдийските функции след навършване на нормалната пенсионна възраст, те остават длъжни, когато са избрали такъв механизъм, да гарантират, че условията и процедурата за даване на подобно разширение не нарушават принципа на независимост на съдиите.
- 111 В това отношение обстоятелството, че орган като президента на Републиката разполага с правомощие да реши дали да разреши или не такова удължаване, не е достатъчно само по себе си, за да се заключи, че е налице нарушение на този принцип. Трябва да се гарантира обаче, че материалноправните и процесуалноправните условия за приемане на такива решения не могат да породят основателни съмнения в съзнанието на страните в производствата относно неподатливостта на съдиите към външни фактори и неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси.
- 112 За тази цел е необходимо по-специално посочените условия и процедури да бъдат замислени по такъв начин, че съдиите да са защитени от евентуалното изкушение да се поддадат на външна намеса или натиск, които могат да застрашат тяхната независимост (вж. в този смисъл решение от 31 януари 2013 г., D. и A., C-175/11, EU:C:2013:45, т. 103). Така тези условия и процедури трябва по-конкретно да изключват не само прякото влияние под формата на инструкции, но и всички форми на косвено влияние, които биха могли да насочат решенията на съответните съдии (вж. по аналогия решения от 16 октомври 2012 г., Комисия/Австрия, C-614/10, EU:C:2012:631, т. 43 и от 8 април 2014 г., Комисия/Унгария, C-288/12, EU:C:2014:237, т. 51).
- 113 В случая обаче условията и процедурите, на които новият закон за Върховния съд подчинява евентуалното удължаване на функциите на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд) след навършване на нормалната пенсионна възраст, не отговарят на тези изисквания.
- 114 В това отношение, на първо място, трябва да се посочи, че по силата на новия закон за Върховния съд това удължаване вече става с решение на президента на Републиката, което е дискреционно по своя характер, тъй като само по себе си приемането му не е подчинено на какъвто и да било обективен и проверим критерий и не трябва да бъде мотивирано. Освен това решението не подлежи на съдебен контрол.
- 115 На второ място и що се отнася до факта, че новият Закон за Върховния съд предвижда, че Националният съдебен съвет трябва да представи становище на президента на Републиката, преди той да приеме решението си, несъмнено е вярно, че участието на такъв орган в процеса по удължаване на срока на упражняване на съдийските функции след навършване на нормалната пенсионна възраст по принцип може да допринесе за обективното протичане на този процес.
- 116 Това обаче е така само доколкото са изпълнени определени условия, и по-специално когато самият този орган е независим от законодателната и изпълнителната власт, както и от органа, на който трябва да предостави становище, и доколкото това становище се предоставя въз основа както на обективни, така и на подходящи критерии и е надлежно мотивирано, така че с него обективно да се подпомогне този орган при вземането на решение.

- 117 В това отношение е достатъчно да се констатира, както бе потвърдено от Република Полша по време на съдебното заседание, че когато трябва да предостави такива становища на президента на Републиката, Националният съдебен съвет — по правило и при положение че няма норма, която да го задължава да излага мотиви — се задоволява да дава становища, положителни или отрицателни, които понякога изобщо не са мотивирани, а понякога са придружени от чисто формални мотиви, които само препращат най-общо към съдържанието на критериите, определени в член 37, параграф 1, буква 1ter от новия Закон за Върховния съд. При тези обстоятелства и без да е необходимо да се определя дали критерии като посочените в тази разпоредба са достатъчно прозрачни, обективни и проверими, трябва да се констатира, че тези становища не могат да допринесат за обективно осведомяване на президента на Републиката при упражняване на предоставеното му правомощие да разреши или да откаже да удължи упражняването на функциите на съдия в Sąd Najwyższy (Върховен съд) след навършване от заинтересования съдия на нормалната пенсионна възраст.
- 118 С оглед на гореизложеното трябва да се констатира, че дискреционното правомощие, с което разполага президентът на Републиката, да разреши двукратно, и двата пъти за срок от три години, между 65 и 71-годишна възраст, удължаването на срока на упражняване на функциите на съдиите в национален върховен съд, като Sąd Najwyższy (Върховен съд), 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 интереси.
- 119 Накрая, доводът на Република Полша, изведен от твърдяното сходство между оспорваните национални разпоредби и процедурите, които се прилагат в други държави членки или във връзка с евентуалното подновяване на мандата на съдия в Съда на Европейския съюз, не може да бъде уважен.
- 120 Всъщност, от една страна, дори да се предположи, че процедура, която е предвидена в друга държава членка, страда, от гледна точка на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, от пороци, подобни на констатираните във връзка с разглежданите в случая национални разпоредби — нещо, което не е установено — една държава членка не може да се позове на евентуално незначитане на правото на Съюза от друга държава членка, за да обоснове своето собствено неизпълнение на задължения (вж. в този смисъл решение от 6 юни 1996 г., Комисия/Италия, C-101/94, EU:C:1996:221, т. 27 и цитираната съдебна практика).
- 121 От друга страна, трябва да се припомни, че за разлика от националните съдии, които се назначават до навършване на законоустановената пенсионна възраст, съдиите в Съда се назначават, както е предвидено в член 253 ДФЕС, за срок от шест години. Освен това, ново назначаване на този пост на досегашен съдия изисква, по силата на този член и подобно на първоначалното му назначаване, общото съгласие на правителствата на държавите членки, след становище на комитета по член 255 ДФЕС.
- 122 Така установените в Договорите условия не могат да променят обхвата на задълженията, които държавите членки са длъжни да спазват по силата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.
- 123 Следователно второто оплакване на Комисията, изведено от нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, трябва да се уважи, а оттам и искът като цяло.
- 124 С оглед на гореизложените съображения трябва да се констатира, че като, от една страна, е предвидила прилагането на мярката за намаляване на пенсионната възраст на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд) спрямо действащите съдии, които са били назначени в този съд преди 3 април 2018 г., и от друга страна, е предоставила на президента на Републиката дискреционното

правомощие да удължава активната служба на съдиите в този съд след навършване на новата пенсионна възраст, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

По съдебните разноски

- 125 По силата на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане Република Полша да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.
- 126 В съответствие с член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Унгария понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **От една страна, като е предвидила прилагането на мярката за намаляване на пенсионната възраст на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) спрямо действащите съдии, които са били назначени в този съд преди 3 април 2018 г., и от друга страна, като е предоставила на президента на Републиката дискреционното правомощие да удължава активната служба на съдиите в този съд след навършване на новата пенсионна възраст, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.**
- 2) **Осъжда Република Полша да заплати съдебните разноски.**
- 3) **Унгария понася направените от нея съдебни разноски.**

Подписи