



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

15 юли 2021 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Дисциплинарен режим на съдиите — Правова държава — Независимост на съдиите — Ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Дисциплинарни нарушения поради съдържанието на съдебни актове — Независими и създадени със закон дисциплинарни съдилища — Спазване на разумния срок и зачитане на правото на защита в дисциплинарните производства — Член 267 ДФЕС — Ограничение на правото и задължението на националните юрисдикции да отправят преюдициални запитвания до Съда“

По дело C-791/19

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 25 октомври 2019 г.,

Европейска комисия, за която се явяват първоначално К. Banks, S. L. Kalèda и Н. Krämer, а впоследствие К. Banks, S. L. Kalèda и Р. J. О. Van Nuffel, в качеството на представители,

ищец,

подпомагана от:

Кралство Белгия, за което се явяват С. Pochet, М. Jacobs и L. Van den Broeck, в качеството на представители,

Кралство Дания, за което се явяват първоначално М. Wolff, М. Jespersen и J. Nymann-Lindegren, а впоследствие М. Wolff и J. Nymann-Lindegren, в качеството на представители,

Кралство Нидерландия, за което се явяват М. К. Bulterman и J. Langer, в качеството на представители,

Република Финландия, за която се явяват М. Pere и Н. Leppo, в качеството на представители,

Кралство Швеция, за което се явяват С. Meyer-Seitz, Н. Shev, А. Falk, J. Lundberg и Н. Eklinder, в качеството на представители,

* Език на производството: полски.

встъпили страни,

срещу

Република Полша, за която се явяват B. Majczyna, D. Kupczak, S. Żyrek, A. Dalkowska и A. Gołaszewska, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, A. Prechal (докладчик), M. Vilaras, M. Ilešič, A. Kumin и N. Wahl, председатели на състави, T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos, N. Jääskinen, I. Ziemele и J. Passer, съдии,

генерален адвокат: Е. Танчев,

секретар: M. Aleksejev, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 1 декември 2020 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 6 май 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че:

- като е допуснала съдържанието на съдебни актове да се квалифицира като дисциплинарно нарушение по отношение на съдиите от общите съдилища (член 107, параграф 1 от Ustawa — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Закон за устройството на общите съдилища) от 27 юли 2001 г. (Dz. U., бр. 98, позиция 1070) в редакцията му след последователните изменения, публикувани в *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* от 2019 г. (позиции 52, 55, 60, 125, 1469 и 1495) (наричан по-нататък „Законът за общите съдилища“), и член 97, параграфи 1 и 3 от Ustawa o Sądzie Najwyższym (Закон за Върховния съд) от 8 декември 2017 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 5) в консолидираната му редакция, публикувана в *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* от 2019 г. (позиция 825) (наричан по-нататък „новият закон за Върховния съд“),
- като не е гарантирала независимостта и безпристрастността на Izba Dyscyplinarna (дисциплинарна колегия) на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) (наричана по-нататък „дисциплинарната колегия“), която има правомощие да осъществява контрол върху решенията по дисциплинарни дела срещу съдии (член 3, точка 5, член 27 и член 73, параграф 1 от новия закон за Върховния съд във връзка с член 9а от Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Закон за Националния съдебен съвет) от 12 май 2011 г. (Dz. U., бр. 126, позиция 714), изменен с Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и някои други закони) от 8 декември 2017 г. (Dz. U., 2018 г., позиция 3) (наричан по-нататък „Законът за KRS“),

- като е предоставила на председателя на дисциплинарната колегия правомощието да определя по свое усмотрение компетентния първоинстанционен дисциплинарен съд по делата относно съдиите от общите съдилища (член 110, параграф 3 и член 114, параграф 7 от Закона за общите съдилища), с което не е гарантирала разглеждане на дисциплинарните дела от „създаден със закон“ съд, и
- като е предоставила на министъра на правосъдието правомощието да назначава дисциплинарен обвинител към министъра на правосъдието (член 112b от Закона за общите съдилищата), с което не е гарантирала разглеждане на дисциплинарните дела срещу съдии от общите съдилищата в разумен срок, а също и като е предвидила, че действията, свързани с назначаването на защитник и с поемането на защитата от него, не спират дисциплинарното производство (член 113a от този закон), както и че дисциплинарният съд провежда производството въпреки отсъствието по уважителни причини на призования дисциплинарно обвинен съдия или на неговия защитник (член 115a, параграф 3 от същия закон), с което не е гарантирала зачитането на правото на защита на дисциплинарно обвинените съдии от общите съдилища,

Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС,

както и че:

като е допуснала правото на съдилищата да отправят преюдициални запитвания до Съда на Европейския съюз да бъде ограничавано чрез възможността за започване на дисциплинарно производство, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 267, втора и трета алинея ДФЕС.

Правна уредба

Правото на Съюза

Договорите за ЕС и за функционирането на 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“.

4 Съгласно член 267 ДФЕС:

„Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнася преюдициално относно:

- а) тълкуването на настоящия договор;
- б) валидността и тълкуването на актовете на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза.

Когато такъв въпрос бъде повдигнат пред юрисдикция в държава членка, тази юрисдикция би могла, ако счита, че по този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе.

Когато такъв въпрос е повдигнат по висящо дело пред национална юрисдикция на дадена държава, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право, тази юрисдикция е длъжна да сезира Съда на Европейския съюз.

[...]“.

Хартата

5 Дял VI от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) е озаглавен „Правосъдие“ и включва член 47 („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. [...]

[...]“.

Полското право

Конституцията

6 Съгласно член 179 от Конституцията съдиите се назначават за неопределен срок от президента на Република Полша (наричан по-нататък „президентът на Републиката“) по предложение на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша, наричан по-нататък „KRS“).

7 Член 187 от Конституцията гласи:

„1. [KRS] се състои от:

- 1) първия председател на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], министъра на правосъдието, председателя на [Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд)] и едно лице, назначено от президента на Републиката;
- 2) петнадесет членове, избрани измежду съдиите в [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], в общите съдилища, в административните съдилища и във военните съдилища;
- 3) четирима членове, избрани от [Sejm (Сейма на Полша)] измежду народните представители, и двама членове, избрани от Сената измежду сенаторите.

[...]

3. Мандатът на лицата, избрани за членове на [KRS], е четири години.

4. Организационната структура, обхватът на дейността и процедурите за работа на [KRS], както и начинът на избор на неговите членове, се определят със закон“.

Новият закон за Върховния съд

- 8 В първоначалната си редакция новият закон за Върховния съд влиза в сила на 3 април 2018 г. С този закон в Sąd Najwyższy (Върховен съд) са създадени две нови колегии, а именно, от една страна, дисциплинарната колегия, посочена в член 3, точка 5 от този закон, и от друга страна, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (колегия за извънреден контрол и публични въпроси).

- 9 Съгласно член 6 от новия закон за Върховния съд:

„1. Първият председател на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] представя пред компетентните органи становище относно установените в закона нередности и недостатъци, които следва да се отстранят за гарантиране на правовата държава, социалната справедливост и последователността на правната система на Република Полша.

2. Председателят на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], който ръководи работата на дисциплинарната колегия, представя на компетентните органи становище относно установените в закона нередности и недостатъци, които следва да се отстранят за гарантиране на ефикасното разглеждане на делата от компетентността на тази колегия и за ограничаване на броя на дисциплинарните нарушения“.

- 10 Съгласно член 7, параграфи 3 и 4 от този закон:

„3. Първият председател на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] е упълномощен от министъра на публичните финанси, що се отнася до изпълнението на бюджета на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)].

4. Що се отнася до изпълнението на бюджета на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] във връзка с работата на дисциплинарната колегия, правомощията на министъра на публичните

финанси са възложени на председателя на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], който ръководи работата на дисциплинарната колегия“.

11 Член 20 от посочения закон гласи:

„По отношение на дисциплинарната колегия и съдиите, които заседават в нея, правомощията на първия председател на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], определени в:

- член 14, параграф 1, точки 1, 4 и 7, член 31, параграф 1, член 35, параграф 2, член 36, параграф 6, член 40, параграфи 1 и 4, член 51, параграфи 7 и 14, се упражняват от председателя на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], който ръководи работата на дисциплинарната колегия,
- член 14, параграф 1, точка 2 и член 55, параграф 3, второ изречение, се упражняват от първия председател на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] със съгласието на председателя на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], който ръководи работата на дисциплинарната колегия“.

12 Член 27, параграф 1 от същия закон предвижда:

„Дисциплинарната колегия е компетентна да разглежда:

1) дисциплинарни дела:

- а) по отношение на съдиите в [Sąd Najwyższy (Върховен съд)],
- б) разглеждани от [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] във връзка с дисциплинарни производства, водени по следните закони:

[...]

- Закон за общите съдилища [...],

[...]“.

13 Съгласно член 35, параграф 2 от новия закон за Върховния съд първият председател на Sąd Najwyższy (Върховен съд) може да премести съдия, със съгласието на последния, на длъжност в друга колегия.

14 Член 73, параграф 1 от този закон гласи:

„Дисциплинарен съд по дисциплинарни дела по отношение на съдии от [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] е:

- 1) на първа инстанция: състав на дисциплинарната колегия на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], състоящ се от двама съдии и един съдебен заседател;
- 2) на въззивна инстанция: състав на дисциплинарната колегия на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], състоящ се от трима съдии от дисциплинарната колегия и двама съдебни заседатели от [Sąd Najwyższy (Върховен съд)]“.

15 Член 97 от посочения закон гласи следното:

„1. Ако установи явно нарушение на закона, допуснато при разглеждането на дело, [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], независимо от останалите си правомощия, изпраща на съответния съд констативен акт за допуснатата грешка. Преди да изпрати констативния акт, той е длъжен да уведоми съдията или съдиите от произнеслия се състав за възможността да дадат писмени обяснения в седемдневен срок. Установяването на допуснатата грешка и издаването на констативния акт не засягат изхода на делото.

[...]

3. Когато изпраща констативен акт за допуснатата грешка, [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] може да поиска образуване на дисциплинарно дело пред дисциплинарен съд. Първоинстанционен дисциплинарен съд е [Sąd Najwyższy (Върховен съд)]“.

16 Преходните разпоредби на новия закон за Върховния съд включват по-специално член 131, който гласи:

„До назначаването на всички съдии в дисциплинарната колегия на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] не се допуска преместване на други съдии от [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] на длъжност в тази колегия“.

17 Член 131 от новия закон за Върховния съд е изменен с член 1, точка 14 от Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Закон за изменение на Закона за Върховния съд) от 12 април 2018 г. (Dz. U., 2018 г., позиция 847), в сила от 9 май 2018 г. Измененият член предвижда:

„Съдиите, които към датата на влизане в сила на този закон заемат длъжности в други колегии на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], могат да бъдат прехвърляни на длъжност в дисциплинарната колегия. До първото заемане на всички съдийски длъжности в дисциплинарната колегия на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] съдиите на длъжност в други колегии на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] подават своите искания за преместване на длъжност в дисциплинарната колегия до [KRS], след като получат съгласието на първия председател на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] и на председателя на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], който ръководи работата на дисциплинарната колегия, и на председателя на колегията, в която заема длъжност поискалият преместване съдия. До първото заемане на всички съдийски длъжности в дисциплинарната колегия на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] назначенията на съдии в тази колегия се извършват от [президента на Републиката] по предложение на [KRS]“.

Законът за общите съдилища

18 Член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища гласи:

„Съдията носи дисциплинарна отговорност за неизпълнение на служебните задължения, включително при явно и грубо нарушаване на правни норми и при уронване на престижа на службата (дисциплинарни нарушения)“.

19 Член 110, параграфи 1 и 3 от този закон гласи:

„1. По дисциплинарните дела относно съдии се произнася:

1) като първа инстанция:

- а) тричленен състав на дисциплинарните съдилища към въззивните съдилища;
- б) състав на дисциплинарната колегия на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], състоящ се от двама съдии и един съдебен заседател — по делата за дисциплинарни нарушения, които съставляват умишлени престъпления от общ характер или умишлени данъчни престъпления, или по делата, образувани по искане на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)] въз основа на констативен акт за допусната грешка;

2) като въззивна инстанция: състав на дисциплинарната колегия на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], състоящ се от двама съдии и един съдебен заседател.

[...]

3. Не се допуска разглеждане на делата по параграф 1, точка 1, буква а) от дисциплинарния съд, в чийто район изпълнява функциите си съдията, срещу когото е образувано дисциплинарното производство. Компетентният по делото дисциплинарен съд се определя по искане на дисциплинарния обвинител от председателя на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], който ръководи работата на дисциплинарната колегия“.

20 Член 112b от посочения закон предвижда:

„1. Министърът на правосъдието може да определи дисциплинарен обвинител към министъра на правосъдието за водене на конкретно дело относно съдия. Определянето на посочения дисциплинарен обвинител изключва възможността за предприемане на действия от други обвинители по делото.

2. [...] Когато е оправдано, по-специално при смърт или продължително възпрепятстване на изпълнението на функциите на дисциплинарния обвинител към министъра на правосъдието, последният определя на негово място друг съдия или — по делата за дисциплинарни нарушения, съставляващи умишлени престъпления от общ характер — друг съдия или прокурор.

3. Дисциплинарният обвинител към министъра на правосъдието може да образува производство по искане на министъра на правосъдието или да встъпи във вече образувано производство.

4. Определянето на дисциплинарен обвинител към министъра на правосъдието се счита за искане за образуване на производство за разследване или на дисциплинарно производство.

5. Функциите на дисциплинарния обвинител към министъра на правосъдието се прекратяват при влизането в сила на решение, с което се отказва образуването на дисциплинарно производство, с което се спира дисциплинарното производство или с което се прекратява дисциплинарното производство. Прекратяването на функциите на дисциплинарния обвинител към министъра на правосъдието не е пречка министърът на правосъдието да определи отново дисциплинарен обвинител към министъра на правосъдието по същото дело“.

21 Член 113, параграфи 2 и 3 от същия закон гласи:

„2. Ако дисциплинарно обвиненият съдия не може да участва в производството пред дисциплинарния съд по здравословни причини, председателят на дисциплинарния съд или съдът назначава, въз основа на мотивирана молба на дисциплинарно обвинения съдия, служебен защитник, избран измежду адвокати или правни съветници. Наказателно обвиненият съдия е длъжен да приложи към молбата си свидетелство от правоспособен лекар, което удостоверява, че здравословното му състояние не позволява да участва в дисциплинарното производство.

3. По изключение може да бъде назначен служебен защитник, без да е подадена посочената в параграф 2 молба, когато от обстоятелствата е видно, че молбата не е подадена поради независещи от дисциплинарно обвинения съдия причини“.

22 Член 113а от Закона за общите съдилища гласи:

„Действията, свързани с назначаване на служебен защитник и с поемането на защитата от него, не спират производството по делото“.

23 Съгласно член 114, параграф 7 от този закон:

„При предявяване на обвинения в дисциплинарни нарушения дисциплинарният обвинител иска от председателя на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], който ръководи работата на дисциплинарната колегия, да определи дисциплинарен съд, който да разгледа делото на първа инстанция. Председателят на [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], който ръководи работата на дисциплинарната колегия, определя този съд в седемдневен срок, считано от получаването на искането“.

24 Член 115а, параграф 3 от посочения закон гласи:

„Дисциплинарният съд провежда производството дори отсъствието на призования дисциплинарно обвинен съдия или на неговия представител да е основателно, освен ако това не противоречи на правилното протичане на дисциплинарното производство“.

Законът за KRS

25 Съгласно Член 9а от Закона за KRS:

„1. Измежду съдиите в [Sąd Najwyższy (Върховен съд)], в общите съдилища, в административните съдилища и във военните съдилища Сеймът избира 15 членове на [KRS] за общ четиригодишен мандат.

2. При избора по параграф 1 Сеймът отчита, доколкото е възможно, необходимостта в [KRS] да бъдат представени съдии от различните по вид и степен съдилища.

3. Общият мандат на новите членове на [KRS], избрани измежду съдиите, започва да тече от деня, следващ деня, в който са избрани. Членовете на [KRS], чийто мандат изтича, изпълняват функциите си до деня, от който започва да тече общият мандат на новите членове на [KRS]“.

- 26 Преходната разпоредба, съдържаща се в член 6 от Закона от 8 декември 2017 г. за изменение на Закона за националния съдебен съвет и някои други закони, който влиза в сила на 17 януари 2018 г., предвижда:

„Освен ако не е прекратен по-рано поради изтичането на срока му, мандатът на членовете на [KRS] от квотата по член 187, параграф 1, точка 2 от [Конституцията], които са избрани съгласно настоящите разпоредби, продължава до последния ден преди началото на мандата на новите членове на [KRS], но не повече от 90 дни, считано от датата на влизане в сила на този закон“.

Досъдебната процедура

- 27 Тъй като счита, че с приемането на новите разпоредби, приложими към дисциплинарния режим на съдиите от Sąd Najwyższy (Върховен съд) и от общите съдилища, Република Полша е нарушила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и по член 267, втора и трета алинея ДФЕС, на 3 април 2019 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до тази държава членка. Последната отговаря с писмо от 1 юни 2019 г., в което оспорва наличието на каквото и да е нарушение на правото на Съюза.
- 28 На 17 юли 2019 г. Комисията издава мотивирано становище, в което поддържа, че така установеният нов дисциплинарен режим нарушава посочените разпоредби на правото на Съюза. Затова тази институция приканва Република Полша да предостави необходимите мерки за съобразяване с това мотивирано становище в двумесечен срок, считано от получаването му. В отговора си от 17 септември 2019 г. посочената държава членка твърди, че предявените от Комисията твърдения за нарушения са неоснователни.
- 29 Тъй като счита, че този отговор не е убедителен, Комисията решава да предяви разглеждания иск.

Производството пред Съда

- 30 С отделна молба, подадена в секретариата на Съда на 25 октомври 2019 г., Комисията по силата на член 133, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда е поискала от последния да разгледа настоящото дело по реда на бързото производство. В подкрепа на това искане Комисията изтъква, че твърденията за нарушения, които е посочила в иска си относно новия дисциплинарен режим на полските съдии, се основават на системни нарушения на гаранциите, необходими за осигуряване на тяхната независимост. Следователно изискване за правна сигурност налага разглеждане на делото в кратки срокове, за да се разсеят съмненията относно съвместимостта на посочения режим с правото на Съюза.
- 31 Член 133, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда предвижда, че по искане на ищеца или на ответника председателят на Съда може да реши, след изслушване на другата страна, съдията докладчик и генералния адвокат, определено дело да бъде разгледано по реда на бързо производство в отклонение от разпоредбите на настоящия правилник, когато естеството на делото налага то да бъде разгледано в кратки срокове.

- 32 В това отношение е важно да се припомни, че това производство е процесуален способ, който следва да се прилага в случай на извънредна неотложност. Освен това от практиката на Съда следва също че бързото производство може да не се приложи, когато това би било трудно изпълнимо поради чувствителния и сложен характер на поставените от делото правни въпроси, особено когато не е подходящо да се съкращава писмената фаза на производството пред Съда (решение от 18 май 2021 г., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, наричано по-нататък решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др., EU:C:2021:393, т. 103 и цитираната съдебна практика).
- 33 В настоящия случай на 26 ноември 2019 г., след като изслушва съдията докладчик и генералния адвокат, председателят на Съда приема, че искането на Комисията, посочено в точка 30 от настоящото решение, следва да бъде отхвърлено.
- 34 Всъщност, въпреки че повдигнатите с настоящия иск въпроси, които са свързани с основополагащи разпоредби от правото на Съюза, а *priori* могат да имат първостепенно значение за доброто функциониране на съдебната система на Съюза, за което независимостта на националните юрисдикции е съществена поради чувствителния и сложен характер на тези въпроси, които освен това се вписват в рамките на мащабна реформа в областта на правосъдието в Полша, разглеждането по реда на бързото производство е трудно изпълнимо (вж. по аналогия решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др., т. 105 и цитираната съдебна практика).
- 35 При все това с оглед на предмета на посочения иск и естеството на въпросите, които той повдига, с решение от 26 ноември 2019 г. председателят на Съда решава делото да се разгледа с предимство съгласно член 53, параграф 3 от Процедурния правилник.
- 36 Освен това с отделна молба, подадена в секретариата на Съда на 23 януари 2020 г., Комисията иска да бъдат постановени временни мерки на основание член 279 ДФЕС и на член 160, параграф 2 от Процедурния правилник 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 3, точка 5, член 27 и член 73, параграф 1 от новия закон за Върховния съд, които са основанията за компетентността на дисциплинарната колегия да се произнася като първа и въззивна инстанция по дисциплинарни дела относно съдии,
 - да не прехвърля висящите пред дисциплинарната колегия дела на съдебен състав, който не отговаря на изискванията за независимост, определени в частност в решение от 19 ноември 2019 г., *А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд)* (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, наричано по-нататък „решение А. К. и др.“, EU:C:2019:982), и
 - най-късно до един месец, след като ѝ бъде връчено определението на Съда за допускане на поисканите временни мерки, да уведоми Комисията за всички мерки, които е приела, за да се съобрази изцяло с това определение.
- 37 С определение от 8 април 2020 г., Комисия/Полша (C-791/19 R, EU:C:2020:277) Съдът уважава това искане до постановяването на решението, слагащо край на производството по настоящото дело.

- 38 С решения на председателя на Съда от 11, 19, и 20 февруари 2020 г. Кралство Белгия, Кралство Дания, Кралство Нидерландия, Република Финландия и Кралство Швеция са допуснати да встъпят в производството в подкрепа на исканията на Комисията.
- 39 След писмената фаза на производството, в хода на която Република Полша подава писмена защита, а след това и писмена дуплика в отговор на представената от Комисията писмена реплика, както и отговор на изявленията при встъпване, представени съответно от петте посочени в предходната точка встъпили държави членки, на съдебното заседание, проведено на 1 декември 2020 г., са изслушани устните становища на страните. Генералният адвокат представя заключението си на 6 май 2021 г., на която дата следователно приключва устната фаза на производството.
- 40 С акт, постъпил в секретариата на Съда на 10 юни 2021 г., Република Полша иска възобновяване на устната фаза на производството. В подкрепа на това искане тази държава членка посочва по същество, че не е съгласна със заключението на генералния адвокат, от което освен това ставало ясно, че обстоятелствата по настоящото дело не са достатъчно изяснени.
- 41 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че Статутът на Съда на Европейския съюз и Процедурният правилник на Съда не предвиждат възможност за страните да представят становища в отговор на заключението на генералния адвокат (решение от 6 март 2018 г., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, т. 26 и цитираната съдебна практика).
- 42 От друга страна, съгласно член 252, втора алинея ДФЕС генералният адвокат представя публично, при пълна безпристрастност и независимост, мотивирани заключения по делата, за които съгласно Статута на Съда на Европейския съюз се изисква неговото произнасяне. Съдът не е обвързан нито от това заключение, нито от изложените от генералния адвокат мотиви към него. Поради това несъгласието на страна със заключението на генералния адвокат не може само по себе си да бъде основание за възобновяване на устната фаза на производството, независимо какви са разгледаните в заключението въпроси (решение от 6 март 2018 г., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, т. 27 и цитираната съдебна практика).
- 43 Независимо от това Съдът може във всеки момент, след изслушване на генералния адвокат, да разпорежи възобновяване на устната фаза на производството в съответствие с член 83 от своя процедурен правилник, по-специално когато смята, че делото не е достатъчно изяснено.
- 44 В случая обаче, след като изслуша генералния адвокат, Съдът прие — противно на поддържаното от Република Полша — че след края на писмената фаза на производството и след проведеното съдебно заседание разполага с всички необходими данни, за да се произнесе. При тези обстоятелства няма основание да се разпорежда възобновяване на устната фаза на производството.

По иска

- 45 В подкрепа на своя иск Комисията представя пет твърдения за нарушения, като първите четири са за нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, а петото — за нарушение на член 267, втора и трета алинея ДФЕС.

По първите четири твърдения за нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС

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

– Доводи на страните

- 46 Комисията твърди, че противно на това, което Република Полша поддържа в отговора си на мотивираното становище, член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС е приложим към настоящия случай. Всъщност посочената разпоредба задължавала държавите членки да гарантират, че националните органи, които могат да се произнасят като „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза по въпроси относно прилагането или тълкуването на това право, какъвто бил случаят на полските общи съдилища и на Sąd Najwyższy (Върховен съд), отговарят на гарантиращите ефективната правна защита изисквания, сред които са независимостта и безпристрастността на посочените органи.
- 47 Тези изисквания за независимост и безпристрастност обаче предполагали по-специално наличието на правила, които позволяват да се отстрани всяко оправдано съмнение у правните субекти в неподатливостта на съответните органи на влиянието на външни фактори и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси. В това отношение независимостта на правосъдието се отнасяла не само до упражняването на правораздавателни функции по конкретни дела, но и до организацията на съдебната власт и до въпроса дали съответният орган „създава впечатление за независимост“, необходима за запазването на доверието, което правосъдието трябва да вдъхва в едно демократично общество.
- 48 За тази цел, както следвало от практиката на Съда, било необходимо по-специално дисциплинарният режим на съдиите да предоставя необходимите гаранции за пълното избягване на риска от използването му като система за политически контрол над съдържанието на съдебните актове, което изисквало въвеждането на правила, които определят както действията, които представляват дисциплинарни нарушения, така и конкретно приложимите санкции, които предвиждат намесата на независим орган по реда на производство, гарантиращо изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права, по-конкретно правото на защита, и които закрепват възможността за оспорване пред съд на решенията на дисциплинарните органи.
- 49 В писмената си защита Република Полша поддържа по-специално, че членове 47 и 48 от Хартата не се прилагат към дисциплинарните дела относно националните съдии, тъй като не е налице положение на прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. По-конкретно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не закрепвал основното право на защита, нито правото на разглеждане на делото в разумен срок. Тази държава членка счита, че дисциплинарните дела, водени въз основа на оспорваните от

Комисията процесуални разпоредби, имат чисто вътрешен характер и че при уреждането на тези производства полските органи не са регламентирали области, обхванати от правото на Съюза по смисъла на посочения член във връзка с член 5 ДЕС и членове 3 и 4 ДФЕС.

– *Съображения на Съда*

- 50 Следва да се припомни, че Съюзът обединява държави, които свободно и доброволно са възприели посочените в член 2 ДЕС общи ценности, зачитат тези ценности и се ангажират да ги насърчават. От член 2 ДЕС по-специално следва, че Съюзът се основава на ценности, като например правовата държава, които са общи за държавите членки в общество, една от характеристиките на което е справедливостта. В това отношение следва да се отбележи, че взаимното доверие между държавите членки, и в частност между техните съдилища, почива на основополагащото схващане, че държавите членки споделят поредица от общи ценности, на които се основава Съюзът, както се уточнява в този член (вж. в този смисъл решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд), C-619/18, EU:C:2019:531, т. 42 и 43 и цитираната съдебна практика и решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., т. 160 и цитираната съдебна практика).
- 51 Освен това зачитането от държава членка на ценностите, прогласени в член 2 ДЕС, представлява условие за упражняването на всички права, произтичащи от прилагането на Договорите спрямо тази държава членка. Следователно държава членка не може да измени законодателството си така, че да доведе до намаляване на защитата на правовата държава като ценност, конкретизирана по-специално с член 19 ДЕС. Държавите членки са длъжни следователно да избягват всяко намаляване на защитата на тази ценност в законодателството си в областта на организацията на правораздаването, като се въздържат от приемането на правила, които биха могли да засегнат независимостта на съдиите (решение от 20 април 2021 г., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 63—65 и цитираната съдебна практика и решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., т. 162).
- 52 Както е предвидено в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, държавите членки следва да предвидят система от способности за защита и производства, които да осигурят ефективна съдебна защита на правните субекти в областите, обхванати от правото на Съюза. Така посоченият в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС принцип на ефективната съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, представлява основен принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, провъзгласен е в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък ЕКПЧ), и понастоящем е потвърден в член 47 от Хартата (решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., т. 190 и цитираната съдебна практика).
- 53 Що се отнася до материалното приложно поле на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, трябва също 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 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища), C-619/18, EU:C:2019:531, т. 50 и цитираната съдебна практика и решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., т. 192 и цитираната съдебна практика).

- 54 По силата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС 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 (решение от 2 март 2021 г., А. В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби), C-824/18, наричано по-нататък „решение А. В. и др.“, EU:C:2021:153, т. 112 и цитираната съдебна практика).
- 55 Безспорно е обаче, че както Sąd Najwyższy (Върховен съд), и в частност дисциплинарната колегия към него, така и общите полски съдилища могат да се произнасят по въпроси относно прилагането или тълкуването на правото на Съюза и че в качеството си на „юрисдикции“ по смисъла на това право попадат 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 посочените юрисдикции трябва да изпълняват изискванията на ефективната съдебна защита (решения от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд), C-619/18, EU:C:2019:531, т. 56 и от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) C-192/18, EU:C:2019:924, т. 104).
- 56 В това отношение следва да се припомни, че макар, както отбелязва Република Полша, организацията на правораздаването в държавите членки несъмнено да е от тяхната компетентност, при упражняването на тази компетентност държавите членки са длъжни да спазват задълженията си, които произтичат от правото на Съюза, и по-специално от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (решения от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд), C-619/18, EU:C:2019:531, т. 52 и цитираната съдебна практика и от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) C-192/18, EU:C:2019:924, т. 102).
- 57 Щом като член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС задължава всички държави 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, последната разпоредба трябва надлежно да бъде взета предвид при тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (решение от 20 април 2021 г., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 45 и цитираната съдебна практика). За да се гарантира обаче, че органите, които могат да се произнасят по въпроси относно прилагането или тълкуването на правото на Съюза, могат да осигурят такава ефективна правна защита, от първостепенно значение е запазването на тяхната независимост, 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 (решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., т. 194 и цитираната съдебна практика).
- 58 Това изискване за независимост на юрисдикциите, присъщо за правосъдната дейност, спада към същественото съдържание на основното право на ефективна съдебна защита и 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 (решение от 20 април 2021 г., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 51 и цитираната съдебна практика).

- 59 Съгласно постоянната практика на Съда изискваните от правото на Съюза гаранции за независимост и безпристрастност налагат наличието на правила — по-конкретно за състава на органа, за 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 у правните субекти в неподатливостта на този орган на влиянието на външни фактори и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси (решение от 20 април 2021 г., *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 53 и цитираната съдебна практика).
- 60 В това отношение е важно съдиите да са защитени от външна намеса или натиск, които могат да застрашат тяхната независимост. 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 да не се допуска положение, при което тези съдии не изглеждат независими или безпристрастни, което би могло да накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава (решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др., т. 197 и цитираната съдебна практика).
- 61 Що се отнася по-специално до правилата относно дисциплинарния режим на съдиите, изискването за независимост, произтичащо от правото на Съюза, и по-специално от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, налага, съгласно постоянната съдебна практика, този режим да предоставя необходимите гаранции за пълното избягване на риска от използване на подобен режим като система за политически контрол на съдържанието на съдебните актове. В това отношение въвеждането на правила, определящи по-конкретно както действията, които представляват дисциплинарни нарушения, така и конкретно приложимите санкции, които предвиждат намесата на независим орган по реда на производство, гарантиращо изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права, по-конкретно правото на защита, и които закрепват възможността за оспорване пред съд на решенията на дисциплинарните органи, представлява набор от съществени гаранции за целите на опазването на независимостта на съдебната власт (решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др., т. 198 и цитираната съдебна практика).
- 62 Предвид гореизложеното националните разпоредби в областта на дисциплинарните производства, които Комисията оспорва в първите четири твърдения за нарушения, 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 второто твърдение за нарушение

– Доводи на страните

- 63 Второто твърдение на Комисията за нарушение е, че е налице нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тъй като дисциплинарната колегия, която следва да разглежда дисциплинарните дела по отношение на съдиите от *Sąd Najwyższy* (Върховен съд) като първа и като въззивна инстанция, а дисциплинарните дела по отношение на

съдиите от общите съдилища, в зависимост от случая — както като въззивна, така и като първа и като въззивна инстанция, не отговаря на необходимите гаранции за независимост и безпристрастност.

- 64 Въпреки че по принцип намесата на изпълнителен орган в процедурата за назначаване на съдиите сама по себе си не би могла да засегне тяхната независимост или безпристрастност, все пак в случая следва да се вземе предвид, че взаимовръзката и едновременното въвеждане в Полша на различни законодателни промени е довело до структурно нарушение, което вече не позволява да се запази впечатлението за независимост и безпристрастност на съдебната власт и доверието, което съдилищата в едно демократично общество трябва да вдъхват на правните субекти, нито да отстрани всяко оправдано съмнение у правните субекти в неподатливостта на дисциплинарната колегия на влиянието на външни фактори и в нейната неутралност по отношение на противопоставящите се интереси.
- 65 Това структурно нарушение произтичало от различни фактори, сред които обстоятелството, че дисциплинарната колегия, на която е предоставена по-специално компетентност в областта на дисциплинарите дела по отношение на съдиите, била създадена *ex nihilo*, като се ползвала с висока степен на организационна и финансова самостоятелност в рамките на Sąd Najwyższy (Върховен съд), с каквато не разполагали другите колегии, както и фактът, че без явна обосновка и като дерогация от общото приложимо правило било предвидено свободните длъжности в тази нова колегия да бъдат попълвани чрез назначаване от президента на Републиката, по предложение на KRS, само на нови съдии, а не чрез преместването на съдии, които вече работят в други колегии на Sąd Najwyższy (Върховен съд).
- 66 В този контекст било релевантно и обстоятелството, че непосредствено преди назначенията на тези нови съдии в дисциплинарната колегия KRS бил изцяло подновен чрез съкращаване на текущия мандат на членовете на посочения орган, при това въз основа на нови правила, които уреждат начина на назначаване на 15-те членове на този орган от съдийската квота и които предвиждат занапред избирането им вече да не се извършва от самите съдии, както преди това, а от Сейма. Вследствие на тези нововъведения 23 от 25-те членове от състава на KRS вече били назначавани от законодателната и изпълнителната власт или представлявали тези власти, което щяло да доведе до политизиране на този орган и следователно до засилване на влиянието на посочените власти върху процедурата за назначаване на съдиите в дисциплинарната колегия, както по-специално се подчертавало от Европейската комисия за демокрация чрез право (наречена „Венецианската комисия“) в становище № 904/2017 от 11 декември 2017 г. (CDL(2017)031) и от Групата държави срещу корупцията (наричана по-нататък (GRECO) в *ad hoc* доклада относно Полша от 23 март 2018 г.
- 67 В своята писмена защита Република Полша поддържа, че както процедурата по назначаване на членовете на дисциплинарната колегия, която впрочем била сходна с процедурите на други държави членки, така и останалите гаранции, с които се ползват тези членове след назначаването си, могат да гарантират независимостта на посочената колегия.
- 68 Всъщност условията, на които трябвало да отговарят кандидатите за длъжността съдия в Sąd Najwyższy (Върховен съд), били подробно определени от националното право, а процедурата по назначаването им предполагала подбор, извършен от KRS след публикуване на публична покана за подаване на кандидатури, въз основа на който този

орган правел предложение за назначаване на одобрените кандидати, последвано от акта за назначаване на президента на Републиката, който не бил длъжен да се съобрази с предложението на KRS.

- 69 Освен това новият състав на KRS не се различавал особено от този на националните съдебни съвети в някои други държави членки и допринасял за укрепване на демократичната легитимност на този орган и за осигуряване на по-добра представителност на полските магистрати в него.
- 70 Накрая, независимостта на съдиите от дисциплинарната колегия след назначаването им произтичала от наличието на система от гаранции, свързани по-специално с безсрочния им мандат, тяхната несменяемост, тяхното задължение за политическа безпристрастност, както и с различни правила за конфликт на интереси и особено високото възнаграждение. Колкото до високата степен на административна, финансова и съдебна самостоятелност, с която се ползвала дисциплинарната колегия, тя укрепвала независимостта на този орган, предпазвайки членовете му от рисковете, свързани с присъщата професионална зависимост и с колегиалността при разглеждането на дисциплинарни производства срещу съдии от другите колегии на Sąd Najwyższy (Върховен съд).
- 71 Впрочем независимостта на дисциплинарната колегия от полската изпълнителна власт намирала отражение и в решенията на този орган, от които било видно по-специално че от осемнадесет иска на министъра на правосъдието срещу отнасящи се до съдии решения на първоинстанционни дисциплинарни съдилища в седем от случаите обжалваните решения били потвърдени, в пет от случаите били изменени чрез налагане на по-тежки дисциплинарни наказания, в два от случаите дисциплинарната колегия изменила решения за освобождаване от отговорност и постановила дисциплинарни наказания, също в два от случаите изменила оправдателни решения, като потвърдила наличието на нарушение, без да налага наказание, в един от случаите решението било отменено, а дисциплинарното производство — прекратено поради смъртта на съответния съдия и в един от случаите тази колегия изменила съответното решение, без да наложи наказание, след като преквалифицирала в леко въпросното дисциплинарно нарушение.
- 72 В писмената си реплика Комисията твърди, че решение А. К. и др., постановено след предявяването на настоящия иск, междуременно е потвърдило основателността на разглежданото твърдение за нарушение.
- 73 Същото се отнасяло и за решение от 5 декември 2019 г. (III PO 7/18) и определения от 15 януари 2020 г. (III PO 8/18 и III PO 9/18), в които Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Върховен съд, колегия по трудови и социалноосигурителни спорове, Полша) — запитваща юрисдикция по делата, по които е постановено решение А. К. и др. — се основал на изводите от посоченото решение, за да приеме, че в настоящия си състав KRS не е безпристрастен и независим от полската съдебна и изпълнителна власт орган и че дисциплинарната колегия не е „съд“ по смисъла на член 47 от Хартата, член 6 от ЕКПЧ и член 45, параграф 1 от Конституцията. В тези решения освен вече посочените в точка 65 от настоящото решение фактори Sąd Najwyższy (Върховен съд) посочвал, първо, че на дисциплинарната колегия е възложена и изключителна компетентност да разглежда делата по трудови, социалноосигурителни и пенсионни въпроси, отнасящи се до съдиите от Sąd Najwyższy (Върховен съд), т.е. области, които преди това са били от компетентността на общите съдилища, второ, че в хода на процедурата по назначаване на съответните съдии възможностите за неodobрен кандидат да обжалва решенията на KRS, били значително

ограничени вследствие на различни последователни изменения на закона за KRS, трето, че назначените за съдии в дисциплинарната колегия имали силно изразени връзки с полската законодателна или изпълнителна власт и четвърто, че от създаването си дисциплинарната колегия полагала усилия по-специално за оттеглянето на преюдициалните запитвания, отправени до Съда по делата, по които е постановено решение А. К. и др.

- 74 Така направените в посочените решения констатации били потвърдени впоследствие в решение от 23 януари 2020 г. с действие на правен принцип, прието от Sąd Najwyższy (Върховен съд) в състав, обединяващ гражданската колегия, наказателната колегия и колегията по трудови и социалноосигурителни спорове.
- 75 Освен това съдиите от дисциплинарната колегия били в привилегировано положение спрямо съдиите от останалите колегии на Sąd Najwyższy (Върховен съд). Всъщност от решение на Sąd Najwyższy (Върховен съд) от 5 декември 2019 г. (III PO 7/18) било видно също, че натовареността на дисциплинарната колегия е значително по-ниска от тази на останалите колегии на посочената юрисдикция, при положение че, както твърди Република Полша в писмената си защита, членовете на дисциплинарната колегия получават възнаграждение, което е с около 40 % по-високо от това на съдиите на останалите колегии на Sąd Najwyższy (Върховен съд).
- 76 Колкото до гаранциите, за които Република Полша твърдяла, че защитават съдиите от дисциплинарната колегия след назначаването им, от направените в решение А. К. и др. изводи следвало, че независимо от наличието на тези гаранции било необходимо да се гарантира — посредством цялостен анализ на националните разпоредби, с които се създава съответният орган и които уреждат в частност компетентността му, състава му и реда и условията за назначаване на съдиите в него — че посочените обстоятелства не могат да породят оправдани съмнения у правните субекти в неподатливостта на съответните съдии на влиянието на външни фактори и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси след тяхното назначаване.
- 77 В своята писмена дуплика Република Полша твърди, че видно от исковата молба на Комисията, второто твърдение за нарушение се отнася до правната преценка на националните разпоредби, предмет на настоящия иск, а не до установяването на фактите. Критериите за независимост на дисциплинарната колегия, които съгласно решение А. К. и др. обаче е трябвало да бъдат разгледани от запитващата юрисдикция по делата, по които е постановено това решение, нямали никаква връзка с преценката на абстрактното съответствие на тези национални разпоредби с правото на Съюза, а се отнасяли до фактите. Поради това решенията, постановени от Sąd Najwyższy (Върховен съд) след решение А. К. и др., не били от значение за преценката дали е налице твърдяното по настоящото дело неизпълнение на задължения от тази държава членка. Колкото до решението на Sąd Najwyższy (Върховен съд) от 23 януари 2020 г., то не се отнасяло до компетентността на дисциплинарната колегия и освен това било обявено за противоконституционно с решение от 20 април 2020 г. на Trybunał Konstytucyjny (Конституционен съд, Полша).
- 78 Накрая, Република Полша прилага към писмената си дуплика документи от общо около 2300 страници, в които прави пълен преглед на решенията на дисциплинарната колегия, затвърждаващ убеждението ѝ, че посоченият орган се произнасял при пълна безпристрастност и независимост. Освен това от сравнителен преглед на решенията, постановени в дисциплинарни производства, образувани по жалби на министъра на

правосъдието през периода 2017—2019 г., които също са приложени към тази дуплика, следвало, че докато през 2017 г. и 2018 г. наказателната колегия на Върховния съд е уважила 6 от общо 14 жалби на министъра на правосъдието, през 2018 г. и 2019 г. дисциплинарната колегия е уважила 17 от общо 44 жалби, което отразявало подобно съотношение за двата периода.

- 79 Кралство Белгия, Кралство Дания, Кралство Нидерландия, Република Финландия и Кралство Швеция от своя страна считат, че видно от изводите от решение А. К. и др. дисциплинарната колегия не отговаря на изискванията за безпристрастност и независимост, произтичащи от правото на Съюза. Според Кралство Белгия това заключение може освен това да бъде подкрепено от различни актове, приети от международни организации, като Европейската харта за статута на съдиите и становище № 977/2019 от 16 януари 2020 г. на Венецианската комисия относно измененията от 20 декември 2019 г., по-специално на Закона за общите съдилища и на новия закон за Върховния съд.

– *Съображения на Съда*

- 80 Както следва от практиката на Съда, припомнена в точка 61 от настоящото решение, по силата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС всяка държава членка е длъжна да гарантира, че дисциплинарният режим на съдиите от националните съдилища, част от нейната система от способи за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, е съобразен с принципа на независимост на съдиите, конкретно като гарантира, че актовете по дисциплинарни дела срещу съдиите от тези съдилища ще се контролират от орган, който на свой ред отговаря на гаранциите, присъщи за ефективната съдебна защита, сред които и гаранцията за независимост (определение от 8 април 2020 г. Комисия/Полша, C-791/19 R, EU:C:2020:277, т. 35).
- 81 От член 27, параграф 1, член 73, параграф 1 и член 97, параграф 3 от новия закон за Върховния съд, както и от член 110, параграф 1 от Закона за общите съдилища обаче следва, че дисциплинарните решения, които могат да бъдат постановени по отношение на полските съдии, вече са от компетентността на дисциплинарната колегия, създадена съгласно новия закон за Върховния съд. По дисциплинарни дела срещу съдиите от Sąd Najwyższy (Върховен съд) тази колегия се произнася като първа и като въззивна инстанция, а по дисциплинарни дела срещу съдиите от общите съдилища, в зависимост от случая — както като въззивна, така и като първа и като въззивна инстанция. Ето защо от припомнените в предишната точка принципи, и по-специално от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, следва, че орган като дисциплинарната колегия трябва да даде всички необходими гаранции за своята независимост и безпристрастност.
- 82 Както Съдът вече е уточнил в това отношение, само потенциалният риск да бъдат привлечени към дисциплинарна отговорност пред орган, чиято независимост не е гарантирана, би могъл да засегне и независимостта на съдиите от Sąd Najwyższy (Върховен съд) и от общите съдилища (определение от 8 април 2020 г., Комисия/Полша, C-791/19 R, EU:C:2020:277, т. 90).
- 83 В това отношение е важно по-специално да се вземе предвид фактът, че наказателните мерки могат да имат сериозни последици за живота и кариерата на санкционирания съдии. Както посочва и Европейският съд по правата на човека, упражняваният съдебен контрол трябва да бъде съобразен с дисциплинарният характер на съответните решения.

Всъщност, когато държава членка започне такова производство, под въпрос се поставя общественото доверие във функционирането и независимостта на съдебната власт, като в една демократична държава това доверие гарантира самото съществуване на правовата държава (вж. в този смисъл, ЕСПЧ, 6 ноември 2018 г., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá* c/y Португалия, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 196 и ЕСПЧ, 9 март 2021 г., *Eminağaoğlu* c/y Турция, CE:ECHR:2021:0309JUD007652112, § 97).

- 84 С второто си твърдение за нарушение Комисията поддържа, че дисциплинарната колегия — с оглед на конкретния контекст, в който е създадена, на някои нейни характеристики и на процедурата за назначаването на съдиите в нея — не отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.
- 85 В това отношение в самото начало следва да се припомни, че както подчертават Комисията и встъпилите страни, в решение А. К. и др. Съдът вече е трябвало да разгледа преюдициално запитване на *Sąd Najwyższy* (*Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*) (Върховен съд, колегия по трудови и социалноосигурителни спорове), което се отнася по-специално до въпроса дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че орган като дисциплинарната колегия отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност, посочени по-конкретно в член 47 от Хартата.
- 86 В това отношение в диспозитива на решение А. К. и др. Съдът приема, че орган не представлява независим и безпристрастен съд по смисъла на посочената разпоредба, когато обективните условия, при които е създаден, неговите характеристики и начинът на назначаване на членовете му биха могли да породят у правните субекти оправдани съмнения в неподатливостта му на влиянието на външни фактори, и по-конкретно на пряко или непряко влияние от законодателната и изпълнителната власт, както и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси. Такива съмнения биха могли в този смисъл да станат причина посоченият орган да не създава впечатление за независимост или за безпристрастност и с това потенциално да се накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество.
- 87 Както обаче следва от точки 52 и 57 от настоящото решение, член 47 от Хартата трябва надлежно да се вземе предвид при тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.
- 88 За да се определи дали дисциплинарната колегия — като орган, на който е възложено да контролира решенията, постановени в дисциплинарни дела срещу съдиите, които могат да се произнасят по тълкуването и прилагането на правото на Съюза — отговаря на така наложеното от правото на Съюза изискване за независимост и безпристрастност, следва най-напред да се припомни, че както твърди Комисията, посочената колегия е създадена с новия закон за Върховния съд в по-общия контекст на дълбоки реформи, засягащи организацията на съдебната власт на Полша, сред които по-конкретно са тези, произтичащи от приемането на този нов закон за Върховния съд и от измененията съответно в закона за общите съдилища и закона за KRS.
- 89 Във връзка с това следва да се посочи, на първо място, че както твърди Комисията, в съответствие с член 27, член 73, параграф 1, член 97, параграф 3 от новия закон за Върховния съд и член 110, параграф 1 от Закона за общите съдилища на така създадената *ex nihilo* дисциплинарна колегия е предоставена изключителната компетентност да разглежда както дисциплинарни дела, така и дела по трудови и социалноосигурителни въпроси и такива, свързани с пенсионирането на съдиите от *Sąd Najwyższy* (Върховен съд),

а също така и компетентността да разглежда, в зависимост от случая, както като първа, така и като въззивна инстанция дисциплинарните дела по отношение на съдиите от общите съдилища.

- 90 Следва обаче по-специално да се припомни, както Съдът вече е отбелязал в точки 148 и 149 от решение А. К. и др. и що се отнася по-конкретно до делата във връзка с пенсионирането на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд), че предоставянето на тази компетентност на дисциплинарната колегия става успоредно с приемането на разпоредбите на новия закон за Върховния съд, с които се намалява пенсионната възраст за съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд) и се предвижда тази мярка да се прилага включително по отношение на вече действащите съдии в посочения съд, като същевременно на президента на Републиката се предоставя дискреционното правомощие да разрешава тези съдии да продължат да изпълняват длъжността си и след навършването на новоопределената пенсионна възраст. В това отношение в решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531) Съдът е постановил, че като е приела посочените национални разпоредби, Република Полша е засегнала несменяемостта и независимостта на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд) и не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.
- 91 На второ място, следва да се констатира, както твърди Комисията и както Съдът е посочил в точка 151 от решение А. К. и др., че както е видно от механизма, въведен с новия закон за Върховния съд, и по-специално с членове 6, 7 и 20 от този закон, макар формално да е създадена като колегия на Sąd Najwyższy (Върховен съд), дисциплинарната колегия се ползва с особено висока степен на организационна, функционална и финансова самостоятелност в посочения съд в сравнение с останалите негови колегии.
- 92 В това отношение доводът на Република Полша, че ставало въпрос само за укрепване на независимостта на съдиите от дисциплинарната колегия, предпазвайки ги от рисковете, свързани с присъщата професионална зависимост и с колегиалността, не може да бъде приет по-специално тъй като самите съдии от състава на дисциплинарната колегия могат да са страна по дисциплинарни спорове или по спорове по трудови, социалноосигурителни или пенсионни въпроси и тъй като полският законодател не е счел за необходимо да предостави компетентността за разглеждане на такива спорове на друга колегия на Sąd Najwyższy (Върховен съд).
- 93 На трето място, що се отнася до факта, че съдиите от състава на дисциплинарната колегия имат право на възнаграждение, което е с около 40 % по-високо от това на назначените в останалите колегии на Sąd Najwyższy (Върховен съд) съдии, следва да се отбележи, че съгласно разясненията, предоставени от Република Полша в писменото ѝ становище и в съдебното заседание, това по-високо възнаграждение е обосновано с наличието на приложимо специално към съдиите от дисциплинарната колегия правило за несъвместимост, с което не им се позволява да заемат академични длъжности. Съгласно същите тези разяснения обаче, независимо от този режим на несъвместимост, заинтересованите лица са свободни да заемат такива академични длъжности, при положение че последните не противоречат на престижа на статута на магистрат и че в такъв случай тези лица се откажат от това допълнително възнаграждение. Налага се обаче изводът, че тези разяснения не позволяват по-специално да се разберат обективните причини, поради които на назначените в другите колегии на Sąd Najwyższy (Върховен съд)

съдии не е предоставена същата възможност да избират между, от една страна, извършването на академични дейности и от друга страна, получаването на такова значително допълнително възнаграждение.

- 94 На четвърто място, следва да се подчертае обстоятелството, изтъкнато от Комисията и вече посочено от Съда в точка 150 от решение А. К. и др., че съгласно член 131 от новия закон за Върховния съд дисциплинарната колегия, която разполага с посочените в точка 89 от настоящото решение правомощия, при създаването си трябва да е съставена само от нови съдии, назначени от президента на Републиката по предложение на KRS, което следователно изключва всякаква възможност за преместване в посочената колегия на вече действащи в Sąd Najwyższy (Върховен съд) съдии, при положение че същият този закон по принцип допуска такива премествания на магистрати от една в колегия на Sąd Najwyższy (Върховен съд) в друга. Освен това KRS е бил изцяло подновен преди тези назначения.
- 95 Както е видно от постоянната съдебна практика, припомнена в точка 59 от настоящото решение, изискваните от правото на Съюза гаранции, които могат да осигурят независимостта и безпристрастността на съдиите, налагат по-специално наличието на правила, уреждащи назначаването на съдии (вж. решение А. В. и др., т. 117 и 121). По същия начин от припомнената в точка 56 от настоящото решение практика на Съда следва, че при упражняването на тяхната компетентност, по-специално на компетентността във връзка с въвеждането на национални норми, уреждащи процедурата за назначаване на съдии, държавите членки са длъжни да спазват задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, и по-конкретно от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (вж. в този смисъл решение А. В. и др., т. 68 и 79 и решение от 20 април 2021 г., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 48).
- 96 В съответствие с принципа на разделение на властите, характерен за функционирането на всяка правова държава, трябва да се гарантира независимостта на съдилищата по-специално спрямо законодателната и изпълнителната власт (решение от 20 април 2021 г., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 54 и цитираната съдебна практика).
- 97 Що се отнася по-конкретно до условията, при които са назначени съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд), и по-специално в дисциплинарната колегия, Съдът несъмнено вече е имал повод да уточни, че сам по себе си фактът на назначаването на съответните съдии от президента на Републиката на държава членка не е годин да ги обвърже с някаква зависимост от него, нито да породи съмнения в тяхната безпристрастност, ако от момента на назначаването им нататък те не са изложени на натиск и не получават инструкции при упражняването на функциите си (решение от 20 април 2021 г., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 56 и цитираната съдебна практика).
- 98 Съдът обаче е уточнил, че остава необходимо да се гарантира, че решенията за назначаване се вземат при материалноправни и процесуалноправни условия, които не биха могли да породят оправдани съмнения у правните субекти в неподатливостта на съответните съдии на влиянието на външни фактори и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси от момента на назначаването им нататък, и че за тази цел в частност е важно въпросните условия 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 (вж. в този смисъл решение от 20 април 2021 г., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 55 и 57 и цитираната съдебна практика).

- 99 След като отбелязва, че съгласно член 179 от Конституцията съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд) се назначават от президента на Републиката по предложение на KRS — органът, на който член 186 от Конституцията възлага задачата да бъде пазител на независимостта на съдилищата и съдиите— Съдът уточнява в точка 137 от решение А. К. и др. и в точка 124 от решение А. В. и др., че участието на такъв орган в процедурата за назначаване на съдии по принцип може да е годно да допринесе за обективното протичане на този процес, като зададе рамки на свободата на действие, с която разполага президентът на Републиката при упражняването на така предоставеното му правомощие.
- 100 В точка 138 от решение А. К. и др. и в точка 125 от решение А. В. и др. Съдът обаче посочва, че това е така само при определени условия, едно от които е самият този орган да е достатъчно независим от законодателната и изпълнителната власт, както и от органа, до който трябва да отправи предложението за назначаване.
- 101 В това отношение следва да се отбележи, че по силата на член 179 от Конституцията актът, с който KRS предлага определен кандидат за назначаване на съдийска длъжност в Sąd Najwyższy (Върховен съд), е задължително условие, за да може този кандидат да бъде назначен на такава длъжност от президента на републиката. Следователно ролята на KRS в процедурата по назначаване е определяща (вж. в този смисъл решение А. В. и др., т. 126).
- 102 В този смисъл степента на независимост, с която се ползва KRS спрямо полската законодателна и изпълнителна власт при упражняването на така определените му функции, може да е от значение, когато се преценява дали самите избирани от него съдии ще отговарят на произтичащите от правото на Съюза изисквания за независимост и безпристрастност (вж. в този смисъл решения А. К. и др., т. 139 и А. В. и др., т. 127).
- 103 Както твърди Република Полша, Съдът вече е постановил, че обстоятелството, че орган като Националния съдебен съвет, който участва в определянето на съдиите, е съставен преобладаващо от членове, избрани от законодателната власт, само по себе си не може да породи съмнение относно независимостта на съдиите, назначени в резултат на посочената процедура (вж. в този смисъл решение от 9 юли 2020 г., Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, т. 55 и 56). От практиката на Съда обаче, и по-конкретно от решения А. К. и др. и А. В. и др., е видно, че случаят може да е различен, когато същото това обстоятелство в комбинация с други релевантни обстоятелства и с условията, при които се извършва този избор, може да породи такива съмнения.
- 104 В това отношение, първо, следва да се отбележи, че както твърди Комисията, докато по-рано 15-те членове на KRS от съдийската квота са били избирани от колегите си магистрати, Законът за KRS наскоро е изменен така, че както следва от член 9а от посочения закон, понастоящем тези 15 членове се избират от една от структурите на полската законодателната власт, от което следва, че 23 от общо 25-те членове на KRS в този нов състав са определени от или спадат към изпълнителната и законодателната власт на Полша. Такива изменения обаче могат да породят риск от засилен контрол на законодателната и изпълнителната власт над KRS, какъвто до този момент не е имало при действащия преди това начин на избиране, и от засягане на независимостта на този орган.
- 105 Второ, както подчертава също Комисията, от член 6 от Закона от 8 декември 2017 г., възпроизведен в точка 26 от настоящото решение, е видно, че KRS, конституиран в новия си състав, е създаден чрез съкращаване на предвидения в член 187, параграф 3 от Конституцията текущ четиригодишен мандат на дотогавашните му членове.

- 106 Трето, следва да се отбележи, че законодателната реформа за конституирането на KRS в този нов състав става успоредно с приемането на новия закон за Върховния съд, с който е извършена мащабна реформа на Sąd Najwyższy (Върховен съд), включваща по-специално създаването в посочения съд на две нови колегии, едната от които е дисциплинарната колегия, както и въвеждането на вече споменатия в точка 90 от настоящото решение механизъм, за който междувременно е прието, че противоречи на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, и който предвижда намаляване на пенсионната възраст за съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд) и прилагането на тази мярка по отношение на вече действащите в него съдии.
- 107 Следователно е безспорно, че преждевременното прекратяване на мандатите на някои от действащите към този момент членове на KRS и промяната на KRS в новия му състав се случват в контекст, в който в кратък срок се очаква освобождаването на много съдийски длъжности в Sąd Najwyższy (Върховен съд), и по-специално в дисциплинарната колегия, както Съдът вече е подчертал по същество в точки 22—27 от определение от 17 декември 2018 г., Комисия/Полша (C-619/18 R, EU:C:2018:1021), в точка 86 от решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531), както и в точка 134 от решение A. В. и др.
- 108 Следва обаче да се констатира, че обстоятелствата, изтъкнати в точки 104—107 от настоящото решение, могат да породят оправдани съмнения относно независимостта на KRS и неговата роля в процедура като тази по назначаването на членовете на дисциплинарната колегия.
- 109 Освен това от точки 89—94 от настоящото решение е видно, от една страна, че тази процедура по назначаване се прилага към кандидатите за членове на новосъздадена съдебна колегия, която следва да се произнася по-специално по дисциплинарни дела по отношение на националните съдии и по въпроси, свързани с реформата на разпоредбите относно Sąd Najwyższy (Върховен съд), някои аспекти от която вече са довели до констатацията за неизпълнение от Република Полша на задълженията по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, и от друга страна, че този орган трябва да бъде съставен само от нови съдии, които не са били назначени в Sąd Najwyższy (Върховен съд) преди това и които ще получават значително по-високо възнаграждение и ще се ползват с особено висока степен на организационна, функционална и финансова самостоятелност спрямо условията в останалите съдебни колегии на Sąd Najwyższy (Върховен съд).
- 110 Тези обстоятелства — ако бъдат разгледани в цялостния им контекст, включващ важната роля на KRS, който, както е видно от точка 108 от настоящото решение, е орган, чиято независимост от политическата власт е съмнителна, в назначаването на членовете на дисциплинарната колегия — могат да породят оправдани съмнения у правните субекти в независимостта и безпристрастността на посочената дисциплинарната колегия.
- 111 Що се отнася до данните относно съдебната практика на дисциплинарната колегия, посочени в точки 71 и 78 от настоящото решение, достатъчно е да се посочи, че не само статистиката, за която става въпрос в точка 71, изглежда, по-скоро сочи, че в повечето от случаите, в които е била сезирана с жалба на министъра на правосъдието срещу решение, постановено от първоинстанционен дисциплинарен съд, дисциплинарната колегия е потвърдила или е утежила отговорността на съответните съдии, но освен това второто твърдение за нарушение на Комисията, както самата тя подчертава, при всички положения не се отнася до конкретната правораздавателна дейност на дисциплинарната колегия и на

съдиите от нейния състав, а именно до липсата на впечатление за нейната независимост по смисъла на припомнената в точка 86 от настоящото решение съдебна практика. Следователно нито статистиката, на която Република Полша се позовава в писмената си защита и в писмената си дуплика, нито като цяло решенията от близо 2300 страници на дисциплинарната колегия, които Република Полша представя в подкрепа на тази защита, като се задоволява да твърди най-общо, че посочените решения не пораждат съмнения в независимостта и безпристрастността на посочения орган, не могат да поставят под въпрос основателността на разглежданото твърдение за нарушение.

- 112 С оглед на съображенията, посочени в точки 89—110 от настоящото решение, следва да се констатира, че разгледани заедно, конкретният контекст и обективните условия, при които е създадена дисциплинарната колегия, нейните характеристики и начинът на назначаване на членовете ѝ биха могли да породят у правните субекти оправдани съмнения в неподатливостта на този орган на влиянието на външни фактори, и по-конкретно на пряко или непряко влияние от полската законодателна и изпълнителна власт, както и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси, и в този смисъл биха могли да станат причина посоченият орган да не създава впечатление за независимост или за безпристрастност и с това потенциално да се накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава. Такова развитие представлява намаляване на защитата на ценностите на правовата държава по смисъла на практиката на Съда, припомнена в точка 51 от настоящото решение.
- 113 От това следва по-специално, че като не е гарантирала независимостта и безпристрастността на дисциплинарната колегия, която разглежда дисциплинарни дела по отношение на съдиите от Sąd Najwyższy (Върховен съд) като първа и като въззивна инстанция и дисциплинарни дела по отношение на съдиите от общите съдилища, в зависимост от случая — както като въззивна, така и като първа и като въззивна инстанция, и като накърнява по този начин независимостта на тези съдии, при това за сметка на намаляване на защитата на ценностите на правовата държава в тази държава членка по смисъла на практиката на Съда, припомнена в точка 51 от настоящото решение, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.
- 114 Следователно второто твърдение за нарушение трябва да бъде уважено.

По първото твърдение за нарушение

– Доводи на страните

- 115 Първото твърдение на Комисията за нарушение следва да се разгледа на второ място и е за това, че член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища и член 97, параграфи 1 и 3 от новия закон за Върховния съд нарушават член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тъй като посочените национални разпоредби позволяват, в нарушение на принципа на независимост на съдиите, да се подвеждат под дисциплинарна отговорност съдиите от общите полски съдилища поради съдържанието на техните съдебни актове и по този начин да се използва дисциплинарният режим на тези съдии за упражняване на политически контрол на правораздавателната им дейност.

- 116 От една страна, член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища определял дисциплинарното нарушение като включващо по-специално случаите на „явно и грубо нарушаване на правните норми“. Такава формулировка обаче позволявала тълкуване, според което дисциплинарната отговорност на съдиите обхваща упражняваната от тях правораздавателна функция.
- 117 Това впрочем се потвърждавало от скорошната тълкувателна практика на дисциплинарния обвинител, на когото са възложени делата относно съдиите от общите съдилища, и на неговите заместници (наричани по-нататък заедно „дисциплинарният обвинител“). Всъщност дисциплинарният обвинител започнал по-специално разследвания срещу трима съдии във връзка с преюдициалните им запитвания до Съда по делата, по които са постановени решение от 26 март 2020 г., *Miasto Łowicz и Prokurator Generalny* (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234) и определение от 6 октомври 2020 г., *Prokuratura Rejonowa w Słubicach* (C-623/18, непубликувано, EU:C:2020:800), и с писма от 29 ноември 2018 г. разпоредил на всеки един от тези съдии да представи писмено становище относно възможно превишаване на компетентност във връзка с посочените запитвания, преди да уточни в това отношение в писмо от 4 януари 2019 г., че „счита за негов дълг да провери дали отправянето на преюдициалните въпроси в нарушение на ясно определените в член 267 ДФЕС условия [...] [би могло] да представлява дисциплинарно нарушение“.
- 118 Освен това след отправянето от *Sąd Okręgowy w Warszawie* (Окръжен съд Варшава, Полша) на преюдициалните въпроси до Съда по съединени дела C-748/19—C-754/19 относно независимостта на състав, в който участва командирован в този съд с решение на министъра на правосъдието съдия, дисциплинарният обвинител уточнил в съобщение от 3 септември 2019 г., че е предприето разследване, за да се установи дали действията на съдията, председателстващ посочения състав и отправил посочените запитвания, представляват дисциплинарно нарушение.
- 119 От друга страна, член 97, параграфи 1 и 3 от новия закон за Върховния съд давал право на *Sąd Najwyższy* (Върховен съд), в това число и на колегията му по извънреден контрол и публични въпроси, при получаване на извънредна жалба да изпрати на съответния съд „констативен акт за допусната грешка“ за „явно нарушение на правните норми“, както и да сезира в този случай дисциплинарната колегия с искане за образуване на дисциплинарно дело по отношение на съответните съдии съгласно член 110, параграф 1, буква b) от Закона за общите съдилища. Понятието „явно нарушение на правните норми“ обаче позволявало тълкуване, според което дисциплинарната отговорност на съдиите обхваща упражняваната от тях правораздавателна функция.
- 120 В писмената си защита Република Полша поддържа, че определението за дисциплинарно нарушение, което се съдържа в член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища, не дава възможност за политически контрол на съдържанието на съдебните актове. В това отношение Комисията не взела предвид установеното стеснително тълкуване на тази разпоредба от *Sąd Najwyższy* (Върховен съд). Всъщност от постоянната практика на посочения съд следвало, че за дисциплинарно нарушение не можело да се счита допускането на обща грешка при тълкуване или прилагане на закона в съдебно решение, а единствено „явно и грубо“ нарушение на правните норми, а именно, по принцип, нарушения, които се отнасят до процесуалните норми, а не пряко до самото решение, които могат веднага да бъдат установени от когото и да било, и които са довели до значителни отрицателни последици, накърняващи интересите на страните, на други правни субекти или на правораздаването.

- 121 Според Република Полша обаче квалифицирането като дисциплинарни на такива нарушения, допуснати от съдия поради недобросъвестност или сериозно невежество, било оправдано, за да се гарантира ефективната съдебна защита на правните субекти и да се съхрани справедливостта, присъща на съдебната власт. Ограничена до такива случаи, перспективата за евентуални дисциплинарни дела не можела да накърни независимостта на съдебната власт.
- 122 При това положение опасението, че разглежданата национална разпоредаба можела да бъде тълкувана по начин, различен от възприетия в постоянната практика на Sąd Najwyższy (Върховен съд), само по себе си нямало връзка с реалността и било чисто хипотетично. Колкото до дисциплинарния обвинител, той бил само разследващ орган, чиито преценки не обвързвали дисциплинарни съдилища.
- 123 Според Република Полша същите съображения трябва да се вземат предвид и по отношение на член 97, параграфи 1 и 3 от новия закон за Върховния съд.
- 124 В писмената си реплика Комисията твърди, че доводите на Република Полша не поставят под въпрос заключението, че посочените в точки 116 и 119 от настоящото решение понятия могат да се тълкуват като отнасящи се до съдържанието на съдебните актове, което впрочем се потвърждавало и от образуваните след предявяването на разглеждания иск дисциплинарни производства.
- 125 Така например на 6 декември 2019 г. дисциплинарният обвинител образувал такова производство срещу споменатия в точка 118 от настоящото решение съдия, като в съобщение посочил, че според него този съдия, „като е пренебрегнал разискванията на съдебния състав, е представил собственото си становище за наличието на допълнителни мотиви за отлагане на съдебното заседание и публично е оспорил посочения състав, сформиран в съответствие с действащата правна уредба, за да разгледа това дело, като е поставил под въпрос безпристрастността и независимостта на съответния съдия от съдебния състав и се е противопоставил на правото на последния да е част от този състав“, и че освен това е „превишил правомощията си, като по време на отлагането на производството по обжалване незаконосъобразно и без да се допита до другите двама надлежно назначени членове на състава, е приел акта за преюдициално запитване“.
- 126 От своя страна, както било видно от представеното от Комисията решение от 4 февруари 2020 г. (II DO 1/20), дисциплинарната колегия — орган, от който понастоящем зависи изцяло тълкуването на посочените в точки 116 и 119 от настоящото решение понятия — е отстранила от длъжност съдия от Sąd Rejonowy w Olsztynie (Окръжен съд Олшин, Полша), срещу когото е образувано дисциплинарно производство, по-специално поради това че — както следва от съобщение, публикувано от дисциплинарния обвинител на 29 ноември 2019 г. — при разглеждането на жалба действията на този съдия са „довели до приемането на решение без правно основание“, с което от Сейма се изисква да представи списъци с гражданите и съдиите, които са подкрепили кандидатури за членове на KRS в новия му състав.
- 127 В мотивите на посоченото решение дисциплинарната колегия посочвала по-специално че „ако с оглед на извършеното от съдията действие авторитетът на съда или основните интереси на службата изискват той да бъде незабавно освободен от служебните си задължения, председателят на съда или министърът на правосъдието може незабавно да прекрати дейността му до приемането на решението на дисциплинарния съд, който трябва

да се произнесе най-късно в рамките на един месец. В случая са изпълнени и двете условия (относно авторитета на съда и основните интереси на службата), тъй като съдията явно и грубо е нарушил правни норми и е уронил престижа на службата по смисъла на член 107, параграф 1 от [Закона за общите съдилища]“. В същото това решение дисциплинарната колегия заявила и че „самият факт на незаконосъобразността на съдебния акт не буди никакво съмнение. Решението на Съда на Европейския съюз всъщност не е основание за намеса в правомощията на държавния глава и за преценка от съдиите за това кой е и кой не е съдия“.

- 128 Накрая, позовавайки е на дисциплинарните производства, посочени в точки 125 и 126 от настоящото решение, както и на други дисциплинарни производства, образувани срещу съдии, поради това че са поставили под въпрос валидността на назначението на някои съдии, посочени в две съобщения на дисциплинарния обвинител от 15 декември 2019 г. и 14 февруари 2020 г., представени от Комисията, Sąd Najwyższy (Върховен съд), в решението си от 23 януари 2020 г., посочено в точка 74 от настоящото решение, отбелязал „факта, че политически орган като министъра на правосъдието посредством назначените от него дисциплинарни обвинители извършва репресивни действия спрямо съдии, които с правораздавателните си действия искат да разсеят съмненията относно условията за организиране на конкурси за назначаване на съдии“.
- 129 В писмената си дуплика Република Полша твърди, че решенията на дисциплинарния обвинител и тези на дисциплинарната колегия, изтъкнати от Комисията в нейната писмена реплика, са ирелевантни, тъй като твърдението на Комисията за нарушение се отнася до абстрактното съответствие на правните определения за дисциплинарно нарушение с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, а не до нарушение на правото на Съюза с определени действия на държавни органи. Освен това решението на Съда трябвало да се отнася до положението в края на определения в мотивираното становище срок. Накрая, решението, посочено в точка 125 от настоящото решение, се отнасяло до факта, че съответният съдия превишил правомощията си, тъй като сам приел акт за преюдициално запитване по дела, които трябвало да бъдат гледани от трима съдии, докато решението на дисциплинарната колегия също не се отнасяло до производство във връзка с явно и грубо нарушаване на правни норми, а до съмнение за злоупотреба с власт и уронване на престижа на службата, като освен това било временна мярка.
- 130 Всички държави членки, встъпили в подкрепа на исканията на Комисията, считат, че оспорваните в настоящото твърдение за нарушение национални разпоредби могат да имат възпиращ ефект върху съдиите от общите съдилища при упражняването на техните правораздавателни функции и че по този начин засягат изискването за тяхната независимост, произтичащо от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.
- 131 Кралство Дания счита, че макар самият текст на член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища да не противоречи на принципа на независимост на съдиите, неясната формулировка на тази разпоредба все пак предоставя широка свобода на преценка на дисциплинарния орган за целите на установяването на дисциплинарно нарушение. Тази национална разпоредба обаче — в комбинация с проблематичния състав на органите, на които е възложено прилагането ѝ, и по-специално този на дисциплинарната колегия, както и с начина, по който тя се тълкува и прилага на практика — създавала риск от използване на дисциплинарния режим като средство за натиск над съдиите и за политически контрол на съдържанието на съдебните актове. Това се отнасяло и до определението за дисциплинарно нарушение в член 97, параграф 1 от новия закон за Върховния съд, особено

с оглед на трудно разбираемата според тази държава членка възможност за колегията за извънреден контрол и публични въпроси да образува служебно дисциплинарно производство поради грешки в съдържанието на разглежданите от нея съдебни решения.

- 132 Според Република Финландия пък от различни независими и достоверни източници и от обстоятелствата, посочени в решение от 26 март 2020 г., *Miasto Łowicz и Prokurator Generalny* (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234), се установява, че възможността за образуване на дисциплинарни производства срещу съдии поради съдържанието на техните съдебни решения действително е използвана.
- 133 В писмения си отговор на изявленията при встъпване Република Полша твърди, че установените в правните уредби на различните държави членки определения за дисциплинарни нарушения не са по-малко широки от това в член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища. Позоваванията на общи понятия в тази област били едновременно чести и неизбежни и не можело да се направи отрицателна преценка на съответните разпоредби, без да се вземе предвид тяхното съдържание, цел и практическо приложение от националните дисциплинарни юрисдикции.

– *Съображения на Съда*

- 134 Видно от точка 61 от настоящото решение, за пълното избягване на риска от използване на дисциплинарния режим, приложим към лицата, натоварени с осъществяването на съдебни функции, като система за политически контрол над съдържанието на съдебните актове, произтичащото по-специално от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС изискване за независимост и безпристрастност, на което трябва да отговарят националните съдилища, които подобно на полските общи съдилища могат да тълкуват и да прилагат правото на Съюза, налага този режим да съдържа по-специално правила, които да определят действията, които представляват дисциплинарно нарушение.
- 135 С първото си твърдение за нарушение Комисията поддържа, че като определят действията, които представляват дисциплинарно нарушение от страна на съдиите от общите съдилища, като включващи съответно всяко „явно и грубо нарушаване на правни норми“ и всяка „грешка“, която води до „явно и грубо нарушаване на нормите“, член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища и член 97, параграфи 1 и 3 от новия закон за Върховния съд допускат такъв политически контрол, за което свидетелствали впрочем различните конкретни случаи на прилагане на посочените разпоредби, на които се позовава посоченият съд.
- 136 В това отношение най-напред следва да се посочи, че дисциплинарният режим на съдиите несъмнено се отнася до организацията на правораздаването и следователно до компетентността на държавите членки и че възможността органите на държава членка да подвеждат съдии под дисциплинарна отговорност, може — в частност и в зависимост от волята на държавите членки — да представлява обстоятелство, което да допринася за отчетността и ефикасността на съдебната система. Както обаче е видно от точки 56, 57 и 61 от настоящото решение, при упражняването на тази компетентност държавите членки трябва да спазват правото на Съюза, като осигурят по-специално независимостта на съдилищата, които се произнасят по въпроси, свързани с прилагането или тълкуването на това право, за да гарантират на правните субекти ефективна правна защита съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (вж. по аналогия решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др., т. 229 и 230).

- 137 В този контекст гарантирането на тази независимост не може по-специално да доведе до положение, в което да се изключи напълно, че в определени изцяло изключителни случаи съдия може да бъде подведен под дисциплинарна отговорност поради приети от него съдебни решения. Всъщност такова изискване за независимост очевидно няма за цел да оправдае сериозни и напълно неизвиними нарушения от страна на съдиите, като например умишлено нарушение поради недоброръководност или изключително груба небрежност на нормите на националното право или на правото на Съюза, чието спазване следва да осигурят, или своеволни действия или отказ от правосъдие, при положение че като осъществяващи правораздаване те следва да се произнасят по споровете, повдигнати пред тях от правните субекти.
- 138 За да се гарантира обаче тази независимост и да се избегне така отклоняването на дисциплинарния режим от легитимните му цели и използването му за политически контрол на съдебните актове или за натиск над съдиите, от съществено значение е, когато съдебно решение съдържа евентуална грешка при тълкуването или прилагането на нормите на националното право или на правото на Съюза или при преценката на фактите и на доказателствата, този факт да не може сам по себе си да води до ангажиране на дисциплинарната отговорност на съответния съдия (вж. по аналогия решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др., т. 234).
- 139 Поради това ангажирането на дисциплинарната отговорност на съдия поради съдържанието на съдебно решение следва да бъде ограничено до напълно изключителни случаи като посочените в точка 137 от настоящото решение и да бъде подчинено на обективни и проверими критерии, свързани с доброто правораздаване, както и на гаранции, които имат за цел да се избегне всякакъв риск от външен натиск върху съдържанието на съдебните решения и по този начин да се предотврати всяко оправдано съмнение у правните субекти в неподатливостта на съответните съдии на влиянието на външни фактори и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси (вж. по аналогия решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др., т. 233).
- 140 В това отношение е съществено да бъдат предвидени правила, които дефинират достатъчно ясно и точно поведението, което може да доведе до ангажиране на дисциплинарна отговорност на съдиите, за да се гарантира присъщата на тяхната функция независимост и да се избегне тяхното излагане на риск от ангажиране на дисциплинарната им отговорност единствено поради факта на тяхното решение (вж. по аналогия решение *„Asociația Forumul Judecătorilor din România“* и др., т. 234).
- 141 В случая следва да се отбележи, че с оглед на самия си текст член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища и член 97, параграфи 1 и 3 от новия закон за Върховния съд не отговарят на изискванията за яснота и точност, посочени в точка 140 от настоящото решение. Всъщност се налага изводът, че изразите „явно и грубо нарушение на правните норми“ и „констативен акт за допусната грешка“, която води до „явно нарушение на правната норма“, използвани съответно в посочените разпоредби, не могат да изключат, че съдиите ще бъдат подведени под отговорност само поради твърдяното „погрешно“ съдържание на техните съдебни решения, като същевременно се гарантира ограничаването на тази отговорност само до напълно изключителни случаи като посочените в точка 137 от настоящото решение.

- 142 Освен това от постоянната практика на Съда следва, че обхватът на националните законови разпоредби, които са предмет на производство за установяване на неизпълнение на задължения, трябва да се преценява в светлината на тълкуването им от националните съдилища (вж. в този смисъл решения от 18 юли 2007 г., Комисия/Германия, C-490/04, EU:C:2007:430, т. 49 и цитираната съдебна практика и от 16 септември 2015 г., Комисия/Словакия, C-433/13, EU:C:2015:602, т. 81).
- 143 В това отношение Република Полша несъмнено е представила подробно пред Съда развиваната в продължение на години практика от Sąd Najwyższy (Върховен съд) относно различните съставни елементи на понятието „явно и грубо нарушение на правните норми“ по смисъла на член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища. Така описаната национална съдебна практика, чието съществуване и съдържание не се оспорват от Комисията, изглежда, обаче действително е възприела по отношение на посоченото понятие особено ограничителното тълкуване, отразяващо явната загриженост да се гарантира независимостта на съдиите.
- 144 При все това следва да се отбележи най-напред, че двете разпоредби, които са предмет на настоящото твърдение за нарушение, използват отчасти различни формулировки, като член 97, параграфи 1 и 3 от новия закон за Върховния съд се отнася само до „явни“ нарушения на правните норми. Пропускането в тази нова разпоредба на уточнението за „грубия“ характер на нарушението на правните норми, което за сметка на това се съдържа в член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища и което по-специално е взето предвид в посочената в точка 143 от настоящото решение практика на Sąd Najwyższy (Върховен съд), може обаче да породви съмнения относно съответния обхват на посочените разпоредби. Освен това обстоятелството, че въз основа на посочения член 97, параграфи 1 и 3, когато изготвя „констативен акт за допусната грешка“ от съдия, чието решение преразглежда, и когато счита в този контекст, че посочената „грешка“ води до „явно и грубо нарушение на правните норми“, съответната колегия може веднага да поиска срещу този съдия да бъде образувано дисциплинарно производство пред дисциплинарната колегия, може да се разбира като възможност за подвеждане под отговорност на съдиите само въз основа на твърдяното „погрешно“ съдържание на техните решения в случаи, които не се ограничават до напълно изключителните хипотези, посочени в член 137 от настоящото решение.
- 145 По-нататък следва да се отбележи, че посочените от Република Полша решения на Sąd Najwyższy (Върховен съд) относно член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища са приети не от настоящата дисциплинарна колегия на посочения съд, а от колегията, която е била компетентна преди реформата.
- 146 В това отношение следва също да се отбележи, че както е видно от точка 61 от настоящото решение, за да се гарантира, че подвеждането под дисциплинарна отговорност на съдиите е подчинено на гаранции, които имат за цел пълното избягване на риска от външен натиск върху съдържанието на съдебните актове, правилата, които определят действията, представляващи нарушение в рамките на дисциплинарния режим на съдиите, трябва да се разглеждат съвместно с останалите правила, които характеризират този режим, и по-специално с тези, които трябва да предвидят, че актовете по дисциплинарни дела срещу съдиите се приемат или се контролират от независим и безпристрастен орган.
- 147 В случая, видно от мотивите, с които Съдът е уважил второто твърдение за нарушение, изтъкнато от Комисията в подкрепа на иска си, дисциплинарната колегия, създадена наскоро с новия закон за Върховния съд, на която е предоставена компетентността да

разглежда, в зависимост от случая, както като въззивна, така и като първа и въззивна инстанция, дисциплинарните дела по отношение на съдиите от общите съдилища, не отговаря на това изискване за независимост и безпристрастност.

- 148 Едно такова обстоятелство би могло следователно да задълбочи риска разпоредби като член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища и член 97, параграфи 1 и 3 от новия закон за Върховния съд, които определят дисциплинарните нарушения с термини, които не отговарят на посочените в точка 140 от настоящото решение изискванията за яснота и точност и не гарантират, че ангажирането на отговорността на съдиите поради съдържанието на техните решения е строго ограничено до посочените в точка 137 от настоящото решение хипотези, да бъдат тълкувани по начин, който позволява дисциплинарният режим да бъде използван за целите на оказване на влияние върху съдебните решения.
- 149 Наличието на риск дисциплинарният режим да се използва в действителност за оказване на влияние върху съдебните решения, се потвърждава впрочем от решението на дисциплинарната колегия от 4 февруари 2020 г., посочено в точки 126 и 127 от настоящото решение.
- 150 В това отношение най-напред следва да се отхвърлят доводите на Република Полша, че Съдът не можел да вземе предвид това решение на дисциплинарната колегия за целите на преценката на неизпълнението на задължения, в което се упреква тази държава членка, тъй като съгласно постоянната съдебна практика това неизпълнение на задължения трябвало да бъде преценено към датата на изтичане на определения в мотивираното становище срок. Всъщност, както с основание твърди Комисията в съдебното заседание пред Съда, това решение на дисциплинарната колегия е само едно от доказателствата след издаването на мотивираното становище, което има за цел да подкрепи твърдението за нарушение, посочено както в това мотивирано становище, така и в настоящия иск, отнасящо се до риска в контекста на наскоро проведените в Полша законодателни реформи дисциплинарният режим на съдиите да се използва за оказване на влияние върху съдържанието на съдебните актове. Както обаче Съдът вече е отбелязал, вземането предвид на доказателство след издаването на мотивираното становище не представлява изменение на установения в това становище предмет на спора (вж. в този смисъл решение от 11 юли 2002 г., Комисия/Испания, C-139/00, EU:C:2002:438, т. 21).
- 151 От посоченото решение на дисциплинарната колегия следва, че на основание член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища съдия може по принцип да бъде упрекнат в дисциплинарно нарушение, затова че в нарушение на правните норми, за което се твърди, че е явно и грубо, е разпоредил на Сейма да представи документи относно процедурата за назначаване на членовете на KRS в новия му състав.
- 152 Такова широко тълкуване на член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища се отклонява от възприетото от Sąd Najwyższy (Върховен съд) особено ограничителното тълкуване на тази разпоредба, посочено в точка 143 от настоящото решение, и свидетелства следователно за намаляването в тази държава членка на защитата на ценностите на правовата държава.
- 153 Следва освен това да се отбележи, че когато дадено национално законодателство е предмет на разнопосочни тълкувания в съдебната практика, които могат да бъдат взети предвид и някои от които водят до прилагане на посоченото законодателство в съответствие с

правото на Съюза, а други до прилагане, несъвместимо с това право, следва най-малкото да се приеме, че това законодателство не е достатъчно ясно и точно, за да осигури прилагане, съвместимо с правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 9 декември 2003 г., Комисия/Италия, C-129/00, EU:C:2003:656, т. 33).

- 154 Накрая Комисията посочва някои конкретни и неотдавнашни случаи, в които в рамките на новия дисциплинарен режим, въведен със Закона за общите съдилища, дисциплинарният обвинител е започнал дисциплинарни разследвания срещу съдии поради съдържанието на постановени от тях съдебни актове, без да е установил неизпълнение от страна на тези съдии на посочените в точка 137 от настоящото решение задължения. В това отношение следва по-конкретно да се отбележи, че дисциплинарните производства са започнати именно поради съдебни актове за отправяне до Съда на преюдициални запитвания с оглед на проверка на съответствието на някои разпоредби на националното право с разпоредбите на Съюза, отнасящи се до правовата държава и независимостта на съдиите.
- 155 Формулираните от дисциплинарния обвинител твърдения за нарушения — макар според Република Полша да не се отнасят до явни и груби нарушения на правните норми по смисъла на член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища, а до превишаване на правомощията или накърняване на престижа на съдийската професия от съответните съдии — имат пряка връзка със съдържанието на приетите от тези съдии съдебни актове.
- 156 Перспективата за образуване на такива дисциплинарни разследвания сама по себе си може обаче да окаже натиск върху лицата, чиято функция е да правораздават (вж. в този смисъл решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др., т. 199).
- 157 С оглед на изложените съображения Съдът приема за установено, че в специфичния контекст на неотдавнашните реформи, засегнали полската съдебна власт и дисциплинарния режим на съдиите от общите съдилища, и по-специално с оглед на обстоятелството, че независимостта и непристрастността на съдебния орган, компетентен да се произнася по дисциплинарните производства срещу посочените съдии, не са гарантирани, определенията за дисциплинарно нарушение, които се съдържат в член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища и член 97, параграфи 1 и 3 от новия закон за Върховния съд, не позволяват да се предотврати използването на посочения дисциплинарен режим за упражняване на натиск и възпиране на съдиите, които тълкуват и прилагат правото на Съюза, и за оказване на влияние върху съдържанието на техните актове. Посочените разпоредби накърняват следователно независимостта на тези съдии, и то за сметка на намаляване на защитата на ценностите на правовата държава в тази държава членка по смисъла на практиката на Съда, припомнена в точка 51 от настоящото решение, в нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.
- 158 От това следва, че първото твърдение за нарушение следва да се приеме.

По третото твърдение за нарушение

– Доводи на страните

- 159 Третото твърдение на Комисията за нарушение е, че член 110, параграф 3 и член 114, параграф 7 от Закона за общите съдилища не отговарят на изискването, произтичащо от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, дисциплинарните дела относно съдиите от общите

съдилища да се разглеждат от съд, „създаден със закон“, тъй като националните разпоредби предоставят на председателя на дисциплинарната колегия правомощието да определя по свое усмотрение дисциплинарния съд, териториално компетентен да разглежда такива дела.

- 160 Комисията счита в това отношение, че при липсата по-специално на каквито и да било предвидени в закона критерии, на които да бъде подчинено това правомощие, то може да се използва, за да се разпредели дело на конкретен дисциплинарен съд и следователно най-малкото да се възприеме като средство, позволяващо дисциплинарният режим да се използва за политически контрол на съдържанието на съдебните актове. Освен това в случая този риск бил утежнен от факта, че дисциплинарната колегия не е независим и безпристрастен орган.
- 161 В писмената си защита Република Полша твърди, че от член 110, параграф 1, точка 1, буква а) и член 110а, параграфи 1 и 3 от Закона за общите съдилища следва, че компетентни да разглеждат дисциплинарни дела са създадените към апелативните съдилища единадесет дисциплинарни съдилища, чиито членове са назначени от министъра на правосъдието по предложение на KRS измежду съдиите от общите съдилища и заседават в постоянен състав за срок от шест години. От това следвало, че посочените съдилища действително били създадени със закон.
- 162 От своя страна председателят на дисциплинарната колегия само определял конкретен дисциплинарен съд, като вземал предвид критерии, свързани с процесуалната икономия, степента на натовареност на посочените съдилища, разстоянието, както и евентуалните връзки между страните в производството и посочените съдилища. Установяването на тези критерии в закон нямало да допринесе за постигането на цели, свързани по-специално със защитата на правата на обвинените съдии или с интересите на правосъдието, тъй като всички така определяни съдилища предоставяли еднакви гаранции за компетентност и независимост.
- 163 Възможността като териториално компетентен да се определи апелативен съд от съдебен район, различен от този, в който заседава заинтересованият съдия, била въведена именно за да се гарантира безпристрастността на посочените съдилища. Освен това, тъй като съставът на дисциплинарния съд, който трябва да се произнесе по конкретно дело, се определял с жребий измежду всички съдии на този съд, твърдението, че правомощието за определяне на дисциплинарния съд, териториално компетентен да разглежда делото, можело да бъде използвано за политически контрол на съдържанието на съдебните актове, било лишено от основание.

– *Съображения на Съда*

- 164 Както беше припомнено в точки 61 и 80 от настоящото решение, произтичащото от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС изискване за независимост, на което трябва да отговарят тълкуващите и прилагащите правото на Съюза национални съдилища, каквито са и полските общи съдилища, налага правилата, уреждащи дисциплинарния режим на съдиите от състава на тези съдилища, да предвиждат по-специално процедура, в която да вземат участие органи, отговарящи сами по себе си на присъщите за ефективната съдебна защита гаранции, и която да гарантира изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права.

- 165 Следва да се припомни освен това, че доколкото Хартата съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от ЕКПЧ, член 52, параграф 3 от Хартата има за цел да осигури необходимата последователност между правата по Хартата и съответстващите им права, гарантирани от ЕКПЧ, без това да засяга автономността на правото на Съюза. Съгласно разясненията относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17) член 47, втора алинея от Хартата съответства на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, а съдържанието на член 48 от Хартата съвпада с член 6, точки 2 и 3 от ЕКПЧ. Следователно Съдът трябва да гарантира, че даденото от него тълкуване на член 47, втора алинея и на член 48 от Хартата осигурява такова ниво на защита, което се съобразява с нивото на защита, гарантирано от член 6 от ЕКПЧ, както е тълкуван от Европейския съд по правата на човека (решение от 29 юли 2019 г., Gambino и Нука, C-38/18, EU:C:2019:628, т. 39 и цитираната съдебна практика).
- 166 Съгласно член 47, втора алинея, първо изречение от Хартата всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от „независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон“.
- 167 Както е постановил Съдът, гаранциите за достъп до независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, и по-специално тези, които определят какво е съд и как е съставен, са крайъгълният камък на правото на справедлив процес. Проверката дали с оглед на състава си съответният орган отговаря на изискванията за такъв съд, е необходима по-специално за доверието, което съдилищата в едно демократично общество трябва да вдъхват на правните субекти (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, EU:C:2020:232, т. 57).
- 168 Освен това от практиката на Европейския съд по правата на човека следва, че използваният в член 6, параграф 1 от ЕКПЧ израз „създаден в съответствие със закона“ се отнася не само до правното основание за самото съществуване на съда, но и до заседаващия по всяко дело състав. Посоченият израз има за цел да се избегне възможността организацията на съдебната система да бъде оставена на свободната преценка на изпълнителната власт и да се гарантира, че тази материя ще бъде уредена със закон. Освен това в страните с писано право организацията на съдебната система не може да зависи и от преценката на съдебните органи, като обаче това не означава, че съдилищата нямат известна свобода да тълкуват националното законодателство в тази област. Впрочем делегирането на правомощия по въпроси, засягащи организацията на съдебната система, е допустимо, доколкото тази възможност е предвидена от вътрешното право на съответната държава, включително и от релевантните разпоредби на нейната конституция (вж. по-специално ЕСПЧ, 28 април 2009 г., Savino и др. с/у Италия, CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, § 94 и 95 и цитираната съдебна практика).
- 169 В настоящото дело разпоредбите на член 110, параграф 3 и член 114, параграф 7 от Закона за общите съдилища, които Комисията оспорва, не се отнасят до самото съществуване на дисциплинарни съдилища, които се произнасят по дисциплинарни производства срещу съдии от полските общи съдилища, а до условията, при които се извършва разпределянето на дисциплинарните дела срещу тези съдии на посочените дисциплинарни съдилища.

- 170 Всъщност третото твърдение на Комисията за нарушение не е насочено към условията, при които са създадени полските дисциплинарни съдилища или при които са назначени съдиите в тях, а до условията, при които се определя дисциплинарният съд, който измежду дисциплинарните съдилища в различните съдебни райони в Полша трябва да се произнесе по конкретно дисциплинарно производство срещу съдия.
- 171 В това отношение следва да се отбележи, че що се отнася до член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, Европейският съд по правата на човека е постановил по-специално, че изискването съдилищата да са създадени със закон, изключва възможността за преразпределяне на дело на съд в друг съдебен район по преценка на орган. Посоченият съд е приел по-конкретно, че обстоятелството, че нито причините, поради които може да бъде извършено такова преразпределение, нито критериите, с които то трябва да е обвързано, не са уточнени в приложимата правна уредба, може да породи впечатление за липса на независимост и безпристрастност на определените след такава преценка съдилища и не предоставя степен на предвидимост и сигурност, която се изисква, за да може такъв съд да се счита за „сздаден в съответствие със закона“ (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 12 януари 2016 г., *Miracle Europe kft c/y* Унгария, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, § 58, 63 и 67).
- 172 В случая следва да се констатира, че националните разпоредби, които Комисията оспорва в настоящото твърдение за нарушение, предоставят на председателя на дисциплинарната колегия правомощието да определя по свое усмотрение дисциплинарният съд, териториално компетентен да разглежда дисциплинарно дело срещу съдия от общите съдилища, без критериите, с които трябва да е обвързано такова определяне, да са уточнени в приложимата правна уредба.
- 173 Както обаче поддържа Комисията, при липсата на такива критерии посоченото правомощие би могло по-специално да се използва определени дела да се насочват към определени съдии за сметка на други съдии или да се упражнява натиск над така определените съдии (вж. също в този смисъл ЕСПЧ, 12 януари 2016 г. *Miracle Europe kft c/y* Унгария, ECHR:2016:0112JUD005777413, § 58).
- 174 В случая, както твърди също и Комисията, този риск се засилва от факта, че определянето на териториално компетентния дисциплинарен съд е възложено именно на председателя на дисциплинарната колегия, която разглежда като втора инстанция жалбите срещу решенията на дисциплинарният съд, при положение че, видно от точки 80—113 от настоящото решение, независимостта и безпристрастността на тази колегия не са гарантирани.
- 175 Накрая, противно на поддържаното от Република Полша, обстоятелството, че съдиите по дисциплинарните производства се определят чрез теглене на жребий, само по себе си не е достатъчно да се избегне посоченият в точка 173 от настоящото решение риск, тъй като жребият се тегли само между членовете на определения от председателя на дисциплинарната колегия дисциплинарен съд.
- 176 От изложеното следва, че тъй като предоставят на председателя на дисциплинарната колегия правомощието по собствено усмотрение да определя дисциплинарният съд, териториално компетентен по дисциплинарни дела срещу съдиите от общите съдилища, т.е. съдиите, които следва да тълкуват и прилагат правото на Съюза, член 110, параграф 3 и

член 114, параграф 7 от Закона за общите съдилища не отговарят на произтичащото от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС изискване такива дела да се разглеждат от съд, „създаден със закон“.

177 Следователно третото твърдение за нарушение трябва да бъде прието.

По четвъртото твърдение за нарушение

– Доводи на страните

178 Четвъртото — състоящо се от две части — твърдение на Комисията за нарушение е, че разпоредбите на членове 112b и 113a и на член 115a, параграф 3 от Закона за общите съдилища нарушават член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тъй като не гарантират нито разглеждането в разумен срок на дисциплинарните дела по отношение на съдиите от посочените съдилища, нито правото на защита на дисциплинарно обвинения съдия.

179 Съгласно първата част на това твърдение на Комисията за нарушение от член 112b, параграф 3 от Закона за общите съдилища следва, че министърът на правосъдието може да назначи дисциплинарен обвинител към министъра на правосъдието, който да замести дисциплинарният обвинител по всящо дело, при това на всеки един етап от дисциплинарното производство, включително след разпределянето на делото на дисциплинарният съд или по време на разглеждането на жалба срещу решението на този съд. Освен това съгласно член 112b, параграф 5 от този закон влизането в сила на решение, с което се отказва да се образува или се прекратява дисциплинарно производство, или пък на решение, с което се приключва такова производство, не било пречка за повторното назначаване на дисциплинарен обвинител по същия случай, като по този начин министърът имал възможност постоянно да поддържа обвинения срещу съдия. Следователно спазването на разумния срок не било гарантирано.

180 Втората част на четвъртото изтъкнато от Комисията твърдение за нарушение е, че принципът на зачитане на правото на защита не бил спазен, тъй като, от една страна, съгласно член 113a от Закона за общите съдилища производството пред дисциплинарният съд може да продължи и без назначен защитник, който да представлява отсъстващ по здравословни причини съдия, или без назначеният защитник да е поел защитата му.

181 От друга страна, член 115a, параграф 3 от Закона за общите съдилища — който предвиждал, че дисциплинарният съд провежда производството въпреки отсъствието по уважителни причини на дисциплинарно обвинения съдия или на неговия защитник — нарушавал принципа *audiatur et altera pars*, който бил един от основните елементи на правото на защита. В това отношение уточнението в посочената разпоредба, че производството се провежда само ако това не противоречи на правилното му протичане, било без значение, тъй като не можело да се приеме, че по този начин законните интереси на съответния съдия били взети предвид. Същото се отнасяло и за изискването по член 115, параграфи 2 и 4 от този закон едновременно с връчването на призовката дисциплинарният съд да прикани обвинения съдия да представи в писмен вид разяснения и всякакви доказателства, тъй като спазването на правото на защита всъщност изисквало този съдия да има възможността да участва в производството след разглеждането от посочения съд на допустимостта и доказателствената стойност на тези доказателства.

- 182 В писмената си защита Република Полша поддържа, че Комисията — макар с първата част на разглежданото твърдение за нарушение, формулирана в петитума на исковата молба, да поставя под въпрос самото създаване на длъжността дисциплинарен обвинител към министъра на правосъдието и член 112b от Закона за общите съдилища в неговата цялост — все пак не е уточнила причините, поради които назначаването на такъв обвинител противоречи на правото на Съюза, а всъщност само е оспорила член 112b, параграф 5, второ изречение.
- 183 Колкото до член 112b, параграф 5, второ изречение от този закон, доводите на Комисията не се отнасят до нормативното съдържание на тази разпоредба, а само до възможността министърът на правосъдието да се опита да я използва, за да поддържа постоянно един и същи обвинения срещу съдия въпреки влязло в сила решение по дисциплинарно дело. В това отношение обаче Комисията се задоволила да представи чисто хипотетично тълкуване на тази национална разпоредба, което досегашната практика не потвърдила нито веднъж и което противоречало на приложимата национална правна уредба. Всъщност член 112b, параграф 5, първо изречение от Закона за общите съдилища предвиждал, че мандатът на дисциплинарния обвинител към министъра на правосъдието изтича в три хипотези, посочени в тази разпоредба, а прекратяването на мандата било окончателно, тъй като принципът *ne bis in idem*, произтичащ от член 17, параграф 1, точка 7 от Наказателно-процесуалния кодекс, който съгласно член 128 от Закона за общите съдилища се прилага *mutatis mutandis* към дисциплинарните производства, не допускал нов иск в рамките на същото дело.
- 184 Според Република Полша освен това не съществува никаква връзка между продължителността на производството и факта, че то се води от дисциплинарния обвинител или от дисциплинарния обвинител към министъра на правосъдието, като намесата на последния не засяга по никакъв начин протичането на вече предприетите действия нито задължителните процесуални срокове, които се прилагат независимо дали производството се води от единия, или от другия от тези обвинители.
- 185 По отношение на втората част на четвъртото твърдение за нарушение Република Полша твърди, че единствената цел на член 113а от Закона за общите съдилища е да осигури ефикасното протичане на дисциплинарното производство, като се предотврати всякакво възпрепятстване на етапа на разглеждането на спора от дисциплинарния съд.
- 186 Що се отнася до член 115а, параграф 3 от този закон, условието за правилното протичане на дисциплинарното производство било разглеждано от независим съд, който преценявал дали разследването на всички факти — както уличаващи, така и оневиняващи дисциплинарно обвинения съдия — позволява производството да се проведе в отсъствието на този съдия или неговия защитник. Впрочем, както следвало от член 114 от посочения закон, правото на съответния съдия на изслушване било гарантирано още на етапа на производството, водено от дисциплинарния обвинител или от дисциплинарния обвинител към министъра на правосъдието, тъй като тези обвинители могли най-напред да приканят съдията да представи писмена декларация относно предмета на разследването, след което при уведомяването за твърденията за нарушения го приканвали да представи писмени разяснения и всички доказателства, а накрая могли — и дори били длъжни, ако заинтересованото лице е поискало това — да изслушат обясненията му. Съгласно член 115 от същия закон при призоваване на страните за съдебно заседание дисциплинарният съд бил освен това длъжен да ги прикани да представят доказателствата, а дисциплинарно обвиненияят съдия бил длъжен да представи разяснения в писмена форма.

– Съображения на Съда

- 187 Както беше припомнено в точка 164 от настоящото решение, член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС изисква нормите, които уреждат дисциплинарния режим на тълкуващите и прилагащите правото на Съюза съдии, да предвиждат процедура, която да гарантира изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права.
- 188 Най-напред следва да се подчертае, че от разглеждането и приемането на първото и третото твърдение за нарушение на Комисията е видно, че противно на изискванията, произтичащи от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, дисциплинарният режим на съдиите от полските общи съдилища се характеризира по-специално с това, че съдилищата, които участват в дисциплинарното производство, не отговарят на изискването за независимост и безпристрастност или на изискването да са създадени със закон, както и с това, че действията, които представляват дисциплинарно нарушение, не са определени достатъчно ясно и точно в полското законодателство. Четвъртото твърдение за нарушение трябва да се разгледа, като се вземе по-специално предвид нормативният контекст, в който се вписват националните разпоредби, които Комисията оспорва в четвъртото си твърдение за нарушение.
- 189 Съгласно член 47, втора алинея от Хартата всеки има право неговото дело да бъде гледано в разумен срок и трябва да има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван. От своя страна, член 48, параграф 2 от Хартата предвижда, че на всеки обвиняем се гарантира зачитане на правото на защита.
- 190 Освен това, видно от точка 165 от настоящото решение, Съдът трябва да гарантира, че даденото от него тълкуване на член 47, втора алинея и член 48 от Хартата осигурява такова ниво на защита, което се съобразява с нивото на защита, гарантирано от член 6 от ЕКПЧ, както е тълкуван от Европейския съд по правата на човека.
- 191 Що се отнася до първата част на четвъртото твърдение за нарушение, следва да се припомни, че правото на обвиняемите делата им да бъдат гледани в разумен срок, представлява общ принцип на правото на Съюза, който е закрепен в член 6, параграф 1 от ЕКПЧ и както току-що беше припомнено, в член 47, втора алинея от Хартата, що се отнася до съдебното производство (вж. в този смисъл решение от 5 юни 2018 г., Колев и др. (C-612/15, EU:C:2018:392, т. 71 и цитираната съдебна практика).
- 192 В случая обаче Комисията не твърди, че е налице нарушение на правото на разглеждане на делото в разумен срок в точно определен конкретен случай — която хипотеза пооппада по-специално в обхвата на член 47 от Хартата — а упреква Република Полша, че не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тъй като по същество оспорените национални разпоредби са предвидени така, че това право да не може да бъде изцяло гарантирано по отношение на дисциплинарни производства, образувани срещу съдиите от полските общи съдилища.
- 193 В това отношение по-специално от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС следва, че за да се гарантира независимостта на тълкуващите и прилагащите правото на Съюза съдии и за да се избегне напълно рискът от използване на приложимия към тях дисциплинарен режим като система за политически контрол на съдържанието на съдебните им актове, е важно националните правни норми относно дисциплинарни производства срещу тези съдии да

не са предвидени така, че да възпрепятстват делата по отношение на тях да се разглеждат в разумен срок (вж. по аналогия решение *Asociația „Forumul Judecătorilor din România“* и др., т. 221).

- 194 Най-напред следва да се констатира, че от доводите на Комисията в подкрепа на първата част на четвъртото твърдение за нарушение не става ясно как посоченото в петитума на исковата молба обстоятелство, че член 112b от Закона за общите съдилища, разглеждан в неговата цялост, „[предоставя] на министъра на правосъдието правомощието да назначава дисциплинарен обвинител към министъра на правосъдието“, би могло само по себе си да доведе до систематично превишаване на разумния срок в дисциплинарните дела срещу съдиите от полските общи съдилища и да възпрепятства така гледането в такъв срок на тези дела.
- 195 От доводите на Комисия все пак обаче се установява, че критиките ѝ в това отношение се отнасят по-специално до конкретната разпоредаба на член 112b, параграф 5, второ изречение от Закона за общите съдилища.
- 196 В това отношение се налага изводът, че видно от самия текст на член 112b, параграф 5 от Закона за общите съдилища, в посочените в първото изречение от тази разпоредаба случаи на прекратяване на функциите на дисциплинарният обвинител към министъра на правосъдието — а именно при наличието на влязло в сила съдебно решение за отказ от образуване на дисциплинарно производство или за приключване на такова производство — наличието на такова решение не е пречка министърът на правосъдието да определи отново дисциплинарен обвинител към министъра на правосъдието по същото дело.
- 197 Такава разпоредаба — чийто текст ясно предвижда, че след като срещу съдия е водено дисциплинарно разследване или дисциплинарно производство, приключили с влязло в сила решение, срещу него могат отново да бъдат образувани такива разследвания и производства по същото дело, така че този съдия да бъде постоянно под потенциалната заплаха от такива разследвания и производства независимо от произнасянето на такова съдебно решение — поради самия си характер може все пак да попречи делото на този съдия да бъде разгледано в разумен срок.
- 198 Твърдението на Република Полша, че други основни принципи, като например принципът *non bis in idem*, не допусkali започването на разследвания и производства след влизането в сила на съдебното решение, не оборвали тази констатация.
- 199 Всъщност, от една страна, обстоятелството, че с оглед на текста си член 112b, параграф 5, второ изречение от Закона за общите съдилища може евентуално да е несъвместим и с други основни принципи освен този, на който се позовава Комисията в подкрепа на първата част на четвъртото твърдение за нарушение, не може по никакъв начин да се противопостави на евентуално установяване на неизпълнение от Република Полша на задълженията ѝ във връзка с нарушението на последния принцип.
- 200 От една страна, същото това обстоятелство не може да обори заключението, че наличието на така формулирана национална разпоредаба може да породи по отношение на съответните съдии посочената в точка 197 от настоящото решение заплаха и по този начин да създаде риск от използването на дисциплинарният режим като система за политически контрол на съдържанието на техните съдебни актове.

- 201 Освен това фактът, че Комисията не е посочила нито един конкретен случай, в който член 112b, параграф 5, второ изречение от Закона за общите съдилища е бил приложен при влязло в сила съдебно решение като посочените в първото изречение от споменатия член 112b, параграф 5, е без значение за преценката на основателността на твърдението за нарушение, която е свързана със самото приемане на оспорената национална разпоредба и с накърняването на независимостта на съдиите от полските общи съдилища, което може да произтече от него.
- 202 От изложеното дотук следва, че доколкото накърнява независимостта на съдиите от полските общи съдилища и не гарантира, че техните дисциплинарни дела ще могат да се разглеждат в разумен срок, член 112b, параграф 5, второ изречение от Закона за общите съдилища не отговаря на изискванията, произтичащи от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Следователно първата част на четвъртото твърдение за нарушение трябва да бъде приета, доколкото се отнася до посочената национална разпоредба.
- 203 Що се отнася до втората част на същото твърдение за нарушение, най-напред следва да се припомни, че препотвърденият в член 47 от Хартата принцип на ефективна съдебна защита на правата и понятието за „справедлив процес“ в член 6 от ЕКПЧ имат различни аспекти, които включват по-конкретно правото на защита и правото на лицето да бъде съветвано, защитавано и представлявано (вж. в този смисъл решения от 26 юни 2007 г., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др., C-305/05, EU:C:2007:383, т. 31 и от 26 юли 2017 г., *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, т. 32 и цитираната съдебна практика).
- 204 По същия начин зачитането на правото на защита във всяко производство, което би могло да приключи с налагане на санкции, е основен принцип на правото на Съюза, закрепен в член 48, параграф 2 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 14 септември 2010 г. *Akzo Nobel Chemicals и Akcros Chemicals/Комисия* и др., C-550/07 P, EU:C:2010:512, т. 92 и цитираната съдебна практика).
- 205 От практиката на Съда следва също, че правото на изслушване във всяко производство е неразделна част от зачитането на правото на защита, прогласено в членове 47 и 48 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 3 юли 2014 г., *Kamino International Logistics и Datema Hellmann Worldwide Logistics*, C-129/13 и C-130/13, EU:C:2014:2041, т. 28 и цитираната съдебна практика, както и т. 29), и гарантира на всяко лице възможността да изрази надлежно и ефективно становището си в хода на това производство (вж. в този смисъл решение от 26 юли 2017 г., *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, т. 34).
- 206 Що се отнася до правото на достъп до адвокат, Съдът е уточнил, че адвокатът трябва освен това да може действително да изпълнява по подходящ начин задачата си да съветва, защитава и представлява клиента си, като в противен случай би бил лишен от правата, които са му предоставени с член 47 от Хартата и с член 6 от ЕКПЧ (вж. в този смисъл решение от 26 юни 2007 г., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др., C-305/05, EU:C:2007:383, т. 32).
- 207 Накрая, съгласно постоянната практика на Съда основните права, като зачитането на правото на защита, включително и правото на лицето да бъде изслушано, несъмнено не представляват безусловни прерогативи и могат да бъдат предмет на ограничения, при условие обаче че последните действително отговарят на преследвани от разглежданата

мярка цели от общ интерес и не съставляват с оглед на преследваната цел прекомерно и недопустимо засягане на така гарантираните права (решение от 26 юли 2017 г., Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, т. 38 и цитираната съдебна практика).

- 208 В настоящия случай от член 113а във връзка с член 113, параграфи 2 и 3 от Закона за общите съдилища следва, от една страна, че когато дисциплинарно обвинен съдия не може да участва в производството пред дисциплинарния съд по здравословни причини и съдът или неговият председател, въз основа на молба на този съдия или служебно, назначава защитник, който да поеме защитата на интересите на посочения съдия, действията, свързани с това назначаване и с поемането на защитата не спират производството по делото.
- 209 От друга страна, член 115а, параграф 3 от Закона за общите съдилища предвижда, че дисциплинарният съд продължава производството дори в отсъствието по уважителни причини на дисциплинарно обвинения съдия или на неговия представител, освен ако това противоречи на правилното протичане на дисциплинарното производство.
- 210 С оглед на това се налага изводът, че такива процесуални правила могат да ограничат правата на съдиите, срещу които се води дисциплинарно производство, да бъдат действително изслушвани от дисциплинарния съд и да се ползват пред него от ефективна защита. Всъщност посочените правила не могат да гарантират, че при отсъствието по уважителни причини на съответния съдия или на неговия защитник в хода на производството пред съда този съдия ще продължи да може да изразява надлежно и ефективно становището си, евентуално с помощта на защитник, който също да има ефективна възможност да осигури неговата защита.
- 211 Противно на твърдяното от Република Полша, такава гаранция не предоставя както уточнението в член 115а, параграф 3 от Закона за общите съдилища, че дисциплинарният съд продължава производството само ако това не противоречи на правилното му протичане, така и член 115 от този закон, който предвижда, че когато връчва призовката, дисциплинарният съд приканва дисциплинарно обвинения съдия да представи в писмен вид разяснения и всякакви доказателства, които счита за необходими.
- 212 Всъщност, както Комисията твърди в исковата си молба, посочените разпоредби не могат да гарантират правото на защита на съответния съдия в хода на производството пред дисциплинарния съд.
- 213 Когато обаче тези разпоредби се вписват, както в настоящия случай, в контекста на дисциплинарен режим, съдържащ припомнените в точка 188 от настоящото решение недостатъци, национални процесуални правила като тези, които са предмет на втората част на настоящото твърдение за нарушение, могат допълнително да задълбочат риска от използване на дисциплинарния режим, приложим към лицата, натоварени с осъществяването на съдебни функции, като система за политически контрол над съдържанието на съдебните актове. Всъщност съответните съдии, когато се произнасят в определен смисъл по делата, с които са сезирани, могат да имат основания да се опасават от образуване на дисциплинарно дело срещу тях, като по този начин няма да могат да предоставят гаранции за изпълнение на изискванията за справедлив процес, и по-специално на изискването за зачитане на правото на защита. По този начин

ограниченията на правото на защита, произтичащи от посочените процесуални правила, накърняват независимостта на съдиите от полските общи съдилища и следователно не отговарят на изискванията по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

- 214 При това положение четвъртото твърдение за нарушение трябва бъде прието във втората му част, а следователно и в неговата цялост.

По петото твърдение за нарушение на член 267, втора и трета алинея ДФЕС

– Доводи на страните

- 215 Комисията твърди, че — както сочат конкретните случаи на прилагане, на които се позовава в доводите си в подкрепа на първото твърдение за нарушение — съгласно разпоредбите на член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища и член 97, параграфи 1 и 3 от новия закон за Върховния съд срещу съдия може да бъде започнато дисциплинарно разследване за приемане на решение за отправяне до Съда на преюдициално запитване и че това нарушава член 267 ДФЕС.
- 216 Всъщност възможността за провеждане на дисциплинарни разследвания и производства по отношение на съдиите от полските общи съдилища за отправени от тях преюдициални запитвания до Съда накърнявала правото, предоставено им от споменатата разпоредба от правото на Съюза, да отправят такива запитвания и можела да ги възпре да се възползват от това си право, за да не се изложат на риска от дисциплинарни наказания. Поради това била накърнена независимостта на посочените национални съдилища, а тя била от основно значение за правилното функциониране на системата за съдебно сътрудничество между тях и Съда в рамките на механизма на преюдициалното запитване.
- 217 В своята писмена защита Република Полша твърди, че Комисията не е взела предвид, че член 114 от Закона за общите съдилища разграничава ясно две фази на производството, а именно, от една страна, разследването, което се образува и води, за да се установи евентуалното наличие на дисциплинарно нарушение и да се идентифицира неговият извършител, без да се води срещу конкретно лице, и от друга страна, дисциплинарното производство, което от своя страна се образува само ако това е обосновано от заключенията на разследването. Посочените от Комисията конкретни случаи обаче не били дисциплинарни производства, а само разследвания, които били водени спрямо съдии, отправили преюдициални запитвания до Съда, и които освен това междувременно били прекратени.
- 218 Първото разследване се отнасяло до съмнение за дисциплинарни нарушения по член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища, за които се предполагало, че били извършени от някои съдии, които упражнили неправомерно влияние върху председателите на съдебните състави, отправили преюдициално запитване до Съда. Това първо разследване приключило след показанията на двама от посочените съдии, които не потвърдили, че спрямо тях е упражнен натиск. От своя страна, второто разследване се отнасяло до съмнението, че посочените съдии са уронили престижа на службата, тъй като приели актове за преюдициално запитване, чиито мотиви по същество били еднакви, и тъй като поне един от тях дал неверни показания, като твърдял, че сам е изготвил акта за преюдициално запитване. Посоченото разследване имало за цел също и да установи дали прекъсването *sine die* на особено сложно и важно наказателно производство с

преюдициално запитване, евентуално отправено в нарушение на член 267 ДФЕС, представлява дисциплинарно нарушение от страна на съответния съдия. Това разследване обаче също било прекратено, тъй като анализът на доказателствата, включително на показанията на съответните съдии, не позволил да се установят такива нарушения от тяхна страна.

- 219 Според Република Полша, доколкото са изключения и не водят задължително до дисциплинарно производство, такива разследвания не накърняват независимостта на съдиите, тъй като нямат за цел да поставят под въпрос валидността на приетите от тях решения, а да установят евентуално явно и грубо неизпълнение на задължения, както посочената държава членка твърди в отговора си на първото твърдение на Комисията за нарушение. Оспорваният в настоящия иск дисциплинарен режим следователно не засягал по никакъв начин ефективното упражняване от съответните съдилища на тяхното правомощие да отправят преюдициални запитвания до Съда, нито тяхната възможност да приемат актове за преюдициално запитване в бъдеще.
- 220 Освен това само по себе си обстоятелството, че дисциплинарният обвинител формулира по този начин твърдения за нарушения или разглежда даден случай, не можело, при отсъствието на съдебно решение, потвърждаващо такова тълкуване, да е основание да се приеме, че самото отправяне на преюдициално запитване до Съда може да представлява дисциплинарно нарушение. Всъщност нито текстът на член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища, нито установеното в практиката тълкуване на тази разпоредба, на която се позовава Република Полша в отговора си на първото твърдение за нарушение, позволявали съдия да бъде подведен под дисциплинарна отговорност само на това основание.
- 221 Петте държави членки, встъпили в подкрепа на исканията на Комисията, считат, че както от начина на тълкуване и прилагане на член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища, така и от обстоятелствата, които запитващите юрисдикции са представили пред Съда в делата, по които е постановено решение от 26 март 2020 г. *Miasto Łowicz и Prokurator Generalny* (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234), а също и от произтичащите от това решение заключения следва, че Република Полша е нарушила член 267 ДФЕС. В това отношение нямало значение, че съответните разследвания били прекратени, без срещу съдиите да е образувано дисциплинарно производство, тъй като единствено възпиращият ефект, произтичащ от вероятността от образуване на такова производство, бил достатъчен да повлияе на решенията на съдиите относно необходимостта от отправяне на преюдициално запитване до Съда по дадено дело.

– *Съображения на Съда*

- 222 Най-напред е важно да се припомни, че ключов елемент в създадената с Договорите правораздавателна система на Съюза е производството за преюдициално запитване, предвидено в член 267 ДФЕС, което с установяването между Съда и юрисдикциите на държавите членки на диалог между съдии има за цел да осигури еднообразното тълкуване на правото на Съюза, давайки така възможност да се осигури неговата безпротиворечивост, пълното му действие и автономията му, както и, в последна сметка, присъщият на това право характер, установен по силата на Договорите (становище 2/13 от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 176 и цитираната съдебна практика и решение А. В. и др., т. 90 и цитираната съдебна практика).

- 223 Съгласно постоянната практика на Съда член 267 ДФЕС предоставя на националните юрисдикции най-широко право да сезират Съда, ако сметат, че висящото пред тях дело повдига въпроси, които налагат тълкуване или преценка на валидността на разпоредбите на правото на Съюза за целите на решаването на отнесения до тях спор (решение от 5 октомври 2010 г., Елчинов, C-173/09, EU:C:2010:581, т. 26 и решение А. В. и др., т. 91 и цитираната съдебна практика).
- 224 Освен това, когато става въпрос за юрисдикции, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право по смисъла на член 267, трета алинея ДФЕС, това право всъщност се превръща в задължение за сезиране на Съда с преюдициално запитване, освен в случаите, изрично признати в практиката на Съда като изключения (решение А. В. и др., т. 92 и цитираната съдебна практика).
- 225 Също така съгласно постоянната съдебна практика не би могло национална норма да възпрепятства националната юрисдикция да упражни това право или да изпълни това задължение, които всъщност са присъщи на установената с член 267 ДФЕС система на сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, както и на отредената от тази разпоредба функция на националните юрисдикции да прилагат правото на Съюза (решение А. В. и др., т. 93 и цитираната съдебна практика).
- 226 При това разпоредба на националното право, която може да доведе по-конкретно до това националният съд да предпочете да не поставя на Съда преюдициални въпроси, следователно засяга правомощията, признати на националните юрисдикции с член 267 ДФЕС, а с това и ефективността на тази система на сътрудничество (вж. в този смисъл решение А. В. и др., т. 94 и цитираната съдебна практика).
- 227 Поради това няма как да бъдат допуснати национални разпоредби, от които следва, че спрямо националните съдии могат да бъдат образувани дисциплинарни производства вследствие на факта, че са отправили преюдициално запитване до Съда. Всъщност самата възможност спрямо даден съдия евентуално да бъде образувано дисциплинарно производство за това, че е направил такова запитване или е решил да поддържа това запитване, след като го е отправил, може да накърни ефективното упражняване от съответните национални съдии на правото и функцията, упоменати в точка 225 от настоящото решение (решение от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny, C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 58).
- 228 Невъзможността спрямо тези съдии да се предвиждат производства или дисциплинарни наказания за това, че са упражнили това право да сезират Съда, което е изключително тяхно правомощие, представлява гаранция, неразривно свързана с тяхната независимост, която по-специално е от основно значение за правилното функциониране на системата за съдебно сътрудничество, въплътена в предвидения в член 267 ДФЕС механизъм на преюдициалното запитване (решение от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny, C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 59 и цитираната съдебна практика).
- 229 В настоящия случай е важно да се припомни, че от вече извършения анализ, въз основа на който Съдът прие първото твърдение на Комисията за нарушение, е видно, че определенията за дисциплинарно нарушение, които се съдържат в член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища и член 97, параграфи 1 и 3 от новия закон за Върховния съд, не отговарят на изискванията по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тъй като крият риск

от използването на разглеждания дисциплинарен режим за оказване на натиск и възпиращ ефект върху съдиите от полските общи съдилища, с което да повлияят върху съдържанието на техните съдебни актове.

- 230 Такъв риск обаче се отнася и до решенията, с които национален съд може да реши да упражни гарантираното с член 267 ДФЕС право да отправи преюдициално запитване до Съда или евентуално да изпълни задължението си да отправи такова запитване в съответствие със същата тази разпоредба.
- 231 Всъщност, както показват изтъкнатите от Комисията примери, посочени по-специално в точки 117, 118 и 125 от настоящото решение, действията, предприети по инициатива на дисциплинарния обвинител, потвърждават, че този риск вече се е проявил чрез образуването на разследвания във връзка с актове, с които полски общи съдилища са отправили преюдициални запитвания до Съда, и на разследвания, включващи по-специално изслушването на съответните съдии и изпращането до тях на въпросници, с които да се установи дали отправянето на тези преюдициални запитвания би могло да представлява дисциплинарно нарушение.
- 232 Следва също да се констатира, че в писмената си защита Република Полша само омаловажава тези практики, твърдейки по-специално, че посочените разследвания са образувани не от самите дисциплинарни съдилища, а от дисциплинарни обвинители, че фазата на разследването трябва да се разграничи от тази на същинското дисциплинарно производство, че същите тези разследвания са прекратени и че освен това се отнасяли по-скоро до приемането на съответните актове за преюдициално запитване и поведението на съдиите в това отношение, отколкото до самите актове.
- 233 В това отношение би следвало обаче да се припомни, от една страна, че строгото спазване на задълженията на държава членка по член 267 ДФЕС се налага на всички държавни органи, а оттам по-специално и на орган, на който, подобно на дисциплинарния обвинител, е възложено да провежда, евентуално под ръководството на министъра на правосъдието, дисциплинарните производства, които може да бъдат образувани срещу съдии. От друга страна, както твърдят Комисията и встъпилите в подкрепа на исканията ѝ държави членки, обстоятелството, че дисциплинарният обвинител започва разследвания при условията, припомнени в точка 231 от настоящото решение, само по себе си е достатъчно за реализиране на посочения в точка 229 от настоящото решение риск от оказване на натиск и възпиращ ефект, както и за накърняване на независимостта на съдиите, по отношение на които се водят тези разследвания.
- 234 От това следва, че петото твърдение за нарушение, а именно че Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 267, втора и трета алинея ДФЕС, като е дала право на съдилищата да отправят преюдициални запитвания до Съда да бъде ограничено чрез възможността за започване на дисциплинарно производство, трябва да бъде прието.
- 235 С оглед на всички изложени съображения следва да се установи, че:
- като не е гарантирала независимостта и безпристрастността на дисциплинарната колегия, в чиято компетентност попада контролът върху актовете по дисциплинарни дела срещу съдии (член 3, точка 5, член 27 и член 73, параграф 1 от новия закон за Върховния съд във връзка с член 9а от Закона за KRS),

- като е допуснала съдържанието на съдебни актове да се квалифицира като дисциплинарно нарушение по отношение на съдиите от общите съдилища (член 107, параграф 1 от Закона за общите съдилища и член 97, параграфи 1 и 3 от новия закон за Върховния съд),
- като е предоставила на председателя на дисциплинарната колегия правомощието да определя по свое усмотрение компетентния първоинстанционен дисциплинарен съд по делата относно съдиите от общите съдилища (член 110, параграф 3 и член 114, параграф 7 от Закона за общите съдилища) и следователно като не е гарантирала разглеждане на дисциплинарите дела от „създаден със закон“ съд, и
- като не е гарантирала разглеждане на дисциплинарите дела срещу съдии от общите съдилищата в разумен срок (член 112b, параграф 5, второ изречение от този закон), а също и като е предвидила, че действията, свързани с назначаването на защитник и с поемането на защитата от него, не спират дисциплинарното производство (член 113a от посочения закон), както и че дисциплинарният съд провежда производството въпреки отсъствието по уважителни причини на призования дисциплинарно обвинен съдия или на неговия защитник (член 115a, параграф 3 от същия закон), и следователно като не е гарантирала зачитането на правото на защита на дисциплинарно обвинените съдии от общите съдилища,

Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС,

и че:

като е допуснала правото на съдилищата да отправят преюдициални запитвания до Съда да бъде ограничавано чрез възможността за започване на дисциплинарно производство, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 267, втора и трета алинея ДФЕС.

По съдебните разноски

- 236 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда 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, включително направените в обезпечителното производство.
- 237 На основание член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Кралство Белгия, Кралство Дания, Кралство Нидерландия, Република Финландия и Кралство Швеция следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) – Като не е гарантирала независимостта и безпристрастността на Izba Dyscyplinarna (дисциплинарна колегия) на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша), в чиято компетентност попада контролът върху актовете по дисциплинарни дела срещу съдии (член 3, точка 5, член 27 и член 73, параграф 1 от Ustawa o Sądzie Najwyższym (Закон за Върховния съд) от 8 декември 2017 г. в консолидираната му редакция,

публикувана в *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* от 2019 г. (позиция 825) във връзка с член 9а от Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Закон за Националния съдебен съвет) от 12 май 2011 г., изменен с Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и някои други закони) от 8 декември 2017 г.,

– като е допуснала съдържанието на съдебни актове да се квалифицира като дисциплинарно нарушение по отношение на съдиите от общите съдилища (член 107, параграф 1 от Ustawa — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Закон за устройството на общите съдилища) от 27 юли 2001 г., в редакцията му, произтичаща от последователните изменения, публикувани в *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* от 2019 г. (позиции 52, 55, 60, 125, 1469 и 1495), и член 97, параграфи 1 и 3 от Закона за Върховния съд в консолидираната му редакция, публикувана в *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* от 2019 г. (позиция 825),

– като е предоставила на председателя на Izba Dyscyplinarna (дисциплинарна колегия) на Sąd Najwyższy (Върховен съд) правомощието да определя по свое усмотрение компетентния първоинстанционен дисциплинарен съд по делата относно съдиите от общите съдилища (член 110, параграф 3 и член 114, параграф 7 от Закона за устройството на общите съдилища в редакцията му, произтичаща от последователните изменения, публикувани в *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* от 2019 г. (позиции 52, 55, 60, 125, 1469 и 1495), и следователно като не е гарантирала разглеждане на дисциплинарните дела от „създаден със закон“ съд, и

– като не е гарантирала разглеждане на дисциплинарните дела срещу съдии от общите съдилищата в разумен срок (член 112b, параграф 5, второ изречение от този закон), а също и като е предвидила, че действията, свързани с назначаването на защитник и с поемането на защитата от него, не спират дисциплинарното производство (член 113а от посочения закон), както и че дисциплинарният съд провежда производството въпреки отсъствието по уважителни причини на призования дисциплинарно обвинен съдия или на неговия защитник (член 115а, параграф 3 от същия закон), и следователно като не е гарантирала зачитането на правото на защита на дисциплинарно обвинените съдии от общите съдилища,

Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

- 2) Като е допуснала правото на съдилищата да отправят преюдициални запитвания до Съда на Европейския съюз да бъде ограничавано чрез възможността за започване на дисциплинарно производство, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 267, втора и трета алинея ДФЕС.
- 3) Осъжда Република Полша да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и тези на Европейската комисия, включително съдебните разноски по обезпечителното производство.
- 4) Кралство Белгия, Кралство Дания, Кралство Нидерландия, Република Финландия и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи