



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. december 2023\*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – begrebet »ret« – kriterier – Izba Kontroli Nadzyczajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) – præjudiciel forelæggelse, der hidrører fra et dommerkollegium, som ikke har egenskab af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov – afvisning«

I sag C-718/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzyczajnej i Spraw Publicznych) (øverste domstol (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager), Polen) ved afgørelse af 20. oktober 2021, indgået til Domstolen den 26. november 2021, i sagen

**L.G.**

mod

**Krajowa Rada Sądownictwa,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Prechal (refererende dommer), K. Jürimäe, C. Lycourgos, Z. Csehi og O. Spineanu-Matei samt dommerne M. Ilešič, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias, M.L. Arastey Sahún og M. Gavalec,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: fuldmægtig C. Di Bella,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. november 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

– L.G., som selvmøder,

\* Processprog: polsk.

- Krajowa Rada Sądownictwa ved A. Dalkowska, J. Kołodziej-Michałowicz, D. Pawełczyk-Woicka og P. Styrna,
  - den polske regering ved B. Majczyna og S. Żyrek, som befuldmægtigede,
  - den belgiske regering ved C. Pochet, M. Jacobs, L. van den Broeck og M. van Regemorter, som befuldmægtigede,
  - den danske regering ved V. Pasternak Jørgensen og M. Søndahl Wolff, som befuldmægtigede,
  - den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og P.P. Huurnink, som befuldmægtigede,
  - Europa-Kommissionen ved K. Herrmann og P.J.O. Van Nuffel, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. marts 2023, afsagt følgende

### **Dom**

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse en tvist mellem L.G. og Krajowa Rada Sądownictwa (det nationale domstolsråd, Polen) (herefter »domstolsrådet«) vedrørende en afgørelse om, at det var uforholdsmæssigt at træffe afgørelse om L.G.'s anmodning om at blive meddelt tilladelse til at fortsætte i dommerembedet ud over den normale pensionsalder.

### **Retsforskrifter**

#### ***Forfatningen***

- 3 Artikel 10 i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Republikken Polens forfatning, herefter »forfatningen«) bestemmer:
  - »1. Republikken Polens politiske system er baseret på adskillelse af og balance mellem den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt.
  - 2. Sejm [(underhuset i det polske parlament, Polen)] og Senat [(senatet, Polen)] udøver den lovgivende magt. Republikkens præsident og ministerrådet varetager den udøvende magt. Domstolene og retterne udøver den dømmende magt.«
- 4 Forfatningens artikel 45, stk. 1, fastsætter:
  - »Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang uden unødigt forsinkelse for en kompetent, uafhængig og upartisk domstol.«

- 5 Forfatningens artikel 60 bestemmer:
- »Polske statsborgere, som er i fuld besiddelse af deres borgerlige rettigheder, har ret til lige adgang til offentlige embeder og hverv.«
- 6 Forfatningens artikel 77, stk. 2, har følgende ordlyd:
- »Ingen må ved lov forhindres i at gøre sine rettigheder og friheder, som er blevet krænket, gældende ved domstolene.«
- 7 Forfatningens artikel 179 fastsætter:
- »Dommere udnævnes af republikkens præsident efter indstilling fra [domstolsrådet] for en ubegrænset periode.«
- 8 Forfatningens artikel 186, stk. 1, bestemmer:
- »[Domstolsrådet] værner om retsinstansernes og dommernes uafhængighed.«
- 9 Forfatningens artikel 187 fastsætter:
- »1. [Domstolsrådet] består af:
- 1) førstepræsidenten for Sąd Najwyższy [(øverste domstol, Polen)], justitsministeren, præsidenten for Naczelny Sąd Administracyjny [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Polen)] og en person udnævnt af republikkens præsident
  - 2) 15 medlemmer valgt blandt dommerne ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)], de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene og de militære domstole
  - 3) 4 medlemmer valgt af [underhuset] blandt dets medlemmer og 2 medlemmer valgt af [senatet] blandt senatorerne.
- [...]
3. Medlemmerne af [domstolsrådet] vælges for en periode på fire år.
4. Ordningen, arbejdsområdet og arbejdsformen for [domstolsrådet] samt fremgangsmåden ved valg af dets medlemmer fastsættes ved lov.«

### ***Lov om den øverste domstol***

- 10 Ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017 (Dz. U. af 2018, pos. 5) trådte i kraft den 3. april 2018. Denne lov er efterfølgende blevet ændret flere gange.
- 11 Ved lov om den øverste domstol blev der inden for Sąd Najwyższy (øverste domstol) bl.a. oprettet to nye afdelinger, der henholdsvis er benævnt Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager) og Izba Dyscyplinarna (disciplinerafdelingen).

12 Artikel 26, stk. 1, i lov om den øverste domstol er affattet på følgende måde:

»Ekstraordinære sager, tvister vedrørende valg og sager til prøvelse af gyldigheden af nationale folkeafstemninger og folkeafstemninger om forfatningen, sager med henblik på at fastslå gyldigheden af valg og folkeafstemninger, andre offentligretlige sager, herunder retssager om konkurrencebeskyttelse, regulering af energi, telekommunikation og jernbanetransport, samt søgsmål til prøvelse af afgørelser truffet af Przewodniczy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji [(formanden for det nationale radio- og tv-råd, Polen)] eller til anfægtelse af uforholdsmæssig lang sagsbehandlingstid ved de almindelige og militære domstole og ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)] henhører under afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sagers kompetence.«

### ***Lov om domstolsrådet***

13 Artikel 9a i ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (lov om domstolsrådet) af 12. maj 2011 (Dz. U. af 2011, pos. 714), som ændret ved ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om domstolsrådet og visse andre love) af 8. december 2017 (Dz. U. af 2018, pos. 3), der trådte i kraft den 17. januar 2018, og ved ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation og visse andre love) af 20. juli 2018 (Dz. U. af 2018, pos. 1443), der trådte i kraft den 27. juli 2018 (herefter »lov om domstolsrådet«), er sålydende:

»1. [Underhuset] vælger blandt dommerne ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)], de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene og de militære domstole 15 medlemmer af [domstolsrådet] for et fælles mandat på 4 år.

[...]

3. Det fælles mandat for de nye medlemmer af [domstolsrådet], som er valgt blandt dommerne, begynder dagen efter deres valg. De udtrædende medlemmer af [domstolsrådet] udøver deres funktioner indtil den dag, hvor det fælles mandat for de nye medlemmer af [domstolsrådet] begynder.«

14 Artikel 37, stk. 1, i lov om domstolsrådet bestemmer:

»Hvis flere kandidater har ansøgt om en stilling som dommer, undersøger og vurderer [domstolsrådet] alle de indgivne ansøgninger samlet. I denne situation vedtager [domstolsrådet] en afgørelse, som omfatter dets beslutninger med hensyn til forelæggelse af en indstilling om udnævnelse til dommerembedet med hensyn til alle ansøgerne.«

15 Artikel 43, stk. 2, i lov om domstolsrådet fastsætter:

»Hvis ikke alle deltagerne i proceduren har anfægtet den i artikel 37, stk. 1, omhandlede afgørelse, bliver denne endelig for så vidt angår den del, der omfatter beslutningen om ikke at forelægge en indstilling om udnævnelse til dommer for så vidt angår de deltagere, der ikke har anlagt sag, jf. dog bestemmelserne i artikel 44, stk. 1b.«

- 16 Den overgangsbestemmelse, der er indeholdt i artikel 6 i lov af 8. december 2017 om ændring af lov om domstolsrådet og visse andre love, har følgende ordlyd:

»Embedsperioden for medlemmerne af [domstolsrådet], jf. artikel 187, stk. 1, nr. 2), i [forfatningen], der vælges på grundlag af de nuværende bestemmelser, varer indtil dagen før begyndelsen af embedsperioden for de nye medlemmer af [domstolsrådet], men må ikke overstige 90 dage fra datoen for ikrafttrædelsen af denne lov, medmindre den tidligere er ophørt, fordi den er udløbet.«

- 17 Artikel 44 i lov om domstolsrådet bestemte:

»1. En deltager i proceduren kan anlægge sag ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)] med den begrundelse, at [domstolsrådets] afgørelse er ulovlig, medmindre andet er fastsat i særlige bestemmelser. [...]

1a. I individuelle procedurer vedrørende udnævnelse af en dommer ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)] kan der anlægges sag ved Naczelny Sąd Administracyjny [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager)]. Det er i sådanne procedurer ikke muligt at anlægge sag ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)]. Et søgsmål ved Naczelny Sąd Administracyjny [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager)] kan ikke støttes på et anbringende om en ukorrekt vurdering af kandidaternes opfyldelse af de kriterier, der tages hensyn til, når der træffes beslutning om forelæggelse af indstillingen om udnævnelse til dommer ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)].

1b. Hvis ikke alle deltagerne i proceduren har anfægtet den i artikel 37, stk. 1, omhandlede afgørelse, bliver denne i individuelle procedurer vedrørende udnævnelse til dommer ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)] endelig for så vidt angår den del, der omfatter beslutningen om at forelægge indstillingen om udnævnelse til dommer ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)], og for så vidt angår den del, der omfatter beslutningen om ikke at forelægge en indstilling om udnævnelse af en dommer ved samme domstol, med hensyn til de deltagere i proceduren, som ikke har anlagt sag.

[...]

4. I individuelle procedurer vedrørende udnævnelse til dommer ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)] svarer en af Naczelny Sąd Administracyjny [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager)] foretaget annullation af [domstolsrådets] afgørelse om ikke at forelægge indstillingen om udnævnelse til dommer ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)] til at give den deltager i proceduren, der har anlagt sag, adgang til at være kandidat til et ledigt embede som dommer ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)], med hensyn til hvilket embede proceduren ved [domstolsrådet] på datoen for afgørelsen fra Naczelny Sąd Administracyjny [(den øverste domstol i forvaltningsretlige sager)] ikke er afsluttet, eller – uden en sådan procedure – til det næste ledige embede som dommer ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)], der offentliggøres.«

- 18 Stk. 1a i artikel 44 i lov om domstolsrådet blev indsat i denne artikel ved lov af 8. december 2017 om ændring af lov om domstolsrådet og visse andre love, og stk. 1b og 4 blev indsat heri ved lov af 20. juli 2018 om ændring af lov om de almindelige domstoles organisation og visse andre love. Inden indførelsen af disse ændringer skulle de søgsmål, som er omhandlet i nævnte stk. 1a, i overensstemmelse med stk. 1 i nævnte artikel 44 anlægges ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).

- 19 Ved dom af 25. marts 2019 fastslog Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol, Polen), at artikel 44, stk. 1a, i lov om domstolsrådet var uforenelig med forfatningen, i det væsentlige med den begrundelse, at den beføjelse, som Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i

forvaltningsretlige sager) var blevet tillagt ved nævnte stk. 1a, ikke var begrundet i lyset af hverken de omhandlede sagers karakter, denne domstols organisatoriske karakteristika eller den procedure, som anvendes af denne. Trybunał Konstytucyjny (forfatningsdomstol) anførte ligeledes i den nævnte dom, at erklæringen om forfatningsstridighed »nødvendigvis indeb[ar], at alle verserende retslige procedurer på grundlag af den ophævede bestemmelse må[tte] afsluttes«.

- 20 Efterfølgende er artikel 44 i lov om domstolsrådet blevet ændret ved ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lov om ændring af lov om domstolsrådet og lov om forvaltningsretspleje) af 26. april 2019 (Dz. U. af 2019, pos. 914), der trådte i kraft den 23. maj 2019. Artikel 44, stk. 1, er nu affattet som følger:

»En deltager i proceduren kan anlægge sag ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)] med henvisning til, at [domstolsrådets] afgørelse er ulovlig, medmindre andet er fastsat i særlige bestemmelser. Der kan ikke anlægges sag i individuelle procedurer om udnævnelse til dommer ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)].«

- 21 Desuden fastsætter artikel 3 i nævnte lov af 26. april 2019, at »[s]øgsmål til prøvelse af [domstolsrådets] afgørelser i individuelle procedurer vedrørende udnævnelse til dommer ved Sąd Najwyższy [(øverste domstol)], der er iværksat, men ikke pådømt før datoen for denne lovs ikrafttræden, indstilles automatisk«.

### ***Lov om de almindelige domstoles organisation***

- 22 Artikel 69 i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om de almindelige domstoles organisation) af 27. juli 2001 (Dz. U. nr. 98, pos. 1070) bestemmer i den affattelse heraf, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, følgende:

»1. Pensionsalderen for dommere indtræder ved det fyldte 65. år, medmindre de tidligst 12 måneder og senest 6 måneder før denne alder indgiver en erklæring til [domstolsrådet] om, at de ønsker at forblive i deres embede, og fremlægger et certifikat, der er udarbejdet i henhold til de gældende betingelser for ansøgere til et dommerembede, og som dokumenterer, at deres sundhedsmæssige tilstand gør det muligt for dem at opfylde de forpligtelser, som stillingen indebærer.

[...]

1b. [Domstolsrådet] kan tillade en dommer at fortsætte i embedet, hvis den pågældendes fortsatte varetagelse af embedet opfylder et legitimt retsplejehensyn eller en væsentlig social interesse, under hensyntagen til nødvendigheden af en rationel fordeling af medlemmerne af de almindelige domstole og de behov, der følger af arbejdsbyrden ved de enkelte domstole. [...]

[...]«

### **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 23 Ved skrivelse af 30. december 2020 meddelte L.G., som var dommer ved Sąd Okręgowy w K. (den regionale domstol i K., Polen), domstolsrådet, at han ønskede at fortsætte i dommerembedet efter den 12. juni 2021, hvor han ville fylde 65 år.

- 24 Ved afgørelse af 18. februar 2021 fastslog domstolsrådet, at det var uforholdende at træffe afgørelse om L.G.'s anmodning, efter at have konstateret, at anmodningen var blevet indgivet efter udløbet af den præklusjonsfrist, der er fastsat i artikel 69, stk. 1, i lov om de almindelige domstoles organisation.
- 25 L.G. har iværksat appel til prøvelse af denne afgørelse ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).
- 26 På denne baggrund har Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (øverste domstol (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager)) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU] til hinder for en bestemmelse i national ret såsom artikel 69, [stk. 1b], første punktum, i [lov om de almindelige domstoles organisation], hvorefter en [dommers] erklæring om, at den pågældende ønsker at fortsætte i dommerembedet efter at have nået pensionsalderen, kun kan imødekommes, såfremt en anden myndighed giver samtykke?
- 2) Er artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU] til hinder for en fortolkning af en national bestemmelse, hvorefter en erklæring fra en dommer om dennes ønske om at fortsætte i dommerembedet efter at have nået pensionsalderen, der er fremsat med forsinkelse, er uden virkning, uanset omstændighederne ved den manglende overholdelse af fristen og uanset betydningen af den manglende overholdelse af fristen for indhentelse af samtykket til, at dommeren må fortsætte i embedet?»

### **Retsforhandlingerne for Domstolen**

- 27 Efter at Kommissionen i sit skriftlige indlæg rejste tvivl om, hvorvidt det dommerkollegium ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), der har indgivet den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, har egenskab af »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, har Domstolen opfordret samtlige berørte parter til at drøfte dette aspekt i retsmødet.
- 28 Ved kendelse af 3. november 2022, indgået til Domstolen den 4. november 2022, har den forelæggende ret henvist til en række forhold, som efter denne retsinstans' opfattelse bekræfter, at den har den nævnte egenskab. Oplysninger, der svarer til dem, som den nævnte instans har fremlagt, er i øvrigt ligeledes blevet fremlagt af domstolsrådet og den polske regering og blevet drøftet i retsmødet for Domstolen.
- 29 Endelig har de berørte parter efter retsmødet fået mulighed for at fremsætte yderligere skriftlige bemærkninger til de oplysninger, der er indeholdt i den forelæggende rets kendelse af 3. november 2022. L.G., domstolsrådet, den belgiske og den nederlandske regering samt Kommissionen har gjort brug af denne mulighed.

### **Spørgsmålet om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling**

- 30 Kommissionen har udtrykt tvivl om, hvorvidt den forelæggende ret, i det foreliggende tilfælde et dommerkollegium ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) (herefter »afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige

sager») bestående af tre dommere i denne afdeling, opfylder de krav, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – navnlig kravet om, at der skal foreligge en domstol, der forudgående er oprettet ved lov – og som kræves af en forelæggende ret, for at denne kan anses for en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.

- 31 Det fremgår af Kommissionens skriftlige indlæg, at den tvivl, som denne institution nærer i denne henseende, nærmere bestemt for det første vedrører den omstændighed, at den udnævnelse af de tre pågældende medlemmer af afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, som Republikken Polens præsident foretog den 10. oktober 2018, blev foretaget på grundlag af indstillinger indeholdt i afgørelse nr. 331/2018, der blev vedtaget den 28. august 2018 af domstolsrådet (herefter »afgørelse nr. 331/2018«), dvs. et organ, hvis uafhængighed gentagne gange er blevet anfægtet, herunder i flere nyere domme fra Domstolen. For det andet er det ubestridt – således som det bl.a. fremgår af dom af 6. oktober 2021, W.Ż. (Afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager ved den øverste domstol – udnævnelse) (C-487/19, herefter »W.Ż.-dommen«, EU:C:2021:798) – at denne afgørelse, da disse udnævnelser blev foretaget, var genstand for et søgsmål ved Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som ved kendelse af 27. september 2018 havde suspenderet afgørelsens eksigibilitet.
- 32 I denne henseende har Kommissionen anført, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom af 8. november 2021, Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819) (herefter »dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen«), fastslog, at der forelå en tilsidesættelse af det krav om en »domstol, der er oprettet ved lov«, som er fastsat i artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), som følge af den procedure, der på grundlag af afgørelse nr. 331/2018 førte til udnævnelsen af medlemmerne af to dommerkollegier med tre dommere ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager. Kommissionen har yderligere anført, at et af disse kollegier indeholdt en af dommerne med sæde i den forelæggende ret, der har indgivet den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.
- 33 I øvrigt har Kommissionen gjort gældende, at afgørelse nr. 331/2018 som følge af Domstolens dom af 2. marts 2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, herefter »dommen i sagen A.B. m.fl.«, EU:C:2021:153), blev annulleret af Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved dom af 21. september 2021.
- 34 L.G. samt den belgiske og den nederlandske regering deler i det væsentlige den tvivl, som Kommissionen har givet udtryk for.
- 35 Den forelæggende ret har i sin kendelse af 3. november 2022, der er nævnt i nærværende doms præmis 28, anført, at den kendelse, som Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) afsagde den 27. september 2018, og hvorved eksigibiliteten af afgørelse nr. 331/2018 blev suspenderet, hverken var blevet forkyndt for Republikken Polens præsident eller for de personer, hvis udnævnelse til et dommerembede ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager var foreslået i denne afgørelse, idet de berørte personer nemlig ikke var parter i den tvist, der verserede for den nævnte domstol. Det var i øvrigt kun konklusionen i denne kendelse fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) – hvori det blev anført, at eksigibiliteten af afgørelse nr. 331/2018 blev suspenderet »for så vidt



angår den anfægtede del« – som blev offentliggjort den 28. september 2018, idet den nævnte kendelses præmisser først blev offentliggjort den 19. oktober 2018, dvs. ni dage efter udnævnelsen af de berørte personer.

- 36 Ifølge den forelæggende ret er der, henset til de nationale bestemmelser, der var gældende på tidspunktet for anlæggelsen af søgsmålet til prøvelse af afgørelse nr. 331/2018 ved Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), intet grundlag for at antage, at et sådant søgsmål ville kunne have ført til, at der blev rejst tvivl om indstillingerne til udnævnelse af de kandidater, som domstolsrådet havde udpeget i denne afgørelse, og dermed heller ikke noget til hinder for, at Republikken Polens præsident udnævnte disse kandidater. I henhold til artikel 44, stk. 1b, i lov om domstolsrådet i den affattelse, der var gældende på daværende tidspunkt, blev en sådan afgørelse nemlig, såfremt den ikke var blevet anfægtet af samtlige deltagere i proceduren, endelig og dermed eksigibel for så vidt angår den del heraf, der omfattede indstillingerne om udnævnelse til dommer ved Sąd Najwyższy (øverste domstol). På det tidspunkt, hvor udnævnelsen af de dommere, som udgør den forelæggende ret, fandt sted, var der endvidere endnu ikke blevet indledt nogen procedure med henblik på at få fastslået, at denne nationale bestemmelse eventuelt var uforenelig med EU-retten, idet Domstolen først blev forelagt præjudicielle spørgsmål herom den 22. november 2018 i sag C-824/18, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål).
- 37 Hvad angår dommen fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af 21. september 2021 præciseres det udtrykkeligt heri, at dens virkninger ikke vedrører gyldigheden og effektiviteten af de præsidentielle udnævnelser til de pågældende dommerembeder, idet sådanne udnævnelser ikke er underlagt domstolskontrol.
- 38 Hvad endelig angår den omstændighed, at de pågældende dommere er blevet udnævnt til afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager på grundlag af en afgørelse truffet af domstolsrådet i dets nye sammensætning, der følger af gennemførelsen af artikel 9a i lov om domstolsrådet, er den forelæggende instans af den opfattelse, at denne omstændighed ikke er tilstrækkelig til at foreholde disse dommere eller det dommerkollegium, hvor de har sæde, at de ikke er uafhængige, således som det fremgår af såvel Domstolens praksis som af praksis fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).
- 39 Den polske regering og domstolsrådet deler i det væsentlige de synspunkter, som den forelæggende ret således har redegjort for.
- 40 Det følger af Domstolens faste praksis, at Domstolen for at bedømme, om et forelæggende organ er en »ret« i henhold til artikel 267 TEUF – et spørgsmål, som alene skal afgøres på grundlag af EU-retten – og følgelig for at bedømme, om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, tager en hel række forhold i betragtning, herunder bl.a., om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling og træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt om det er uafhængigt (dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Domstolen har allerede fastslået, at Sąd Najwyższy (øverste domstol) som sådan opfylder de krav, hvortil der således er blevet henvist, og har i denne henseende præciseret, at så længe en anmodning om præjudiciel afgørelse hidrører fra en national domstol, skal der gælde en

formodning for, at denne domstol opfylder disse krav uafhængigt af sin konkrete sammensætning (jf. i denne retning dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 68 og 69).

- 42 Det følger nemlig af Domstolens faste praksis, at det inden for rammerne af en præjudiciel procedure i henhold til artikel 267 TEUF ikke tilkommer Domstolen, henset til opgavefordelingen mellem Domstolen og den nationale retsinstans, at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale forskrifter vedrørende retternes sammensætning og virkemåde. Domstolen er derfor bundet af en forelæggelsesafgørelse, der er afsagt af en retsinstans i en medlemsstat, så længe denne ikke er blevet omgjort under en eventuel anke efter national ret (dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 I denne sammenhæng tager Domstolen endvidere hensyn til den omstændighed, at kernen i det domstolssystem, som er indført ved traktaterne, udgøres af den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser, der ved at indføre en dommerdialog mellem Domstolen og medlemsstaternes domstole har til formål at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten, hvorved EU-rettens sammenhæng, fulde virkning og autonomi og i sidste ende den særegne karakter af den ved traktaterne indførte ret sikres (dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Domstolen har for så vidt angår et dommerkollegium med en enedommer imidlertid ligeledes præciseret, at den formodning, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 41, kan afkræftes, når en endelig retsafgørelse, som er truffet af en retsinstans i en medlemsstat eller af en international retsinstans, fører til, at det lægges til grund, at den dommer, der udgør den forelæggende ret, ikke har status som en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) (dom af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 72).
- 45 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen samt dommen fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af 21. september 2021, hvortil Kommissionen har henvist, hidrørte fra henholdsvis en international domstol og en retsinstans i en medlemsstat, og at de begge er blevet endelige. Desuden vedrørte disse domme specifikt de omstændigheder, hvorunder dommere ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager blev udnævnt på grundlag af afgørelse nr. 331/2018.
- 46 Under disse omstændigheder skal det i det foreliggende tilfælde efterprøves, om de konstateringer og vurderinger, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol foretog i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen i lyset af EMRK's artikel 6, stk. 1, sammenholdt med dem, som Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) foretog i dom af 21. september 2021, kan føre til, at Domstolen – som det alene tilkommer at fortolke EU-retten – i lyset af sin egen praksis skal fastslå, at det dommerkollegium ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, der har forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag, ikke har egenskab af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, og følgelig, at dette kollegium ikke opfylder de i nærværende doms præmis 40 omhandlede krav for at kunne anses for en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.

- 47 Hvad for det første angår dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen indledte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med i den nævnte doms §§ 272-280 at henvise til sin praksis, hvorefter begrebet domstol, »der er oprettet ved lov«, som omhandlet i EMRK's artikel 6, stk. 1, hvis formål bl.a. er at beskytte den dømmende magt mod enhver uregelmæssig ekstern påvirkning hidrørende navnlig fra den udøvende magt, men også fra den lovgivende magt eller endda fra den dømmende magt selv, omfatter overholdelse af de nationale forskrifter, der regulerer udnævnelsen af dommere, og som skal være affattet i utvetydige vendinger. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bemærkede ligeledes, at det af den nævnte retspraksis følger, at dette begreb er meget tæt forbundet med garantierne for »uafhængighed« og »upartiskhed« som omhandlet i nævnte artikel 6, stk. 1, i EMRK. Sådanne krav har nemlig det til fælles, at de har til formål at sikre overholdelsen af de grundlæggende principper om retsstaten og om magtens tredeling, således at det i forbindelse med en prøvelse, som foretages i lyset af kravet om en »domstol, der er oprettet ved lov«, systematisk skal undersøges, om den påståede uregelmæssighed i en given sag er så grov, at disse principper er blevet tilsidesat, og at den pågældende domstols uafhængighed er blevet undermineret.
- 48 Til støtte for sin konstatering af en tilsidesættelse af EMRK's artikel 6, stk. 1, i den konkrete sag bemærkede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i §§ 281-338 i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen i det væsentlige, at udnævnelserne af de medlemmer, der udgjorde de pågældende dommerkollegier ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, var blevet foretaget i åbenbar strid med grundlæggende nationale regler om proceduren for udnævnelse af dommere. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol støttede bl.a. denne konstatering på forskellige afgørelser vedtaget af Sąd Najwyższy (øverste domstol), nemlig en dom af 5. december 2019 afsagt af denne domstols afdeling for arbejds- og socialsikringsager og en afgørelse af 23. januar 2020 vedtaget i fællesskab af afdelingen for civile sager, afdelingen for straffesager og afdelingen for arbejds- og socialforsikringsager ved den nævnte domstol, der begge blev vedtaget som følge af Domstolens dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982), samt kendelse af 21. maj 2019, hvorved den nævnte nationale retsinstans havde forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i den sag, der gav anledning til W.Ż.-dommen.
- 49 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, således som det fremgår af §§ 309-312 og 320 i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen, fastslog, at der ikke forelå tilstrækkelige garantier for, at domstolsrådet i sin nye sammensætning hidrørende fra gennemførelsen af artikel 9a i lov om domstolsrådet frembød tilstrækkelige garantier for, at det var uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt. Den udledte heraf, at den på grundlag af afgørelse nr. 331/2018 foretagne udnævnelse af de pågældende dommere til afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager var sket i strid med forfatningsmæssige principper til regulering af domstolsrådets funktionsmåde, såsom princippet om magtens tredeling og princippet om retsvæsenets uafhængighed, således at disse dommere ikke kunne anses for uafhængige og upartiske.
- 50 For det andet henviste Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i §§ 321-338 i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen til den omstændighed, at den af præsidenten for Republikken Polen foretagne udnævnelse af de nævnte dommere fandt sted, skønt eksigibiliteten af afgørelse nr. 331/2018 – der indeholdt indstillingerne til udnævnelse af de berørte personer til de stillinger, som skulle besættes inden for afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager – var blevet suspenderet ved kendelsen fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af 27. september 2018.

- 51 I sidstnævnte henseende fremgår det af dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen, og navnlig af dommens §§ 330 og 338, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bl.a. var af den opfattelse, at de udnævnelser, der var blevet foretaget under disse omstændigheder, var udtryk for den udøvende magts dybe fornægtelse af den dømmende magts autoritet, uafhængighed og rolle og bevidst havde til formål at forhindre en effektiv retspleje, således at de skulle anses for at udgøre en åbenbar tilsidesættelse af EMRK's artikel 6, stk. 1, og således at de var åbenbart uforenelige med retsstatsprincippet.
- 52 I den nævnte doms §§ 331-333 anførte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol desuden, at grovheden af denne tilsidesættelse i det konkrete tilfælde var så meget desto mere godtgjort i lyset af den grundlæggende betydning og den følsomme karakter af de kompetencer, som afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager er tillagt.
- 53 Selv om det er korrekt, at der blandt de seks dommere, som indgik i de dommerkollegier ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, som var omhandlet i de sager, der gav anledning til dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen, kun er en enkelt af disse, som har sæde i det dommerkollegium ved denne afdeling, der har indgivet den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, fremgår det imidlertid klart af den nævnte doms præmisser, at de vurderinger, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol foretog, gælder uden forskel for samtlige de dommere i den nævnte afdeling, der er blevet udnævnt til denne afdeling under tilsvarende omstændigheder og navnlig på grundlag af afgørelse nr. 331/2018.
- 54 Hvad for det andet angår dommen fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af 21. september 2021 skal det fastslås, at denne nationale retsinstans ved den nævnte dom, der blev afsagt som følge af dommen i sagen A.B. m.fl., annullerede afgørelse nr. 331/2018 – herunder for så vidt angår den del af afgørelsen, hvori de dommere, der er omhandlet i den foregående præmis, blev indstillet til udnævnelse – på grundlag bl.a. af konstateringer og vurderinger, der i vidt omfang overlappede dem, som var indeholdt i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen samt i de afgørelser fra Sąd Najwyższy (øverste domstol), hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 48.
- 55 I afsnit 7.1-7.6 i dom af 21. september 2021 fastslog Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i øvrigt for det første, at de ændringer af artikel 44 i lov om domstolsrådet, der var blevet foretaget ved lov af 8. december 2017 og lov af 20. juli 2018, som er nævnt i nærværende doms præmis 18, i første omgang havde gjort de retsmidler, der hidtil havde været til rådighed til prøvelse af de afgørelser fra KRS, hvorved kandidater blev indstillet til udnævnelse til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), helt virkningsløse. For det andet anførte domstolen, at mens en række søgsmål af denne art var blevet indbragt for den, var nævnte artikel 44 i anden omgang på ny blevet ændret ved lov af 26. april 2019, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 20 og 21, hvilket bevirkede, at det blev udelukket, at sådanne søgsmål fortsat kunne anlægges i fremtiden, og at det i sidstnævnte lov var fastsat, at det uden videre ville være ufornuddent at træffe afgørelse i de søgsmål, som således verserede for Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).
- 56 Hvad angår disse lovændringer fandt Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), at de, når de blev bedømt i deres faktiske og retlige sammenhæng, åbenbart havde haft til formål at forhindre, at en retsinstans kunne undersøge, i hvilket omfang kombinationen af forskellige faktorer kunne have haft til følge, at de dommere, der kort forinden var blevet udnævnt til Sąd Najwyższy (øverste domstol) efter indstilling fra domstolsrådet i dets nye sammensætning, ikke opfyldte de krav, som følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, og –

for så vidt angår de ved lov af 26. april 2019 indførte ændringer – at forhindre, at Domstolen kunne udtale sig herom. Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fastslog ligeledes, at sådanne omstændigheder kunne bidrage til at skabe systemisk tvivl hos borgerne om, hvorvidt de således udnævnte dommere opfyldte disse krav.

- 57 Hvad angår de forhold, der udgør den retlige og faktiske sammenhæng, som er nævnt i den foregående præmis, og inden for rammerne af hvilken de nævnte lovændringer blev foretaget, henviste Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) til en række faktorer, således som det fremgår af afsnit 7.5 og 7.6 i dens dom af 21. september 2021. I denne henseende anførte den nævnte domstol for det første, at mandatperioden for de daværende medlemmer af domstolsrådet var blevet forkortet som følge af lov af 8. december 2017, og at sammensætningen af dette organ var blevet ændret med den følge, at den lovgivende og den udøvende magts indflydelse inden for organet var blevet øget betydeligt. For det andet anførte den, at denne ændring af domstolsrådets sammensætning indtrådte på et tidspunkt, hvor det på kort sigt var planlagt at besætte et meget stort antal stillinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol). For det tredje henviste den til, at der forelå tvivl og manglende gennemsigtighed med hensyn til de betingelser, hvorunder proceduren for udnævnelse af medlemmerne af det nye domstolsråd havde fundet sted, og konstaterede, at dette organ, henset til både dets konkrete sammensætning og dets faktisk udførte virksomhed, var ophørt med at være uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt. For det fjerde anførte Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), at de lovgivningsmæssige ændringer, som er omhandlet i nærværende doms præmis 55, alene vedrørte de afgørelser fra domstolsrådet, hvorved kandidater blev indstillet til udnævnelse til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), og ikke dem, hvorved kandidater blev indstillet til udnævnelse til dommerembeder ved andre nationale retsinstanser.
- 58 I lyset af Domstolens egen praksis vedrørende fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, fører de konstateringer og vurderinger, der blev foretaget af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen og af Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i dom af 21. september 2021, således som de er blevet beskrevet i nærværende doms præmis 47-57, til den konklusion, at det dommerkollegium ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, der har indgivet den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, som følge af den fremgangsmåde, der førte til udnævnelsen af de dommere, som dommerkollegiet består af, ikke har egenskab af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i de nævnte EU-retlige bestemmelses forstand, således at dette kollegium ikke udgør en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF.
- 59 I denne henseende skal der henvises til den uløselige forbindelse – der i henhold til selve ordlyden af chartrets artikel 47, stk. 2, foreligger med henblik på den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang i denne bestemmelses forstand – mellem garantierne for dommernes uafhængighed og upartiskhed og garantien for adgang til en domstol, der forudgående er oprettet ved lov (dom af 22.2.2022, Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat), C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, præmis 55).
- 60 Hvad nærmere bestemt angår dommerudnævnelsesproceduren har Domstolen fastslået, at denne procedure, henset til de grundlæggende konsekvenser, som en sådan procedure har for den dømmende magts funktion og legitimitet i en demokratisk stat baseret på lovens suverænitæt, nødvendigvis er et element, som er uløseligt forbundet med begrebet »domstol, der forudgående er oprettet ved lov«, som omhandlet i chartrets artikel 47, idet Domstolen herved har præciseret,

at en domstols uafhængighed i denne bestemmelses forstand navnlig måles ud fra, hvordan domstolens medlemmer er blevet udnævnt (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, *Openbaar Ministerie* (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat), C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

- 61 Således som det fremgår af Domstolens faste praksis, forudsætter de garantier for uafhængighed og upartiskhed, som kræves efter EU-retten for så vidt angår de retsinstanser, der skal fortolke eller anvende EU-retten, nemlig, at der findes regler – herunder navnlig om retsinstansens sammensætning og udnævnelsen af dens medlemmer – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at retsinstansen er uimodtagelig for påvirkninger udefra og neutral i forhold til de interesser, som står over for hinanden (*W.Ż.*-dommen, præmis 109 og 128 samt den deri nævnte retspraksis). Dette krav om retternes uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelsen af dømmende myndighed, er en del af kerneindholdet i retten til en effektiv retsbeskyttelse og i den grundlæggende ret til en retfærdig rettergang, der har afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet (dom af 15.7.2021, *Kommissionen mod Polen* (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at Domstolen i *W.Ż.*-dommen fastslog, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU i forbindelse med en sag, der vedrørte en afgørelse vedtaget af afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager sat med en enedømmer, skal fortolkes således, at et sådant kollegium ikke kan anses for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, i denne bestemmelses forstand, såfremt det fremgår af samtlige de betingelser og omstændigheder, hvorunder proceduren for udnævnelse af denne enedømmer er blevet afviklet, at udnævnelsen skete i åbenlys modstrid med de grundlæggende regler, der udgør en integrerende del af det pågældende retssystemets indretning og funktion, og integriteten af resultatet af denne procedure bringes i fare, idet der skabes rimelig tvivl hos borgerne om, hvorvidt den pågældende dommer er uafhængig og upartisk.
- 63 I det foreliggende tilfælde skal det for det første bemærkes, at disse betingelser og omstændigheder – således som det fremgår af *W.Ż.*-dommens præmis 146, og i tråd med de vurderinger fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og *Naczelny Sąd Administracyjny* (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som er nævnt i henholdsvis præmis 49 og 57 i nærværende dom – omfatter den omstændighed, at de dommere, der udgør det forelæggende dommerkollegium ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, som har forelagt Domstolen spørgsmål i den foreliggende sag, er blevet udnævnt til denne afdeling efter indstilling fra domstolsrådet i dets nye sammensætning, der følger af gennemførelsen af artikel 9a i lov om domstolsrådet. I nævnte præmis 146 henviste Domstolen i lighed med disse to andre retsinstanser i denne henseende nærmere bestemt til den omstændighed, at den igangværende mandatperiode – hvis varighed burde have været på fire år i henhold til forfatningens artikel 187, stk. 3 – for visse af de medlemmer, som indtil da havde udgjort domstolsrådet, var blevet forkortet, samt til den omstændighed, at i medfør af nævnte artikel 9a er de 15 medlemmer af domstolsrådet, der har dommerstatus, og som tidligere blev valgt af deres dommerkolleger, for så vidt angår det nye domstolsråd blevet valgt af Sejm (underhuset i det polske parlament) med den konsekvens, at 23 af de 25 medlemmer, som udgør dette organ, er blevet udpeget af den udøvende og den lovgivende magt i Polen eller er medlemmer af disse magter.

- 64 Det fremgår ganske vist af Domstolens praksis, at den omstændighed, at et organ såsom et nationalt råd for retsvæsenet, der deltager i proceduren for udnævnelse af dommere, overvejende består af medlemmer valgt af den lovgivende magt, ikke i sig selv kan rejse tvivl om egenskaben af domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og om uafhængigheden af de dommere, der udnævnes ved afslutningen af denne procedure. Det kan imidlertid efter den nævnte retspraksis forholde sig anderledes, når denne omstændighed, sammenholdt med andre relevante forhold og de betingelser, hvorunder disse valg er blevet truffet, fører til at fremkalde en sådan tvivl (jf. i denne retning dom af 22.2.2022, *Openbaar Ministerie (Domstol oprettet ved lov i den udstedende medlemsstat)*, C-562/21 PPU og C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, præmis 74 og 75 samt den deri nævnte retspraksis).
- 65 I denne henseende har Domstolen allerede gentagne gange fastslået, at de lovændringer, der er omhandlet i nærværende doms præmis 63, fandt sted samtidig med den ved lov af 8. december 2017 indførte vedtagelse af en væsentlig reform af Sąd Najwyższy (øverste domstol), som bl.a. omfattede oprettelsen af to nye afdelinger ved den nævnte retsinstant, nemlig disciplinærafdelingen og afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, samt nedsættelse af pensionsalderen for dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol). Således som Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ligeledes anførte i dom af 21. september 2021, indtrådte disse ændringer derfor på et tidspunkt, hvor mange ledige eller nyoprettede dommerstillinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) skulle besættes inden for kort tid (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, *Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere)*, C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 106 og 107 og den deri nævnte retspraksis, samt *W.Ż.-dommen*, præmis 150).
- 66 For det andet skal der ligeledes tages hensyn til den omstændighed, at afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, der således er oprettet ex nihilo inden for Sąd Najwyższy (øverste domstol), og hvis dommere alle er blevet udnævnt efter indstilling fra domstolsrådet i dets nye sammensætning, er blevet tildelt – således som det fremgår af artikel 26, stk. 1, i lov om den øverste domstol, og således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ligeledes anførte i dommen i sagen *Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen* – kompetencer på særligt følsomme områder, såsom valgtvister og sager vedrørende afholdelse af folkeafstemninger, andre offentligretlige sager, herunder dem, der er opregnet i denne bestemmelse, samt ekstraordinære sager om annullation af endelige afgørelser hidrørende fra de almindelige domstole eller fra andre afdelinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol).
- 67 For det tredje skal det bemærkes, at parallelt med de lovændringer, der er nævnt i nærværende doms præmis 63, blev de i artikel 44 i lov om domstolsrådet indeholdte regler vedrørende tilgængelige retsmidler til prøvelse af domstolsrådets afgørelser om indstilling af kandidater til udnævnelse til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) i første omgang ændret væsentligt, således som det fremgår af nærværende doms præmis 17 og 18.
- 68 Domstolen har, i relation til ændringer af denne art, understreget den problematiske karakter af bestemmelser, der ophæver effektiviteten af denne type søgsmål, som hidtil har eksisteret, især når vedtagelsen af sådanne bestemmelser, set i sammenhæng med andre relevante omstændigheder, der kendetegner proceduren til udnævnelse til stillinger ved den øverste nationale domstol i en bestemt national retlig og faktisk sammenhæng, synes at kunne skabe tvivl af systemisk karakter i offentligheden om, hvorvidt de dommere, der udnævnes efter denne procedure, er uafhængige og upartiske (jf. i denne retning dommen i sagen *A.B. m.fl.*, præmis 156).

- 69 I denne henseende har Domstolen – ligesom Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) gjorde det i dom af 21. september 2021 – først fastslået, at et søgsmål som det, der er fastsat i artikel 44, stk. 1a-4, i lov om domstolsrådet i den affattelse, som følger af lov af 8. december 2017 og lov af 20. juli 2018, ikke har nogen reel effektivitet og således kun giver tilsyneladende adgang til domstolsprøvelse. Dernæst har Domstolen fastslået, at de begrænsninger, der således var blevet indført ved de sidstnævnte love, alene vedrørte søgsmål anlagt til prøvelse af domstolsrådets afgørelser vedrørende forelæggelse af ansøgninger til dommerembeder ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), mens domstolsrådets afgørelser om forelæggelse af ansøgninger til dommerembeder ved de øvrige nationale retter for deres del fortsat var undergivet den almindelige ordning for domstolsprøvelse, der tidligere var gældende. Endelig fastslog Domstolen, at de nævnte lovændringer – således som det allerede er blevet anført i nærværende doms præmis 65 – var blevet foretaget kort tid inden, at domstolsrådet i sin nye sammensætning skulle tage stilling til de ansøgninger, der var blevet indgivet med henblik på besættelse af et anseligt antal ledige eller nyoprettede dommerstillinger ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) (jf. i denne retning dommen i sagen A.B. m.fl., præmis 157, 162 og 164).
- 70 For det fjerde bemærkede Domstolen i W.Ż.-dommens præmis 138 og 139 ligeledes, at da det medlem af afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, der var omhandlet i den sag, som gav anledning til den nævnte dom, blev udnævnt på grundlag af afgørelse nr. 331/2018, havde Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), for hvilken der var blevet anlagt et søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse, den 27. september 2018 truffet afgørelse om, at fuldbyrdelsen af afgørelsen skulle udsættes. Denne omstændighed, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ligeledes lagde vægt på i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen, er godtgjort for så vidt angår udnævnelsen af de tre medlemmer, der har sæde i det dommerkollegium ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, som har indgivet den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.
- 71 I denne henseende har den forelæggende ret ganske vist i sin kendelse af 3. november 2022 gjort gældende, at kendelsen fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af 27. september 2018 hverken var blevet forkyndt for de kandidater til et dommerembede ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, som domstolsrådet havde indstillet i afgørelse nr. 331/2018, eller for Republikken Polens præsident, fordi disse ikke var parter i den tvist, der på daværende tidspunkt verserede for Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Den anførte ligeledes, at sidstnævnte kendelses præmisser ikke straks var blevet offentliggjort.
- 72 Således som det i det foreliggende tilfælde bekræftes af de oplysninger, som L.G. og Kommissionen har fremlagt for Domstolen, og således som det ligeledes fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols vurderinger i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen, kunne blandt andre præsidenten for Republikken Polen på det tidspunkt, hvor de tre forelæggende dommere blev udnævnt til afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, imidlertid ikke være uvidende om, at afgørelsens virkninger var blevet suspenderet ved en endelig retsafgørelse fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager).
- 73 Den omstændighed, at de omhandlede udnævnelser på grundlag af afgørelse nr. 331/2018, der ellers var blevet suspenderet ved den nævnte kendelse, blev foretaget i al hast og uden at afvente at få kendskab til begrundelsen for kendelsen fra Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af 27. september 2018, udgjorde således et alvorligt indgreb i det



princip om magtens tredeling, der er kendetegnende for en retsstats funktionsmåde (jf. i denne retning W.Ż.-dommens præmis 127), således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ligeledes fastslog i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen.

- 74 For det femte vedtog den polske lovgiver den i nærværende doms præmis 20 og 21 omhandlede lov af 26. april 2019, skønt Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) var blevet forelagt et annullations søgsmål til prøvelse af afgørelse nr. 331/2018 og havde udsat afgørelsen af denne tvist i afventning af Domstolens dom i sag C-824/18, A.B. m.fl.
- 75 Hvad angår de ændringer, der blev indført ved den nævnte lov, fastslog Domstolen imidlertid i præmis 137 og 138 i dommen i sagen A.B. m.fl. allerede, at sådanne lovændringer, navnlig når de ses i sammenhæng med en række andre kontekstuelle forhold, der er nævnt i dommens præmis 99-105 og 130-135, kan tyde på, at den polske lovgivende magt i det foreliggende tilfælde handlede med det konkrete formål for øje at forhindre enhver mulighed for domstolsprøvelse af de afgørelser fra domstolsrådet, hvorved dommere blev indstillet til udnævnelse ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), hvilket Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i mellemtiden har bekræftet i dom af 21. september 2021, således som det fremgår af nærværende doms præmis 56.
- 76 For det sjette og sidste skal det tages i betragtning, at afgørelse nr. 331/2018 blev annulleret af Naczelny Sąd Administracyjny (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved dom af 21. september 2021 under hensyntagen navnlig, således som det fremgår af den nævnte doms afsnit 10, til de konstateringer og vurderinger, der er nævnt i nærværende doms præmis 55-57. Selv om det, således som den forelæggende ret anførte i kendelse af 3. november 2022, er korrekt, at virkningerne af nævnte dom af 21. september 2021 ikke vedrører gyldigheden og effektiviteten af de præsidentielle akter om udnævnelse til de pågældende dommerembeder, skal det imidlertid – således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol gjorde det i § 288 i dommen i sagen Dolińska-Ficek og Ozimek mod Polen – bemærkes, at den akt, hvorved domstolsrådet indstiller en kandidat til udnævnelse til et dommerembede ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), i henhold til forfatningens artikel 179 udgør en ufravigelig betingelse for, at kandidaten kan udnævnes til et sådant embede af Republikken Polens præsident (dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).
- 77 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at når samtlige de såvel systemiske som faktuelle forhold, der er nævnt i dels nærværende doms præmis 47-57, dels denne doms præmis 62-76, og som karakteriserede udnævnelsen til afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager af de tre dommere, der udgør den forelæggende instans i den foreliggende sag, behandles samlet, har de til følge, at denne instans ikke har egenskab af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, som omhandlet i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2. Når samtlige disse forhold lægges sammen, kan de nemlig skabe rimelig tvivl hos borgerne om, hvorvidt de berørte dommere og det dommerkollegium, hvor de har sæde, er uimodtagelige for eksterne faktorer, navnlig direkte eller indirekte påvirkninger fra den lovgivende og den udøvende magt i Polen, og om de er neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden. De nævnte forhold kan således føre til, at disse dommere og denne retsinstans ikke fremstår som uafhængige og upartiske, hvilket kan skade den tillid, som domstolene skal indgyde disse borgere i et demokratisk samfund og en retsstat.

- 78 På denne baggrund skal den formodning, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 41, anses for at være afkræftet, og det skal følgelig fastslås, at det dommerkollegium ved afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, der har forelagt Domstolen den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, ikke udgør en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, således at denne anmodning ikke kan antages til realitetsbehandling.

### **Sagsomkostninger**

- 79 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

**Anmodningen om præjudiciel afgørelse, indgivet af Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (øverste domstol (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager), Polen) ved afgørelse af 20. oktober 2021, kan ikke antages til realitetsbehandling.**

Underskrifter