



Samling af Afgørelser

KENDELSE AFSAGT AF DOMSTOLENS VICEPRÆSIDENT

den 27. oktober 2021 *

»Særlige rettergangsformer – artikel 279 TEUF – anmodning om foreløbige forholdsregler – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – artikel 47 i den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – effektiv domstolsbeskyttelse – dommeres uafhængighed – disciplinærordning for dommere – behandling af retlige spørgsmål angående dommeres manglende uafhængighed – tvangsbøder«

I sag C-204/21 R,

angående en anmodning om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF, indgivet den 7. september 2021,

Europa-Kommissionen ved K. Herrmann og P.J.O. Van Nuffel, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Belgien ved M. Jacobs, C. Pochet og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,

Kongeriget Danmark ved M. Søndahl Wolff og V. Pasternak Jørgensen, som befuldmægtigede,

Kongeriget Nederlandene ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

Republikken Finland ved H. Leppo, som befuldmægtiget,

Kongeriget Sverige ved H. Shev, C. Meyer-Seitz, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder, R. Shahasavan Eriksson, O. Simonsson og J. Lundberg, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Republikken Polen ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

* Processprog: polsk.

DOMSTOLENS VICEPRÆSIDENT,

efter at have hørt generaladvokat A.M. Collins,

afsagt følgende

Kendelse

- 1 Med sin anmodning om foreløbige forholdsregler har Europa-Kommissionen anmodet Domstolen om at pålægge Republikken Polen at betale en daglig tvangsbøde til Den Europæiske Unions budget med henblik på at tilskynde denne medlemsstat til hurtigst muligt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af Domstolens vicepræsidents kendelse af 14. juli 2021, Kommissionen mod Polen (C-204/21 R, herefter »kendelse af 14. juli 2021«, EU:C:2021:593).
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt af Kommissionen den 1. april 2021, med påstand om, at det fastslås, at:
 - Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), set i lyset af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, samt i henhold til artikel 267 TEUF og princippet om EU-rettens forrang, idet den har vedtaget og opretholdt artikel 42a, stk. 1 og 2, og artikel 55, stk. 4, i ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (lov om organiseringen af de almindelige domstole) af 27. juli 2001 (Dz. U. af 2001, nr. 98, position 1070), som ændret ved ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (lov om ændring af lov om organiseringen af de almindelige domstole, lov om den øverste domstol og visse andre love) af 20. december 2019 (Dz. U. af 2020, position 190, herefter »ændringsloven«) (herefter samlet »den ændrede lov om de almindelige domstole«), artikel 26, stk. 3, og artikel 29, stk. 2 og 3, i ustawa o Sądzie Najwyższym (lov om den øverste domstol) af 8. december 2017 (Dz. U. af 2018, position 5), som ændret ved ændringslov (herefter »den ændrede lov om den øverste domstol«), artikel 5, stk. 1a og 1b, i ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (lov om organiseringen af forvaltningsdomstolene) af 25. juli 2002 (Dz. U. af 2002, position 1269), som ændret ved ændringsloven (herefter »den ændrede lov om forvaltningsdomstolene«), samt ændringslovens artikel 8, hvorefter det er forbudt for alle nationale retsinstanter at efterprøve, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt.
 - Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, samt i henhold til artikel 267 TEUF og princippet om EU-rettens forrang, idet den har vedtaget og opretholdt artikel 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol og ændringslovens artikel 10, hvorved Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol, Polen) (herefter »afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager«) tillægges enekompetence til at efterprøve klagepunkter og retlige spørgsmål vedrørende spørgsmål om, hvorvidt en domstol eller en dommer er uafhængig.

- Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, og i henhold til artikel 267 TEUF, idet den har vedtaget og opretholdt artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstole og artikel 72, stk. 1, nr. 1-3, i den ændrede lov om den øverste domstol, hvorefter efterprøvelsen af, om de EU-retlige krav vedrørende en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, er opfyldt, kan kvalificeres som en disciplinær forseelse.
 - Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU ved at bemyndige Izba Dyscyplinarna (disciplinerafdelingen) ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) (herefter »disciplinerafdelingen«), hvis uafhængighed og upartiskhed ikke er sikret, til at træffe afgørelse i sager, der har en direkte indvirkning på dommeres og hjælpedommeres retsstilling og udøvelsen af deres embede, såsom dels anmodninger om tilladelse til at indlede en straffesag mod dommere eller at anholde dem, dels arbejdsretlige eller socialsikringsretlige sager vedrørende dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) og sager om disse dommeres pensionering.
 - Republikken Polen har tilsidesat retten til respekt for privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret ved artikel 7 og artikel 8, stk. 1, i chartret og artikel 6, stk. 1, litra c) og e), artikel 6, stk. 3, og artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1), idet den har vedtaget og opretholdt artikel 88a i den ændrede lov om de almindelige domstole, artikel 45, stk. 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, og artikel 8, stk. 2, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolene.
- 3 Ved kendelse af 14. juli 2021 pålagde Domstolens vicepræsident Republikken Polen, indtil der var afsagt endelig dom i sag C-204/21, at
- a) udsætte for det første anvendelsen af bestemmelserne i artikel 27, stk. 1, nr. 1a, i den ændrede lov om den øverste domstol, i henhold til hvilken disciplinerafdelingen har kompetence til at træffe afgørelse, enten i første eller i anden instans, om anmodninger om tilladelse til at indlede strafferetlig forfølgning mod dommere eller hjælpedommere, at frihedsberøve dem, anholde dem eller at indstævne dem, samt for det andet virkningerne af afgørelser, der allerede er truffet af disciplinerafdelingen på grundlag af denne artikel, som tillader indledning af en strafferetlig forfølgning mod en dommer eller anholdelse af en dommer, og afholde sig fra at indbringe sagerne omhandlet i den nævnte artikel for en retsinstans, som ikke opfylder kravene til uafhængighed, som navnlig er fastsat i dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinerafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982)
 - b) udsætte anvendelsen af bestemmelserne i artikel 27, stk. 1, nr. 2 og 3, i lov om den ændrede lov om den øverste domstol, der udgør grundlaget for, at disciplinerafdelingen har kompetence til at træffe afgørelse i sager vedrørende retsstillingen og udøvelsen af embedet for dommerne ved Sąd Najwyższy (øverste domstol), bl.a. i sager vedrørende arbejdsretlige og socialforsikringsretlige forhold, samt i sager vedrørende disse dommeres pensionering, og afholde sig fra at indbringe disse sager for en retsinstans, som ikke opfylder kravene til uafhængighed, som navnlig er fastsat i dom af 19. november 2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinerafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982)

- c) udsætte anvendelsen af bestemmelserne i artikel 107, stk. 1, nr. 2 og 3, i den ændrede lov om de almindelige domstole samt artikel 72, stk. 1, nr. 1-3, i den ændrede lov om den øverste domstol, som gør det muligt at pålægge dommere disciplinært ansvar for at have undersøgt overholdelsen af kravene om en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov som omhandlet i artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47
- d) udsætte anvendelsen af bestemmelserne i artikel 42a, stk. 1 og 2, og artikel 55, stk. 4, i den ændrede lov om de almindelige domstole, af artikel 26, stk. 3, og artikel 29, stk. 2 og 3, i den ændrede lov om den øverste domstol, af artikel 5, stk. 1a og 1b, i den ændrede lov om forvaltningsdomstolene og artikel 8 i ændringsloven, for så vidt som de forbyder de nationale retsinstanser at efterprøve overholdelsen af EU-rettens krav om en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov som omhandlet i artikel 19, stk. 1, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47
- e) udsætte anvendelsen af bestemmelserne i artikel 26, stk. 2 og 4-6, og artikel 82, stk. 2-5, i den ændrede lov om den øverste domstol og artikel 10 i ændringsloven, der fastsætter enekompetencen for afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager til at undersøge indsigelser mod en dommers eller en retsinstans manglende uafhængighed, og
- f) senest en måned efter forkyndelsen af kendelsen af 14. juli 2021 meddele Kommissionen alle de foranstaltninger, der er truffet for fuldt ud at efterkomme denne kendelse.

Parternes påstande

- 4 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
 - Republikken Polen tilpligtes til Unionens budget at betale en daglig tvangsbøde på et beløb, der kan tilskynde denne medlemsstat til hurtigst muligt at gennemføre de foreløbige foranstaltninger, der er fastsat i kendelsen af 14. juli 2021.
 - Det fastslås, at den daglige tvangsbøde skal betales fra afsigelsen af den kendelse, hvorved der træffes afgørelse om den foreliggende anmodning om foreløbige forholdsregler, indtil denne medlemsstat har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme alle de foreløbige forholdsregler, der er anordnet i kendelsen, eller indtil der er afsagt endelig dom i sag C-204/21.
 - Republikken Polen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 5 Republikken Polen har i sit indlæg, der blev indleveret den 1. oktober 2021, anmodet om, at sagen behandles af Domstolens Store Afdeling, og har nedlagt påstand om, at Kommissionens anmodning ikke tages til følge.

Republikken Polens anmodning om, at sagen henvises til Domstolens Store Afdeling

Argumentation

- 6 Republikken Polen er af den opfattelse, at henset til, at kendelsen af 14. juli 2021 har karakter af præcedens, og til indholdet af Kommissionens anmodning, skal denne anmodning behandles af Domstolens Store Afdeling. Republikken Polen har i denne henseende gjort gældende, at en afgørelse, der pålægger en medlemsstat en tvangsbøde, ikke skal træffes af en enkelt dommer, navnlig ikke i en sag, hvor der er blevet fremsat principielle indsigelser mod Unionens kompetence.
- 7 Den har ligeledes anført, at den foreliggende sag er Kommissionens første anmodning om, at der pålægges en tvangsbøde som en foreløbig forholdsregel som følge af manglende opfyldelse af en tidligere kendelse, og at denne anmodning er upræcis. Desuden indeholder kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), som udgør Domstolens eneste afgørelse om at pålægge en tvangsbøde under sådanne betingelser, ingen begrundelse for de kriterier, der blev anvendt ved fastsættelsen af tvangsbødens størrelse.

Bedømmelse

- 8 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at Domstolens vicepræsident i henhold til artikel 161, stk. 1, i Domstolens procesreglement, sammenholdt med artikel 1 i Domstolens afgørelse 2012/671/EU af 23. oktober 2012 om Domstolens vicepræsidents judicielle funktioner (EUT 2012, L 300, s. 47), selv træffer afgørelse om anmodninger om udsættelse af gennemførelsen eller om foreløbige forholdsregler eller uden ophold henviser disse anmodninger til Domstolen.
- 9 I henhold til disse bestemmelser har Domstolens vicepræsident således en fordelingsmæssig kompetence til at træffe afgørelse om enhver anmodning om foreløbige forholdsregler eller, hvis der efter vicepræsidentens opfattelse foreligger særlige omstændigheder, der kræver henvisning af anmodningen til et dommerkollegium, henvise en sådan anmodning til Domstolen (kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 20.9.2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen, C-121/21 R, EU:C:2021:752, præmis 10, og af 6.10.2021, Polen mod Kommissionen, C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, præmis 6).
- 10 Det følger heraf, at det alene tilkommer Domstolens vicepræsident at vurdere fra sag til sag, om de fremsatte anmodninger om foreløbige forholdsregler kræver henvisning til Domstolen med henblik på fordeling af sagen til et dommerkollegium (kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 20.9.2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen, C-121/21 R, EU:C:2021:752, præmis 11, og af 6.10.2021, Polen mod Kommissionen, C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, præmis 7).
- 11 I det foreliggende tilfælde indeholder Kommissionens anmodning om at pålægge en tvangsbøde intet, der kræver, at den fordeles til et dommerkollegium.
- 12 For det første må det nemlig konstateres, at selv om Republikken Polen har henvist til betydningen af de spørgsmål, der blev behandlet i kendelsen af 14. juli 2021, og til den omstændighed, at den er af den opfattelse, at disse spørgsmål ikke henhører under Unionens kompetence, indebærer

behandlingen af Kommissionens anmodning ikke en vurdering af disse spørgsmål, men alene en stillingtagen til, om pålæggelse af en tvangsbøde er nødvendig for at sikre overholdelsen af denne kendelse (jf. i denne retning kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 104).

- 13 For det andet må Republikken Polens argumenter om, at det er første gang der anmodes om pålæg af en tvangsbøde som foreløbig forholdsregel, og om, at reglerne om behandling af en sådan anmodning er upræcise, under alle omstændigheder forkastes, eftersom Domstolens Store Afdeling ved kendelsen af 20. november 2017, Kommissionen mod Polen (C-441/17 R, EU:C:2017:877), allerede har taget stilling til en anmodning fra Kommissionen om at pålægge en tvangsbøde, og vicepræsidenten ved kendelsen af 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752), har pålagt en tvangsbøde som følge af manglende gennemførelse af kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 21. maj 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:420).
- 14 For det tredje skal det fastslås, at argumentet om, at Domstolens vicepræsident ikke generelt kan fastsætte en tvangsbøde uden at henvise sagen til et dommerkollegium, allerede er blevet forkastet ved kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 20. september 2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752).
- 15 Det er derfor uforholdsmæssigt at henvise Kommissionens anmodning til Domstolens Store Afdeling.

Formaliteten vedrørende Kommissionens anmodning om pålæggelse en tvangsbøde

Argumentation

- 16 Republikken Polen har gjort gældende, at Kommissionens anmodning om pålæggelse af en tvangsbøde ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 17 Republikken Polen har i denne forbindelse gjort gældende, at anmodningen ikke præciserer størrelsen af den tvangsbøde, som Kommissionen ønsker fastsat. Det påhviler imidlertid Kommissionen præcist at definere indholdet af de foreløbige forholdsregler, som den ønsker anvendt. Denne undladelse udgør desuden en tilsidesættelse af Republikken Polens ret til forsvar, for så vidt som den fratager denne medlemsstat retten til på hensigtsmæssig måde at fremsætte sine bemærkninger til størrelsen af denne tvangsbøde.

Bedømmelse

- 18 Det skal bemærkes, at inden for rammerne af den søgsmålsadgang, der er fastsat ved traktaten, kan en part ikke alene i henhold til artikel 278 TEUF fremsætte anmodning om udsættelse af gennemførelsen af den retsakt, som er anfægtet i hovedsagen, men også påberåbe sig artikel 279 TEUF med henblik på at anmode om foreløbige forholdsregler. Domstolen kan i sager om foreløbige forholdsregler i henhold til den sidstnævnte bestemmelse bl.a. meddele den anden part de foreløbige påbud, den måtte finde hensigtsmæssige (kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 96).

- 19 Artikel 279 TEUF giver således Domstolen kompetence til at foreskrive de foreløbige forholdsregler, som den finder nødvendige for at sikre den fulde virkning af den endelige afgørelse (kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 97).
- 20 I sager om foreløbige forholdsregler skal Domstolen navnlig kunne sikre virkningen af et påbud rettet mod en part i henhold til artikel 279 TEUF ved at anordne enhver forholdsregel, således at denne part efterlever kendelsen om foreløbige forholdsregler. En sådan forholdsregel kan bl.a. bestå i at pålægge en tvangsbøde, såfremt den pågældende part ikke overholder påbuddet (kendelse af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 100).
- 21 Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at hverken artikel 279 TEUF eller procesreglementets artikel 160 fastsætter en forpligtelse for Kommissionen til at foreslå Domstolen et præcist beløb, når Kommissionen anmoder om, at der pålægges en tvangsbøde som en foreløbig forholdsregel.
- 22 Kommissionens eventuelle forslag til størrelsen af den tvangsbøde, der skal fastsættes, er under alle omstændigheder ikke bindende for Domstolen i sager om foreløbige forholdsregler, idet denne sidstnævnte frit kan fastsætte størrelsen af og formen på den pålagte tvangsbøde, som den finder passende, og idet tvangsbøden fastsættes således, at denne på den ene side er afpasset efter omstændighederne og på den anden side er forholdsmæssig i forhold til denne medlemsstats betalingsevne (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 20.9.2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen (C-121/21 R, EU:C:2021:752, præmis 50).
- 23 I øvrigt fastsatte Domstolen i den sag, der gav anledning til kendelse af 20. november 2017, Kommissionen mod Polen (C-441/17 R, EU:C:2017:877), størrelsen af en tvangsbøde, som skulle betales af en medlemsstat, selv om Kommissionens anmodning om fastsættelse af denne tvangsbøde ikke indeholdt nogen præcisering af bødens størrelse.
- 24 Fastsættelsen af en tvangsbøde på grundlag af en påstand, der ikke præciserer størrelsen heraf, kan desuden ikke gøre indgreb i den berørte medlemsstats ret til forsvar, eftersom medlemsstaten bevarer muligheden for i sine bemærkninger, i givet fald subsidiært, at angive størrelsen af den tvangsbøde, som den finder passende, henset til sagens omstændigheder og dens betalingsevne.
- 25 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal den af Republikken Polen rejste formalitetsindsigelse forkastes.

Realiteten vedrørende Kommissionens anmodning om at pålægge en tvangsbøde

Argumentation

- 26 Kommissionen er af den opfattelse, at alle organer i Republikken Polen, herunder domstolene, med henblik på at efterkomme kendelsen af 14. juli 2021 skal ophøre med at anvende de bestemmelser i national ret, der er omhandlet i kendelsen, indtil afsigelsen af den dom, der afslutter behandlingen af sag C-204/21.
- 27 Det fremgår imidlertid ikke af de oplysninger, som Republikken Polen er fremkommet med ved brev af 16. august 2021, at den har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre de foreløbige foranstaltninger, der er nævnt i den omhandlede kendelse.

- 28 Således er der for det første ikke blevet truffet nogen foranstaltning med henblik på udtrykkeligt at forhindre disciplinærafdelingen i at udøve de beføjelser, som den er blevet tillagt i de sager, der er omhandlet i punkt 1, litra a) og b), i konklusionen i kendelsen af 14. juli 2021.
- 29 Navnlig giver de foranstaltninger, der er truffet af førstepræsidenten for Sąd Najwyższy (øverste domstol), formanden for disciplinærafdelingen mulighed for at træffe hasteproceduremæssige foranstaltninger i sager, hvor disciplinærafdelingens kompetence skal suspenderes. Denne afdeling behandler desuden sager, som den er blevet tildelt før den 5. august 2021, idet dens formand eller medlemmer efter eget skøn skal beslutte, hvorvidt der er anledning til at fortsætte den procedure, der er indledt i sådanne sager. I flere af disse sager har disciplinærafdelingen i øvrigt besluttet at afholde et retsmøde eller træffe afgørelse om sagens realitet.
- 30 I øvrigt finder disse foranstaltninger kun anvendelse indtil senest den 15. november 2021 og ikke indtil afsigelsen af den endelige dom i sag C-204/21.
- 31 For det andet er de foranstaltninger, som formanden for afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager har truffet, ligeledes utilstrækkelige, dels fordi denne afdeling kan fortsætte med at træffe afgørelse i verserende sager, dels fordi denne afdelings enekompetence til at påkende de sager, der er nævnt i punkt 1, litra e), i konklusionen i kendelsen af 14. juli 2021, ikke er blevet suspenderet, hvilket indebærer, at de almindelige domstole stadig er forpligtet til at erklære sig inkompetente i sådanne sager.
- 32 For det tredje har Republikken Polen ikke henvist til nogen foranstaltninger, der har til formål at opfylde forpligtelsen til at udsætte virkningerne af afgørelser, som disciplinærafdelingen allerede har truffet, således som det kræves i punkt 1, litra a), i konklusionen i kendelsen, eller at efterkomme de midlertidige foranstaltninger, der er nævnt i punkt 1, litra c) og d), i kendelsens konklusion.
- 33 Under disse omstændigheder er Kommissionen af den opfattelse, at det med henblik på at sikre den fulde virkning af kendelsen af 14. juli 2021 og at sikre en effektiv anvendelse af EU-retten samt overholdelse af retsstatsprincipperne og Unionens retsordens integritet er nødvendigt at pålægge Republikken Polen at betale en daglig tvangsbøde på et beløb, der kan tilskynde denne medlemsstat til hurtigst muligt at give de midlertidige foranstaltninger, der er fastsat i denne kendelse, fuld virkning.
- 34 Republikken Polen har gjort gældende, at alle nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af kendelsen af 14. juli 2021 er blevet vedtaget.
- 35 Denne medlemsstat er af den opfattelse, at den ikke i medfør af kendelsen er forpligtet til at suspendere de nævnte bestemmelsers bindende virkning, men alene deres anvendelse, hvilket ikke kræver vedtagelse af generelle bestemmelser. De forpligtelser, der følger af den nævnte kendelse, påhviler følgelig alene de organer, der skal anvende disse bestemmelser, dvs. retsinstanser og ansatte med ansvar for disciplinærsager.
- 36 De nævnte forpligtelser påhviler således ikke lovgivningsmagtens organer, eftersom disse kun har kompetence til at vedtage eller ophæve generelle bestemmelser, hvilket ikke er nødvendigt i den foreliggende sag. De nævnte organer har heller ikke beføjelse til at ændre retsafgørelseres indhold eller bindende karakter, idet princippet om magtadskillelse ellers ville blive tilsidesat. Den udøvende magt har heller ikke i den polske retsorden beføjelse til at efterkomme et påbud om at udsætte anvendelsen af lovgivningsmæssige bestemmelser.

- 37 I overensstemmelse med disse principper og medlemsstaternes procesautonomi har førstepræsidenten ved Sąd Najwyższy (øverste domstol) vedtaget direktiver, og det ville have været hensigtsmæssigt inden for rammerne af disse at overlade det til dommerkollegierne at træffe afgørelse om suspending eller udsættelse af de verserende sager, som de behandler.
- 38 De anbringender, som Kommissionen har fremført med henblik på at godtgøre, at Republikken Polen ikke har opfyldt kendelsen af 14. juli 2021, vedrører i realiteten kun en begrænset del af kendelsen. De eksempler, som Kommissionen har fremlagt, kan ikke rejse tvivl om den omstændighed, at flertallet af de polske retsinstanser træffer afgørelse i overensstemmelse med kendelsen. I de sjældne sager, hvor polske retsinstanser har til hensigt at fravige den nævnte kendelse, råder de offentlige myndigheder ikke over midler til at påvirke deres afgørelse. Anfægtelse af sådanne afgørelser kan efterfølgende sikres ved anvendelse af almindelige og ekstraordinære retsmidler. De regelsæt, der er indført, er således tilstrækkelige, og henset til princippet om domstolens uafhængighed kan en medlemsstat ikke pålægges at betale en tvangsbøde på grund af individuelle afgørelser truffet af dens nationale domstole.
- 39 De foranstaltninger, som Republikken Polen har vedtaget i den foreliggende sag, svarer i øvrigt til de foranstaltninger, som denne medlemsstat har vedtaget efter kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277). Kommissionen nedlagde imidlertid ikke påstand om pålæggelse af en tvangsbøde i den sag, der gav anledning til denne kendelse.
- 40 Såfremt Domstolen måtte finde, at Republikken Polen ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af kendelsen af 14. juli 2021, skal der tages hensyn til flere formildende omstændigheder, som er til hinder for, at der pålægges en tvangsbøde.
- 41 For det første har Republikken Polen vedtaget samtlige mulige foranstaltninger i henhold til polsk ret. For det andet overholder de polske retsinstanser i princippet kendelsen af 14. juli 2021, idet eventuelle modstridende afgørelser kan ophæves, eller der kan ses bort fra dem. For det tredje blev fastsættelsen af de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af kendelsen foretaget i overensstemmelse med Kommissionens praksis i den sag, der gav anledning til kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277). For det fjerde overvejer Republikken Polen forskellige reformer, som vil fjerne formålet med den tvist, som sag C-204/21 angår.

Bedømmelse

Fastsættelse af en tvangsbøde

- 42 Ved kendelse af 14. juli 2021 har Domstolens vicepræsident fastsat en række foreløbige forholdsregler, der er nævnt i denne kendelses præmis 3, og som Republikken Polen er forpligtet til straks at efterkomme.
- 43 Det skal imidlertid for det første fastslås, at det ikke fremgår af sagsakterne, at de foranstaltninger, som Republikken Polen har vedtaget, er tilstrækkelige til at sikre gennemførelsen af disse foreløbige forholdsregler.

- 44 Selv om Republikken Polen har påberåbt sig organisatoriske foranstaltninger vedtaget af førstepræsidenten for Sąd Najwyższy (øverste domstol), gør den argumentation, der er fremført i denne henseende, det ikke muligt at fastslå, at disse foranstaltninger sikrer en fuldstændig gennemførelse af de forpligtelser, der er fastsat i punkt 1, litra a) og b), i konklusionen i kendelsen af 14. juli 2021.
- 45 Republikken Polen kan således ikke med føje bestride Kommissionens anbringende om, at formanden for disciplinærafdelingen har bevaret beføjelsen til at træffe hasteforanstaltninger i sager, der henhører under denne afdelings kompetence i henhold til de nationale bestemmelser, der er omhandlet i konklusionen i kendelsen af 14. juli 2021.
- 46 Endvidere fremgår det af parternes overensstemmende indlæg, at en afgørelse om at fortsætte eller ophøre med behandlingen af sager, der verserer for disciplinærafdelingen, alt efter omstændighederne træffes af præsidenten for eller medlemmerne af denne afdeling, og de foranstaltninger, der er truffet af førstepræsidenten for Sąd Najwyższy (øverste domstol), forpligter dem ikke til at udsætte behandlingen af sagerne.
- 47 Desuden har Republikken Polen på ingen måde hævdet, at virkningerne af de afgørelser, som disciplinærafdelingen allerede har truffet, og som er omhandlet i punkt 1, litra a), i konklusionen i kendelsen af 14. juli 2021, er blevet udsat, idet denne medlemsstat kun har nævnt en sag, hvori en sådan udsættelse er blevet besluttet.
- 48 Det må derfor fastslås, at de nationale bestemmelser, der fastsætter disciplinærafdelingens kompetence i de sager, der er omhandlet i punkt 1, litra a) og b), i kendelsens konklusion, fortsat finder anvendelse i den polske retsorden.
- 49 Selv om Republikken Polen har gjort gældende, at de vedtagne foranstaltninger ikke desto mindre er tilstrækkelige, eftersom det ikke er nødvendigt at vedtage generelle foranstaltninger, der suspenderer de omhandlede nationale bestemmelsers bindende karakter, er det tilstrækkeligt at konstatere, således som denne medlemsstat har anerkendt, at den omstændighed, at disciplinærafdelingens sammensætninger har tilsidesat visse af de forpligtelser, der følger af kendelsen af 14. juli 2021, godtgør, at den fremgangsmåde, som denne medlemsstat har valgt for at sikre virkningen af kendelsen, ikke giver effektive garantier i denne henseende.
- 50 Endvidere har Republikken Polen ikke bestridt Kommissionens anbringende om, at der ikke er vedtaget nogen national foranstaltning med henblik på at gennemføre de forpligtelser, der følger af punkt 1, litra c) og d), i den nævnte kendelses konklusion. Denne medlemsstat har desuden ikke givet Domstolen nogen oplysninger om den måde, hvorpå de polske retter og myndigheder har opfyldt disse forpligtelser.
- 51 Hvad endelig angår de forpligtelser, der er nævnt i punkt 1, litra e), i konklusionen i kendelsen af 14. juli 2021, har Republikken Polen ikke tilbagevist Kommissionens anbringender om dels, at de verserende sager, som er indbragt for afdelingen for ekstraordinær prøvelse og offentlige sager, stadig kan behandles af denne afdeling, dels, at sager, der henhører under den nævnte afdelings kompetence, stadig skal henvises til den af de almindelige domstole.

- 52 Selv om Republikken Polen for det andet har gjort gældende, at alternative foranstaltninger til gennemførelse af kendelsen af 14. juli 2021 ikke kunne vedtages, henset til grænserne for de nationale lovgivende og udøvende organers udøvelse af beføjelser samt de polske retsinstansers enekompetence til at træffe afgørelse i verserende eller allerede afsluttede sager, kan dette argument ikke tiltrædes.
- 53 Det er korrekt, at eftersom kendelsen i overensstemmelse med artikel 279 TEUF kun fastsætter foreløbige forholdsregler, pålægger den ikke Republikken Polen at ophæve de bestemmelser, der er omhandlet i kendelsens konklusion. Tilsvarende udelukker EU-retten på ingen måde muligheden for, at gennemførelsen af en sådan kendelse delvist er baseret på foranstaltninger, der er vedtaget af retsinstanser.
- 54 Det skal imidlertid bemærkes dels, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser, der følger af EU-retten, ikke overholdes (dom af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Vindmøllepark i Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 89), dels, at medlemsstaternes forpligtelse til at overholde bestemmelserne i EUF-traktaten påhviler alle medlemsstaternes myndigheder, herunder de retslige myndigheder inden for rammerne af deres kompetence (jf. dom af 4.10.2018, Kommissionen mod Frankrig (Forskudsskat) C-416/17, EU:C:2018:811, præmis 106).
- 55 Selv om det antages, at de gældende regler i den polske retsorden ikke gør det muligt for de lovgivende eller udøvende myndigheder at vedtage generelle foranstaltninger, der påbyder udsættelse af anvendelsen af de nationale bestemmelser, der er omhandlet i konklusionen i kendelsen af 14. juli 2021, er denne omstændighed derfor uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt Republikken Polen faktisk har efterkommet denne kendelse, eller om der skal pålægges en tvangsbøde med henblik på at sikre den effektive virkning af de foreløbige forholdsregler, der er nævnt i denne kendelse.
- 56 For det tredje kan den omstændighed, at Republikken Polen i den foreliggende sag har vedtaget foranstaltninger svarende til dem, som den har vedtaget for at efterkomme kendelse af 8. april 2020, Kommissionen mod Polen (C-791/19 R, EU:C:2020:277), og at Kommissionen ikke i den sidstnævnte sag fandt det hensigtsmæssigt at anmode om pålæggelse af en tvangsbøde efter vedtagelsen af disse foranstaltninger, under alle omstændigheder ikke godtgøre, at denne medlemsstat rent faktisk har efterkommet kendelsen af 14. juli 2021.
- 57 Under disse omstændigheder er det nødvendigt at styrke virkningen af de foreløbige forholdsregler, der er fastsat i kendelsen, ved at pålægge Republikken Polen en tvangsbøde for at afskrække denne medlemsstat fra at forhale efterlevelsen af kendelsen (jf. analogt kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 20.9.2021, Den Tjekkiske Republik mod Polen, C-121/21 R, EU:C:2021:752, præmis 49).

Om tvangsbødens størrelse

- 58 Med henblik på at fastsætte størrelsen af den tvangsbøde, der skal pålægges i den foreliggende sag, skal det bemærkes, at kendelsen af 14. juli 2021 vedrører foreløbige forholdsregler, hvis overholdelse er nødvendig for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for Unionens retsorden og dermed borgernes rettigheder i henhold til EU-retten og de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, og som Unionen er baseret på, herunder retsstatsprincippet.

- 59 Det skal endvidere fastslås, at de argumenter, som Republikken Polen har fremført for at godtgøre, at der foreligger »formildende omstændigheder«, ikke kan tiltrædes.
- 60 For det første fremgår det således af den retspraksis, der er nævnt i denne kendelses præmis 54, at den omstændighed, at polsk ret har været til hinder for vedtagelsen af supplerende foranstaltninger for at efterkomme kendelsen af 14. juli 2021, ikke kan tages i betragtning ved fastsættelsen af størrelsen af den tvangsbøde, der skal pålægges.
- 61 Selv om den polske regering for det andet har gjort gældende, at de polske retsinstanser – på trods af, at de foranstaltninger, der blev vedtaget efter vedtagelsen af kendelsen, var utilstrækkelige – af princip vil efterkomme kendelsen, må det konstateres, at den under alle omstændigheder ikke har fremlagt oplysninger, der kan godtgøre, at dette anbringende er velbegrundet.
- 62 For det tredje kan den omstændighed, at Kommissionen i en anden sag har fundet det hensigtsmæssigt ikke at iværksætte de procedurer, der er nødvendige for at sikre virkningen af en kendelse, hvori der fastsættes foreløbige foranstaltninger, selv hvis dette anses for godtgjort, ikke gøre det muligt for Republikken Polen at unddrage sig de forpligtelser, der følger af kendelsen af 14. juli 2021, eller begrunde en nedsættelse af den tvangsbøde, der er nødvendig for at afskrække denne medlemsstat fra at fortsætte sin adfærd.
- 63 For det fjerde kan Republikken Polens udtrykte hensigt om inden for en frist på et år at vedtage en række foranstaltninger, der har til formål at reformere det polske domstolssystem, ikke forhindre, at den skade, der er nævnt i denne kendelses præmis 58, indtræder, når denne medlemsstat har undladt at foretage øjeblikkelige handlinger.
- 64 Følgelig skal Republikken Polen under hensyn til sagens omstændigheder og denne medlemsstats betalingssevne pålægges at betale Kommissionen en tvangsbøde på 1 000 000 EUR om dagen fra den dato, hvor nærværende kendelse er meddelt Republikken Polen, og indtil denne medlemsstat efterlever de forpligtelser, der følger af kendelsen af 14. juli 2021, eller i mangel heraf indtil datoen for afsigelsen af den dom, der afslutter behandlingen af sag C-204/21.

På grundlag af disse præmisser bestemmer Domstolens vicepræsident:

- 1) Republikken Polen betaler en tvangsbøde på 1 000 000 EUR om dagen til Europa-Kommissionen fra den dato, hvor nærværende kendelse er meddelt Republikken Polen, og indtil denne medlemsstat efterlever de forpligtelser, der følger af kendelsen afsagt af Domstolens vicepræsident den 14. juli 2021, Kommissionen mod Polen (C-204/21 R, EU:C:2021:593), eller i mangel heraf indtil datoen for afsigelsen af den dom, der afslutter behandlingen af sag C-204/21.**
- 2) Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter