Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. ТАНЧЕВ
представено на 27 юни 2019 година [1]

Съединени дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18

A.K. (C-585/18)
срещу
Krajowa Rada Sądownictwa
и
CP (C-624/18)
DO (C-625/18)
срещу
Sąd Najwyższy (C-624/18 и C-625/18)
встъпила страна:
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową

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

„Преюдициално запитване — Член 267 ДФЕС — Правова държава — Член 2 ДЕС — Член 19, параграф 1 ДЕС — Принцип на ефективна съдебна защита — Принцип на независимост на съдебната власт — Харта на основните права на Европейския съюз — Членове 47 и 51 — Национални мерки, с които се създава дисциплинарната колегия на Върховния съд — Национални мерки, с които се изменя механизмът за назначаване в Националния съдебен съвет на членове от съдийската квота — Предимство на правото на Съюза — Правомощие да се остави без приложение националното законодателство, което противоречи на правото на Съюза“

1 Език на оригиналния текст: английски.

I. Въведение

1. Настоящите дела, подобно на проблемите, които разгледах в заключенията ми по дела Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18) и Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18)[2], са в контекста на реформите на полската съдебна система, които са направени с приети през 2017 г. мерки и са предмет на мотивираното предложение на Комисията в съответствие с член 7, параграф 1 ДЕС относно принципите на правовата държава в Полша[3], заедно със силна международна критика[4].

2. Предмет на настоящите дела са искове и жалби, основани отчасти на правото на Съюза, подадени пред колегията по трудови и социалноосигурителни спорове на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша), от съдии, засегнати от полските мерки, с които се намалява пенсионната възраст за съдиите. В решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18)[5] Съдът прие, че тези мерки са несъвместими със задълженията на Полша по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, защото не са съгласувани с принципите на несменяемост на съдиите и на независимост на съдебната власт — и двата защитени от правото на Съюза.

3. Въпреки че съгласно правото на държавата членка е предвидено новосъздадената дисциплинарна колегия да се произнася по тези искове и жалби, запитващата юрисдикция иска да се установи дали дисциплинарната колегия предоставя достатъчни гаранции за независимост съгласно правото на Съюза, за да разглежда такива искове и жалби. Това се обуславя от факта, че групата от съдии, които могат да бъдат назначени от президента на Републиката в дисциплинарната колегия, се избират от Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет,

2 Освен настоящите дела пред Съда са образувани и няколко други дела, отнасящи се до реформата на полската съдебна система, включително преюдициални запитвания, отправени от полския Върховен съд (C-522/18, C-537/18 и C-668/18), полския Върховен административен съд (C-824/18) и полски по-нисшестоящи съдилища (C-558/18, C-563/18 и C-623/18), наред с два иска за установяване на неизпълнението на задължения от държава членка, предявени от Комисията срещу Полша (C-619/18 и C-192/18). За яснота отбелязвам, че споровете, разгледани от Съда до момента във връзка с реформата на полската съдебна система, се отнасят до следното: 1) понижаването на пенсионната възраст на съдиите във Върховния съд и предоставянето на президента на Републиката на правомощието да удължава периода на активна служба на съдиите във Върховния съд (вж. решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд), C-619/18, EU:C:2019:531, и заключението на генералния адвокат Танчев, EU:C:2019:325); 2) твърдяната дискриминация на основание пол поради понижаването на пенсионната възраст на съдиите в общите съдилища, във Върховния съд и на прокурорите, различна за жените и мъжете, и предоставянето на министъра на правосъдието на правомощието да удължава периода на активна служба на съдиите в общите съдилища (вж. заключението на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища), C-192/18, EU:C:2019:529), и 3) дисциплинарния режим за съдиите (вж. заключението на генералния адвокат Танчев по дело Miasto Łowicz и др., C-558/18 и C-563/18, което ще бъде представено на 24 септември 2019 г.).

3 COM(2017) 835 окончателен, 20 декември 2017 г. („мотивираното предложение на Комисията“). В това мотивирано предложение Комисията възразява по-конкретно срещу следните мерки: 1) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за националната школа за съдии и прокурори, Закон за организацията на общите съдилища и някои други закони) от 11 май 2017 г. (Dz. U. от 2017 г., позиция 1139, изменен); 2) Ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за организацията на общите съдилища и някои други закони) of 12 July 2017 (Dz. U. от 2017 г., позиция 1452, изменен); 3) Ustawa o Sądzie Najwyższym (Закон за Върховния съд) от 8 декември 2017 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 5, изменен); и 4) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и някои други закони) от 8 декември 2017 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 3, изменен). Предмет на настоящите дела са последните две мерки.

4 Вж. например Съвет на Европа, Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Становище № 904/2017 от 11 декември 2017 г. относно проектозакона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет, относно проектозакона за изменение на Закона за Върховния съд, предложен от президента на Полша, и относно Закона за организацията на общите съдилища, CDL-AD(2017)031 „Становище на Венецианската комисия № 904/2017“); Съвет на ООН по правата на човека, доклад на специалния докладчик относно независимостта на съдиите и адвокатите въз основа на мисията му в Полша, 5 април 2018 г., A/HRC/38/38/Add.1 („Доклад на ООН от 2018 г. относно Полша“); Организация за сигурност и сътрудничество в Европа (ОИСР), Служба за демократични институции и права на човека, окончателно становище относно проектоизменения на Закона за Националния съдебен съвет и някои други закони в Полша, 5 май 2017 г., JUD-POL/305/2017-Final („Окончателно становище от 2017 г. на ОИСР относно Полша“) и Становище относно някои разпоредби на проектозакона за Върховния съд на Полша (към 26 септември 2017 г.), 13 ноември 2017 г., JUD-POL/315/2017.

5 EU:C:2019:531.

наричан по-нататък „НСС“) — органът, призван да гарантира независимостта на съдебната власт в Полша. Независимостта на самия НСС обаче е поставена под съмнение от полската правна уредба, с която се изменя механизмът за подбор на членовете му от съдийската квота. Понастоящем съставът му се определя основно от законодателните и изпълнителните органи.

4. Съществуват и по-конкретни опасения относно използваната от НСС процедура, по която се избират съдиите в дисциплинарната колегия.

5. Ето защо основният въпрос, по който Съдът трябва да се произнесе по настоящите дела, е дали дисциплинарната колегия на Върховния съд отговаря на изискванията за независимост съгласно правото на Съюза с оглед на начина, по който се избират членовете на НСС, и на използваните средства при подбора на съдии в дисциплинарната колегия.

6. Ако Съдът установи, че дисциплинарната колегия на Върховния съд не отговаря на тези изисквания, запитващата юрисдикция иска още да разбере дали съгласно правото на Съюза има право да остави без приложение национални разпоредби, които евентуално могат да изключват компетентността на запитващата юрисдикция в главното производство.

7. Следователно Съдът по същество е приканен от запитващата юрисдикция да развие практиката си относно задълженията на държавите членки да гарантират независимостта на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) с оглед на утвърждаването на зачитането на принципите на правовата държава в правния ред на Съюза.

II. Правна уредба

А. Правото на Съюза

8. Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС гласи:

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

9. В член 47, първа и втора алинея от Хартата се посочва:

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

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

Б. Полското право

1. Разпоредбите относно намаляването на пенсионната възраст на съдиите във Върховния съд

10. Член 30, параграф 1 от Ustawa o Sądzie Najwyższym (Закон за Върховния съд) от 23 ноември 2002 г. (Dz. U. № 240 от 2002 г., позиция 2052, изменен, наричан по-нататък „Законът за Върховния съд от 2002 г.“) установява 70-годишна възраст за пенсиониране на съдиите във Върховния съд, освен ако не по-късно от 6 месеца, преди да навърши 70 години, съответният

съдия подаде декларация пред първия председател на Върховния съд, че желае да остане на работа, и представи удостоверение за здравословното си състояние. В този случай съгласно член 30, параграф 5 от посочения закон този съдия може автоматично да изпълнява функциите си до навършване на 72-годишна възраст.

11. На 20 декември 2017 г. президентът на Република подписва Ustawa o Sądzie Najwyższym (Закон за Върховния съд) от 8 декември 2017 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 5, изменен, наричан по-нататък „Законът за Върховния съд от 2017 г.“), който влиза в сила на 3 април 2018 г.

12. Съгласно член 37, параграфи 1—4 от Закона за Върховния съд от 2017 г. съдиите във Върховния съд по правило се пенсионират при навършване на 65-годишна възраст, освен ако в рамките на посочения срок не подадат декларация, че желаят да останат на работа, като представят удостоверение, че са в добро здравословно състояние, и президентът на Републиката разреши оставането им на работа. Съгласно процедурата, предвидена в тези разпоредби, преди да даде разрешение, президентът на Републиката е длъжен да се консултира с Националния съдебен съвет, който представя становище. Съгласно член 111, параграф 1 от посочения закон съдиите във Върховния съд, навършили 65 години към 3 юли 2018 г., са длъжни да се пенсионират на 4 юли 2018 г., освен ако в определен срок не подадат посочените документи и президентът на Републиката разреши удължаване при спазване на процедурата по член 37 от Закона.

2. Разпоредби относно дисциплинарната колегия

13. Със Закона за Върховния съд от 2017 г. се създава в частност нова колегия на Върховния съд, наречена дисциплинарна колегия, която съгласно член 133 от този закон е учредена, считано от 3 април 2018 г.

14. Член 20 от Закона за Върховния съд от 2017 г. предвижда:

„По отношение на дисциплинарната колегия и съдиите, които заседават в дисциплинарната колегия, правомощията на първия председател на Върховния съд, определени във:

1) член 14, параграф 1, точки 1, 4 и 7, член 31, параграф 1, член 35, параграф 2, член 36, параграф 6, член 40, параграфи 1 и 4, член 51, параграфи 7 и 14, се упражняват от председателя на Върховния съд, който ръководи работата на дисциплинарната колегия;

2) член 14, параграф 1, точка 2 и член 55, параграф 3, второ изречение, се упражняват от първия председател на Върховния съд, който ръководи работата на дисциплинарната колегия“.

15. Член 27 от Закона за Върховния съд от 2017 г. гласи:

„1. Дисциплинарната колегия е компетентна да разглежда:

1) дисциплинарните дела;

   а) дела относно съдии от Върховния съд;

   […]

2) делата по трудови и социалноосигурителни въпроси, засягащи съдии от Върховния съд;

3) делата, свързани с пенсиониране на съдии от Върховния съд“.

16. Член 29 от Закона за Върховния съд от 2017 г. предвижда:

„Съдиите във Върховния съд се назначават от президента на Република Полша по предложение на Националния съдебен съвет“.

17. Член 79 от Закона за Върховния съд от 2017 г. гласи:

„Делата по трудови и социалноосигурителни въпроси, отнасящи се до съдии във Върховния съд, както и делата за пенсионирането на съдии във Върховния съд, се разглеждат:

1) на първа инстанция — от едночленен състав на дисциплинарната колегия на Върховния съд;

2) на втора инстанция — от тричленен състав на дисциплинарната колегия на Върховния съд“.

18. Член 131 от Закона за Върховния съд от 2017 г., изменен с член 1, точка 14 от Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Закон за изменение на Закона за Върховния съд) от 12 април 2018 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 847, наричан по-нататък „Първият закон за изменение от 12 април 2018 г.“)[6], влязъл в сила на 9 май 2018 г., гласи:

„Съдиите, които към датата на влизане в сила на този закон заемат длъжности в други колегии на Върховния съд, могат да бъдат прехвърляни на длъжност в дисциплинарната колегия. Не по-късно от деня, в който всички съдии в дисциплинарната колегия на Върховния съд бъдат назначени за първи път, съдията, който заема длъжност в друга колегия на Върховния съд, подава до Националния съдебен съвет искане за прехвърляне на длъжност в дисциплинарната колегия, след като получи съгласието на първия председател на Върховния съд и на председателя на Върховния съд, който ръководи работата на дисциплинарната колегия и на колегията, в която отправилият искането за прехвърляне съдия заема длъжност. До деня, в който всички длъжности в дисциплинарната колегия бъдат попълнени за първи път, съдия от Върховния съд се назначава в дисциплинарната колегия от президента на Република Полша по предложение на Националния съдебен съвет“.

3. Разпоредбите относно Националния съдебен съвет

19. Съгласно член 186, параграф 1 от Конституцията на Полша:

„Националният съдебен съвет е пазител на независимостта на съдилищата и съдиите“.

20. Член 187 от Конституцията на Полша предвижда:

„1. Националният съдебен съвет се състои от:

1) първия председател на Върховния съд, министъра на правосъдието, председателя на Върховния административен съд и едно лице, назначено от президента на Републиката;

2) 15 членове, избрани измежду съдиите във Върховния съд, в общите съдилища, в административните съдилища и във военните съдилища;

3) четирима членове, избрани от Сейма измежду народните представители, и двама членове, избрани от Сената измежду сенаторите;

6 Съгласно предходния текст на член 131 от Закона за Върховния съд от 2017 г.: „[д]о попълването на всички съдийски бройки в дисциплинарната колегия на Върховния съд, не се допуска прехвърлянето в дисциплинарната колегия на съдия от друга колегия“.

2. Националният съдебен съвет избира измежду своите членове председател и двама заместник-председатели.

3. Мандатът на лицата, избрани за членове на Националния съдебен съвет, е 4 години.

4. Организационната структура, обхватът на дейността и процедурите за работа на Националния съдебен съвет, както и начинът на избор на неговите членове, се определят със закон“.

21. НСС се регламентира от Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Закон за Националния съдебен съвет) от 12 май 2011 г. (Dz. U. № 126 от 2011 г., позиция 714, изменен и консолидиран, Dz. U. от 2019 г., позиция 84, наричан по-нататък „Закон за НСС“). Този закон е изменен по-специално с Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за НСС и някои други закони) от 8 декември 2017 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 3, изменен, наричан по-нататък „Законът за изменение на Закона за НСС от 2017 г.“), който влиза в сила на 17 януари 2018 г.[7].

22. Съгласно член 1, точка 1 от Закона за изменение на Закона за НСС от 2017 г. се въвежда член 9a от Закона за НСС, който предвижда:

„1. Измежду съдиите във Върховния съд, в общите съдилища, в административните съдилища и във военните съдилища Сеймът избира 15 членове на Националния съдебен съвет за общ четиригодишен мандат.

2. При избора по параграф 1 Сеймът отчита, доколкото е възможно, необходимостта в Съвета да бъдат представени съдии от различни видове и равнища съдилища.

3. Общият мандат на новите членове на Съвета, избрани измежду съдиите, започва в деня, следващ деня, в който са избрани. Членовете на Съвета от предходния мандат изпълняват функциите си до деня, в който започва общият мандат на новите членове на Съвета“.

23. Съгласно член 1, точки 2 и 3 от Закона за изменение на Закона за НСС от 2017 г. с този закон се отменя член 11 от Закона за НСС[8] и се въвеждат членове 11a—11e от Закона за НСС, които се отнасят до процедурата за избор на 15-те членове на НСС от съдийската квота.

24. Съгласно член 11a, параграф 2 от Закона за НСС:

„Право да издигнат кандидат за член на Съвета имат групи от поне: 1) 2 000 граждани на Република Полша, навършили 18 години, напълно правоспособни и ползващи се с всички граждански права; 2) 25 съдии с изключение на пенсионираните съдии“.

25. Член 11d от Закона за НСС предвижда още:

„1. Председателят на Сейма приканва групите от депутати в седемдневен срок да посочат кандидати за членове на Съвета.

2. Една група от депутати посочва до девет кандидати за членство в Съвета измежду съдиите, чиито имена са били представени съгласно процедурата, залегнала в член 11a.

7 Съгласно член 10 от Закона за изменение на Закона за НСС от 2017 г. някои разпоредби, включително член 11a от Закона за НСС, влизат в сила на 3 януари 2018 г.

8 Съгласно отменения член 11 от Закона за НСС 15-те членове от съдийската квота са се избирали от съдиите измежду съдиите от Върховния съд (двама членове), административните съдилища (двама членове), апелативните съдилища (двама членове), районните и окръжните съдилища (осем членове) и военните съдилища (един член).

3. Ако общият брой на кандидатите, посочени от групите от депутати, е по-малък от 15, президиумът на Сейма посочва кандидати измежду имената, представени съгласно процедурата по член 11a, така че крайният брой кандидати да е 15.

4. Компетентната комисия на Сейма съставя списъка на кандидатите, избирайки между посочените съгласно параграфи 2 и 3 кандидати 15 кандидати за членове на Съвета, с уговорката, че списъкът включва поне по един кандидат, посочен от всяка група от депутати с дейност в продължение на 60 дни след първото заседание на Сейма от мандата му, по време на който се извършва изборът, ако този кандидат е бил посочен от групата по реда на процедурата по параграф 2.

5. Сеймът избира членовете на Съвета за общ 4-годишен мандат на следващото заседание на Сейма с мнозинство 3/5 от гласовете в присъствието на поне половината от законоустановения брой депутати, като подлага на гласуване списъка на кандидатите по параграф 4.

6. Ако членовете на Съвета не бъдат избрани по описания в параграф 5 ред, Сеймът избира членовете на Съвета с абсолютно мнозинство на гласовете в присъствието на поне половината от законоустановения брой депутати, като подлага на гласуване списъка на кандидатите по параграф 4 […].“

26. Съгласно член 6 от Закона за изменение на Закона за НСС от 2017 г.:

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

27. Ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за организацията на общите съдилища и някои други закони) от 20 юли 2018 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 1443, наричан по-нататък „Законът от 20 юли 2018 г.“) добавя към член 35 от Закона за НСС параграф 3, който предвижда:

„1. Ако кандидатите за длъжността съдия или стажант-съдия са повече от един, екипът изготвя списък на препоръчваните кандидати.

2. При подреждането на кандидатите в списъка екипът най-напред взема предвид оценката на квалификациите на кандидатите, а след това и:

1) професионалния опит, включително опита в областта на правоприлагането, научни трудове, мнения на ръководители, препоръки, публикации и други документи, придружаващи формуляра за кандидатстване;

2) мнението на колегиума на компетентния съд и оценката на компетентното общо събрание на съдиите.

3. Липсата на документите, посочени в параграф 2, не е пречка за изготвянето на списък на препоръчваните кандидати“.

28. Със Закона за изменение на Закона за НСС от 2017 г. и Закона от 20 юли 2018 г. се добавят съответно параграфи 1a и 1b към член 44 от Закона за НСС, който предвижда:

„1. Всеки участник в производството може да обжалва решението на Съвета пред Върховния съд на основание, че е издадено в противоречие със закона, освен доколкото със специални разпоредби не е предвидено друго. […]

1a. По индивидуалните дела във връзка със съдийски назначения във Върховния съд обжалване е възможно пред Върховния административен съд. По такива дела не може да се обжалва пред Върховния съд. Не се допуска обжалване пред Върховния административен съд на основание неправилна преценка дали кандидатът отговаря на критериите, вземани предвид при преценката дали да бъде предложен за назначаване на съдийска длъжност във Върховния съд.

1b. Ако не е оспорено от всички участници в производството посредством индивидуални дела във връзка със съдийски назначения във Върховния съд, решението по член 37, параграф 1 влиза в сила в частта, в която съдържа предложение за назначаването на съдия във Върховния съд, както и в частта, в която съдържа отказите да се предложат за назначаване на съдийска длъжност във Върховния съд участниците в производството, които не са обжалвали […]“.

4. Законът от 21 ноември 2018 г.

29. На 17 декември 2018 г. президентът на Републиката подписва Ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Закон за изменение на Закона за Върховния съд от 21 ноември 2018 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 2507, наричан по-нататък „Законът от 21 ноември 2018 г.“), който влиза в сила на 1 януари 2019 г. Съгласно член 1 от този закон член 37, параграфи 1a—4 и член 111, параграф 1 от Закона за Върховния съд от 2017 г. се отменят, а член 37, параграф 1 от същия закон се изменя в смисъл, че само съдиите от Върховния съд, които са встъпили в длъжност като съдии в този съд след датата на влизане в сила на Закона от 21 ноември 2018 г., се пенсионират на 65-годишна възраст, докато по отношение на встъпилите в длъжност преди тази дата съдии във Върховния съд се прилагат разпоредбите на член 30 от Закона за Върховния съд от 2002 г.

30. Член 2, параграф 1 от Закона от 21 ноември 2018 г. предвижда:

„От датата на влизане в сила на този закон съдиите във Върховния съд и съдиите във Върховния административен съд, които са пенсионирани в съответствие с член 37, параграфи 1–4 или член 111, параграф 1 или 1a от [Закона за Върховния съд от 2017 г.], се възстановяват на длъжността, която са заемали към датата на влизане в сила на [Закона за Върховния съд от 2017 г.]. Изпълнението на служебните задължения на съдия във Върховния съд или на съдия във Върховния административен съд се смята за продължило без прекъсване“.

31. Член 4 от Закона от 21 ноември 2018 г. гласи:

„1. Прекратяват се производствата, образувани по член 37, параграф 1 и член 111, параграфи 1—1b от [Закона за Върховния съд от 2017 г.], както и въззивните производства по тези дела, висящи към датата на влизане в сила на този закон.

2. Прекратяват се производствата за установяване наличието на трудово правоотношение като действащ съдия във Върховния съд или във Върховния административен съд, които производства се отнасят до посочените в член 2, параграф 1 съдии и са висящи към датата на влизане в сила на този закон. […]“.

III. Факти, главно производство и преюдициални въпроси

32. Предмет на дело C-585/18 е жалба, подадена от AK, съдия във Върховния административен съд, срещу HCC. Съгласно акта за преюдициално запитване AK е навършил 65-годишна възраст към 3 юли 2018 г. и подава декларация, за да продължи да изпълнява длъжността си съгласно членове 37 и 111, параграф 1 от Закона за Върховния съд от 2017 г. В решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд)[9], Съдът приема тези мерки за несъвместими с правото на Съюза.

33. Съгласно предвидената в член 37 от Закона за Върховния съд от 2017 г. процедура HCC издава решение, в което изказва отрицателно становище. AK обжалва решението и едновременно с това подава молба за спиране на изпълнението му пред колегията по трудови и социалноосигурителни спорове на Върховния съд. В подкрепа на жалбата си AK по-специално твърди нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, член 47, втора алинея от Хартата и член 9, параграф 1 от Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите[10]. В контекста на последната AK твърди, че е бил подложен на дискриминация на основание възраст.

34. Предмет на дела C-624/18 и C-625/18 са искове, предявени от CP и DO, съдии във Върховния съд, срещу Върховния съд. Според актовете за преюдициално запитване тези съдии са навършили 65 години към 3 юли 2018 г., но не са подали декларации за оставане на длъжност в съответствие с член 37 и член 111, параграф 1 от Закона за Върховния съд от 2017 г.

35. След като са уведомени, че президентът на Републиката ги обявява за пенсионирани, считано от 4 юли 2018 г., CP и DO предявяват искове пред колегията по трудови и социалноосигурителни спорове на Върховния съд, като искат да се установи, че трудовоправният им статус на действащи съдии не е променен от тази дата в такъв на пенсионирани съдии. Освен това те искат постановяване на временни мерки. В подкрепа на тези жалби CP и DO твърдят по-специално че е налице нарушение на забраната за дискриминация на основание възраст, установена в член 2, параграф 1 от Директива 2000/78[11]. И тук CP и DO атакуват мерки, които в решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд)[12], Съдът приема за несъвместими с правото на Съюза.

36. Колегията по трудови и социалноосигурителни спорове на Върховния съд (наричана по-нататък „колегията по трудови и социалноосигурителни спорове“), пред която подават исковете и жалбите си AK, CP и DO (наричани по-нататък заедно „жалбоподателят и ищците“), излага по-специално следните съображения.

37. До влизането в сила на Закона за Върховния съд от 2017 г. колегията по трудови и социалноосигурителни спорове[13] е била компетентна да разглежда жалбите срещу решения на HCC, а споровете във връзка с трудовите правоотношения на съдиите във Върховния съд са били подсъдни на съдилищата по трудови спорове. Съгласно член 27, параграф 1, точки 2 и 3

9 EU:C:2019:531.

10 ОВ L 303, 2000 г., стр. 16.; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7. Член 9, параграф 1 от Директива 2000/78 гласи: „[д]ържавите членки осигуряват, че съдебните и/или административни процедури, включително, когато те считат за подходящо, и помирителни процедури, за привеждане в изпълнение на задълженията по настоящата директива са достъпни за всички лица, които считат себе си засегнати поради неприлагането спрямо тях на принципа за равно третиране, дори след като връзката, в която е извършена предявената дискриминация е прекъсната“.

11 Член 2, параграф 1 от Директива 2000/78 гласи: „[з]а целите на настоящата директива, „принципът за равно третиране“ означава, че няма да има пряка или непряка дискриминация въз основа на който и да е от признаците, посочени в член 1“. Член 1 от тази директива се отнася в частност до дискриминация, основана на възраст.

12 EU:C:2019:531.

13 Запитващата юрисдикция отбелязва, че преди влизането в сила на Закона за Върховния съд от 2017 г. тази колегия се е наричала колегия по трудово право, социално осигуряване и обществени въпроси.

от Закона за Върховния съд от 2017 г. тези дела стават подсъдни на дисциплинарната колегия на Върховния съд (наричана по-нататък „дисциплинарната колегия“) [14]. Към датите на изготвяне на актовете за преюдициално запитване обаче не са били назначени съдии в дисциплинарната колегия, така че тя на практика още не е съществувала.

38. Ето защо по отношение на дела C-624/18 и C-625/18 запитващата юрисдикция иска да се установи дали може, предвид липсата на назначени съдии в дисциплинарната колегия, да остави без приложение националните разпоредби, които предоставят компетентността на дисциплинарната колегия, и да се произнесе сама поради необходимостта да осигури ефективна защита на правата на страните в съдебното производство, предоставени им от правото на Съюза, срещу дискриминация на основание възраст [15]. Запитващата юрисдикция заявява, че тъй като няма юрисдикция, която да е в състояние да предостави правна защита в главното производство, тези разпоредби, доколкото изключват колегията по трудови и социалноосигурителни спорове, следва да се считат за несъвместими с член 47 от Хартата и член 9, параграф 1 от Директива 2000/78. Тя посочва още, че релевантността на този въпрос би могла да отпадне, тъй като, докато тече главното производство, длъжностите в новосъздадените колегии на Върховния съд се попълват.

39. Във всеки случай запитващата юрисдикция има съмнения дали процедурата за избор на съдии в дисциплинарната колегия предоставя достатъчно гаранции за независимост, както изисква правото на Съюза, като се има предвид, че съдиите трябва да се назначават от президента на Републиката по предложение на НСС [16]. Тя изтъква, че Законът за изменение на Закона за НСС от 2017 г. въвежда механизъм за избор на членове на НСС от съдийската квота, според който тези членове вече се избират не от съдии, а от Сейма (долната камара на полския парламент). В резултат на това съдиите във Върховния съд в Полша се избират от орган, чийто състав се определя основно от законодателната и изпълнителната власт.

40. Освен това запитващата юрисдикция посочва, че изборът на настоящите членове на НСС не е прозрачен, че членовете на НСС от съдебната квота не са представителни за цялата съдебна общност, дейността на НСС показва липса на заявени позиции в защита на независимостта на Върховния съд и на неговите съдии, а както се вижда от производството по дело C-585/18, практиката на НСС при вземане на решения по искания на съдии от Върховния съд, които са навършили 65 години и желаят да продължат да изпълняват длъжността си, се състои в издаване на отрицателни становища, които не са достатъчно мотивирани, за да дадат възможност на президента на Републиката да си състави мнение относно въпросния кандидат.

41. Що се отнася до процедурата за подбор на съдии в дисциплинарната колегия, запитващата юрисдикция посочва, че Върховният съд е изключен от участие в тази процедура и до деня, в който всички бройки в дисциплинарната колегия бъдат попълнени за първи път, в тази колегия могат да заседават единствено съдии от Върховния съд, назначени от президента на Републиката. Тя споменава още, наред с другото, че условията на процедурата са били изменени. Съгласно членове 35 и 44 от Закона за НСС, съответно, отпада изискването кандидатите да представят някои документи, свързани с техните квалификации, като част от процеса на изготвяне на списък с препоръчани кандидати, и е въведено правилото, че ако резолюцията по отделен случай във връзка с назначаване на съдийска позиция във Върховния съд не е била обжалвана от всички участници в производството, частта от резолюцията относно решението да се направи предложението за назначаване на съдийска позиция във

14 По отношение на дело C-585/18 запитващата юрисдикция посочва, че това се отнася за съдиите във Върховния административен съд.

15 Запитващата юрисдикция се позовава на решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), от 19 юни 1990 г., Factortame и др. (C-213/89, EU:C:1990:257) и от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163).

16 Запитващата юрисдикция се позовава по-специално на решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117) и от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на системата на съдебната власт) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

Върховния съд става действителна. Запитващата юрисдикция посочва, че това следователно изключва възможността за ефективен съдебен контрол. Тя твърди също, че сред препоръчаните от НСС кандидати за дисциплинарната колегия има лица, които са в услуга на политическите власти.

42. Ако Съдът установи, че дисциплинарната колегия не отговаря на установените в правото на Съюза изисквания за независимост, запитващата юрисдикция иска да узнае дали може да остави без приложение разпоредбите на националното право, които изключват нейната компетентност по споровете [17]. По отношение на дела C-624/18 и C-625/18 запитващата юрисдикция счита, че за да се осигури ефективността на правото на Съюза, общата компетентност на колегията по трудови и социалноосигурителни спорове по трудови дела, включително за дискриминация, обосновава компетентността на последната да разглежда исковете и жалбите по главното производство, включително твърденията за дискриминация на основание възраст съгласно Директива 2000/78 [18].

43. При тези обстоятелства по дело C-585/18 Sąd Najwyższy (Върховен съд) решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Трябва ли член 267, трета алинея ДФЕС във връзка с член 19, параграф 1 и член 2 ДЕС, както и с член 47 от [Хартата на основните права], да се тълкува в смисъл, че създадената от нищото колегия на съд от последна инстанция на държава членка, която колегия е компетентна да разглежда делата по искове и жалби на съдии от националните съдилища и в която следва да заседават единствено съдии, избрани от националния орган, който би следвало да защитава независимостта на съдилищата (Националният съдебен съвет), но предвид устройствения модел на съставянето му и начина му на работа не предоставя гаранции за независимост от законодателната и изпълнителната власт, представлява независим съд или независима юрисдикция по смисъла на правото на Европейския съюз?

2. При отрицателен отговор на първия въпрос, трябва ли член 267, трета алинея ДФЕС във връзка с член 19, параграф 1 и член 2 ДЕС, както и с член 47 от [Хартата на основните права], да се тълкува в смисъл, че колегията на съд от последна инстанция на държава членка, която отговаря на установените в правото на Европейския съюз изисквания към съда и до която е подадена жалба по свързано с правото на Съюза дело, по което обаче тя няма компетентност, е длъжна да остави без приложение разпоредбите на националния закон, които изключват нейната компетентност по това дело?“.

44. По дела C-624/18 и C-625/18 Sąd Najwyższy (Върховен съд) също решава да спре производствата и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Трябва ли член 47 от Хартата на основните права във връзка с член 9, параграф 1 от Директива [2000/78] да се тълкува в смисъл, че когато пред действащ като последна инстанция съд на държава членка се търси правна защита (с иск) на основание наличието на нарушение на забраната за дискриминация поради възраст спрямо съдия от въпросния съд, като е подадена и молба за допускане на обезпечение на иска, посоченият съд е длъжен — с цел да осигури защитата на правата, произтичащи от правото на Съюза, като разпореди предвидените в националното право временни мерки — да остави без приложение националните разпоредби, които предоставят компетентността по образуваното дело на организационно подразделение на този съд, което не функционира, тъй като не са назначени съдии на съответните длъжности в него?

17 Запитващата юрисдикция се позовава на решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49) и от 17 април 2018 г., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).

18 Запитващата юрисдикция се позовава на решения от 22 май 2003 г., Connect Austria (C-462/99, EU:C:2003:297) и от 2 юни 2005 г., Koppensteiner (C-15/04, EU:C:2005:345).

2. В случай на назначаване на съдиите в организационното подразделение, което съгласно националното право е компетентно да осигури търсената правна защита, трябва ли член 267, трета алинея ДФЕС във връзка с член 19, параграф 1 и член 2 ДЕС, както и с член 47 от Хартата на основните права, да се тълкува в смисъл, че създадената от нищото колегия на съд от последна инстанция на държава членка, която колегия е компетентна да разглежда делата по искове и жалби на съдии от националните съдилища и в която следва да заседават единствено съдии, избрани от националния орган, който би следвало да защитава независимостта на съдилищата [НСС], но предвид устройствения модел на съставянето му и начина му на работа не предоставя гаранции за независимост от законодателната и изпълнителната власт, представлява независим съд или независима юрисдикция по смисъла на правото на Европейския съюз?

3. При отрицателен отговор на втория въпрос, трябва ли член 267, трета алинея ДФЕС във връзка с член 19, параграф 1 и член 2 ДЕС, както и с член 47 от Хартата на основните права, да се тълкува в смисъл, че колегията на съд от последна инстанция на държава членка, която отговаря на установените в правото на Европейския съюз изисквания към съда и до която е подадена жалба по свързано с правото на Съюза дело, по което обаче тя няма компетентност, е длъжна да остави без приложение разпоредбите на националния закон, които изключват нейната компетентност по това дело?“.

IV. Производство пред Съда

45. С решение на Съда настоящите дела са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

46. С определение на председателя на Съда от 26 ноември 2018 г. е уважено искането на запитващата юрисдикция за разглеждане на настоящите дела по реда на бързото производство по член 23а от Статута на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Статутът“) и член 105, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда [19].

47. Писмени становища по отправените по тези дела преюдициални въпроси представят Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (главен прокурор, представляван от Национална прокуратура, Полша, наричан по-нататък „главният прокурор“), Република Латвия, Република Полша, Надзорният орган на ЕАСТ и Европейската комисия.

48. С изключение на Република Латвия тези страни, както и жалбоподателят и ищците, са изслушани в съдебното заседание от 19 март 2019 г. (наричано по-нататък „първата част от заседанието“).

49. В първата част от заседанието главният прокурор иска отвод на председателя на Съда, съдия Koen Lenaerts, по разглежданите дела. С решение от 29 март 2019 г. Съдът, председателстван от заместник-председателя, отхвърля това искане.

50. С писмо от 28 март 2019 г. НСС, който не участва в първата част от заседанието, иска провеждането на друго съдебно заседание. На 10 април 2019 г. Съдът решава да продължи заседанието по настоящите дела, по-специално за да може НСС да представи устно становище.

19 Решение A.K. и др. (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2018:977).

51. HCC и Sąd Najwyższy (Върховен съд), като страни в производството, както и жалбоподателят и ищците, главният прокурор, Република Полша, Надзорният орган на ЕАСТ и Европейската комисия, представят устни становища в съдебното заседание от 14 май 2019 г. (наричано по-нататък „втората част от заседанието“) [20].

V. Кратко изложение на становищата на страните

A. Процесуални възражения

52. Главният прокурор и Полша твърдят, че поставените въпроси са недопустими, тъй като с приемането на Закона от 21 ноември 2018 г. са изгубили своя предмет. По силата на този закон разпоредбите на полското право, които се отнасят до споровете в главните производства, са отменени и тези спорове престават да съществуват [21]. Полша също така подчертава, че производствата са недействителни според полското право, тъй като съгласно членове 27 и 79 от Закона за Върховния съд от 2017 г. те спадат към компетентността на дисциплинарната колегия.

53. Освен това Полша и Комисията твърдят, че по дела C-624/18 и C-625/18 не е необходимо Съдът да отговаря на въпрос 1, тъй като съдиите в дисциплинарната колегия са назначени и понастоящем тази камара упражнява правораздавателни функции.

54. Главният прокурор и Полша твърдят също, че поставените въпроси са недопустими, тъй като положението в главното производство не е свързано с правото на Съюза. По-специално главният прокурор подчертава, че член 19, параграф 1 ДЕС не предоставя компетентност на Съюза по отношение на функционирането на съдебните съвети, а разглежданите дела се различават от делото, по което Съдът постановява решение Associação Sindical dos Juízes Portugueses [22]. Според главния прокурор член 47 от Хартата не може да послужи като основание за обвързващи Полша стандарти, тъй като полското законодателство относно Върховния съд и въпросния HCC не представлява случай на прилагане на правото на Съюза съгласно член 51, параграф 1 от Хартата. Главният прокурор смята, че е налице и противоречие с член 1, параграф 1 от Протокол № 30 относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз към Република Полша и към Обединеното кралство [23].

55. Жалбоподателят и ищците и Sąd Najwyższy (Върховен съд) твърдят, че поставените въпроси още са необходими, тъй като в Закона от 21 ноември 2018 г. не се разглеждат въпросите, по които Съдът трябва да се произнесе. Според Sąd Najwyższy (Върховен съд) член 4 от този закон не води автоматично до прекратяване на споровете, а запитващата юрисдикция е колегията с материална компетентност (ratione materiae) по главното производство.

20 Във втората част от заседанието председателят на Съда посочи, че макар дисциплинарната колегия да не може да участва като страна в производството по настоящите дела на основание на Процедурния правилник на Съда, защото — както е посочено в отправените от запитващата юрисдикция преюдициални запитвания — не е сред страните по главните производства, Съдът е решил да приеме документите, подадени на 14 май 2019 г. чрез HCC от дисциплинарната колегия, включително по-специално резолюция № 6 на събранието на съдиите в дисциплинарната колегия към Върховния съд от 13 май 2019 г., която съдържа позицията на тази колегия по настоящите дела и която разглеждам по-долу в анализа (вж. т. 140 и 141 от настоящото заключение).

21 Полша се позовава по-специално на решения от 9 декември 2010 г., Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753) и от 27 юни 2013 г., Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428) и на определение от 3 март 2016 г., Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143).

22 Решение от 27 февруари 2018 г., C-64/16, EU:C:2018:117.

23 ОВ C 202, 2016 г., стр. 312 (наричан по-нататък „Протокол № 30“).

56. Комисията счита, че отправените въпроси, с изключение на въпрос 1 по дела C-624/18 и C-625/18, са необходими, за да може запитващата юрисдикция да се произнесе по предварителен въпрос (quaestio in limine litis), свързан с определянето на компетентната да разгледа споровете колегия на Върховния съд. Според нея Законът от 21 ноември 2018 г. не засяга отговора на посочените въпроси, съдебната практика, на която се позовава Полша, се различава от настоящите случаи, а националният законодател не може да се намесва в механизма на преюдициалното запитване.

57. Освен това според Комисията положението в главното производство, в което жалбоподателят и ищците предявяват права във връзка с дискриминация на основание възраст съгласно Директива 2000/78, спада към областите, обхванати от правото на Съюза съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, като на същото основание е приложим и член 47 от Хартата.

Б. По съществото на въпросите

1. Въпрос 1 по дела C-624/18 и C-625/18 и практическото нефункциониране на дисциплинарната колегия

58. Според Полша на този въпрос следва да се даде отрицателен отговор. Тя счита, че правата на жалбоподателят и ищците не са били нарушени, а отказът на запитващата юрисдикция да приложи националните разпоредби, които предоставят компетентност на дисциплинарната колегия, води до ситуация, при която нито една от колегиите на Върховния съд не е компетентна да разгледа споровете. Тя също така твърди, че член 47 от Хартата и член 9, параграф 1 от Директива 2000/78 не подпомагат жалбоподателят и ищците в подкрепа на действия, които биха били в разрез с полското конституционно право.

59. Латвия и Надзорният орган на ЕАСТ предлагат Съдът да даде утвърдителен отговор на този въпрос. Според Надзорния орган на ЕАСТ, когато съд, притежаващ изключителна компетентност да разглежда въпроси, попадащи в обхвата на правото на ЕС и на ЕИП, все още не функционира, фактически няма юрисдикция, която да разгледа спора; това е равнозначно на отказ за достъп до правосъдие и съгласно правото на Съюза запитващата юрисдикция е длъжна да остави без приложение съответните национални разпоредби и да приеме компетентността, за да осигури разглеждането на искове и жалби, подадени на основание на правото на Съюза[24].

2. Въпрос 1 по дело C-585/18 и въпрос 2 по дела C-624/18 и C-625/18 и независимостта на дисциплинарната колегия

60. Жалбоподателят и ищците твърдят, че дисциплинарната колегия не отговаря на критериите, необходими за осигуряване на ефективна съдебна защита съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и на правото на независим и безпристрастен съд съгласно член 47 от Хартата, тъй като НСС е назначен по начин, който го прави зависим от политическата власт. Според тях направеният от НСС подбор съдии поражда сериозни съмнения относно независимостта на тези съдии, което подкопава доверието на гражданите в съдебната система. Те също така считат, че понятието за независимост следва да се тълкува съобразно неговия контекст, като при това положение практиката на Съда относно независимостта на „юрисдикция“ съгласно член 267 ДФЕС не е от решаващо значение.

24 Надзорният орган на ЕАСТ се позовава на решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49) и от 19 юни 1990 г., Factortame и др. (C-213/89, EU:C:1990:257).

61. Жалбоподателят и ищците посочват по-специално три елемента, които създават впечатлението, че НСС е зависим от политическата власт. Първо, съдиите, които могат да бъдат назначени в дисциплинарната колегия от президента на Републиката, били подбрани от НСС след предсрочното прекратяване на мандатите на предишните членове на НСС, което за жалбоподателя и ищците е в нарушение на член 187, параграф 3 от Конституцията на Полша, който предвижда четиригодишен мандат[25]. Второ, те посочват, че 15-те членове от съдебната квота са назначени от Сейма, а не от съдии, в противоречие с европейските насоки[26], в резултат на което 23 от 25 членове на НСС идвали от законодателната и изпълнителната власт. Трето, те подчертават, че реформата на НСС е въведена успоредно с други реформи на полската съдебна система, което довело, наред с останалото, до започване на процедурата по член 7, параграф 1 ДЕС срещу Полша[27] и отстраняването на НСС от Европейската мрежа на съдебните съвети[28]. Освен това жалбоподателят и ищците критикуват доводите, които се основават на възприети в други държави членки решения, тъй като положението в Полша се различавало, имайки предвид тези три елемента.

62. НСС твърди, че Съдът трябва да се ръководи от факти, а не от впечатления, и че дисциплинарната колегия отговаря на критериите съгласно практиката на Съда по член 267 ДФЕС, включително на критерия за независимост. Според него НСС не оказва влияние на дисциплинарната колегия, тъй като връзката между двата органа приключва веднага след като НСС препоръча конкретни кандидати. Той също така твърди, че полската правна уредба относно НСС подобрява представителността на членовете от съдийската квота и позволява на групи от съдии да представят свои кандидатури.

63. Главният прокурор твърди, че промените в начина на назначаване на членове на НСС и избор на съдии в дисциплинарната колегия не застрашават независимостта на полската съдебна власт. Той подчертава по-специално че назначаването на членовете от съдебната квота от Сейма утвърждава няколко конституционни принципа, както и демократичната легитимност. Доколкото НСС не бил съдебен орган по смисъла на член 173 от полската конституция, полската правна уредба относно НСС не нарушавала независимостта на съдебната власт и освен това посочената уредба гарантирала безпристрастността на дейностите на НСС. В първата част от заседанието генералният прокурор заявява в частност, че член 44, параграф 1b от Закона за НСС въвежда ефективна система, която позволява на отхвърлените кандидати от съдебната квота да обжалват, без да се блокира процедурата за подбор за свободните длъжности.

64. Главният прокурор заявява още, че възприетите в Полша решения са подобни на тези в други държави членки и че не бива да има двойни стандарти сред държавите членки. Той подчертава, че дисциплинарната колегия се ползва с широка подкрепа в полското общество и че полското законодателство предоставя гаранции за нейната независимост. Пак в първата част от заседанието главният прокурор отбелязва по отношение на член 131 от Закона за Върховния съд от 2017 г., че президентът на Републиката назначава нови съдии, за да запълни за пръв път бройките в дисциплинарната колегия, защото назначаването на съдия във Върховния съд е свързано с позиция в особена колегия, и следователно не е възможно да бъде назначен съдия, който членува в друга колегия на този съд, освен ако този съдия не подаде оставка.

25 В тази насока жалбоподателят и ищците се позовават на ЕСПЧ, 12 март 2019 г., Ástráðsson с/у Исландия, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418.

26 Жалбоподателят и ищците се позовават по-специално на Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите до държавите членки относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности, приета на 17 ноември 2010 г. (наричана по-нататък „препоръката от 2010 г.“).

27 Вж. бележка под линия 3 от настоящото заключение.

28 Европейска мрежа на съдебните съвети (ЕМСС), Позиция на Изпълнителния борд на ЕМСС относно членството на KRS на Полша, приета на 16 август 2018 г. и достъпна на адрес http://www.encj.eu/(„Позицията на ЕМСС“). Вж. бележка под линия 93 от настоящото заключение.

65. Латвия смята, че Съдът трябва да отговори отрицателно на този въпрос. Тя подчертава, че независимостта на съдилищата и на съдиите не е самоцел, а инструмент, който трябва да гарантира и укрепва демокрацията и правовата държава, както и необходима предпоставка на правото на справедлив процес, както е признато, наред с другото, в латвийското право [29].

66. Полша твърди, че член 267 ДФЕС, трета алинея, член 19, параграф 1 ДЕС, член 2 ДЕС и член 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че независимостта на съдия от национален съд по никакъв начин не се накърнява от назначаването му в контекста на национална процедура с участието на съдебен съвет, създаването на който е от изключителната компетентност на съответната държава членка. Според нея процедурата за подбор на съдии във Върховния съд на Полша, включително в дисциплинарната колегия, съответства на практиката на Съда относно независимостта съгласно член 267 ДФЕС [30]. Както тя подчертава в първата и втората част от заседанието, стандартите за независимост по член 267 ДФЕС не следва да се тълкуват по по-различен начин от тези по член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата, а тъй като НСС не е юрисдикция, за него не се прилага изискването за независимост на съдебната власт.

67. Според Полша съдиите в Полша, включително в дисциплинарната колегия, се назначават от президента на Републиката по предложение на НСС за неопределен срок; упражнявайки своето конституционно правомощие да назначава съдии, президентът на Републиката не е обвързан от становището на НСС и действа в съответствие с полската конституция [31]. Тя счита, че тази процедура не се различава от процедурите в други държави членки, както и съдилищата на ЕС, където участието на представители на съдебната власт е ограничено, а фактът, че съдиите се избират от НСС, състоящ се от съдии и политици, не засяга независимостта на съдиите, назначени от президента на Републиката. Освен това Полша изтъква, че независимостта на съдиите в дисциплинарната колегия е резултат от сложна система от гаранции, свързани по-специално с тяхното безсрочно назначаване, несменяемост, имунитет, задължения за политическа безпристрастност и въздържане от професионална дейност, и възнаграждение.

68. Полша твърди още, че изборът на 15-те членове от съдебната квота на НСС от страна на Сейма укрепва демократичната легитимност и представителност на НСС, а решението на Trybunał Konstytucyjny (Конституционния съд) от 25 март 2019 г. (K 12/18) разсейва съмненията относно неговата съобразност с полската конституция. Освен това в първото заседание тя заявява, че мандатът на предишния НСС е бил съкратен поради новия метод за избор на членовете от съдебната квота и необходимостта от уеднаквяване на техните мандати, като на практика повечето мандати са били съкратени с кратък период.

69. Надзорният орган на ЕАСТ твърди, че дисциплинарната колегия не е независим съд по смисъла на член 267 ДФЕС. Той изтъква в частност, че държавите трябва да организират своите съдебни системи в съответствие с правото на Съюза и на ЕИП и че следва да се вземе предвид принципът на ненамаляване на равнището на независимост на съдебната власт, отразен в правото на Съюза и европейските насоки [32]. Според него промяната на състава на органа, натоварен с подбора на съдиите, по такъв начин, че мнозинството от членовете му да бъдат назначени от законодателната и изпълнителната власт, създава с тези власти връзка, която може да компрометира независимостта на съдиите, назначени по тази процедура.

29 Латвия се позовава по-конкретно на решение от 18 януари 2010 г. на Satversmes tiesa (Конституционен съд), № 2009-11-01.

30 Полша се позовава по-специално на решения от 17 септември 1997 г., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413), от 21 март 2000 г., Gabalfrisa и др. (C-110/98–C-147/98, EU:C:2000:145), от 13 декември 2012 г., Forposta и ABC Direct Contact (C-465/11, EU:C:2012:801) и от 31 януари 2013 г., D и A (C-175/11, EU:C:2013:45).

31 Полша се позовава на член 179 във връзка с член 144, параграф 3, точка 17 от Конституцията на Полша.

32 Надзорният орган на ЕАСТ се позовава на членове 2, 7 и 49 ДЕС, член 53 от Хартата и на Съвета на Европа — Европейска харта за статута на съдиите, 8—10 юли 1998 г., DAJ/DOC (98)23 (наричана по-нататък „Европейската харта от 1998 г.“), точка 1.1.

Надзорният орган на ЕАСТ твърди, че такъв е случаят особено когато изменението във връзка с членуването в даден орган е част от по-широки промени, отслабващи независимостта на съдебната власт, като самото впечатление за произтичаща от тези обстоятелства възможност за външно влияние подкопава доверието на правните субекти в съдилищата [33].

70. Комисията твърди, че изискванията за независимост и безпристрастност съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата следва да се тълкуват в смисъл, че съдебен орган като дисциплинарната колегия, който е учреден при обстоятелствата в случая по главното производство и е компетентен да се произнася по спорове относно статута на съдиите, не отговаря на тези изисквания [34]. Според нея член 267 ДФЕС е ирелевантен, тъй като квалифицирането на орган, който отправя преюдициално запитване, като „юрисдикция“ не е предмет на спор в разглеждания случай.

71. Комисията признава, че по принцип участието на политически орган в процедурата по назначаване на съдии само по себе си не би могло да засегне независимостта или безпристрастността на назначените съдии [35]. Според нея обаче независимият и безпристрастен облик е един от съставните елементи на независимостта на съдебната власт [36]. По отношение на разглежданите случаи Комисията твърди, че няколко елемента, взети заедно, водят до „структурно нарушение“, т.е. структурно прекъсване, произтичащо от множеството законодателни промени, въведени едновременно в Полша, в резултат на което не е възможно да се изключи всякакво основателно съмнение за неподатливостта на дисциплинарната колегия на външни фактори и нейната неутралност по отношение на противоречиви интереси.

72. Според Комисията тези елементи включват, първо, обстоятелството, че дисциплинарната колегия е създадена от нищото (ex nihilo) с отделен статут от другите колегии на Върховния съд; второ, до момента, в който за първи път бъдат попълнени всички бройки в дисциплинарната колегия, в тази колегия могат да участват само съдии, назначени от президента на Републиката; трето, тя е част от законодателен пакет относно реформата на съдебната система в Полша, и четвърто, тази колегия е компетентна да се произнася по спорове относно статута на съдиите, включително тяхното пенсиониране и решения по дисциплинарни преписки срещу съдии — аспекти, които претърпяват съществени изменения с този пакет. Според нея промените в състава на НСС допринасят за това структурно нарушение, а решението от 25 март 2019 г. (K 12/18) на Trybunał Konstytucyjny (Конституционния съд) е ирелевантно за оценката на независимостта на дисциплинарната колегия съгласно правото на Съюза.

3. Въпрос 2 по дело C-585/18 и въпрос 3 по дела C-624/18 и C-625/18 и приемането на компетентността, тъй като дисциплинарната колегия не е независима юрисдикция

73. Жалбоподателят и ищците твърдят, че запитващата юрисдикция следва да тълкува националното право по начин, който би направил възможно разглеждането на делата им от компетентен съд.

33 Надзорният орган на ЕАСТ се позовава по-специално на решение на Съда на ЕАСТ от 14 февруари 2017 г., Pascal Nobile/DAS Rechtsschutz-Versicherungs, E-21/16, т. 16.

34 Комисията се позовава на решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portuguese (C-64/16, EU:C:2018:117) и от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на системата на съдебната власт) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

35 Комисията се позовава на решение на ЕСПЧ от 25 март 1992 г., Campbell и Fell с/у Обединено кралство, CE:ECHR:1992:0325JUD001359088.

36 Комисията се позовава в частност на решение на ЕСПЧ от 22 октомври 1984 г., Sramek с/у Австрия, CE:ECHR:1984:1022JUD000879079; Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Списък на критериите за правова държава, Проучване № 711/2013, от 18 март 2016 г., CDL-AD(2016)007 (наричан по-нататък „Списъкът на критериите за правова държава от 2016 г.“), т. 75; и Препоръка от 2010 г., бележка под линия 26, т. 46 и 47.

74. Надзорният орган на ЕАСТ твърди, че произнасянето по въпрос, свързан с правото на Съюза, от съд, който не отговаря на установените от съдилищата на Съюза изисквания за независимост, противоречи на правото на ЕС и на ЕИП. Затова според него, дори да е възможно да надхвърли запълването на процесуална празнота, приемането на компетентността в хипотезата, в която компетентният съд не отговаря на условията за независим съд съгласно правото на ЕС и на ЕИП, може да бъде обосновано като временно решение, доколкото е наложително за защитата на предоставени съгласно правото на ЕС и на ЕИП права [37].

75. Комисията твърди, че принципът на предимството на правото на Съюза изисква да бъдат оставени без приложение националните разпоредби, предоставящи компетентност по дело, свързано с правото на Съюза, на съд, който не отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност съгласно член 19, параграф 1 ДЕС и член 47 от Хартата. Тя счита, че с оглед на значението на принципа на независимост на съдебната власт запитващата юрисдикция следва да не прилага националните разпоредби, които според нея противоречат на този принцип [38].

VI. Анализ

A. Преглед на подхода

76. Стигам до извода, че изискванията за независимост на съдебната власт, предвидени в член 47 от Хартата, следва да се тълкуват в смисъл, че колегия на национална юрисдикция от последна инстанция, като дисциплинарната колегия, създадена при релевантните за главното производство обстоятелства, не отговаря на тези изисквания. Подходът, който ще използвам, за да направя този извод, е следният.

77. Както е изяснено в точка 84 от настоящото заключение, застъпвам становището, че положението в главното производство е случай, в който държава членка прилага член 47 от Хартата по смисъла на член 51, параграф 1 от нея. Следователно, строго погледнато, не е необходимо Съдът да се произнася по въпроса дали има нарушение, и по-широко погледнато, на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Ето защо в раздел Г.4 от настоящото заключение ще проверя дали е налице нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, като отчитам факта, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и залегналата в него вътрешноприсъща гаранция за независимост на съдебната власт са конкретен израз на ключовата ценност, каквато представлява принципът на правовата държава, залегнал в член 2 ДЕС [39].

78. Подходът ми при анализа ще бъде такъв, защото — както бе посочено в заключението ми по дело Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18) — по принцип „структурна слабост, която допълнително повлича прилагането на правото на Съюза от държава членка, ще подлежи на определяне от двете разпоредби“ [40].

79. Накрая, анализът на защитата, предоставена от член 19, параграф 1 ДЕС, следва и от широкия материален обхват, който Съдът е дал на тази разпоредба (вж. т. 87 от настоящото заключение).

37 Надзорният орган на ЕАСТ се позовава на решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49) и от 19 юни 1990 г., Factortame и др. (C-213/89, EU:C:1990:257).

38 Комисията се позовава на решения от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49) и от 19 януари 2010 г., Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21).

39 Вж. по-специално решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 32) и от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 47).

40 EU:C:2019:529, т. 116.

80. По-нататък ще изложа подробно съображенията си в раздели В, Г и Д от настоящото заключение, но най-напред ще разгледам процесуалните възражения на страните по настоящите дела в раздел Б.

Б. Относно компетентността на Съда

81. Ще отбележа, че по настоящите дела са повдигнати две процесуални възражения, като с първото по същество се твърди, че разглежданото в главното производство положение не попада в обхвата на правото на Съюза, а с второто — че е отпаднала необходимостта от произнасяне по поставените въпроси. И двете възражения явно са свързани с компетентността на Съда, въпреки че са повдигнати във връзка с допустимостта на преюдициалните запитвания[41].

1. По въпроса дали положението в главното производство попада в обхвата на правото на Съюза

82. Според мен положението в главното производство безспорно попада в обхвата на правото на Съюза.

83. Жалбоподателят и ищците в главното производство твърдят нарушение на забраната за дискриминация на основание възраст, предвидена в Директива 2000/78. За да могат да предявят тази претенция, те имат право на достъп до независим съд съгласно член 47 от Хартата.[42]

84. Това е класически пример за положение, което се „урежда“ от правото на Съюза по смисъла на практиката на Съда[43]. Налице е предметна връзка между възникналото по националното право положение и посочения акт на Съюза[44]. Тъй като се търси независим съд, който да осигури прилагането на Директива 2000/78, и по-конкретно на защитеното с тази директива право на недискриминация на основание възраст, главното производство се отнася до положение, в което държава членка прилага правото на Съюза съгласно член 51, параграф 1 от Хартата[45]. Следователно главното производство попада в приложното поле на член 47 от Хартата.

41 Вж. в това отношение заключенията на генералния адвокат Wahl по дело Gullotta и Farmaci di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, т. 16—25) и на генералния адвокат Szpunar по дело Rendón Marín и CS (C-165/14 и C-304/14, EU:C:2016:75, т. 48). За общ анализ вж. *Nils Wahl* и *Luca Prete*. The Gatekeepers of Article 267 TFEU: On Jurisdiction and Admissibility of References for Preliminary Rulings — (2018) 55 Common Market Law Review 511.

42 В тази насока вж. решение от 6 ноември 2012 г., Комисия/Унгария (C-286/12, EU:C:2012:687).

43 Вж. например решения от 7 март 2017 г., X и X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, т. 45) и от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Ползване на земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432, т. 63 и цитираната съдебна практика). За обобщение на правните норми, които определят случаите на „прилагане“ на правото на Съюза от държавите членки съгласно член 51, параграф 1 от Хартата, вж. определение от 7 септември 2017 г., Demarchi Gino (C-177/17 и C-178/17, EU:C:2017:656, т. 19—21 и цитираната съдебна практика).

44 Решение от 19 април 2018 г., Consorzio Italian Management e Catani Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, т. 34 и цитираната съдебна практика). За общ анализ вж. *Angela Ward*. Article 51 – Field of Application“ — In: Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner and Angela Ward (eds), The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary (Hart 2014) p. 1413—1454.

45 В тази насока вж. решение от 22 декември 2010 г., DEB (C-279/09, EU:C:2010:811).

85. Ето защо основната част от анализа ми ще бъде въз основа на член 47 от Хартата. Така, както бе изяснено в точки 93—101 от заключението ми по дело Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18)[46], доколкото член 47 от Хартата и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС споделят общи правни източници и са очертани от по-широката рамка на общите принципи на правото на Съюза, между двете разпоредби има *„конституционен мост“* и съдебната практика по тях неизбежно се препокрива[47]. Ще основа анализа ми именно на тази препокриваща се съдебна практика.

86. В допълнение, случаят по главното производство попада в материалния обхват на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

87. В решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18)[48], Съдът потвърждава, че що се отнася до материалния обхват на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, в тази разпоредба се говори за „областите, обхванати от правото на Съюза“, независимо дали държавите членки прилагат правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. Ето защо, след като от орган като Sąd Najwyższy (Върховния съд) може да бъде поискано да се произнесе по въпроси относно прилагането или тълкуването на правото на Съюза и в качеството на „юрисдикция“, определена от правото на Съюза, попада в съдебната система на обхванатите от правото на Съюза области, съответната държава членка е длъжна съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС да гарантира, че този орган отговаря на изискванията за ефективна съдебна защита, включително на изискването за независимост на съдебната власт, което е вътрешноприсъщо на функцията по произнасяне и е част от „сърцевината“ на правото на ефективна съдебна защита.

88. Накрая, както установява Съдът в решение N.S. и др.[49], Протокол № 30 не поставя под въпрос приложимостта на Хартата по отношение на Полша, така че член 47 от нея не е изключен в главното производство. По-нататък Протокол № 30 се отнася до Хартата и не обхваща член 19, параграф 1 ДЕС, доколкото той е приложим[50]. Ето защо го изключвам от анализа ми на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, който фигурира по-долу в раздел Г.4 от настоящото заключение.

89. С оглед на гореизложеното процесуалното възражение, с което се твърди, че положението в главното производство не попада в приложното поле на правото на Съюза, следва да бъде отхвърлено.

2. По въпроса дали има необходимост Съдът да се произнесе

90. Като оставим настрана въпрос 1 по дела C-624/18 и C-625/18, както и практическото нефункциониране на дисциплинарната колегия, според мен преюдициалните въпроси не са безпредметни.

46 EU:C:2019:529.

47 Това е очевидно в решение на Съда от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, в частност т. 43, 46, 47, 55 и 57). Там Съдът се позовава на решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), в които се обсъжда тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, и от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на системата на съдебната власт) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) — спор, който налага прилагането на правото на Съюза и на член 47 от Хартата, в подкрепа на същите правни принципи.

48 EU:C:2019:531, в частност т. 50, 51, 55—59 и цитираната съдебна практика. Отбелязвам приетото от един от генералните адвокати, че „всяка такава универсална, хоризонтална мярка, която по дефиниция ще засегне всяко и всички действия на националните съдилища, е въпрос на правото на Съюза“. Заключение на генералния адвокат Bobek по дело Торубаров (C-556/17, EU:C:2019:339, т. 55).

49 Решение от 21 декември 2011 г. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:865, т. 119 и 120). Вж. и заключенията на генералния адвокат Trstenjak по дело N.S. и др. (C-411/10 и C-493/10, EU:C:2011:611, т. 167—171) и на генералния адвокат Kokott по дело Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, т. 21—23).

50 Вж. решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 53).

91. Съгласно постоянната съдебна практика от текста и от общия разум на член 267 ДФЕС следва, че преюдициалното производство предполага, че пред национална юрисдикция действително е висящ спор, по който тя трябва да постанови решение, в което да може да вземе предвид решението на Съда по преюдициалното запитване [51]. Всъщност основанието за отправяне на преюдициално запитване е не формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а необходимостта от отговор за ефективното решаване на даден правен спор [52]. Макар Съдът да разчита в най-голяма степен на преценката на националния съд по отношение на това доколко отправените до него въпроси са необходими, той трябва да има възможност да прави всяка присъща на изпълнението на собствените му функции преценка, по-специално за да провери дали има компетентност [53].

92. Следователно в контекста на член 267 ДФЕС Съдът приема, че обикновено преюдициалният въпрос става безпредметен и поради това отпада необходимостта да се произнесе по него [54], когато в хода на производството настъпи промяна в правната и/или фактическа обстановка, релевантна за съдържанието на поставените въпроси, например когато съответното национално законодателство вече не е приложимо или когато по исканията на ищеца е постановено решение, в резултат на което отговорът на Съда на тези въпроси вече не е необходим, за да може запитващата юрисдикция да се произнесе в главното производство [55].

93. Ето защо по настоящите дела съм съгласен с Полша и Комисията, че въпрос 1 по дела C-624/18 и C-625/18 е станал безпредметен поради променената фактическа обстановка, която е в основата на този въпрос. Безспорно е, че след като запитващата юрисдикция решава да отправи преюдициални запитвания, на 20 септември 2018 г. президентът на Републиката назначава съдии в дисциплинарната колегия и понастоящем последната работи и упражнява своите правораздавателни функции. Ще отбележа още, че според запитващата юрисдикция релевантността на този въпрос би могла да отпадне на това основание (вж. т. 38 от настоящото заключение).

94. При тези обстоятелства Съдът следва да констатира, че вече не е необходимо да отговаря на въпрос 1 по дела C-624/18 и C-625/18, тъй като отговорът му на този въпрос е излишен. Подчертавам обаче, че това по никакъв начин не засяга правомощието на запитващата юрисдикция да се приеме за компетентна по главното производство въз основа на отговора ми на въпрос 2 по дело C-585/18 и на въпрос 3 по дела C-624/18 и C-625/18, нито приемането на компетентността от запитващата юрисдикция, което по необходимост следва от извода ми, че дисциплинарната колегия не е независим съд (вж. раздел Д от настоящото заключение).

95. Останалите въпроси на запитващата юрисдикция — въпроси 1 и 2 по дело C-585/18 и въпроси 2 и 3 по дела C-624/18 и C-625/18 — обаче не са изгубили своя предмет.

96. Във връзка с това с решение на Съда е отправено искане до запитващата юрисдикция да уточни, с оглед на влизането в сила на Закона от 21 ноември 2018 г. и твърденията на Полша, че с този закон отпада необходимостта Съдът да се произнесе по разглежданите дела, дали според нея отговорът на поставените на Съда въпроси по тези дела продължава да е необходим, за да може тя да се произнесе в главните производства.

51 Вж. решение от 5 юни 2018 г., Колев и др. (C-612/15, EU:C:2018:392, т. 46 и цитираната съдебна практика).

52 Вж. определение от 10 януари 2019 г., Mahmood и др. (C-169/18, EU:C:2019:5, т. 23 и цитираната съдебна практика).

53 Вж. решение от 24 октомври 2013 г., Стоилов и Ко (C-180/12, EU:C:2013:693, т. 37 и 38).

54 Вж. в това отношение заключението на генералния адвокат Kokott по дело García Blanco (C-225/02, EU:C:2004:669, т. 35—39).

55 Вж. например определения от 10 юни 2011 г., Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387) и от 10 януари 2019 г., Mahmood и др. (C-169/18, EU:C:2019:5).

97. В отговора си от 25 януари 2019 г. на това искане запитващата юрисдикция потвърждава, че продължава да е необходим отговор на поставените въпроси, за да може тя да се произнесе. По-специално тя посочва, че първо, тези въпроси се отнасят до проблеми, които не са уредени в Закона от 21 ноември 2018 г., второ, този закон не отменя с действие ex tunc спорните национални разпоредби и техните правни последици, и трето, член 4 от същия закон ограничава възможността да се получат отговори на поставените въпроси и не може да послужи като правно основание за прекратяване на производството.

98. При тези условия не е очевидно, че исканото от запитващата юрисдикция тълкуване на правото на Съюза няма да ѝ бъде необходимо за разрешаването на споровете, с които е сезирана. Както се потвърждава от отговора на запитващата юрисдикция, пред нея има действително висящи спорове, което не може да се поставя под въпрос от страните в главното производство [56], и отговорът на Съда ще помогне на запитващата юрисдикция да определи компетентния да разгледа тези спорове съд [57].

99. Освен това ще отбележа, че съдебната практика, на която се позовава Полша (вж. т. 52 от настоящото заключение), се различава от настоящите дела. В тази съдебна практика релевантните изменения засягат преюдициалните въпроси по същество [58]. В настоящия случай поставените от запитващата юрисдикция въпроси не намират разрешение в Закона от 21 ноември 2018 г., тъй като този закон не се отнася до правилата, които уреждат дисциплинарната колегия или състава на НСС. С други думи, тези правила все още са в сила.

100. Колкото до предполагаемите последици на членове 2 и 4 от Закона от 21 ноември 2018 г. за споровете в главното производство, следва също така да се има предвид, че в рамките на член 267 ДФЕС Съдът не е компетентен да се произнася по въпроси на националното право, нито следва да проверява дали актът за преюдициално запитване е постановен съобразно националните правила за съдебната организация и съдопроизводството [59]. Съгласно член 267, трета алинея ДФЕС националните юрисдикции, действащи като последна инстанция — каквато е запитващата юрисдикция — по принцип са длъжни да сезират Съда с въпроси относно тълкуването на правото на Съюза и никакви национални разпоредби не могат да възпрепятстват изпълнението на това задължение [60].

101. По гореизложените съображения е необходимо Съдът да се произнесе по въпроси 1 и 2 по дело C-585/18 и въпроси 2 и 3 по дела C-624/18 и C-625/18, както и да отхвърли процесуалните възражения, с които се твърди, че тези въпроси са изгубили своя предмет.

B. По въпрос 1 по дела C-624/18 и C-625/18 и практическото нефункциониране на дисциплинарната колегия

102. В случай че Съдът не приеме моя анализ, че този въпрос е безпредметен, следващите съображения имат за цел да отговорят накратко, при условията на евентуалност, на този въпрос.

56 Вж. решение от 27 февруари 2014 г., Pohotovost' (C-470/12, EU:C:2014:101, т. 30).

57 Вж. в тази насока решение от 18 октомври 2011 г., Boxus и др. (C-128/09, C-134/09 и C-135/09, EU:C:2011:667, т. 28).

58 Вж. решения от 9 декември 2010 г., Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, т. 32—34) и от 27 юни 2013 г., Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, т. 27—32), определение от 3 март 2016 г., Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143, т. 27—30 и 34—36).

59 Вж. решение от 7 юли 2016 г., Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, т. 22).

60 Вж. решение от 5 април 2016 г., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, т. 32—34).

103. Въпросът по същество се отнася до това дали правото на Съюза предоставя на запитващата юрисдикция компетентност в главното производство, когато към момента, в който жалбоподателят и ищците предявяват правата си във връзка с дискриминация на основание възраст съгласно Директива 2000/78, юрисдикцията, определена да предоставя правна защита на тези права, фактически още не съществува.

104. Отговорът на този въпрос е утвърдителен по следните съображения.

105. Първо, в решение Unibet [61] Съдът приема, че държавите членки са длъжни да въведат нови правни способи за защита съгласно националното право, за да могат физическите лица да предявят права съгласно правото на Съюза само когато такива способи изобщо не съществуват. Изглежда безспорно, че точно такова е положението в главното производство, като се има предвид, че нефункционирането на дисциплинарната колегия се дължи на факта, че съдиите все още не са били назначени. Запитващата юрисдикция очертава този проблем, като се позовава на изведеното от съдебната практика задължение на националните съдилища да оставят без приложение националните разпоредби, които противоречат на правото на Съюза, за да гарантират неговото пълно действие [62]. Достатъчно е да се каже, че този императив служи за основа на решение на Съда по дело Unibet.

106. Освен това член 47 от Хартата, както е потвърдено в член 9, параграф 1 от Директива 2000/78 [63], гарантира правото на достъп до съд [64]. Запитващата юрисдикция гарантира този достъп, като разглежда жалбата и исковете на жалбоподателя и ищците в главните производства.

Г. По въпрос 1 по дело C-585/18 и въпрос 2 по дела C-624/18 и C-625/18 и независимостта на дисциплинарната колегия

1. Действие на член 47 от Хартата

107. Както бе изяснено по-горе, главното производство е случай на прилагане от държава членка на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата и следователно той ще бъде преценен през призмата на член 47 от нея. Съдебната практика по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС обаче неизбежно се препокрива с тази по член 47 от Хартата (вж. т. 85 от настоящото заключение). Издадените от европейски и международни органи насоки, които отразяват споделяните от държавите членки принципи, свързани с независимостта на съдебната власт, също могат да послужат като полезна отправна точка [65]. Това са източниците, въз основа на които ще преценя дали разглежданият в главното производство режим съответства на изискванията за независимост на съдебната власт съгласно правото на Съюза.

108. Като се има предвид, че случаят по главното производство трябва да бъде определен с оглед на член 47 от Хартата, следва да се припомнят разпоредбите на Хартата, релевантни за неговото действие. Член 47, втора алинея от Хартата съответства на член 6, параграф 1 ЕКПЧ относно правото на справедлив процес. Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата смисълът и обхватът на тази разпоредба от Хартата трябва да бъдат същите или по-широки от дадените им със съответната разпоредба на ЕКПЧ, определени с текста на ЕКПЧ и с практиката на

61 Решение от 13 март 2007 г. (C-432/05, EU:C:2007:163, по-специално т. 40 и 41). Вж. и решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 103 и 104).

62 Решение от 9 март 1978 г., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49).

63 Вж. например решение от 8 май 2019 г., Leitner (C-396/17, EU:C:2019:375, т. 61 и цитираната съдебна практика).

64 Вж. например решение от 30 юни 2016 г., Toma (C-205/15, EU:C:2016:499, т. 42).

65 Вж. заключението на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:325, т. 72).

Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“)[66]. С оглед на член 52, параграф 3 от Хартата и на разясненията по член 47 от нея правото на Съюза трябва да предоставя „минималния праг на защита“, гарантиран с член 6, параграф 1 от ЕКПЧ по отношение на правото на независим и безпристрастен съд, в светлината на практиката на ЕСПЧ[67].

109. Накрая, по отношение на доводите на Полша тълкуването на член 267 ДФЕС не изглежда необходимо за разрешаването на споровете в главните производства, тъй като не е поставен въпрос, който да изисква Съдът да се произнесе по-специално дали даден орган представлява „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС или относно правото или задължението на национален съд да отправя преюдициално запитване съгласно тази разпоредба.

110. Макар Съдът да констатира наскоро в своята практика, че „[н]езависимостта на националните съдилища е от основно значение за правилното функциониране на системата за съдебно сътрудничество, въплътена в предвидения в член 267 ДФЕС механизъм на преюдициалното запитване“, и че този механизъм „може да бъде задействан само от орган, на който е възложено да прилага правото на Съюза и който изпълнява този критерий за независимост“[68], той по никакъв начин не допуска, че източниците, на които се основава тази независимост, се намират изключително в съдебната практика по член 267 ДФЕС.

111. В допълнение преценката на Съда на критерия за независимост, когато решава дали даден орган отговаря на критериите за „юрисдикция“, за да може да отправи преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС, е *качествено различно действие* от преценката дали са спазени изискванията за независимост на съдебната власт съгласно член 47 от Хартата и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС[69].

112. В рамките на механизма на преюдициалното запитване по член 267 ДФЕС Съдът разглежда въпрос, свързан с производството пред него, който се отнася до органите, компетентни да отправят запитвания, и който е свързан с целите в основата на този механизъм за установяване на диалог между Съда и националните юрисдикции и осигуряване на еднообразно тълкуване на правото на Съюза[70].

113. В рамките на член 47 от Хартата и на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС Съдът извършва преценка по същество дали по-специално въпросната мярка засяга независимостта на съдебната система с оглед на изискванията на тези разпоредби.

66 Вж. Разясненията относно Хартата на основните права (ОВ C 303, 2007 г., стр. 17), по чле 47 (стр. 30) и член 52 (стр. 34).

67 Вж. решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Ползване на земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432, т. 72). Мимоходом отбелязвам, че в решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд), EU:C:2019:531, и по-специално в точки 76 и 79 Съдът обвърза принципа на несменяемост с критерий за пропорционалност. Тук отбелязвам, че в съответствие с член 52, параграф 3 от Хартата правото на Съюза защитава принципите на несменяемост и независимост на съдиите до минималния праг на защита, предоставен с практиката на ЕСПЧ.

68 Вж. по-специално решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 43) и от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на системата на съдебната власт) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 54).

69 Вж. в тази насока решение от 4 февруари 1999 г., Köllensperger и Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, т. 24); заключенията на генералния адвокат Wahl по съединени дела Torresi (C-58/13 и C-59/13, EU:C:2014:265, т. 45—54) и на генералния адвокат Bobek по дело Pula Parking (C-551/15, EU:C:2016:825, т. 81—107).

70 Вж. например решения от 5 декември 2017 г. M.A.S. и M.B (C-42/17, EU:C:2017:936, т. 22 и 23) и от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 45 и цитираната съдебна практика). За общ анализ вж. *Morten Broberg* et *Niels Fenger*. Preliminary References to the European Court of Justice, 2 ed., Oxford University Press, 2014, p. 60—106.

114. Както отбелязах по-горе, с оглед на член 52, параграф 3 от Хартата най-важното е правото на Съюза да гарантира независимостта на съдебната власт поне до стандарта, зададен с член 6, параграф 1 от ЕКПЧ (вж. т. 108 от настоящото заключение). Ето защо, ако практиката, развита от Съда във връзка с критерия за независимост съгласно член 267 ДФЕС (при преценката дали даден орган може да отправи преюдициално запитване до Съда), не достига до „минималния праг на защита“, гарантиран с член 6, параграф 1 от ЕКПЧ[71], споменатата съдебна практика във всички случаи би трябвало да бъде доведена до равнището на този стандарт.

2. Съдържание на гаранцията за независимост на съдебната власт съгласно правото на Съюза

115. Уместно е да се припомни, че Съдът признава, че член 47 от Хартата препотвърждава принципа на ефективна съдебна защита, който е общ принцип на правото на Съюза, произтичащ от общите конституционни традиции на държавите членки и прогласен в членове 6 и 13 от ЕКПЧ[72], и чрез който се защитава правовата държава като ценност на Съюза съгласно член 2 ДЕС[73]. Съдържанието на гаранцията за независимост на съдебната власт в правната система на Съюза е следното.

116. Първо, съгласно практиката на Съда „гаранции[те] за независимост и безпристрастност изискват наличието на правила, по-конкретно що се отнася до състава на органа, *назначаването*, срока на упражняване на функциите, както и основанията за въздържане, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му, които правила да дават възможност да се отстрани всяко оправдано съмнение в съзнанието на страните в производството относно неподатливостта на органа към външни фактори и неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси“[74].

117. Съдът е приел също, че изискването за независимост на съдебната власт налага *дисциплинарният режим* на съдиите да включва необходимите гаранции за пълното избягване на риска от използване на подобен режим като система за политически контрол на съдържанието на съдебните решения. В това отношение въвеждането на правила, определящи по-конкретно както действията, които представляват дисциплинарни нарушения, така и конкретно приложимите санкции, които предвиждат намесата на *независим орган* по реда на процедура, гарантираща изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата права, по-конкретно правото на защита, и които закрепват възможността за оспорване пред съд на решенията на дисциплинарните органи, представлява набор от съществени гаранции за целите на опазването на независимостта на съдебната власт[75].

118. Въз основа на това мерките, свързани с назначаването на съдиите и дисциплинарния режим на съдиите, са важни аспекти на гаранциите за независимост на съдебната власт съгласно правото на Съюза, като съществуването на независим орган в контекста на дисциплинарния режим е част от тези гаранции. Ето защо следва да се отчита, че дори самият орган, натоварен

71 Решение от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Ползване на земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432, т. 72).

72 Вж. например решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 49 и цитираната съдебна практика).

73 Вж. по-специално решения от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на системата на съдебната власт) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 48) и от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 58).

74 Вж. например решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на системата на съдебната власт) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 66), становище 1/17 от 30 април 2019 г., (EU:C:2019:341, т. 204). Курсивът е мой. Тези гаранции за независимост и безпристрастност са свързани съответно с вътрешните и външните аспекти на независимостта, установени в съдебната практика: вж. например решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 71—73 и цитираната съдебна практика).

75 Вж. например решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на системата на съдебната власт) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 67); определение от 12 февруари 2019 г., RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, т. 47). Курсивът е мой.

с подбора на съдии, като например НСС, да не изпълнява ролята на съд, правилата относно неговия състав и функциониране, доколкото засягат тези аспекти, могат да се вземат предвид при преценката дали конкретна национална юрисдикция, в която този орган има важна роля при подбора на членовете на тази юрисдикция, предоставя достатъчни гаранции за независимост съгласно член 47 от Хартата.

119. Съгласно постоянната практика на ЕСПЧ, за да се определи дали даден съд може да се счита за „независим“ по смисъла на член 6, параграф 1 ЕКПЧ, следва да се вземат предвид по-специално начинът, по който са назначени членовете му, и срокът на мандата им, дали има гаранции срещу външен натиск и дали съответният орган изглежда независим [76].

120. Както отбелязах в заключенията ми по дело Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18) и по дело Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18) [77], независимостта и безпристрастността на съда по силата на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ изисква извършването на обективен анализ дали самият съд предоставя достатъчно гаранции, за да се изключи всякакво основателно съмнение за неговата безпристрастност. Обликът е от значение, така че „справедливостта трябва не само да бъде въздадена, но също така процесът по нейното въздаване трябва да е видим за всички“. Залогът е доверието, което съдилищата в едно демократично общество трябва да вдъхват на обществеността. Освен това ЕСПЧ приема, че когато по конкретно дело се преценява дали съществува основателна причина за съмнение в обективно независимия облик на съда, от решаващо значение е дали това съмнение е обективно обосновано [78].

121. В практиката си по член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, за да прецени дали даден орган е независим, ЕСПЧ взема предвид начина, по който са назначени членовете от съдийската квота в съдебните съвети или в подобни на тях органи. Например в решение Denisov с/у Украйна [79] ЕСПЧ подчертава, че с оглед на значението на ограничаването на политическото влияние върху състава на органа, е уместно да се направи оценка на начина, по който се назначават съдиите в този орган, като се имат предвид органите, които ги избират, и ролята на съдебната общност в този процес. Въз основа на това ЕСПЧ приема, че съставът на въпросния орган показва редица структурни недостатъци, които накърняват изискванията за независимост и безпристрастност съгласно член 6, параграф 1 от ЕКПЧ. По-специално ЕСПЧ отчита факта, че мнозинството от членовете на органа не са излъчени от съдийските среди и са назначени пряко от законодателната и изпълнителната власт, ограничен е броят на членовете, които са представители на съдийското съсловие и са избрани от самото съсловие, а от друга страна, като членове ex officio са включени изпълнителни органи.

122. Освен това в решение Ástráðsson с/у Исландия [80] ЕСПЧ констатира, че е налице явно нарушение на приложимите национални правила за назначаване на съдии, тъй като другите клонове на държавно управление, и по-специално на изпълнителната власт, са упражнили неправомерни дискреционни правомощия, което е засегнало интегритета на процедурата по назначаване в нарушение на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ. В тази насока ЕСПЧ подчертава, че националната законодателна рамка има за цел да гарантира независимостта на съдебната власт

76 Вж. например решение на ЕСПЧ от 6 ноември 2018 г., Nunes De Carvalho с/у Португалия, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, т 144 и цитираната съдебна практика.

77 EU:C:2019:325, т. 71, EU:C:2019:529, т. 111 (което цитира решение на ЕСПЧ от 25 септември 2018 т., Denisov с/у Украйна, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, т. 60—64 и решение на ЕСПЧ от 6 ноември 2018 г., Nunes De Carvalho с/у Португалия, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, т. 144—150). Вж. и Принципите от Бангалор за поведение на съдиите, 2002 г., по-специално точки 1.3, 1.6 и 3.2.

78 Вж. решение на ЕСПЧ от 6 май 2003 г., Kleyn и други с/у Нидерландия, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, т. 194 и цитираната съдебна практика.

79 Решение на ЕСПЧ от 25 септември 2018 г., ECLI:CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, т. 68—70 (което цитира решение на ЕСПЧ от 9 януари 2013 г., Volkov с/у Украйна, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, т. 109—115).

80 Решение на ЕСПЧ от 12 март 2019 г., CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, по-специално т. 103 и 121—123.

от изпълнителната власт и да сведе до минимум риска от неправомерно влияние на партийните политически интереси върху този процес. ЕСПЧ заключава, че този процес е в ущърб на доверието, което съдебната власт в едно демократично общество трябва да вдъхва на обществеността, и противоречи на основния принцип на правовата държава, съгласно който всеки съд се създава със закон.

123. Ето защо считам, че в изложената по-горе практика на ЕСПЧ по член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, въпреки различията в обстоятелствата спрямо настоящите дела, за преценката си относно независимостта съгласно тази разпоредба са взети предвид независимият облик и съставът на съдебните съвети и подобните на тях органи.

124. Освен това, както показват последните проучвания [81], съдебните съвети и подобните на тях органи играят съществена роля за гарантиране на независимостта и автономността на съдебната власт в много, макар и не всички, държави членки. Макар да няма единен модел на съдебните съвети, счита се, че те имат някои общи характеристики, свързани с тяхната задача да гарантират независимостта на съдебната власт и чрез дейността си в рамките на съдебните системи на съответните им юрисдикции да отстояват зачитането на принципите на правовата държава и основните права.

125. В съответствие с европейските и международните насоки считам, че тези общи характеристики включват следните аспекти. Първо, *задачата* на съдебните съвети е да гарантират независимостта на съдилищата и съдиите, което означава, че те трябва да бъдат свободни от всякакво влияние от страна на законодателната и изпълнителната власт [82].

126. Второ, няма задължителен единен модел, който юрисдикциите да следват при създаването на съдебен съвет, стига *съставът му* да гарантира неговата независимост и да му позволява да работи ефективно [83]. По-специално, по принцип поне мнозинството от членовете на съдебните съвети следва да бъдат съдии, избрани от съдийското съсловие, за да се предотвратят манипулации и неправомерен натиск [84]. Процедурата по подбор следва да се провежда обективно и прозрачно, като се гарантира широко представителство на съдебната власт на всички равнища и се ограничава участието на законодателната и изпълнителната власт в изборния процес [85].

81 Съвет на ООН по правата на човека, доклад на специалния докладчик относно независимостта на съдиите и адвокатите, 2 май 2018 г. (наричан по-нататък „докладът на ООН от 2018 г.“), точки 7—31 и включените цитати. Вж. например и Съвет на Европа, Консултативен съвет на европейските съдии (КСЕС), Становище № 10 (2007) относно Съвета на съдебната власт в служба на обществото, 23 ноември 2007 г. (наричано по-нататък „становището на КСЕС от 2007 г.“); Anja Seibert-Fohr (ed), Judicial Independence in Transition (Springer 2012); David Kosař (guest ed), Special Issue, Judicial Self-Governance in Europe (2018) 19 — German Law Journal 1567.

82 Вж. например препоръката от 2010 г., бележка под линия 26, точка 26; Европейска мрежа на съдебните съвети (ЕМСС), Доклад на съдебните съвети 2010—2011 г., Препоръка относно съдебните съвети, 2011 г. (наричан по-нататък „докладът на ЕМСС от 2011 г.“), точка 3.2; Международна асоциация на съдиите, Всеобща харта на съдията, актуализирана на 14 ноември 2017 г., член 2-3; Доклад на ООН от 2018 г., бележка под линия 81, точки 32 и 37.

83 Вж. например Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Становище № 403/2006, Назначения в съдебната система, 22 юни 2007 г., CDL-AD(2007)028, точка 28; Становище на КСЕС от 2007 г., бележка под линия 81, точка 15; Доклад на ООН от 2018 г., бележка под линия 81, точка 66.

84 Вж. например Европейската харта от 1998 г., бележка под линия 32, Обяснителен меморандум, точка 1.3; Становище на КСЕС от 2007 г., бележка под линия 81, точки 17—19; препоръката от 2010 г., бележка под линия 26, точка 27; Съвет на Европа, Консултативен съвет на европейските съдии (КСЕС), Магна Харта на съдиите (Основни принципи), 17 ноември 2010 г., КСЕС (2010)3 окончателен, точка 13; Доклад на ЕМСС от 2011 г., бележка под линия 82, точки 2.1–2.3.

85 Вж. например Европейската харта от 1998 г., бележка под линия 32, точка 1.3; Становище на КСЕС от 2007 г., бележка под линия 81, точки 25—31; Доклад на ЕМСС от 2011 г., бележка под линия 82, точка 2.3; Доклад на ООН от 2018 г., бележка под линия 81, точки 75 и 76.

127. Трето, за да се гарантира непрекъснатостта на функциите, *мандатите* на членовете на съдебните съвети не следва да бъдат заменяни едновременно или подновявани след парламентарните избори [86].

128. Четвърто, подборът, назначаването и/или повишаването на съдиите в длъжност са сред най-широко признатите *функции* на съдебните съвети, като процедурите трябва да се провеждат от съдебни съвети, които са независими от законодателната и изпълнителната власт [87].

129. Ето защо може да се счита, че разпоредбите, които уреждат състава, мандатите и функциите на съдебните съвети, се ръководят от първостепенната цел да се обезпечи ролята им на гарант за независимостта на съдебната власт и по този начин да се избегне влиянието на законодателната и изпълнителната власт, по-специално по отношение на назначаването на техните членове. Според мен, въпреки че държавите членки са свободни да изберат дали да създадат съдебен съвет или подобен орган, ако такъв съвет бъде създаден, неговата независимост трябва да се гарантира в достатъчна степен, по-специално чрез такива разпоредби.

3. Прилагане към обстоятелствата в главното производство

130. С оглед на изложените по-горе съображения считам, че дисциплинарната колегия, която е предмет на разглеждане в главното производство, не отговаря на изискванията за независимост, определени в член 47 от Хартата.

131. Считам, че НСС е орган, чиято задача е да гарантира независимостта на съдилищата и съдиите съгласно полската конституция, и неговите функции включват подбора на съдиите във Върховния съд, включително в дисциплинарната колегия, които се назначават от президента на Републиката (вж. т. 16 и 19 от настоящото заключение). Следователно, за да изпълнява надлежно своите задачи, НСС не трябва да бъде изложен на влияние от страна на законодателната и изпълнителната власт.

132. И все пак, самият начин на назначаване на членовете на НСС разкрива недостатъци, които изглежда са в състояние да накърнят неговата независимост от законодателната и изпълнителната власт. Първо, това се основава на факта, че съгласно член 9а от Закона за НСС (вж. т. 22 от настоящото заключение) 15-те членове на НСС от съдебната квота вече не се назначават от съдиите, а от Сейма. Това означава, че мнозинството от 23 от общо 25 членове в състава на НСС идва от законодателната и изпълнителната власт [88].

86 Вж. например Становище на КСЕС от 2007 г., бележка под линия 81, точка 35; Доклад на ООН от 2018 г., бележка под линия 81, точка 83. Вж. и Съвет на Европа, План за действие относно укрепването на независимостта и безпристрастността на съдебната власт, 13 април 2016 г., CM(2016) 36 окончателен, обяснителен меморандум, действие 1.1, стр. 20 („Промените в правната рамка, която урежда дейността на съдебните съвети, не бива да водят до предсрочно прекратяване на мандатите на лица, избрани съгласно предходната правна рамка, освен ако целта на промяната на правната рамка е да се увеличи независимостта на състава на съдебния съвет“).

87 Вж. например Европейската харта от 1998 г., бележка под линия 32, точка 3.1; Доклад на ЕМСС от 2011 г., бележка под линия 82, точка 3.3; Списък на критериите за правова държава от 2016 г., бележка под линия 36, точка 81; Доклад на ООН от 2018 г., бележка под линия 81, точка 48.

88 По-конкретно 21 членове на НСС се назначават от законодателната власт (петнадесет членове от съдебната квота, плюс четирима членове, назначени от Сейма, плюс двама членове, назначени от Сената, горната камара на полския парламент), един член се назначава от президента на Републиката, а от трите членове ex officio един е представител на изпълнителната власт (министърът на правосъдието), а двама са представители на съдебната власт (първият председател на Върховния съд и председателят на Върховния административен съд). Вж. точка 20 от настоящото заключение.

133. Освен това съгласно член 11a, параграф 2 от Закона за НСС кандидати за членове на НСС от съдийската квота могат да бъдат предлагани от групи от най-малко 2 000 полски граждани или 25 съдии. Съгласно член 11d от този закон посочените членове на НСС се избират от Сейма с мнозинство от 3/5 от гласовете в присъствието на поне половината от депутатите с право да гласуват (вж. т. 24 и 25 от настоящото заключение).

134. Следователно може да се приеме, че начинът на назначаване на членовете на НСС е свързан с влияние на законодателната власт върху НСС и няма как да се омаловажава фактът, че Сеймът може да избира кандидати с малка или никаква подкрепа от съдиите, в резултат на което мнението на съдийското съсловие може да няма достатъчна тежест в процеса на избиране на членовете на НСС[89]. Независимо от твърдените цели за укрепване на демократичната легитимност и разширяване на представителността на НСС, този режим може да засегне неблагоприятно независимостта на НСС[90].

135. Освен това следва да се отчита, че промените в начина на назначаване на членовете на НСС от съдийската квота се съпътстват от предсрочното прекратяване на мандатите на членовете на НСС. Не се оспорва, че Законът за НСС предвижда предсрочно прекратяване на мандата на членовете на НСС от съдебната квота в момента на избиране на новите членове (вж. т. 22 и 26 от настоящото заключение). Независимо от предполагаемата цел за уеднаквяване на сроковете на мандатите на членовете на НСС може да се счита, че незабавната замяна на настоящите членове на НСС заедно с новия режим за назначаване на НСС допълнително засягат независимостта на НСС от законодателната и изпълнителната власт[91].

136. Решението на Trybunał Konstytucyjny (Конституционния съд) от 25 март 2019 г. (K 12/18)[92] не опровергава моя анализ. В това решение Trybunał Konstytucyjny (Конституционният съд) постановява, първо, че член 9a от Закона за НСС (вж. т. 22 от настоящото заключение) относно начина на назначаване на членовете от съдебната квота от Сейма е в съответствие с няколко разпоредби на полската конституция, и второ, че член 44, параграф 1a от Закона за НСС (вж. т. 28 от настоящото заключение) относно процедурата по съдебен контрол върху индивидуални отрицателни решения на НСС относно подбора на съдии противоречи на член 184 от полската конституция. Това решение не съдържа материя, която да е от значение за изискванията за независимост на дисциплинарната колегия съгласно правото на Съюза и във всички случаи само по себе си не отстранява всички обстоятелства, които допринасят за накърняването на независимостта на НСС, както обясних по-горе.

137. Въз основа на това, като се отчита фактът, че съдебните съвети имат решаваща роля за гарантирането на независимостта на съдебната система в юрисдикциите, в които са установени, и че те самите трябва да бъдат независими и свободни от вмешателство от страна на законодателната и изпълнителната власт при изпълнението на своите задачи, ролята на НСС при подбора на съдии в дисциплинарната колегия ме кара да считам, че такава колегия не предоставя достатъчни гаранции за независимост съгласно член 47 от Хартата. Има основателни причини за обективно съмнение в независимостта на дисциплинарната колегия

89 Вж. по-специално мотивираното предложение на Комисията, бележка под линия 3, съображения 141—143; Становище № 904/2017 на Венецианската комисия, бележка под линия 4, точки 24—26; Доклад на ООН от 2018 г. относно Полша, бележка под линия 4, точки 67—69.

90 Може още да се счита, че е възможно предприемането на алтернативни мерки за постигане на тези цели, както се посочва в Становище № 904/2017 на Венецианската комисия, бележка под линия 4, точка 27; Група държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO), Допълнение към четвъртия доклад за оценка относно Полша, 22 юни 2018 г., Greco-AdHocRep(2018)3, точки 28 и 29.

91 Вж. например мотивираното предложение на Комисията, бележка под линия 3, съображения 140, 144, 145 и 175; Становище № 904/2017 на Венецианската комисия, бележка под линия 3, точки 28—31; Доклад на ООН от 2018 г. относно Полша, бележка под линия 4, точка 70.

92 За обобщение, вж. съобщение за медиите на Trybunał Konstytucyjny (Конституционния съд) след заседанието, K 12/18, което може да бъде намерено на адрес в интернет: http://trybunal.gov.pl/.

предвид на ролята на законодателната власт при избора на 15-те членове на НСС от съдийската квота и на ролята, която този орган изпълнява при подбора на съдиите, които могат да бъдат назначени във Върховния съд от президента на Републиката. Това съмнение не може да бъде разсеяно с (технически погледнато) консултативната роля на НСС в този процес.

138. Освен това, както посочват жалбоподателят и ищците, Надзорният орган на ЕАСТ и Комисията, съществуват редица съображения, свързани с подбора на съдии за дисциплинарната колегия, които следва да се вземат предвид във връзка с промените в начина на назначаване на членовете на НСС от съдебната квота.

139. По-специално не се оспорва, че първо, до момента, в който всички длъжности в дисциплинарната колегия бъдат попълнени за първи път, съдиите в тази колегия се назначават от президента на Републиката (вж. т. 18 от настоящото заключение); второ, до известна степен дисциплинарната колегия се урежда от разпоредби, които я отличават от другите колегии на Върховния съд, като член 20 от Закона за Върховния съд от 2017 г., който предвижда, че функциите на първия председател на Върховния съд се изпълняват от председателя на дисциплинарната колегия по отношение на съдиите, които заседават в тази колегия (вж. т. 14 от настоящото заключение); трето, правилата относно дисциплинарната колегия са въведени като част от законодателния пакет от мерки относно реформата на полската съдебна система (вж. т. 1 от настоящото заключение); и четвърто, дисциплинарната колегия е натоварена с произнасяне по дела, свързани по-специално с пенсиониране на съдии от Върховния съд и дисциплинарни производства срещу съдии, като тези два аспекта са засегнати с пакета от мерки (вж. т. 15 и 17 от настоящото заключение)[93]. Всъщност Законът за изменение на Закона за НСС влиза в сила около три месеца преди Закона за Върховния съд от 2017 г. (вж. т. 11 и 21 по-горе), като предоставя тази роля на НСС при подбора на съдиите, които могат да бъдат назначени в дисциплинарната колегия от президента на Републиката.

140. В тази насока ще отбележа, че в резолюцията си, в която изразява своето становище по настоящите дела[94], дисциплинарната колегия подчертава по-специално че назначаването на съдии е конституционно правомощие на президента на Републиката, което се упражнява съвместно с НСС, и че дисциплинарната колегия отговаря на изискванията на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, тъй като е създадена със закон и разпоредбите относно нейния статут, компетентност и вътрешна организация гарантират независимостта и безпристрастността на тази колегия и на нейните съдии. Тя твърди, че независимостта и безпристрастността на съдиите в дисциплинарната колегия са гарантирани по-специално от правилата за отвод на съдиите и трябва да се преценяват с оглед на конкретните фактически обстоятелства.

141. Независимо от доводите на главния прокурор и Полша, наред с дисциплинарната колегия, относно конституционното правомощие на президента на Републиката да назначава съдии и приложимите за дисциплинарната колегия формални гаранции за независимост, при разглеждане в светлината на посочените в точки 132—135 и 139 от настоящото заключение съображения тези доводи не са достатъчни, за да се разсее впечатлението за липса на обективна независимост на тази колегия, както и осезаемият риск колегията да бъде използвана като система за политически контрол.

93 Следва да се отбележи, че в своето Становище № 904/2017, бележка под линия 4, и по-специално в точки 89—95 и 128—131, Венецианската комисия счита, че съчетаното действие на полското законодателство относно НСС и дисциплинарната колегия заедно с други реформи поражда сериозна заплаха за независимостта на съдебната система. Също така на 17 септември 2018 г. Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) спира членството на НСС заради промените в механизма на назначаване на неговите членове от съдебната квота, във връзка с 13 допълнителни обстоятелства, включително това, че Законът за НСС е част от цялостната реформа за засилване на позицията на изпълнителната власт и нарушава независимостта на съдебната власт: вж. ЕМСС, Позиция на ЕМСС за членството на Върховен съд, Полша, бележка под линия 28, и Прессъобщение „ECNJ Suspends Polish National Judicial Council – KRS“, което може да бъде намерено в интернет на адрес: http://www.encj.eu/.

94 Вж. бележка под линия 20 от настоящото заключение.

142. В допълнение случаят по главното производство създава още по-силно впечатление за липса на независимост, тъй като жалбоподателят и ищците търсят независим и безпристрастен съд, който да отстрани твърдяно нарушение на защитата във връзка с тяхната несменяемост и независимост. Колкото до жалбоподателя по дело C-585/18 действащите разпоредби изглежда са в разрез с принципа на равни процесуални възможности[95]. Това е така, защото жалбоподателят е получил отрицателно становище от НСС и същевременно НСС има роля при попълването на състава на дисциплинарната колегия — юрисдикцията, пред която жалбоподателят може да обжалва съгласно полското право. Това изглежда проблематично от гледна точка на принципа на равни процесуални възможности предвид извода, който направих за слабостите във връзка с независимостта на дисциплинарната колегия, дължащи се на начина, по който се назначават членовете на НСС.

143. Бих искал обаче да подчертая, че това не означава, че изискванията за независимост на съдебната власт следва да се тълкуват като възпрепятстване на държавите членки да извършат подходящи реформи в своите режими, отнасящи се по-специално до подбора на съдиите и състава на техните съдебни съвети или подобни органи, а по-скоро че е необходимо държавите членки да правят такива реформи, спазвайки задълженията си съгласно правото на Съюза, включително задължението да запазят независимостта на своите съдилища и съдии в съответствие с член 47 от Хартата.

144. Ето защо доводите на главния прокурор и Полша, основаващи се на предполагаеми прилики между възприетите в Полша решения и тези в други държави членки, са неубедителни. Както отбелязват жалбоподателят и ищците, настоящите дела се отнасят до положението в Полша, имайки предвид по-специално съображенията, посочени в точки 132—135 и 139 от настоящото заключение[96]. Вероятно трябва също да се подчертае, че в това отношение няма двойни стандарти между държавите членки, тъй като никоя мярка на държава членка, която накърнява независимостта на съдебната власт съгласно член 47 от Хартата, не бива да се толерира в правния ред на Съюза.

4. Преценка през призмата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС

145. Освен нарушението на член 47 от Хартата, при обстоятелствата по главното производство нарушението на изискванията за независимост на съдебната власт води ли до структурна или цялостна слабост, която застрашава сърцевината на независимостта на съдебната власт, за целите на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС[97], като така — по-общо погледнато — нарушава принципа на правовата държава, защитен с член 2 ДЕС[98]?

95 Вж. например решения от 28 юли 2016 г., Ordre des barreaux francophones et germanophone и др. (C-543/14, EU:C:2016:605, т. 40 и 41) и от 16 май 2017 г., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, т. 96 и цитираната съдебна практика).

96 Отбелязвам, че съгласно информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г. от 20-те държави членки, обхванати от проучването, Полша е единствената държава членка, в която не само съдиите правят предложения за членове на съдебния съвет от съдебната квота, а самият избор се прави от парламента. Вж. съобщение на Комисията „Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2019 г.“, COM(2019) 198 окончателен, 26 април 2019 г., диаграма 54, стр. 55 и 62. Вж. още ОССЕ, Окончателно становище от 2017 г. относно Полша, бележка под линия 4, точки 43—46.

97 Заключение на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:529, т. 115 и цитираната съдебна практика). Вж. и заключението на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:325, т. 63, бележка под линия 41).

98 Вж. по-специално решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 32) и от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 47). Както отбелязах в т. 40 от заключението ми по дело Minister for Justice and Equality (Недостатъци на системата на съдебната власт) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517) „в издаващата държава членка може да съществува риск от нарушение на правото на справедлив съдебен процес дори тя да не нарушава принципа на правовата държава“.

146. В заключението ми по дело Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18)[99], приех, че националните мерки, с които се намалява пенсионната възраст на съдиите във Върховния съд, без подходящи гаранции, които да защитят правилото за тяхната несменяемост и да запазят независимостта им, по същество представляват такава структурна слабост, която засяга всички съответни съдии във Върховния съд. В заключението ми по дело Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18)[100], направих същия извод за мерките, с които се намалява пенсионната възраст на съдиите в общите съдилища, като така се засяга целият съответен сегмент от полската съдебна власт. Тези две реформи цялостно засягат структурата на полската съдебна власт.

147. Отбелязвам, че в решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18)[101], Съдът изглежда не е обсъдил тежестта на нарушението на правилата, които защитават несменяемостта и независимостта на съдиите в контекста на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. В това решение не се говори за структурно или цялостно нарушение на тези правила[102].

148. Правя извод, че обстоятелствата в главното производство във всички случаи водят до нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

149. Правя този извод най-напред защото полското законодателство, което създава нова колегия във Върховния съд, в случая — дисциплинарната колегия — за да разглежда исковете и жалбите на съдиите от Върховния съд, които от гледна точка на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС са били предсрочно и незаконно пенсионирани от Върховния съд, е тясно свързано с проблемите, които разгледах в заключението ми по дело Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18) и които са засегнали цялостно Върховния съд. В решението си от 24 юни 2019 г. по това дело[103] Съдът постанови, че съответните мерки нарушават член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (вж. т. 2 от настоящото заключение).

150. НСС има важна роля при назначаването на съдиите в тази нова колегия — роля, която след задълбочен анализ изглежда е в разрез с европейските и международните насоки относно независимостта на такива органи от законодателната и изпълнителната власт (вж. т. 124—135 по-горе). Това дава възможност за упражняването на силно влияние на политическите органи върху назначаването на съдии във Върховния съд, което цялостно накърнява структурата на полската съдебна власт.

151. В допълнение именно новосъздадената дисциплинарна колегия решава делата, страна по които са съдии, засегнати от мерките, за които наскоро Съдът констатира, че нарушават член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, както току-що бе споменато (вж. т. 149 от настоящото заключение). С оглед на графика на новите мерки за избора на членовете на НСС от съдийската квота и на ролята на НСС при определянето кой да бъде назначен в дисциплинарната колегия това потенциално влошава перспективата съдиите във Върховния съд, навършили новата определена възраст, да получат справедлив процес от независим съд, за да оспорят взетите по отношение на тях мерки.

99 EU:C:2019:325.

100 EU:C:2019:529.

101 EU:C:2019:531.

102 Срв. решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на системата на съдебната власт) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, в частност т. 60, 73 и 74).

103 Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531). Отбелязвам, че в точки 115 и 116 от цитираното решение Съдът установи, че намесата на НСС в контекста на процедура за удължаване на периода, през който даден съдия изпълнява задълженията си, след обичайната пенсионна възраст, по принцип може да допринесе за по-голямата обективност на тази процедура, но „[т]ова [...] е така само доколкото са изпълнени определени условия, и по-специално когато самият този орган е независим от законодателната и изпълнителната власт, както и от органа, на който трябва да предостави становище“.

152. Ето защо предвид близостта на проблема по настоящите дела с разгледания от мен в заключението ми по дело Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18), този проблем също трябва да се счита за структурен и цялостен и за засягащ „сърцевината“ на независимостта на съдебната власт, гарантирана по силата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

Д. По въпрос 2 по дело C-585/18 и въпрос 3 по дела C-624/18 и C-625/18 и приемането на компетентността, тъй като дисциплинарната колегия не е независима юрисдикция

153. Ако Съдът констатира, че колегия на национална юрисдикция от последна инстанция, като например дисциплинарната колегия в главното производство, не отговаря на изискванията за независимост на съдебната власт, предвидени в правото на Съюза, запитващата юрисдикция иска да разбере дали друга национална юрисдикция, като например тя самата, е длъжна съгласно правото на Съюза да остави без приложение разпоредбите на националното право, които изключват компетентността ѝ по споровете.

154. Отговорът на този въпрос е утвърдителен по следните съображения.

155. Съгласно постоянната съдебна практика предимството на правото на Съюза изисква националните съдилища, натоварени в рамките на тяхната компетентност с прилагането на разпоредбите на правото на Съюза, да имат задължението да гарантират пълното действие на тези разпоредби, като при необходимост по собствена инициатива оставят без приложение разпоредбите на националното законодателство, които им противоречат, включително процесуални разпоредби, без да е необходимо да искат или да изчакват тяхната предварителна отмяна по законодателен път или по какъвто и да било друг конституционен ред[104]. Националните съдилища в частност са длъжни да осигурят, в рамките на своята компетентност, съдебната защита, която произтича за правните субекти от член 47 от Хартата, и да гарантират пълното действие на тази разпоредба, като при необходимост оставят без приложение всяка национална разпоредба, която им противоречи[105].

156. Оттук следва, че по настоящите дела трябва да бъдат оставени без приложение националните разпоредби, които предоставят компетентността за разглеждане на спор, свързан с правото на Съюза, на колегия на национален съд от последна инстанция, която колегия не отговаря на изискванията за независимост на съдебната власт, предвидени в член 47 от Хартата и/или член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Както посочва Комисията, с оглед на значението на независимостта на съдебната власт за осигуряването на ефективна съдебна защита на физическите лица съгласно правото на Съюза, друга колегия на национален съд от последна инстанция, като например запитващата юрисдикция, трябва да може по собствена инициатива да остави без приложение националните разпоредби, които са несъвместими с този принцип. Националните юрисдикции са длъжни да предоставят ефективен правен способ за защита с оглед на прилагането на правото на Съюза, когато такъв не е налице в националното право[106].

104 Вж. например решение от 4 декември 2018 г., Minister for Justice and Equality и Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, т. 35 и цитираната съдебна практика).

105 Вж. решение от 17 април 2018 г., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, т. 79).

106 Решение от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, по-конкретно т. 40 и 41). Вж. например и решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 103 и 104).

VII. Заключение

157. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, отправени от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша), както следва:

„1) Не е необходимо Съдът да се произнася по въпрос 1 по дела C-624/18 и C-625/18.

При условията на евентуалност, член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз във връзка с член 9, параграф 1 от Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите следва да се тълкува в смисъл, че когато пред съд от последна инстанция на държава членка е подадена жалба заради твърдяно нарушение на забраната за дискриминация на основание възраст спрямо съдия от този съд, като е подадена и молба за допускане на обезпечение на жалбата, посоченият съд е длъжен — за да защити правата, произтичащи от правото на Съюза, като разпореди предвидена от националното право временна мярка — да остави без приложение националните разпоредби, които предоставят компетентността по образуваното по жалбата дело на организационно подразделение на този съд, което не функционира, тъй като не са назначени съдии на съответните длъжности в него.

2) Изискванията за независимост на съдебната власт, предвидени в член 47 от Хартата, следва да се тълкуват в смисъл, че създадената от нищото колегия на съд от последна инстанция на държава членка, която колегия е компетентна да разглежда делата по искове и жалби на съдии от националните съдилища и в която заседават единствено съдии, избрани от националния орган, който би следвало да защитава независимостта на съдилищата, а именно от Krajowa Rada Sądownictwa (Националния съдебен съвет), но предвид устройствения модел на съставянето му и начина му на работа не е гарантирано, че е независим от законодателната и изпълнителната власт, не отговаря на тези изисквания.

Същото се изключва и от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

3) Колегията на съд от последна инстанция на държава членка, която колегия отговаря на установените в правото на Съюза изисквания към съда, до който е подадена жалба по свързано с правото на Съюза дело, по което обаче тази колегия няма компетентност, е длъжна в съответствие с принципа на предимство на правото на Съюза да остави без приложение разпоредбите на националното законодателство, които изключват нейната компетентност по това дело“.