Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. ТАНЧЕВ
представено на 17 декември 2020 година[1]

Дело C-824/18

A. B.,
C. D.,
E. F.,
G. H.,
I. J.
срещу
Krajowa Rada Sądownictwa,
в присъствието на: **Rzecznik Praw Obywatelskich,**
Prokurator Generalny

(Преюдициално запитване, отправено от Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд, Полша)

„Преюдициално запитване — Член 2, член 4, параграф 3 и член 19, параграф 1 ДЕС — Член 267 ДФЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Правова държава — Ефективна съдебна защита — Принцип на независимост на съдебната власт — Процедура за назначаване на съдиите в полския върховен съд — Назначаване от президента на Република Полша по предложение на Националния съдебен съвет — Липса на независимост на Националния съдебен съвет — Неефективно средство за съдебна защита — Решение на Конституционния съд, с което се обезсилва разпоредбата, на която се основава компетентността на запитващата юрисдикция — Национално законодателство, ограничаващо правораздавателните правомощия на запитващата юрисдикция — Предимство на правото на Съюза — Разлика в третирането относно достъпа до съдебна защита“

1 Език на оригиналния текст: английски.

1. Както съвсем на място отбелязва лорд Neuberger, бившият председател на Върховния съд на Обединеното кралство, „[о]тнеме ли се правото на хората да оспорват в съда действията на правителството, вече има диктатура“ [2]. Премахването в Полша на възможността за съдебен контрол в ключовата конституционна област на независимостта на съдебната власт [3] е основният въпрос в тук поставения за решаване спор [4].

2. Всъщност настоящото дело поставя важни въпроси и ще позволи на Съда да внесе полезни уточнения както от процесуална, така и от материалноправна страна, по-специално по отношение на член 19, параграф 1 ДЕС. Когато разглеждам предимството на правото на Съюза, ще обсъдя неотдавнашното решение на Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд, Германия, наричан по-нататък „BVerfG“) по дело Weiss (2 BvR 859/15), в което той, наред с останалото, обяви едно решение на Съда за постановено при превишаване на правомощията на Съда, и ще се спра на последвалото това решение на BVerfG неотдавнашно определение на дисциплинарната колегия на полския върховен съд, в което тя прие, че друго решение на Съда няма задължителна сила в полския правопорядък.

3. С разглежданото тук преюдициално запитване, представено на 21 ноември 2018 година и допълнено с нов преюдициален въпрос с акт от 26 юни 2019 г., Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд, Полша) иска тълкуване на член 2, член 4, параграф 3, член 6, параграф 1 и член 19, параграф 1 ДЕС, на член 267 ДФЕС, на член 15, параграф 1, член 20, член 21, параграф 1, член 47 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), както и на член 2, параграф 1 и параграф 2, буква а), член 3, параграф 1, буква а) и член 9, параграф 1 от Директива 2000/78/ЕО [5].

4. Запитването е отправено във връзка с производство по жалби на кандидатите за съдийски длъжности A. B., C. D., E. F., G. H. и I. J. против решенията на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, наричан по-нататък „KRS“), с които: i) KRS решава да *не предложи* на президента на Република Полша (наричан по-нататък „президентът на Републиката“) да ги назначи на длъжност съдия в Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша, наричан по-нататък „Върховният съд“), и същевременно ii) KRS предлага на президента на Републиката да назначи други кандидати.

2 Вж. статията относно законопроекта за вътрешния пазар в Обединеното кралство (UK Internal Market Bill), който позволява на правителството на Обединеното кралство да действа в нарушение на международното право и изключва възможността за оспорване на действията, с които то упражнява определени правомощия:
https://www.theguardian.com/law/2020/oct/07/brexit-strategy-puts-uk-on-slippery-slope-to-tyranny-lawyers-told.

3 Тъй като прилагането на правото на Съюза е децентрализирано, цялата система за съдебна защита в Съюза зависи от началното условие държавите членки да имат независима съдебна власт и грижливо да я пазят (тоест защитават), така че тя да е в състояние да осигурява ефективна съдебна защита на субективните права, произтичащи от правото на Съюза. Вж. *Lenaerts*, K. On Judicial Independence and the Quest for National, Supranational and Transnational Justice. — *In*: Selvik, G. et al. (eds.). The Art of Judicial Reasoning, Springer, 2019, p. 173.

4 Вж. също предишните ми заключения по дела Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:517), Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:325), Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:529), A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:551), и Miasto Łowicz и Prokuratura Okręgowa w Płocku (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2019:775). Вж. също неотдавнашното заключение на генералния адвокат Bobek по съединени дела Asociația “Forumul Judecătorilor din România”, Asociația “Forumul Judecătorilor din România” и Asociația “Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”, PJ и SO (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 и C-355/19, EU:C:2020:746).

5 Директива на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7).

I. Правна уредба

5. Свързаните с KRS въпроси са уредени с Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Закон от 12 май 2011 г. за Националния съдебен съвет). По-конкретно, член 44 от Закона за KRS предвижда:

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

1a. В индивидуалните случаи, свързани със съдийските назначения във Върховния съд, обжалване е възможно пред Върховния административен съд. В такива случаи не може да се обжалва пред Върховния съд. Не се допуска обжалване пред Върховния административен съд на основание неправилна оценка 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 процедурата, що се отнася до индивидуалните случаи, свързани със съдийските назначения във Върховния съд, решението […] 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 процедурата, които не са обжалвали.

[…]

4. В индивидуалните случаи, свързани със съдийските назначения във Върховния съд, отмяната от Върховния административен съд на решението на KRS да не предложи определено съдийско назначение във Върховния съд е равнозначна на приемане на заявлението на обжалвалия участник за кандидатстване за свободна съдийска длъжност във Върховния съд, за която към датата на обявяване на решението на Върховния административен съд процедурата пред KRS не е приключила, а ако няма такава процедура — за следващата свободна съдийска длъжност във Върховния съд, която ще бъде обявена“.

II. Споровете в главното производство и преюдициалните въпроси

6. С решение № 318/2018 от 24 август 2018 г. KRS решава да не предложи на президента на Републиката да назначи по-специално A. B. и C. D. за съдии в *наказателната колегия* на Върховния съд. С решение № 330/2018 от 28 август 2018 г. KRS решава да не предложи на президента на Републиката да назначи по-специално E. F., G. H. и I. J. за съдии в *гражданската колегия* на Върховния съд. Тези решения съдържат и предложения за назначаване на други кандидати на тези длъжности.

7. Непредложените кандидати обжалват посочените решения пред запитващата юрисдикция, като подават и молби за спиране на изпълнението им, които тя уважава.

8. Що се отнася до първия преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция отбелязва, първо, че за разлика от действалите преди това разпоредби, наскоро приетият член 44, параграф 1b от Закона за KRS предвижда, че що се отнася до индивидуалните случаи, свързани със съдийските назначения във Върховния съд, решението на KRS влиза в сила не само в частта, в която съдържа отказите да се предложат за назначаване определени кандидати — в случай че същите не са обжалвали, но и в частта, в която съдържа предложение за назначаване на съдии — ако

решението не е обжалвано от всички участници в конкурсната процедура. Сред тези участници обаче има и такива, които *са били предложени* за назначаване и следователно нямат интерес да обжалват решението. Затова запитващата юрисдикция счита, че фактически то винаги ще влиза в сила по този начин.

9. Второ, запитващата юрисдикция отбелязва, че член 44, параграф 1a от Закона за KRS, който определя нейните правомощия в това отношение (да упражнява контрол над въпросната конкурсна процедура), е твърде общ, тъй като не установява ясни критерии за оценка.

10. Трето, запитващата юрисдикция посочва, че от член 44, параграф 4 от Закона за KRS следва, че при така възприетия подход, ако тя отмени решението на KRS да не предложи съответния кандидат за назначаване във Върховния съд, единствената последица ще е, че подаденото от този участник в процедурата заявление ще бъде прието за дадена свободна съдийска длъжност във Върховния съд, в случай че процедурата в KRS за тази длъжност не е приключила, а ако такава процедура няма — за следващата свободна съдийска длъжност във Върховния съд.

11. Що се отнася до втория преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция иска насоки от Съда, за да прецени дали в случая е спазено изискването за равен достъп до публични длъжности (което отговаря на цели от общ интерес). Според нея ефективността на средството за защита е очевидно различна при процедурите за свободни съдийски длъжности в други съдилища и при процедурите за такива длъжности във Върховния съд.

12. При тези обстоятелства Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд, Полша) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 2 ДЕС във връзка с член 4, параграф 3, трета алинея, член 6, параграф 1 и член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права, член 9, параграф 1 от Директива 2000/78 и член 267, трета алинея ДФЕС да се тълкува в смисъл, че:

– принципът на правовата държава и правото на ефективни правни средства за защита и на ефективна съдебна защита са нарушени, когато националният законодател — признавайки правото на обжалване по съдебен ред за индивидуалните случаи, свързани със заемането на съдийска длъжност в най-висшата съдебна инстанция в държавата членка (Върховния съд) — предвижда, че решението, взето в процедурата по подбор, предхождаща представянето на предложение за заемане на съдийска длъжност в посочения по-горе съд, влиза в сила и поражда действие, ако решението, взето при съвместното разглеждане и оценяването на всички кандидатури за Върховния съд, не е обжалвано от всички участници в процедурата по подбор, сред които е и кандидат, който няма интерес от обжалване на това решение, а именно посоченият в предложението за заемане на длъжността, и в резултат на това:

– се отнема ефективността на средството за защита и възможността компетентният съд да осъществи действителен контрол върху протичането на посочената процедура по подбор,

– а когато тази процедура се отнася и за съдийски длъжности във Върховния съд, заемани до момента от съдии, за които се прилага нова, по-ниска пенсионна възраст, без вземането на решение дали да се възползва от по-ниската пенсионна възраст да се оставя на съответния съдия, в контекста на принципа на несменяемост на съдиите — ако се установи, че по този начин посоченият принцип е бил подкопан — се засягат също обхватът на съдебния контрол върху посочената процедура по подбор и резултатът от него?

2) Трябва ли член 2 ДЕС във връзка с член 4, параграф 3, трета алинея, член 6, параграф 1 ДЕС във връзка с член 15, параграф 1 и член 20 във връзка с член 21, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права във връзка с член 2, параграф 1 и параграф 2, буква а) и член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2000/78/ЕО на Съвета и член 267, трета алинея ДФЕС да се тълкува в смисъл, че:

– принципите на правовата държава, на равно третиране и на равен достъп при еднакви условия до публични длъжности — а именно до съдийски длъжности във Върховния съд — са нарушени, когато за индивидуалните случаи, свързани със заемането на съдийска длъжност в посочения съд, съществува право на обжалване пред компетентния съд, но поради описания в първия въпрос начин, по който съответното решение влиза в сила, предложение за заемане на свободна съдийска длъжност във Върховния съд може да се направи, без компетентният съд да е упражнил контрол върху протичането на посочената процедура по подбор — ако до такъв контрол се стигне — като същевременно липсата на такъв контрол, противоречаща на правото на ефективни правни средства за защита, нарушава правото на равен достъп до публични длъжности и съответно не отговаря на целите от общ интерес, а когато съставът на органа на държавата членка, който трябва да защитава независимостта на съдилищата и съдиите ([KRS]) и пред който се провежда процедурата, свързана със заемане на съдийска длъжност във Върховния съд, е създаден по такъв начин, че представителите на съдебната власт в него се избират от законодателната власт, не се ли нарушава принципът на институционално равновесие?“.

III. Производството пред Съда и допълнителният преюдициален въпрос

13. В първата част от писмената фаза на производството становища пред Съда представят A. B., C. D., E. F. и I. J., KRS, Prokurator Generalny (главен прокурор, Полша), Rzecznik Praw Obywatelskich (омбудсман, Полша), полското правителство и Комисията.

14. Писмената фаза на производството пред Съда приключва на 31 май 2019 г. На 26 юни 2019 г. запитващата юрисдикция постановява определение, с което отхвърля искането на главния прокурор делата в главното производство да бъдат прекратени поради липса на основание за произнасяне. Това искане се основава на следните обстоятелства.

15. Първо, с решение от 25 март 2019 г. по дело K 12/18, постановено по искане на KRS и група членове на Сената, Trybunał Konstytucyjny (Конституционен съд, Полша) приема, че член 44, параграф 1a от Закона за KRS е несъвместим с член 184 от полската конституция. Конституционният съд също така приема, че всички производства, образувани на основание на тази разпоредба, следва да бъдат прекратени, тъй като същата е обезсилена.

16. Второ, Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy — Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Закон от 26 април 2019 г. за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и на Закона за устройството на административните съдилища, наричан по-нататък „Законът от 26 април 2019 г.“)[6], влязъл в сила на 23 май 2019 г., изменя член 44, параграф 1, второ изречение от Закона за KRS, който вече гласи следното: „В индивидуалните случаи, свързани със съдийските назначения във Върховния съд, не се допуска обжалване“. Освен това член 3 от този закон предвижда, че „производствата по жалби срещу решения на [KRS] в индивидуалните случаи, свързани със съдийските назначения във Върховния съд, които са образувани, но не са приключени преди влизането в сила на този закон, се прекратяват по силата на закона“.

6 Dziennik Ustaw, 2019 г., позиция 914.

17. В този контекст Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд) решава да отправи до Съда допълнителен (тоест трети) преюдициален въпрос по настоящото дело:

„1) Трябва ли член 2 ДЕС във връзка с член 4, параграф 3, трета алинея, член 6, параграф 1, член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права и член 9, параграф 1 от Директива 2000/78/ЕО и член 267, трета алинея ДФЕС да се тълкува в смисъл, че:

– принципът на правовата държава и правото на достъп до съд и ефективна съдебна защита се нарушават, когато националният законодател премахва от правния ред релевантните разпоредби относно правомощията на [Върховния административен съд] и относно правото на обжалване пред този съд на решенията на [KRS], а също така въвежда механизъм, съгласно който производствата по такива жалби, образувани и неприключени преди деня на извършваните изменения (отмени), се прекратяват по силата на закона, в резултат на което:

– се отнема правото на достъп до съд, що се отнася до контрола върху посочените решения на [KRS] и контрола за законосъобразност върху протичането на процедурите по подбор, по които се вземат тези решения,

– а когато след надлежното образуване на производство за контрол върху въпросните решения на [KRS] са отправени преюдициални въпроси до Съда на Европейския съюз от първоначално компетентния по посочените дела национален съд, правото на достъп до съд се отнема и по конкретно дело, висящо пред (първоначално) компетентния съд за разглеждането му, като се стига до последващо лишаване на този съд от възможността за ефективно използване на производството по отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз и от правото да очаква решението на последния, а това подкопава принципа на Съюза на лоялно сътрудничество?“.

18. Във втората част от писмената фаза на производството писмени становища пред Съда представят главният прокурор, омбудсманът, полското правителство и Комисията.

19. Всички страни, представили писмени становища в първата част от писмената фаза на производството, излагат и устно становищата си в съдебното заседание пред Съда.

IV. Анализ

A. Компетентност на Съда

20. Главният прокурор изтъква, че Съдът не е компетентен да се произнася по преюдициалните въпроси, тъй като те се отнасят до правото на съдебна защита в област, която не попада в приложното поле на правото на Съюза. Всяко друго решение според него би довело до успоредното и едновременно съществуване пред Съда и пред Конституционния съд на аналогични правомощия erga omnes по идентични правни въпроси.

21. Съдът обаче вече е постановил, че макар организацията на правораздаването в държавите членки да е от тяхната компетентност, все пак при упражняването на тази компетентност държавите членки са длъжни да спазват задълженията, които произтичат за тях от правото на Съюза[7]. Освен това, що се отнася специално до приложното поле на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тази разпоредба цели да гарантира ефективна съдебна защита в „областите, обхванати от правото на Съюза“, независимо от случаите, в които държавите членки прилагат това право по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата[8].

22. От това следва, че Съдът е компетентен да тълкува по-специално член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС по настоящото дело (вж. т. 31 и сл. от настоящото заключение).

Б. По наличието (все още) на необходимост от произнасяне

23. KRS, главният прокурор и полското правителство по същество изтъкват, че предметът на преюдициалните въпроси е отпаднал, тъй като отговорът им не е необходим за решаването на споровете в главното производство. Член 44, параграф 1a от Закона за KRS, на който се основава компетентността на запитващата юрисдикция, бил обезсилен с действие erga omnes от Конституционния съд с решение от 25 март 2019 г., като това било потвърдено и от законодателя.

24. Считам, че предметът на преюдициалните въпроси не е отпаднал след Закона от 26 април 2019 г. Първо, този закон изменя член 44 от Закона за KRS и премахва правото на обжалване в индивидуалните случаи *единствено* що се отнася до съдийските назначения във *Върховния съд*. Второ, посоченият закон предвижда също, че висящите производства по жалби срещу решения на KRS по индивидуални случаи се прекратяват по силата на закона.

25. Поради последното обстоятелство не може предметът на преюдициалните въпроси да е отпаднал. Ще подчертая, че всъщност Съдът вече е отхвърлил аналогични доводи на полското правителство в решение A. K. и др. (т. 102).

26. Ще отбележа, че Законът от 26 април 2019 г. сам по себе си не прекратява главното производство и не води до оттегляне на преюдициалното запитване, тъй като, както изтъква запитващата юрисдикция, Законът от 26 април 2019 г. *изисква „съответни конкретни действия от страна на съда*, пред който протича производството по вече висящото пред него дело (това се отнася и за последиците, които трябва да произтекат от решението [на Конституционния съд от 25 март 2019 г.]), *което по същество предполага тези действия да имат формата на определение — тъй като само под такава форма може да се материализира изпълнението на правораздавателните правомощия на съда, които всъщност не са премахнати с посочената законова разпоредба*“ (курсивът е мой). Запитващата юрисдикция не постановява акт, с който да прекрати делото, а вместо това постановява, че поддържа преюдициалното запитване (вж. също решение A. K. и др., т. 103).

27. Поради това национални разпоредби като Закона от 26 април 2019 г. не биха могли да възпрепятстват юрисдикция, действаща като последна инстанция, да поддържа преюдициалните въпроси, които е отправила до Съда (вж. решение A. K. и др., т. 104).

7 Решение от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 75 и цитираната съдебна практика; предвид многобройните позовавания на това решение по-нататък то ще бъде наричано само „решение A. K. и др.“).

8 Решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 50), и решение A. K. и др. (т. 82 и 83).

28. Бих отбелязал, че не само във вече цитираното решение A. K. и др., но и в редица други решения Съдът отказва да приеме, че е отпаднала необходимостта от произнасянето му поради твърдяното отпадане на предмета на делото, както са искали полските власти по съответните дела. Очевидно е, че полският законодател без колебание променя спешно и многократно националната правна уредба, разглеждана от Съда по тези дела, колкото след това да твърди, че е отпаднал предметът на исковете за установяване на неизпълнение на задължения или на преюдициалните запитвания [9].

29. От това следва, че Законът от 26 април 2019 г. и/или конституционното решение от 25 март 2019 г. не са основание за Съда да не се произнася по преюдициалните въпроси.

B. По допустимостта

30. Главният прокурор и полското правителство по същество твърдят, че поставените въпроси са недопустими, като доводите им за това са аналогични на изложените в точка 20 от настоящото заключение.

31. Преди всичко бих посочил, че съгласно съдебната практика „въведеното с член [267 ДФЕС] производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоки за тълкуването на [правото на Съюза], необходими за разрешаване на висящия пред тях спор“ [10].

32. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали правното средство за защита, предвидено в националното право, е в съответствие с изискването за ефективна съдебна защита, предвидено в член 47 от Хартата. Този член обаче се прилага само когато става въпрос за нарушение на субективно право, гарантирано от правото на Съюза.

33. Запитващата юрисдикция се позовава и на Директива 2000/78. Съгласно член 1 от нея целта ѝ е „да регламентира основната рамка за борба с дискриминацията, *основана на религия или убеждение, увреждане, възраст или сексуална ориентация* по отношение на заетостта и упражняването на занятие, с оглед прилагането в държавите членки на принципа за равно третиране“ (курсивът е мой).

34. Запитващата юрисдикция не обяснява връзката между жалбоподателите в главното производство и правото на недискриминация по Директива 2000/78, чието приложно поле е ограничено до изброените по-горе специфични признаци. При това положение е достатъчно да се констатира, че доколкото от преюдициалните запитвания по настоящото дело не следва, че жалбоподателите в главното производство търсят защита на гарантирани от правото на Съюза права като предвидените в Директива 2000/78, по настоящото дело не се прилага нито член 47 от Хартата, нито Директива 2000/78.

35. Запитващата юрисдикция посочва и член 2 ДЕС като самостоятелна разпоредба. Този член обаче сам по себе си не фигурира сред разпоредбите, с оглед на които може да се преценява съвместимостта на национална законодателна уредба с правото на Съюза и които следователно биха могли да са самостоятелно основание запитващата юрисдикция да остави без приложение национална разпоредба въз основа на даденото от Съда тълкуване. При всички случаи това не е и необходимо, тъй като член 2 ДЕС и заявената в него ценност на правовата държава са конкретизирани в член 19 ДЕС (вж. т. 87 от настоящото заключение).

9 Вж. решения от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 27—31), и от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:924, т. 41—46).

10 Решение от 24 март 2009 г., Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, т. 65 и цитираната съдебна практика).

36. Считам, че за споровете в главното производство са релевантни най-вече първият и третият въпрос, тъй като се отнасят до обхвата на правомощията на запитващата юрисдикция, в случай че тя установи незаконосъобразност на разглежданите решения на KRS. Затова от разпоредбите от правото на Съюза, посочени в преюдициалните въпроси, релевантни остават единствено член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 267 ДФЕС.

Г. По същество

37. Считам, че на първо място следва да се разгледа по същество третият (допълнителният) въпрос, тъй като от отговора на този въпрос зависи дали Съдът ще приеме, че не е необходимо да се произнася по първите два въпроса, или напротив, ще пристъпи към тяхното разглеждане.

1. По третия преюдициален въпрос

38. С този въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 267 ДФЕС и член 19, параграф 1 ДЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат разпоредба, която предвижда прекратяването на определени национални дела по силата на закона без възможност да бъдат продължени или отново заведени пред друг съд (първа част от третия въпрос), и дали посочените разпоредби от правото на Съюза допускат като последица от тази национална разпоредба Съдът да е длъжен да прекрати висящите пред него производства по вече отправени преюдициални запитвания по такива дела (втора част от третия въпрос).

а) Кратко изложение на доводите на страните

39. Главният прокурор по същество поддържа, че полската конституция допуска изключването на всички правни средства за защита срещу разглежданите предложения за назначаване. Ограниченията на конституционните права и свободи били допустими, ако са предвидени в закон и са необходими, по-специално в интерес на обществения ред. Полското правителство изтъква по същество, че член 3 от Закона от 26 април 2019 г. не ограничава възможностите на запитващата юрисдикция да сезира Съда с преюдициално запитване, а цели единствено да предвиди прекратяването на делата от вида на разглежданите в главното производство.

40. Комисията поддържа, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС допуска национални разпоредби като разглежданите в главното производство, освен ако не е налице структурен порок на процедурата по назначаване, който може да постави под съмнение независимостта на кандидата след назначаването му. Следователно член 19, параграф 1 ДЕС допускал приемането на национална разпоредба, която води до прекратяване на производствата по обжалване на такива решения по силата на закона (член 3 от Закона от 26 април 2019 г.). Според Комисията и член 267 ДФЕС допуска член 3 от Закона от 26 април 2019 г.

41. За разлика от споменатите страни, A. B., C. D., E. F., I. J. и омбудсманът по същество предлагат на третия въпрос да се отговори утвърдително.

б) Съображения

42. На първо място, следва да се разгледа втората част от третия въпрос, която се отнася до член 267 ДФЕС.

1) По втората част от третия въпрос (член 267 ДФЕС)

43. Несъмнено според преюдициалните въпроси в настоящия случай именно съвместните действия на Конституционния съд и на полския законодател биха могли потенциално да водят до отпадане на основанието за произнасяне съгласно националното право, в резултат от което Съдът би бил длъжен да прекрати производството по разглежданото тук преюдициално запитване. Всъщност най-напред конституционното решение от 25 март 2019 г. обезсилва националната разпоредба, на която се основава компетентността на запитващата юрисдикция, при това с незабавен ефект, и същевременно уточнява, че обявяването на нейната противоконституционност налага прекратяване на всички производства от този вид, които все още са висящи пред запитващата юрисдикция.

44. Вярно е също, че през последните години са повдигани сериозни съмнения, включително от Комисията, по въпроса доколко в момента Конституционният съд (все още) е в състояние да упражнява функциите си при пълна независимост, като Комисията взема решение, с което официално започва процедурата по член 7, параграф 1 ДЕС във връзка с принципите на правовата държава в Полша [11].

45. Както личи и от настоящото дело, член 19 ДЕС възлага задачата да се осигури съдебен контрол за спазването на правния ред на Съюза не само на Съда, но и на националните съдилища, като те изпълняват в сътрудничество със Съда функция, която им е възложена съвместно, за да се гарантира спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите [12].

46. По-специално, във връзка с член 267 ДФЕС бих припомнил, че „ключов елемент в […] правораздавателна[та] система [на Съюза] е производството за преюдициално запитване, предвидено в [тази разпоредба], което с установяването именно между Съда и юрисдикциите на държавите членки на диалог между съдии има за цел да осигури еднообразното тълкуване на правото на Съюза […], което дава възможност да се осигури неговата безпротиворечивост, пълното му действие и автономията му, както и, в последна сметка, присъщия на това право характер, установен по силата на Договорите“ [13].

47. От практиката на Съда ясно следва, че съгласно член 267 ДФЕС националните юрисдикции трябва да могат свободно да решават дали да отправят преюдициални въпроси до Съда [14].

11 Вж. Предложение за решение на Съвета относно констатирането на очевиден риск от тежко нарушение на принципите на правовата държава от страна на Република Полша (COM(2017) 835 final) от 20 декември 2017 г., съображения 91—113. Вж. по-специално и Междинен доклад относно предложението за решение на Съвета относно констатирането на очевиден риск от тежко нарушение на принципите на правовата държава от страна на Република Полша, A9-0138/2020, 20 юли 2020 г. (в който се отбелязва наличието на „убедителни доказателства“ за нарушение на принципите на правовата държава в Полша), както и „Спешно съвместно становище“ на Венецианската комисия и генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ (DGI) на Съвета на Европа от 16 януари 2020 г., Становище № 977/2019. Вж. също, наред с редица други, *Zoll*, F., et *Wortham*, L. Judicial Independence and Accountability: Withstanding Political Stress in Poland. — Fordham International Law Journal, vol. 42, issue 3, и *Pietrzak*, M. The Foundation for Law, Justice & Society, The Constitutional Court of Poland: The Battle for Judicial Independence, 24 May 2017, https://www.fljs.org/content/constitutional-court-poland-battle-judicial-independence (където се описва новото законодателство за обществените медии, специалните разузнавателни средства и антитерористичните мерки и „реорганизацията“ на прокуратурата, станали възможни вследствие на твърдяното осакатяване на Конституционния съд).

12 Вж. решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 33 и 34 и цитираната съдебна практика).

13 Становище 2/13 на Съда (Присъединяване към ЕКПЧ) (EU:C:2014:2454, т. 176 и цитираната съдебна практика).

14 Вж. решения от 22 юни 2010 г., Melki и Abdeli (C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363), и от 11 септември 2014 г., A (C-112/13, EU:C:2014:2195).

48. На следващо място, съгласно постоянната съдебна практика „член 267 от ДФЕС предоставя на националните юрисдикции най-широко право да сезират Съда, ако счетат, че висящото пред тях дело повдига въпроси, които налагат тълкуване или преценка на валидността на разпоредбите на правото на Съюза за целите на решаването на отнесения до тях спор“ [15].

49. Съдът е уточнил също, че тази свобода на преценка и тази компетентност не може да се поставят под съмнение чрез прилагането на норми на националното право [16].

50. Действително, „[п]оради това няма как да бъдат допуснати национални разпоредби, от които следва, че спрямо националните съдии могат да бъдат образувани дисциплинарни производства вследствие на факта, че са отправили преюдициално запитване до Съда […]. Всъщност самата възможност спрямо даден съдия евентуално да бъде образувано дисциплинарно производство за това, че е направил такова запитване или е решил да поддържа това запитване след като го е отправил, може да накърни ефективното упражняване от съответните национални съдии на правото и функцията [им на съдилища, на които е възложено да прилагат правото на Съюза]. […] [Посочената независимост на съда] по-специално е от основно значение за правилното функциониране на системата за съдебно сътрудничество, въплътена в предвидения в член 267 ДФЕС механизъм на преюдициалното запитване“ [17].

51. Важното в настоящия случай е, че както отбелязва запитващата юрисдикция, националното право *съдържа конституционно задължение* — по силата на принципите на правовата държава — *да се осигури средство за съдебна защита срещу решенията на KRS* от вида на разглежданите в главното производство.

52. От това следва, първо, че що се отнася до втората част от третия преюдициален въпрос (относно член 267 ДФЕС), според мен *особено с оглед на контекста* — в който през последните години Съдът е сезиран във връзка с множество твърдени нарушения на принципите на правовата държава и независимостта на съдебната власт в Полша (вж. т. 28 от настоящото заключение, а във връзка с настоящото дело може да се отбележи, че макар запитващата юрисдикция да спира изпълнението на разглежданите решения на KRS, президентът на Републиката все пак назначава на съответните съдийски длъжности във Върховния съд осем нови съдии, предложени от KRS с разглежданите решения [18]) — Съдът би следвало да постанови, че член 267 ДФЕС не допуска национална правна уредба като Закона от 26 април 2019 г., доколкото тя *предвижда прекратяване по силата на закона на производства* като висящите пред запитващата юрисдикция, като същевременно *изключва изпращането на жалбите за разглеждане от друг национален съд или подаването им пред друг национален съд*. Освен това по този начин полският законодател не се съобразява с решенията на Конституционния съд, които ясно сочат, че трябва да има съдебен контрол над решения на KRS като разглежданите в главното производство.

53. Това важи в още по-голяма степен, като се има предвид, че следващата фаза на процедурата по назначаване, а именно актът на президента за назначаването на кандидата за съдия във Върховния съд, представлява президентски прерогатив, а съгласно полското право актовете на президента не подлежат на съдебен контрол.

15 Вж. решение от 5 октомври 2010 г., Елчинов (C-173/09, EU:C:2010:581, т. 26 и цитираната съдебна практика).

16 Вж. решение от 16 декември 2008 г., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, т. 95 и 98), и определение от 12 февруари 2019 г., RH (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, т. 47 и цитираната съдебна практика).

17 Решение от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 58 и 59 и цитираната съдебна практика).

18 Постановените от запитващата юрисдикция определения за спиране на изпълнението на решенията на KRS, предмет на главното производство, изискват спиране на изпълнението на тези решения и в частта, в която съдържат предложение за назначаване на определени кандидати на съдийска длъжност във Върховния съд. Тези определения още са в сила и не са изменени или отменени по реда, предвиден в националното право. Въпреки това KRS предава на президента на Републиката решенията, предмет на главното производство. На 10 октомври 2018 г. президентът на Републиката назначава седем от предложените лица на длъжност съдия в гражданската колегия на Върховния съд и едно — на длъжност съдия в наказателната колегия на Върховния съд.

54. Преминавам към първата част от третия преюдициален въпрос, която по същество се отнася до това дали принципът на предимството на правото на Съюза и член 19, параграф 1 ДЕС позволяват на запитващата юрисдикция да приеме, че въпреки Закона от 26 април 2019 г. разполага с компетентност да се произнесе по жалбите в главното производство и да продължи разглеждането им.

2) По първата част от третия въпрос (член 19, параграф 1 ДЕС и предимството на правото на Съюза)

i) Решението на Конституционния съд от 25 март 2019 г.

55. Най-напред ще разгледам конституционното решение от 25 март 2019 г., което полският законодател твърди, че е искал да приложи със спорния закон от 26 април 2019 г., и което, както ще стане ясно по-нататък, е важно за решаването на настоящото дело.

56. Вследствие на отмяната на член 44, параграф 1a от Закона за KRS с конституционното решение от 25 март 2019 г. компетентността на запитващата юрисдикция (Върховният административен съд) като съда, на който (поначало) са подсъдни делата по жалби срещу решенията на KRS за представяне (или непредставяне) на предложения за назначаване на съдии във Върховния съд, е поставена под въпрос заради — видно от мотивите на конституционното решение — вида на тези дела и устройствените особености на административните спрямо общите съдилища, съображения, които сочели, че запитващата юрисдикция не била съд, „предопределен да разглежда делата във връзка с решения на [KRS]“.

57. Действително като общ принцип би могло да се поддържа, че независимо от решението на Конституционния съд, съгласно постоянната практика на Съда не може националните юрисдикции да са обвързани от решенията на висшестоящ съд, ако това би им попречило да приложат правото на Съюза [19].

58. Всъщност „[н]ационална правна норма, съобразно която националните юрисдикции са обвързани от изводите на горната юрисдикция, не може да лиши тези юрисдикции от правото да сезират Съда с въпроси за тълкуването на правото на Съюза, до което се отнасят съответните правни изводи. Те трябва да бъдат свободни да отправят до Съда въпросите, които смятат за неизяснени, ако считат, че правните изводи на горната инстанция биха могли да доведат до постановяване на решение, което противоречи на правото на Съюза“ [20].

59. В същото решение [21] Съдът отбелязва, че „съгласно трайно установената съдебна практика е недопустимо норми на националното право, макар и да са конституционни, да накърняват единството и ефикасността на правото на Съюза […]. Впрочем Съдът вече е постановил, че посочените принципи се прилагат в отношенията между конституционната юрисдикция и всяка друга национална юрисдикция“.

60. Считам обаче, че макар на пръв поглед да изглежда така, всъщност по настоящото дело не е налице истински конфликт между решението на конституционния съд на държава членка и правото на Съюза.

19 Вж. в този смисъл решението по друго дело, което също се отнася до върховния и до конституционния съд на държава членка: решение от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 62—73 и цитираната съдебна практика).

20 Решение от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 68 и цитираната съдебна практика).

21 Решение от 15 януари 2013 г., Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 70 и цитираната съдебна практика).

61. На първо място, важно е да се подчертае, че според запитващата юрисдикция решението на Конституционния съд от 25 март 2019 г. има *действие занапред*, така че обявената за противоконституционна разпоредба би трябвало да продължи да се прилага за правната преценка на фактически положения, заварени отпреди момента на обезсилването на тази разпоредба. Този извод се потвърждава от доктрината [22].

62. Следователно подобна разпоредба би трябвало да продължи да се прилага за правната преценка на обстоятелствата, въз основа на които — предвид първоначалния обхват на компетентността ratione materiae на запитващата юрисдикция като съда, на който са подсъдни жалбите срещу разглежданите решения на KRS — правоимащите лица надлежно са упражнили конституционните си права.

63. Второ, подобно на запитващата юрисдикция считам, че решението на Конституционния съд не само не отрича конкретно института на съдебния контрол по отношение на тези решения на KRS, но и ясно сочи, че в Полша всъщност трябва да е гарантиран такъв контрол.

64. Ще припомня съображенията, изложени в мотивите на конституционното решение от 25 март 2019 г.: „[…] Самият институт на обжалването на решенията на [KRS] по индивидуални случаи е […] последица от изпълнението на решението на Конституционния съд по дело SK 57/06 [от 27 май 2008 г.], но същевременно не трябва да се прилага на практика чрез производство пред напълно различни съдилища“.

65. Това е от значение, тъй като посоченото предходно конституционно решение (по дело SK 57/06) изрично разглежда въпроса за възможността на кандидатите за съдийска длъжност да обжалват решения на KRS като разглежданите в главното производство (в обсъждания тогава случай KRS също не представя кандидатурата на жалбоподателя на президента на Републиката).

66. Както отбелязва запитващата юрисдикция, член 3 от Закона от 26 април 2019 г. (заедно с внесената с изменителния закон промяна в член 44, параграф 1, второ изречение от Закона за KRS) може да се счита за равностоен на разпоредбата на член 13, параграф 2, второ изречение от Закона от 27 юли 2001 г. за KRS, за който в решението си по дело SK 57/06 Конституционният съд постановява, че противоречи на член 45, параграф 1 от полската конституция във връзка с член 77, параграф 2 и член 60 от нея.

67. В определението си от 26 юни 2019 г. запитващата юрисдикция дава допълнителни разяснения по този въпрос: „[г]ореизложеното [необходимостта от ефективно средство за защита] намира потвърждение в становището на националния конституционен съд. По-специално в мотивите на решение по дело SK 57/06 — чието значение и последици не се оспорват, нито отричат в решението по дело K 12/18, а напротив, потвърждават се — Конституционният съд приема, че от член 45, параграф 1 от Конституцията ясно е видна волята на конституционния законодател правото на достъп до съд да обхване възможно най-широк кръг дела, а от принципа на демократичната правова държава произтича правило за тълкуване, забраняващо тясно тълкуване на правото на достъп до съд, тъй като *Конституцията въвежда своеобразна презумпция за правото на съдебна защита*, […] [от което следва] изводът, че процедурата, в рамките на която [KRS] оценява кандидата за съдийска длъжност и взема решение да представи предложение до президента на Републиката […] за заемането на тази длъжност, е свързана с предвиденото в член 60 от Конституцията право на равен достъп на кандидатите до публични длъжности, тоест е свързана с право, което спада към категорията на конституционните права и свободи, за които се отнася абсолютната забрана по член 77, параграф 2 от основния закон за ограничаване на достъпа до съд“ (курсивът е мой; точка III.5 от мотивите на решение по дело SK 57/06).

22 Вж. по-специално *Florczak-Wątor*, M. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne (Решенията на Конституционния съд и техните правни последици). Poznań: 2006, p. 73 и цитираната литература.

68. Конституционният съд също така изяснява, че не самото производство за обжалване на решенията на KRS по индивидуални случаи е противоконституционно, а просто този вид дела според него не са подсъдни на запитващата юрисдикция (Върховният административен съд) (т. 6.2 от мотивите на решение K 12/18).

69. Следва да се подчертае показателното обстоятелство, че премахването на компетентността на запитващата юрисдикция по жалби срещу решенията на KRS във връзка с назначаването на съдии във Върховния съд не е съпътствано от никакво позитивно действие на националния законодател за определяне на друг съд за компетентен по тези дела, въпреки че в споменатото решение по дело K 12/18 Конституционният съд не поставя под въпрос възможността за съдебен контрол над посочените решения на KRS и се позовава в това отношение на водещото решение по дело SK 57/06 (вж. т. 8 и 12), в което се констатира наличието на изискване да има такъв контрол.

70. Поради това съм съгласен със запитващата юрисдикция, че „намерението на законодателя е било да премахне съдебния способ за защита по такива дела, което [...] е в противоречие с виждането, застъпено в посочените решения на националния конституционен съд, и с виждането в съдебната практика, че в демократична правова държава е неприемливо да няма възможност за съдебен контрол върху постановяваните в каквито и да било производства решения или други актове“ [23].

71. Освен това считам (подобно на омбудсмана), че премахването на този способ за защита е напълно произволно, тъй като се отнася само за назначенията във Върховния съд. Тази селективност на мярката не е и обоснована от никакво обективно или убедително съображение.

72. Според мен премахването на (правото на) средство за съдебна защита, каквото до този момент е съществувало по дела като разглежданите в главното производство, и особено премахването му по отношение на страни, които подобно на жалбоподателите в главното производство вече са подали такива жалби, представлява (предвид контекста и съвкупността от останалите посочени от запитващата юрисдикция обстоятелства около премахването му) мярка, която може да допринесе за, ако не и да утвърди липсата на впечатление за независимост и безпристрастност на действително назначените съдии в съответния съд, а също и на самия съд. Подобна липса на впечатление за независимост и безпристрастност е в противоречие с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

73. По-нататък ще разгледам въпроса дали това влече задължение на запитващата юрисдикция да остави без приложение съответния национален закон.

ii) Предимството на правото на Съюза и член 19, параграф 1 ДЕС

74. Действително, в съответствие с практиката на Съда „трябва да се подчертае, че всеки сезиран в рамките на своята компетентност национален съд в качеството си на орган на държава членка е длъжен да не прилага националните разпоредби, противоречащи на разпоредба от правото на Съюза с директен ефект, в разглеждания от него спор“ [24].

75. Такъв е предметът на първата част от третия преюдициален въпрос, която е свързана с това дали предимството, с което се ползват разпоредби на правото на Съюза като член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, позволява на запитващата юрисдикция да не приложи Закона от 26 април 2019 г., като въпреки този закон приеме, че е компетентна да се произнесе по жалбите в главното производство и да продължи разглеждането им.

23 Вж. също определение на Върховния съд от 30 януари 2013 г. по дело V CSK 101/12.

24 Решение от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 61 и цитираната съдебна практика).

76. Преди да пристъпя към анализ на предимството на правото на Съюза в контекста на настоящото дело, трябва да се спра накратко на някои неотдавнашни актове на полския върховен съд и на германския BVerfG.

77. Първият акт е определение на дисциплинарната колегия на Върховния съд от 23 септември 2020 г. (II DO 52/20), в което тя постановява, че решението на Съда по дело A. K. и др. „не може да се счита за обвързващо в полския правен ред, тъй като във всички висящи производства пред колегията по трудови и социалноосигурителни спорове на Върховния съд, по които са отправени преюдициалните запитвания до Съда на Съюза ([…] преюдициалните запитвания, по които Съдът образува [дела] C-585/18, […] C-624/18 [и] C-625/18), съдопроизводствените действия са били извършени от незаконни съдебни състави“. Този извод е мотивиран с това, че преюдициалните запитвания по посочените дела са били отправени от тричленни състави, докато според въпросния полски съд тези дела е трябвало да се разглеждат на първа инстанция в състав от един съдия от дисциплинарната колегия на Върховния съд.

78. Най-напред, всичко това се случва, въпреки че през април 2020 г. Съдът се произнася с определение за постановяване на временни мерки[25], с което разпорежда спиране на дейността на дисциплинарната колегия на Върховния съд до приключването на производството по дело C-791/19, Комисия/Полша.

79. Този проблем ще трябва да бъде разгледан по дело C-791/19, но определението на дисциплинарната колегия на Върховния съд се явява продължение на друго неотдавнашно решение — това от Германия, на което също трябва да се спра, макар и накратко (понеже обхватът на настоящото заключение се свежда до решаването на поставените по настоящото дело въпроси, а и според мен решението на BVerfG няма отражение върху настоящото дело, нито върху практиката на Съда конкретно относно предимството на правото на Съюза).

– Решението на BVerfG по дело Weiss

80. В неотдавнашното си решение по дело Weiss (посочено в точка 2 от настоящото заключение) втора колегия на BVerfG по същество обявява за постановени при превишаване на правомощията и за неприложими в Германия решението на големия състав на Съда по дело Weiss и др.[26], както и няколко решения на Европейската централна банка относно програмата за закупуване на активи на публичния сектор от 2015 г.

81. Вместо да застрашава цялата общностна система на Съюза, основана на върховенството на правото, и да възприема такъв безпрецедентен подход, BVerfG можеше да обясни какво според него е укоримото в практиката на Съда, а след това да отправи ново преюдициално запитване до Съда (както всъщност би трябвало да направи, ако бе следвал собствената си практика по този въпрос[27]). В крайна сметка съдебният диалог е ценен — той има решаващо значение за функционирането на правния ред на Съюза.

25 Определение от 8 април 2020 г., Комисия/Полша (C-791/19 R, EU:C:2020:277). Вж. също висящите дела C-487/19, W. Ż. (Chambre de contrôle extraordinaire de la Cour suprême — Nomination), и C-508/19, Prokurator Generalny (Chambre disciplinaire de la Cour suprême — Nomination). Ще отбележа, че на 4 декември 2020 г. Комисията предприе последващи действия в производството за установяване на неизпълнение на задължения, образувано от нея на 29 април 2020 г. с цел съхраняване на независимостта на полските съдии, като изпрати допълнително уведомително писмо на Полша относно продължаващото функциониране на дисциплинарната колегия на Върховния съд (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/inf_20_2142).

26 Решение от 11 декември 2018 г., Weiss и др. (C-493/17, EU:C:2018:1000).

27 Дори по силата на собственото си разбиране за съдебен диалог, развито в решение от 6 юли 2010 г., Honeywell (BVerfG 2 BvR 2661/06), BVerfG е трябвало да поиска разяснения от Съда с второ преюдициално запитване (относно тълкуването на принципа на пропорционалност и конкретно на изискването за претегляне, което изобщо не е било предмет на първото преюдициално запитване). Така постъпва италианският Corte costituzionale (Конституционен съд), видно от решение от 5 декември 2017 г., M.A.S. и M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936), след решението на Съда по дело Taricco (C-105/14, EU:C:2015:555). Вж. Editorial Comments, Common Market Law Review 57:965–978, 2020.

82. Във всеки случай тук не е налице хипотеза, която да се урежда от националното и от международното право и да поставя въпроса кое от двете се ползва с предимство в дадена национална правна система [28] — всъщност „правото на Съюза не е „чуждестранно право“, а поради естеството си и само по себе си е „местно право“ във всяка държава членка, като предимството му е неразривно свързано с принципа на равенство на държавите членки пред закона, доколкото изключва селективното прилагане на правото на Съюза от отделните държави членки в зависимост от индивидуалните им национални интереси“ [29].

83. Подходът на BVerfG по въпроса за превишаването на правомощията подкопава върховенството на правото в Съюза, което е conditio sine qua non за интеграцията. Съюзът не разполага с висшестояща структура, която да разрешава споровете за подсъдност, но мостът за тяхното преодоляване е върховенството на правото.

84. Съгласно Договорите, които отразяват „съгласието“ на държавите членки, последната инстанция по въпросите на правото на Съюза е Съдът. Това следва ясно от член 19 ДЕС и член 267 ДФЕС. Нещо повече, в член 344 ДФЕС държавите членки дори изрично се договарят за следното: „Държавите членки се задължават да не уреждат споровете, отнасящи се до тълкуването или прилагането на Договорите, по начини различни от тези, предвидени в тях“ [30]. Pacta sunt servanda, така че просто не влиза нито в задачите, нито в правомощията на BVerfG да се произнася по начина, по който се е произнесъл в решение Weiss [31]. Договорите не позволяват на никой национален съд да отменя решения на Съда, тъй като в противен случай правото на Съюза няма да се прилага еднакво, нито ефективно във всичките 27 държави членки, а цялостният правен фундамент на Съюза би бил поставен под въпрос. Когато счита, че акт на Съюза или решение на Съда е в разрез с конституцията на неговата страна, националният конституционен съд не може просто да обяви акта или решението за неприложими в тази страна. Единственото, което може да направи, е да се опита да отстрани проблема, като изиска от националното правителство да предприеме действия за изменение на конституцията или за изменение на съответната правна норма на Съюза в рамките на политическия процес на Съюза, или пък, ако е необходимо, за оттегляне на страната от Съюза [32]. Само така се осигурява равенството на държавите членки в рамките на създадения от тях Съюз.

28 Всъщност международното право не се занимава с неприкосновеността на правото на Съюза и на самия Съюз.

29 *Lenaerts*, K. The Primacy of EU Law and the Principle of the Equality of the Member States before the Treaties — VerfBlog, 8 October 2020.

30 Вж. по-специално *Mayer*, F. C. Auf dem Weg zur Richterfaustrecht? — VerfBlog, 7 May 2020.

31 Дори не се налага навлизане в същността на правните въпроси, където мотивите на BVerfG не са безукорни, меко казано. Вж. по-специално *Timmermans*, Ch. Wie handelt er ultra vires? — Nederlands Juristenblad, 95, 26 June 2020, p. 1791, и *Ziller*, J. L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemand. — https://blogdroiteuropeen.com/. Вж. също *Poiares Maduro*, M. Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court. — VerfBlog, 6 May 2020, и *Da Cruz Vilaca*, J. L. The Judgment of the German Federal Constitutional Court and the Court of Justice of the EU — Judicial Cooperation or Dialogue of the Deaf? — оригиналът е достъпен в интернет на адрес: https://www.cruzvilaca.eu/pt/noticias/2/.

32 *Kelemen*, D., *Eeckhout*, P., *Fabbrini*, F., *Pech*, L., et *Uitz*, R. National Courts Cannot Override CJEU Judgments — A Joint Statement in Defense of the EU Legal Order. — VerfBlog, 26 May 2020. Вж. статията за пълния списък на подписалите лица.

– Директният ефект на член 19, параграф 1 ДЕС

85. Съгласно член 2 ДЕС Съюзът се основава на ценности, например правовата държава, които са общи за държавите членки в общество, една от характеристиките на което е справедливостта. В това отношение следва да се отбележи, че взаимното доверие между държавите членки[33], и в частност между техните съдилища, почива на основополагащото схващане, че държавите членки споделят редица общи ценности, на които се основава Съюзът, както се уточнява в член 2 ДЕС[34].

86. Съюзът е правов съюз, в който правните субекти имат правото да оспорват по съдебен ред законосъобразността на всяко решение или на всеки друг национален акт, свързан с прилагането на акт на Съюза по отношение на тях[35].

87. Член 19 ДЕС, който конкретизира правовата държава като ценност, утвърдена с член 2 ДЕС, възлага задачата да се осигури съдебен контрол за спазването на правния ред на Съюза не само на Съда, но и на националните съдилища[36].

88. Следователно по силата на прогласения в член 4, параграф 3, първа алинея ДЕС принцип на лоялно сътрудничество държавите членки са длъжни да осигурят на своя територия прилагането и спазването на правото на Съюза. В тази връзка и както е предвидено в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, държавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. В този смисъл държавите членки следва да предвидят система от способи за защита и производства, които да осигурят ефективен съдебен контрол в посочените области[37].

89. От неотдавнашната практика на Съда следва, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС е априори приложим — независимо от каквото и да било изискване да е налице конкретен случай на действително прилагане на правото на Съюза — спрямо всеки национален съд, който *може* да се произнася като юрисдикция по въпроси, отнасящи се до прилагането или тълкуването на правото на Съюза и следователно попадащи в областите, обхванати от това право[38].

90. С оглед на тази съдебна практика вече не застъпвам становището, което изразих по дело Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища)[39], а именно че в контекста на несменяемостта и независимостта на съдиите материалното приложно поле на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС е така ограничено, че обхваща само коригирането на проблеми във връзка със структурни недостатъци в дадена държава членка (системни или общи недостатъци, които „застрашават същността“ на несменяемостта и независимостта на съдиите).

91. Всъщност Съдът вече е постановил, че член 47 от Хартата има директен ефект (решение A. K. и др., т. 162). Във всички случаи това важи относно изискването за независимост на съдиите.

33 Тежестта на проблема с взаимното доверие по отношение на Полша намира отражение във висящите дела C-354/20 PPU (Openbaar Ministerie) и C-412/20 PPU (Openbaar Ministerie). Rechtbank Amsterdam (Първоинстанционен съд Амстердам, Нидерландия) за първи път приема, че изпълнението на европейската заповед за арест *във всички висящи и бъдещи производства* по искане на полски съдилища се спира до произнасянето на Съда по преюдициалните въпроси. Допреди това само по конкретни дела съдилища в Нидерландия, Германия, Словакия, Испания и Ирландия са постановявали спиране на изпълнението на европейски заповеди за арест, издадени от полски съдилища.

34 Решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 30 и цитираната съдебна практика).

35 Решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 31 и цитираната съдебна практика).

36 Вж. решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 32 и 33 и цитираната съдебна практика).

37 Решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 34 и цитираната съдебна практика).

38 Вж. в този смисъл решение по дело A. K. и др. (т. 82 и 83 и цитираната съдебна практика).

39 Вж. заключението ми по дело C-192/18 (EU:C:2019:529, т. 115).

92. Понятието за ефективна правна защита, упоменато в член 19, параграф 1 ДЕС, трябва да се тълкува, като се вземе предвид съдържанието на член 47 от Хартата, и по-специално гаранциите, присъщи на (правото на) ефективни правни средства за защита по последната разпоредба.

93. Всъщност в съответствие със съдебната практика член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС „задължава държавите членки да предвидят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита по смисъла по-специално на член 47 от Хартата, в областите, обхванати от правото на Съюза“ [40]. Следователно член 19, параграф 1 ДЕС включва необходимостта от опазване на независимостта на всеки съд, на който е възложено тълкуването и прилагането на правото на Съюза.

94. Освен това Съдът вече имплицитно е признал директния ефект на член 19, параграф 1 ДЕС. В главното производство по дело Juizes Portugueses [41] член 19, параграф 1 ДЕС е бил изтъкнат пред националния съд, а Съдът не повдига възражения във връзка с възможността за пряко позоваване на тази разпоредба. Също така в решение Miasto Łowicz [42] Съдът приема, че отправеното запитване е ирелевантно за решаването на споровете в главните производства, но не посочва да е налице проблем, що се отнася до възможността за позоваване на член 19, параграф 1 ДЕС.

95. Следователно Съдът вече е потвърдил директния ефект на тази разпоредба и правните субекти могат да се позовават на нея пред националните съдилища като самостоятелно правно основание (наред с член 47 от Хартата) за преценка на съответствието на действията на държавата членка с правото на Съюза.

– Прилагането на член 19, параграф 1 ДЕС в настоящия случай

96. След като по настоящото дело запитващата юрисдикция може да приложи пряко член 19, параграф 1 ДЕС, следва да се провери дали тя може въз основа на тази разпоредба да постанови, че член 19, параграф 1 ДЕС не допуска съответните национални правила.

97. В решение А. К. и др. (т. 167) Съдът постановява, че „член 19 ДЕС, който конкретизира правовата държава като ценност, утвърдена с член 2 ДЕС, възлага на националните юрисдикции и на Съда задачата да гарантират пълното прилагане на правото на Съюза във всички държави членки, както и съдебната защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза“.

98. Освен това „[п]осоченият в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС принцип на ефективната съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, […] е общ принцип на правото на Съюза, понастоящем закрепен в член 47 от Хартата, така че първата от тези разпоредби задължава всички държави членки да предвидят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита по смисъла по-специално на втората от упоменатите разпоредби в областите, обхванати от правото на Съюза“ (решение А. К. и др., т. 168).

40 Решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 54 и цитираната съдебна практика).

41 Решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

42 Решение от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234).

99. Съдът добавя, че „[п]ри тези условия за целите на отговора на въпросите на запитващата юрисдикция и за целите на решаването на споровете, с които тя е сезирана, не е необходим отделен анализ на член 2 ДЕС и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — той само би потвърдил вече направените изводи в точки 153 и 154 от [това] решение“ (решение A. K. и др., т. 169).

100. С оглед на тази съдебна практика ефективната съдебна защита, която тези съдилища трябва да могат да предоставят в съответствие с посочената разпоредба, изисква по-специално те да отговарят в устройствено отношение на изискването за независимост и безпристрастност, разработено в практиката на Съда във връзка с член 267 ДФЕС, член 47 от Хартата и член 19 ДЕС. Освен това Съдът трябва да следи даваното от него тълкуване на тези разпоредби да осигурява равнище на защита, което да не се отклонява от гарантираното с член 6 от ЕКПЧ, така както е тълкуван от Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) (решение A. K. и др., т. 118).

101. Първо, Съдът постановява, че „сам по себе си фактът на назначаването [на съдиите] от президента на Републиката не е годен да ги обвърже с някаква зависимост от него, нито да породи съмнения в тяхната безпристрастност, ако от момента на назначаването им нататък те не са изложени на натиск и не получават инструкции при упражняването на функциите си […]. Остава необходимо обаче да се гарантира, че *решенията за назначаване се вземат при материалноправни и процесуалноправни условия*, които не биха могли да породят оправдани съмнения у правните субекти в неподатливостта на съответните съдии на влиянието на външни фактори и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси от момента на назначаването им нататък“ (курсивът е мой; решение A. K. и др., т. 133 и 134).

102. Второ, от практиката на Съда следва също, че правилата за *назначаването* на съдиите трябва, наред с другите правила, отнасящи се до тях (например дисциплинарният режим за съдиите, тяхната несменяемост и пр.), да допринасят за гарантирането на тяхната независимост, по-специално за да се отстрани всяко оправдано съмнение у правните субекти в неподатливостта на съда на влиянието на външни фактори, и по-конкретно на пряко или непряко влияние от законодателната и изпълнителната власт, както и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси, и че не бива да се допуска съдът да не изглежда независим или безпристрастен и с това потенциално да се накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество[43].

103. При това положение, щом националните правила за назначаването на съдиите попадат в приложното поле на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, държавата членка е длъжна да установи изискването да се гарантира, че процедурата по назначаване ще се провежда така, че да обезпечи независимостта и безпристрастността на назначаваните съдии.

104. Вярно е, че понастоящем правото на Съюза: i) не съдържа норма или принцип, които да предоставят право на средство за съдебна защита на кандидатите за съдии като жалбоподателите в главното производство, нито определя условията за ефективност, на които трябва да отговаря това право, и ii) не предвижда право на кандидатите за съдии да не бъдат дискриминирани в зависимост от вида на съответната свободна съдийска длъжност, що се отнася до това средство за съдебна защита.

105. Както обаче постановява Съдът (решение A. K. и др., т. 153), макар определени аспекти от националната правна уредба да не са годни сами по себе си и отделно от останалите да породят съмнение в независимостта на съда или неговите членове, въпросът би могъл да стои другояче при *съвкупното* им наличие в резултат от *натрупването на правни и фактически*

43 Вж. в този смисъл решение A. K. и др. (т. 153 и т. 2 от диспозитива).

обстоятелства, чието съчетание може да породи съмнения у правните субекти в неподатливостта на този съд или неговите членове на влиянието на външни фактори, и по-конкретно на пряко или непряко влияние от законодателната и изпълнителната власт, както и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси, и в този смисъл би могло да стане причина този съд или неговите членове да не създават впечатление за независимост или за безпристрастност и с това потенциално да се накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество.

106. В това отношение *във връзка със съвкупност от нормативни и фактически обстоятелства, които съвпадат с тези в главното производство*, Съдът вече е уточнил (решение A. K. и др., т. 131—153), че посоченото по-долу обстоятелство в съчетание с тези други обстоятелства може да доведе до възникването на такива съмнения, като окончателната преценка и проверка по този въпрос е от компетентността на националния съд.

107. Съдът подчертава[44], че „[о]свен това, като се има предвид, че както личи от преписката, с която разполага Съдът, решенията на президента на Републиката за назначаване на съдии в Sąd Najwyższy (Върховен съд) не подлежат на съдебен контрол, запитващата юрисдикция следва да провери дали начинът, по който член 44, параграфи 1 и 1a от Закона за KRS определя *в какви граници може да се обжалва решението на KRS, съдържащо преценката за всеки от кандидатите дали да бъде предложен за назначаване на съдийска длъжност в посочения съд, позволява да се осигури ефективен съдебен контрол върху въпросните решения на KRS, който да включва най-малкото проверка дали KRS не се е произнесъл при превишаване на правомощията си или при злоупотреба с власт, при неправилно прилагане на закона или при явна грешка в преценката* (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 18 октомври 2018 г., Thiam с/у Франция, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 25 и 81)“ (курсивът е мой).

108. В полския контекст неспазването на определените от Съда минимални изисквания за съдебен контрол, изложени в предходната точка, има *пряко отражение* върху преценката за независимостта на назначаваните съдии.

109. Според мен е важно в случая Съдът да вземе предвид това, че определени видове процедури и правила за назначаването на съдии в държавите членки (а следователно и липсата на средство за съдебна защита в рамките на такива процедури, какъвто е случаят в главното производство) може като такива да не са проблематични от гледна точка на правото на Съюза, но въпреки това *може да се явяват неприемливи, ако резултатът им зависи от препоръката на орган, който сам по себе си очевидно не е независим*.

110. Първо, разглежданите тук решения на KRS по същество са административни актове, пораждащи правни последици за съответните кандидати за съдийски длъжности[45]. Подобно на всяко друго действие на държавата, процедурата за назначаването на съдии трябва да се урежда от правни норми, чието спазване да подлежи на контрол от независим съдебен орган.

111. Действително, по-специално Европейската харта за статута на съдиите[46] закрепва „правото на обжалване“ на всеки съдия, който счита, че са застрашени или не са признати по някакъв начин установените със статута негови права или в по-общ план — неговата независимост или тази на съдебния процес, така че той да може да отнесе въпроса до независим орган като

44 Вж. решение A. K. и др. (т. 145). Част от доктрината дори смята, че тази точка би могла да се разбира в смисъл, че Съдът налага конкретно задължение в областта на организацията на националните съдебни назначения, доколкото изтъква необходимостта запитващата юрисдикция да се увери, че процедурата за назначаване на съдии в частта, която приключва с предлагане на кандидат на президента на Републиката, включва възможност за съдебен контрол най-малкото за превишаване на правомощията или злоупотреба с власт, неправилно прилагане на закона или явна грешка в преценката. Вж. *Krajewski*, M., et *Ziółkowski*, M. EU judicial independence decentralized: A.K. — Common Market Law Review 57 (2020).

45 Това намира подкрепа в решението на Конституционния съд по дело SK 57/06.

46 Съвет на Европа, DAJ/DOC (98) 23, Страсбург, 8—10 юли 1998 г.

описания по-горе. Това означава, че съдиите не са лишени от защита срещу посегателства над тяхната независимост. Правото на обжалване е необходима гаранция, тъй като установяването на принципи за защита на съдебната власт би имало само пожелателен ефект, ако не е последователно обвързано с механизми, осигуряващи ефективното прилагане на тези принципи.

112. В решение Денисов с/у Украйна ЕСПЧ вече е имал повод да потвърди, че трябва или самите съдебни съвети да отговарят на изискванията по член 6 ЕКПЧ, или решенията им да подлежат на контрол от орган, който отговаря на тези изисквания. Въпросът дали са спазени основните гаранции за независимост и безпристрастност може да възникне, ако устройството и начинът на работа на съдебен съвет като KRS (действал в онзи конкретен случай като дисциплинарен орган) повдигат сериозни съмнения в това отношение [47]. В правната доктрина един автор [48] защитава тезата, че горното важи само когато съдебният съвет действа като дисциплинарен орган, но не и когато изпълнява „просто“ консултативна роля, както във връзка със съдийските назначения. Не споделям тази гледна точка, тъй като подобно разграничение не следва от практиката на ЕСПЧ, и считам, че при всички случаи то не може да важи в контекст като този в Полша.

113. Второ, съображението, което изложих в точка 109 по-горе, намира потвърждение в принципа, че актовете на административен орган, който сам не отговаря на условията за независимост и безпристрастност, трябва да подлежат на последващ съдебен контрол [49].

114. Неотдавна Съдът имаше повод да потвърди, че независимостта на съдебната власт в частност от изпълнителната е елемент на ефективната съдебна защита [50]. Такава защита по принцип следва да се осигури на всички граждани на Съюза, включително на кандидатите за съдии във Върховния съд.

115. Както Съдът постанови в решение Simpson и HG [51], „[о]т основното право на ефективно правно средство за защита пред независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, гарантирано от член 47 от Хартата, следва, че всяко лице по принцип трябва да има възможност да се позове на нарушение на това право. От това следва, че трябва съдът на Съюза да може да провери дали нередовност, опорочаваща спорната процедура за назначаване, е могла да доведе до нарушаване на това основно право“, като според мен същото се отнася за националните съдилища (които също са съдилища на Съюза). Отново, макар тази съдебна практика да разглежда конкретно член 47 от Хартата, в решение А. К. и др. Съдът пояснява, че ако анализира членове 2 ДЕС и 19 ДЕС, изводите биха били същите като тези от анализа на член 47 от Хартата (вж. т. 167—169 от това решение).

116. Всъщност Върховният съд вече е постановил, и то недвусмислено, че KRS не е независим [52].

117. По-конкретно, предвид наличието на множество сериозни правни пороци той заключава, че назначенията, предлагани от KRS, не са независими от политически интереси, което засяга изпълнението на обективните критерии за безпристрастност и независимост на лицата, назначавани на длъжност съдия по предложение на KRS (вж. т. 36 от решението от 23 януари 2020 г.). По-нататък Върховният съд постановява, че поради политизирането на KRS има голяма вероятност решенията в конкурсите за съдийски длъжности да се вземат не въз основа

47 ЕСПЧ, 25 септември 2018 г., Денисов с/у Украйна, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (голямо отделение), § 67 и сл. Вж. също § 79.

48 *Leloup*, M. An uncertain first step in the field of judicial self-government. — E.C.L. Review 2020, 16(1), 145—169, p. 156.

49 Вж. решение от 13 декември 2017 г., El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, т. 39), което се отнася до член 47, втора алинея от Хартата. Считам, че подходът не може да е друг и по отношение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

50 Става въпрос за решение А. К. и др., както и за решение от 26 март 2020 г., Преразглеждане Simpson и HG/Съвет и Комисия (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232).

51 Решение от 26 март 2020 г., Преразглеждане Simpson и HG/Съвет и Комисия (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 55).

52 Вж. решението на Върховния съд от 5 декември 2019 г. и решението на пленума на трите колегии на Върховния съд от 23 януари 2020 г. (наричано по-нататък „решението от 23 януари 2020 г.“).

на критерии по същество, а в зависимост от политическата лоялност или подкрепата за реформата на съдебната власт, провеждана от парламентарното мнозинство в противоречие с полската конституция. От гледна точка на цялата правосъдна система това накърнява доверието в безпристрастността на така назначаваните лица. Липсата на независимост се състои основно в подчиняването на решенията на този орган на политическата, и по-специално на изпълнителната власт (вж. т. 38 от решението от 23 януари 2020 г.).

118. Първо, в заключението си по съединени дела A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:551), стигнах до извода, че KRS не е независим орган: мандатите на членовете на KRS са предсрочно прекратени, а вследствие от начина на назначаването им 23-ма от 25-имата членове на KRS са излъчени от законодателната и изпълнителната власт, което разкрива наличието на недостатъци, които, изглежда, са в състояние да накърнят независимостта на KRS от законодателната и изпълнителната власт (вж. по-специално т. 132 и 135).

119. Действително, както е отбелязано в Европейската харта за статута на съдиите (вж. т. 111 от настоящото заключение), „2.1. [от обяснителния меморандум към тази харта] Кандидатите за съдии трябва да се подбират и номинират от независим орган или комисия“ и „1.3. [от самата харта] При всяко решение, засягащо подбора, номинирането, назначаването, професионалното израстване или прекратяването на функциите на даден съдия, статутът предвижда участието на орган, който е независим от изпълнителната и от законодателната власт и в който поне половината от заседаващите са съдии, избрани от техните колеги по начин, гарантиращ най-широка представителност на последните“. Причината за това е, че „изискваната независимост на този орган не допуска избирането или назначаването на неговите членове от политически орган, принадлежащ към изпълнителната или законодателната власт. Това би създало риск от партийно-политически пристрастия при назначаването и дейността на съдиите в рамките на такава процедура. От съдиите, заседаващи в независимия орган, се очаква именно да не угодничат на политически партии или на органи, които на свой ред се назначават или избират от такива партии“ (вж. т. 1.3 от обяснителния меморандум към въпросната харта).

120. На следващо място препращам към решението на Съда по това дело (A. K. и др.), както и към решение от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Дисциплинарен режим на съдиите) (съединени дела C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234).

121. На 5 декември 2019 г. запитващата юрисдикция по посоченото дело A. K. и др., а именно Sąd Najwyższy — Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (Върховен съд, колегия по трудови и социалноосигурителни спорове, Полша), постановява въз основа на това решение на Съда, че KRS в настоящия си състав не е безпристрастен орган, независим от законодателната и изпълнителната власт. Тази юрисдикция също така постановява, че дисциплинарната колегия на Върховния съд не може да се счита за съд по смисъла на член 47 от Хартата и член 45, параграф 1 от полската конституция.

122. В посоченото съдебно решение се приема и следното: i) от създаването си през 2018 г. KRS не е независим от политическите власти, ii) новият KRS е създаден в нарушение на конституционните разпоредби[53] и iii) в това съдебно решение се разглеждат други фактори, водещи до нарушаване на независимостта на KRS (изборът на действащите му членове е бил непрозрачен; независимостта на KRS е многократно поставяна под съмнение от страна на НПО,

53 Вж. т. 40 и 41 от това съдебно решение. Новият закон за KRS освобождава избраните членове на KRS преди края на мандата им и изменя правилата за избирането им. Първоначалните избори, на които гласуват съдиите от различните по вид и степен съдилища, са заменени с процедура, при която в крайна сметка парламентът избира 15 от членовете на KRS. Тъй като Сеймът определя мнозинството от членовете в KRS, конституционното равновесие между трите власти, предвидено в член 187, параграф 1 от Конституцията, е нарушено.

сдружения на адвокати и съдии от общите съдилища; членовете на KRS са повишавани от министъра на правосъдието на длъжност председатели или заместник-председатели на съдилища или на други висши съдийски длъжности; освен това членовете на KRS публично подкрепят съдебните реформи на правителството)[54]. Изводът, че дисциплинарната колегия не може да се счита за съд по смисъла на правото на Съюза, е мотивиран в съдебното решение от 5 декември 2019 г. (т. 67 и 68) и с факта, че предложенията на KRS за назначения в тази колегия не са подложени на съдебен контрол.

123. Това съдебно решение е потвърдено от Върховния съд на 15 януари 2020 г. (от колегията по трудови и социалноосигурителни спорове при произнасянето ѝ по другите дела, във връзка с които е постановено решение A. K. и др.), и най-вече на 23 януари 2020 г., когато общото събрание на три от колегиите на Върховния съд постановява принципно тълкувателно решение[55], с което потвърждава посоченото решение от 5 декември 2019 г. и приема, че KRS не е независим от изпълнителната власт.

124. Второ, тежестта на положението по отношение на KRS се потвърждава от следното: на 27 май 2020 г. изпълнителният борд на Европейската мрежа на съдебните съвети (ENCJ) приема позиция относно членството на KRS в ENCJ. В този документ той излага причините, поради които предлага на общото събрание да изключи KRS от ENCJ (вж. https://www.encj.eu/node/556). По същество причините са следните: i) KRS не отговаря на правилото от статута на ENCJ, което изисква членуващите в мрежата съвети да са независими от изпълнителната власт, ii) KRS действа в грубо нарушение на правилото на ENCJ да гарантира независимостта на съдебната власт и да защитава съдебната власт и отделните съдии в съответствие с ролята си на гарант срещу всякакви мерки, които биха могли да застрашат основните ценности на независимостта и самостоятелността, и iii) KRS подкопава прилагането на правото на Съюза, що се отнася до независимостта на съдиите и съдилищата, а следователно и неговата ефективност. По този начин той действа против интересите на Европейското пространство на свобода, сигурност и правосъдие и против ценностите в неговата основа. Изпълнителният борд стига до извода, че KRS е допуснал тежки нарушения на целите и задачите на ENCJ, посочени в членове 3 и 4 от статута, а и не е склонен да отстрани тези сериозни нарушения. Бих отбелязал, че още преди това, на 17 септември 2018 г., членството на KRS в ENCJ е суспендирано, тъй като KRS престава да отговаря на изискванията на тази организация да бъде независим от изпълнителната власт и от законодателя по начин, който да гарантира независимостта на полската съдебна власт.

125. Освен това ENCJ основава предложението си за изключване на KRS на следните обстоятелства и позиции на организации като: i) Службата за демократични институции и права на човека на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (OSCE), Съвета на Европа (Група на държавите, борещи се срещу корупцията („Греко“), Европейска комисия за демокрация чрез право (т.нар. „Венецианска комисия“) и Парламентарна асамблея), институциите на Съюза и съдебните и адвокатските мрежи в Европа, които критикуват реформите на съдебната власт в Полша и ролята на KRS, ii) доклад от 6 януари 2020 г. на Мониторинговата комисия на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, в който се приема, че „[р]еформата на [KRS] поставя тази институция под контрола на изпълнителната власт, което е несъвместимо с принципа на независимост“, iii) Спешното съвместно становище на Венецианската комисия и генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ (DGI) на Съвета на Европа от 16 януари 2020 г.[56], в което се препоръчва по-специално „да се възстановят правомощията на съдийската общност по въпросите на назначенията, повишенията

54 Вж. дело III Po 7/18, решение на Върховния съд от 5 декември 2019 г., и по-специално точки 40, 41, 46—48, 49, 50, 51 и 56.

55 BSA I-4110-1/20. Вж. текста на английски език на интернет адрес www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/BSA%20I-4110-1_20_English.pdf.

56 Вж. също следващата точка от настоящото заключение. Становището на Венецианската комисия е посочено по-горе, в бележка под линия 11.

и освобождаването на съдии“, с което имплицитно се приема, че KRS е под контрола на изпълнителната власт, iv) решението на общото събрание на три от колегиите на полския Върховен съд, упоменато в точка 123 от настоящото заключение, v) определението на Съда по дело C-791/19 R (EU:C:2020:277), с което се постановяват временни мерки по делото, в което Комисията по-специално твърди, че независимостта на новата дисциплинарна колегия в Полша не е гарантирана, тъй като съдиите в нея се избират от KRS, а членуващите в KRS съдии се избират от долната камара на полския парламент, vi) започването от Комисията на още едно производство за установяване на неизпълнение на задължения с изпращането на официално уведомително писмо до Полша относно новия Закон за съдебната власт от 20 декември 2019 г., влязъл в сила на 14 февруари 2020 г.[57], vii) на 13 май 2020 г. комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи в Европейския парламент публикува междинен проектодоклад във връзка с процедурата по член 7 ДЕС срещу Полша. Относно въздействието на полския закон от 20 декември 2019 г. върху независимостта на KRS в доклада се приема, че „23. [тази мярка] доведе до сериозно политизиране на [KRS]; […] 26. призовава Комисията да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения по отношение на Закона [за KRS], и да поиска от Съда да преустанови действието на новия [KRS] посредством временни мерки“[58].

126. В спешното съвместно становище от 16 януари 2020 г.[59], упоменато в предходната точка, се отбелязва, че „[с]ъдийската общност в Полша изгуби правото да изпраща свои представители в [KRS], а оттам и влиянието си върху назначаването и повишаването на съдиите. Преди реформата от 2017 г. 15 (от общо 25) членове на [KRS] бяха съдии, избрани от свои колеги. След реформата от 2017 г. тези членове се избират от парламента. В съчетание с незабавното заместване в началото на 2018 г. на всички назначени при действието на предишните правила членове, тази мярка доведе до всеобхватно политизиране на [KRS]“. Освен това „през 2017 г. във Върховния съд бяха създадени две нови колегии: дисциплинарната колегия и колегията за извънреден контрол и публични въпроси. […] Тези нови колегии са съставени от новоназначени съдии, подбрани от новия [KRS], и имат специални правомощия — включително правомощието на извънредната колегия да отменя влезли в сила решения на по-ниските по степен съдилища или на самия Върховен съд по пътя на извънредния контрол или пък правомощието на дисциплинарната колегия да налага дисциплинарни наказания на други съдии. Това поставя новите колегии над всички останали и фактически създава „Върховен съд във Върховния съд“. По отношение на KRS в Спешното съвместно становище се заключава, че „[с]поред Венецианската комисия е необходимо преразглеждане на въпроса за състава на [KRS], за да се приведе методът за назначаване на членуващите в него съдии в съответствие с европейските стандарти и най-добри практики. Това би премахнало опасността от правен хаос, но полските власти ще трябва да решат въпроса за законността на извършените междувременно назначения в съдебната власт“.

127. Съгласно практиката на ЕСПЧ е ясно, че съставът на органа, който назначава съдиите, е от значение от гледна точка на изискването за „независимост“[60].

57 По-специално защото съгласно националната правна уредба съдържанието на съдебните решения може да се счита за дисциплинарно нарушение; законът възпрепятства полските съдилища да изпълняват задълженията си да прилагат правото на Съюза или да отправят преюдициални запитвания. Законът също така не допуска по висящи пред полските съдилища дела посочените съдилища да преценяват правото на други съдии да се произнасят по делата. След решение от 19 ноември 2019 г., A. K. и др., и след решението на Върховния съд от 5 декември 2019 г. Полша приема закон, с който предвижда възможност за налагане на дисциплинарни наказания на съдии, които поставят под въпрос легитимността на определени аспекти на съдебните реформи в Полша (вж. Leloup, op. cit.).

58 ENCJ посочва също: писмо от Европейската асоциация на съдиите, представляваща повечето съдии в Европа, и съвместно писмо на полското сдружение на съдиите „Iustitia“, сдружението на съдиите от брачните колегии „Pro Familia“, Полското сдружение на съдиите от административните съдилища и Постоянния президиум на Форума за сътрудничество на съдиите. Тези две писма поддържат публично предложението за изключване на KRS от ENCJ.

59 Становище № 977/2019, CDL-PI(2020)002. Вж. по-специално т. 8 и т. 31 и сл.

60 Вж. ЕСПЧ, Олександър Волков с/у Украйна (жалба № 21722/11), § 109—117 и 130; Özpinar с/у Турция, № 20999/04, § 78—79.

128. Практиката на съда в Страсбург също така потвърждава, че независимостта на правосъдието се отнася не само до упражняването на правораздавателни функции по конкретни дела, но и до организацията на съдебната власт (т.е. устройствена независимост, която засяга например начина на назначаване на членовете на съда и срока, за който се назначават) и до въпроса дали съответният съд „изглежда независим“, което е съществен фактор за запазване на доверието, което трябва да вдъхват съдилищата и въобще юрисдикциите в едно демократично общество. За да се опази това впечатление за независимост, е необходимо да се предвидят достатъчни гаранции[61].

129. По изложените съображения считам (в унисон с правната литература[62]), че поради особените обстоятелства в Полша съдебният контрол над процедурите за назначаване, осъществяван от съд, чиято независимост не буди съмнения, е абсолютно необходим съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, за да се запази впечатлението за независимост на съдиите, назначавани по тези процедури. Това се дължи най-вече на бързите промени в разпоредбите на полското законодателство, уреждащи съдебния контрол над провежданите от KRS процедури за подбор и вземаните от него решения (и конкретно на Закона от 26 април 2019 г.), разпоредби, които видимо са в разрез с практиката на Конституционния съд (което обаче следва да преценят полските съдилища). Тези промени пораждат оправдани съмнения дали понастоящем процесът на назначаване е насочен към подбора на вътрешно независими, а не на политически удобни кандидати за съдийски длъжности в толкова системно значима институция като Върховния съд, съд от последна инстанция. Освен това в правната литература също така се отбелязва[63], че трайната практика на Конституционния съд отпреди 2015 г. е била в смисъл, че полската конституция изисква процедурите по назначаване и решенията на KRS да подлежат на съдебен контрол. В специфичния полски контекст съдебният контрол върху решенията на KRS представлява важна гаранция за обективността и безпристрастността в процедурите по назначаване, както и за конституционното право на равен достъп до публични длъжности.

130. Този извод намира опора и в международното право, и по-точно в някои незадължителни актове (т.нар. „меко законодателство“) относно националните съдебни съвети. Консултативният съвет на европейските съдии (CCJE) приема становище[64], в което подчертава, че „[н]якои решения на съвета на съдебната власт във връзка с ръководството и администрирането на съдебната система, както и решенията във връзка с *назначаването*, преместването, повишаването, дисциплинарната отговорност и отстраняването от длъжност на съдии […] *трябва* да съдържат обяснение за основанията за това, да бъдат задължителни [и *да подлежат на] обжалване по съдебен ред. В действителност независимостта на съвета на съдебната власт не означава, че той е извън закона и освободен от съдебен контрол*“ (курсивът е мой).

131. Както неотдавна посочи Съдът в решение Simpson и HG[65], „[ЕСПЧ] е имал повод да отбележи също, че самото естество на правото на лицето делото му да бъде разгледано от съд, „създаден със закон“ по смисъла на член 6, [точка] 1 от ЕКПЧ, включва процеса на назначаване на съдиите (ЕСПЧ, 12 март 2019 г., Ástráðsson с/у Исландия, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, неокончателно, § 98)“[66].

61 Вж. ЕСПЧ, Findlay с/у UK (жалба № 22107/93), § 73, ЕСПЧ, Sramek с/у Австрия (жалба № 8790/79), § 42, Campbell и Fell с/у Обединено кралство, № 7819/77 и 7878/77, § 78, ЕСПЧ, Cooper с/у Обединено кралство (№ 48843/99), § 104, ЕСПЧ, Sacilor Lormines с/у Франция (№ 65411/01), § 63, както и ЕСПЧ, Clarke с/у Обединено кралство (№ 23695/02).

62 Krajewski et Ziółkowski, op.cit., p. 1128.

63 Krajewski et Ziółkowski, op.cit., p. 1128, с позоваване на решението на Конституционния съд по дело SK 57/06.

64 Становище № 10 (2007) на [CCJE] на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно съдебните съвети в услуга на обществото, 23 ноември 2007 г., Страсбург.

65 Решение от 26 март 2020 г., Преразглеждане Simpson и HG/Съвет и Комисия (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 74).

66 Ще отбележа, че на 1 декември 2020 г. това неокончателно решение е потвърдено, като голямото отделение на ЕСПЧ единодушно приема, че е налице нарушение на член 6, точка 1 от ЕКПЧ поради тежки нередовности при назначаването на съдия в исландския апелативен съд (жалба № 26374/18).

132. Съответно „[о]т [тази] съдебна практика следва, че нередовност, допусната при назначаването на съдиите в съответната съдебна система, води до нарушение на член 47, втора алинея, първо изречение от Хартата, по-конкретно, когато тази нередовност е от такова естество и толкова сериозна, че *създава реална опасност други власти, по-конкретно изпълнителната власт, да могат неоснователно да упражняват дискреционни правомощия, излагащи на опасност почтеността на резултата, до който води процесът на назначаването, и предизвиквайки по този начин в съзнанието на правните субекти на основателно съмнение в независимостта и безпристрастността на съответния съдия/съдии, което се получава, когато става въпрос за основни правила, представляващи неразделна част от изграждането и функционирането на съдебната система*“ (курсивът е мой)[67].

133. От всички изложени по-горе съображения следва, че запитващата юрисдикция може да запази компетентността си за произнасяне по жалбите в главното производство.

134. Същевременно считам (подобно на омбудсмана), че не е възможно да се приеме компетентността на националния съд, който иначе е определен да разглежда делата от вида на тези в главното производство, тоест компетентността на дисциплинарната колегия на Sąd Najwyższy (Върховен съд), тъй като при всички положения условията и обстоятелствата на назначаване на съдиите в тази колегия повдигат съмнения в нейната независимост, а и вече е постановено, че въпросната колегия не е независим съд по смисъла на правото на Съюза[68]. Що се отнася до останалите колегии от същия съд, в които заседават съдии, назначени въз основа на разглежданите в главното производство решения на KRS, тези колегии също не представляват подходящ съд по делото поради принципа nemo judex in causa sua (никой не може да е съдия по собственото си дело).

135. От това следва, че производството пред запитващата юрисдикция е единственото съдебно производство, което позволява на жалбоподателите в главното производство като кандидати за длъжността съдия да издействат обективна проверка на процедурата по назначаване във Върховния съд като съд от последна инстанция по смисъла на член 267, трета алинея ДФЕС и което предоставя гаранциите, произтичащи от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

136. Като се има предвид, че на третия въпрос следва да се отговори, че запитващата юрисдикция може да остави без приложение Закона от 26 април 2019 г. и да приеме, че е компетентна да се произнесе по жалбите в главното производство съгласно правната уредба, която е била приложима преди приемането на този закон, сега следва да се разгледат първите два преюдициални въпроса. Те са съсредоточени върху евентуалните условия, които правото на Съюза налага спрямо предвидени в националното право способи за защита като жалбите в главното производство от гледна точка на принципа на ефективност (първи въпрос) и принципа на равно третиране (втори въпрос).

2. По първия преюдициален въпрос

137. Този въпрос следва да се разбира като предназначен да изясни дали при цялостния нормативен и фактически контекст в Полша член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС допуска способ за обжалване, който има пороци от гледна точка на ефективността, като първоначално приложимия за делата в главното производство[69].

67 Решение от 26 март 2020 г., Преразглеждане Simpson и HG/Съвет и Комисия (C-542/18 RX-II и C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, т. 75).

68 Вж. т. 121 и сл. от настоящото заключение. Вж. също решение A. K. и др., както и определение по дело C-791/19 R (EU:C:2020:277).

69 Вж. член 44, параграфи 1a, 1b и 4 от Закона за KRS.

а) Кратко изложение на доводите на страните

138. По същество KRS изтъква, че разглежданите национални разпоредби в редакцията им съгласно Закона от 26 април 2019 г. са въпрос на процесуална автономия на държавите членки, с условието да е гарантиран ефективен съдебен контрол, какъвто бил осигурен с член 44, параграф 4 от Закона за KRS. Правилото, че решението на KRS влиза в сила в частта, в която съдържа предложение за назначаване, било оправдано от необходимостта от бързо заемане на длъжностите във Върховния съд. Решението как да се избират 15-те членове на KRS, било от изключителната компетентност на държавите членки и не подлежало на контрол от Съда.

139. Главният прокурор по същество твърди, първо, че спирането на изпълнението на разглежданите решения на KRS от запитващата юрисдикция е незаконосъобразно. Второ, правото на Съюза не установявало някакъв общ задължителен стандарт относно: i) назначаването на съдиите и евентуалната роля в този контекст на други национални органи, нито относно ii) възможността за обжалване на решенията в тази област, каквато впрочем не съществувала в много държави членки.

140. Полското правителство по същество изтъква, че разпоредбите на правото на Съюза, посочени в преюдициалните въпроси, не са критерий за контрол над националните разпоредби относно процедурите за назначаване на съдии, тъй като иначе биха били в противоречие с принципа на зачитане на конституционните традиции на държавите членки. KRS бил конституционен орган на държавата, който е независим от законодателната, изпълнителната и съдебната власт и чиято роля е да хармонизира отношенията между тези три власти, като същевременно гарантира независимостта на съдиите. Ако не е ограничен само до въпросите за спазването на процесуалните правила, а обхваща и въпросите, засягащи същността на решенията и извършвания подбор, съдебният контрол над решенията на KRS щял да доведе до изземане на предоставените на KRS изключителни правомощия и да наруши търсеното конституционно равновесие.

141. Омбудсманът по същество поддържа, че начинът на назначаване на съдиите е един от факторите, които може да се вземат предвид, за да се провери дали е гарантирана независимостта на съдиите, а предвид ключовата роля на KRS в процедурата по назначаване на съдиите във Върховния съд член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се прилага и за производството пред този орган, както и за възможностите за обжалване на решенията му.

142. A. B., C. D., E. F. и I. J. изтъкват, че член 44, параграфи 1b и 4 от Закона за KRS предвижда само фиктивен контрол и чисто формален достъп до правно средство за защита, като по този начин нарушава изискването за ефективна съдебна защита на разглежданите права, в противоречие с член 2, член 4, параграф 3, трета алинея, член 6, параграф 1 и член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с член 47 от Хартата.

143. Комисията изтъква, че член 19, параграф 1 ДЕС не предвижда общо изискване решенията за назначаване на съдии да подлежат на съдебен контрол или че такова изискване трябва да се прилага за становищата, представяни при подбора на съдии, нито че такъв контрол би трябвало да има суспензивно действие. До нарушение на член 19, параграф 1 ДЕС се стигало само при особени обстоятелства, а именно когато изменението на правните норми относно назначаването на съдиите в даден съд едновременно с измененията на други приложими за този съд правни норми съставлява структурно нарушение, годно да разколебае впечатлението у правните субекти за независимост на този съд. Комисията поддържа, че в случая такива обстоятелства не са налице.

б) Съображения

144. Тук препращам към обясненията и анализа на запитващата юрисдикция, които обобщих в точки 8—10 по-горе.

145. Освен това съображенията, които изложих по третия въпрос, може да се приложат съответно и по първия, за да се установи, че в настоящия правен и фактически контекст в Полша член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не допуска средство за съдебна защита, което страда от пороци от гледна точка на ефективността, като първоначално приложимото в главното производство (член 44, параграфи 1a, 1b и 4 от Закона за KRS).

146. Считам (също както запитващата юрисдикция), че средството за защита, с което разполагат участниците в процедурата, които не са били предложени за назначаване, е напълно неефективно, тъй като не променя правното положение на обжалвалия кандидат в рамките на процедурата, приключила с отменението решение на KRS. Освен това то не позволява кандидатурата на това лице за свободната съдийска длъжност във Върховния съд да бъде отново оценена, ако е била подадена по обявление за конкурс за конкретна съдийска длъжност.

147. За да е ефективна уредбата на обжалването, според мен би било необходимо: 1) подаването на жалба от страна на отхвърлен кандидат за съдийска длъжност във Върховния съд да спира цялата процедура по избор, докато жалбата не бъде разгледана от запитващата юрисдикция, 2) уважаването на жалбата срещу решението на KRS да не представи предложение за назначаването на кандидата във Върховния съд, да влече със себе си задължение за компетентния орган на държавата членка (KRS) да преразгледа индивидуалния случай на кандидата относно назначаването му на длъжност във Върховния съд, 3) посоченото решение да влиза в сила, ако запитващата юрисдикция е отхвърлила жалбите срещу него, и едва тогава да е възможно решението да се представи на президента на Републиката, а предложеният кандидат да бъде назначен за съдия във Върховния съд.

148. Затова според мен има оправдани съмнения в ефективността на съществуващото средство за защита срещу решенията на KRS по индивидуалните случаи, свързани със съдийските назначения във Върховния съд, тоест по дела относно гарантирани от правото на Съюза права, доколкото става въпрос за съдийска длъжност в съд от последна инстанция на държавата членка. Това важи в още по-голяма степен, тъй като уредбата на обжалването на решенията по такива дела е различна от приложимата по отношение на процедурите за подбор за свободни съдийски длъжности в други съдилища, различни от Върховния съд (която — показателно — остава непроменена и не съдържа ограничителните „нововъведения“ от последно време), което не може да се оправдае единствено с особеностите на съда, в който се намира заеманата свободна длъжност.

149. Запитващата юрисдикция счита, че това е равнозначно на диференциране на достъпа до компетентен съд за две категории кандидати за съдийски длъжности, което може да накърни принципа на равен достъп до съд.

150. Бих подчертал по-специално че не са изтъкнати убедителни доводи, които да обосноват тази разлика в ефективността на средствата за защита и „специалното третиране“ на процедурата по назначаване във Върховния съд.

151. Поради това запитващата юрисдикция правилно приема, че тези национални правила не са в съответствие с правото на Съюза.

152. Всъщност от практиката на Съда следва, че държавите членки са длъжни, по-специално по силата на принципа на лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3, първа алинея ДЕС, да осигурят на своя територия прилагането и спазването на правото на Съюза. В тази връзка и както е предвидено в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, от държавите членки се изисква да установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. В този смисъл държавите членки следва да предвидят система от способи за защита и производства, които да осигурят ефективен съдебен контрол в посочените области [70]. Тази защита е основна характеристика на правовата държава по смисъла на член 2 ДЕС.

153. Щом като запитващата юрисдикция трябва да упражни контрол по отношение на разглежданите решения на KRS съгласно националните разпоредби, които са били приложими преди въведеното със Закона от 26 април 2019 г. изменение, този контрол трябва да е ефективен и да не може да породи у правните субекти оправдани съмнения в законността на извършените по този начин назначения.

154. Това означава, че запитващата юрисдикция трябва да има възможност да упражни съдебен контрол *най-малкото* в степента, указана от Съда в решение A. K. и др. (т. 145), тоест така, че да може да провери дали не е налице превишаване на правомощията или злоупотреба с власт, неправилно прилагане на закона или явна грешка в преценката [71].

155. Освен това принципът на ефективна съдебна защита изисква крайното решение на съда вследствие на този контрол да е ефективно, като неговата ефективност трябва да е гарантирана, а в противен случай то би било илюзорно [72].

156. Действително, както постановява Съдът в решение FMS [73], „принципът на предимство на правото на Съюза и правото на ефективна съдебна защита, гарантирано от член 47 от Хартата, налагат на запитващата юрисдикция да обяви, че е компетентна да разгледа [съответната] жалб[а], [...] ако по силата на националното право няма друга юрисдикция, която е компетентна да я разгледа“.

157. Това означава, че запитващата юрисдикция следва да не прилага национални разпоредби, които възпрепятстват постигането на целите на член 19, параграф 1 ДЕС. Следователно в настоящия контекст запитващата юрисдикция следва да остави без приложение i) разпоредбите, които биха довели до пълно изключване на възможността за контрол за грешка в оценката на кандидатите за съдийски длъжности с оглед на наложените им критерии, и ii) правилото за частичното влизане в сила на решенията на KRS по отношение на назначените кандидати. В противен случай съдебният контрол върху подобно решение би бил илюзорен по отношение на назначения кандидат.

158. В този смисъл, що се отнася до назначения кандидат, национална правна уредба като разглежданата в главното производство би била равнозначна на липса на всякакъв контрол, което дава възможност за дискреционни действия на другите власти и може да породи оправдани съмнения у правните субекти, в противоречие с член 19, параграф 1 ДЕС.

70 Вж. решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 34 и цитираната съдебна практика).

71 Съдът се позовава в този смисъл на ЕСПЧ, 18 октомври 2018 г., Thiam с/у Франция (CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 25 и 81).

72 Вж. решение от 29 юли 2019 г., Торубаров (C-556/17, EU:C:2019:626, т. 57).

73 Решение от 14 май 2020 г., Országos Ydegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 299).

3. По втория преюдициален въпрос

159. Тъй като отговорът на първия въпрос е утвърдителен (тоест според мен уредбата на производството по обжалване на решенията на KRS в индивидуалните случаи, свързани със съдийските назначения във Върховния съд, не осигурява право на ефективни правни средства за защита и ефективна съдебна защита, включително чрез осигуряване на адекватен обхват на последната), с втория си въпрос запитващата юрисдикция обсъжда възможността описаните недостатъци на националната правна уредба на производството по обжалване на въпросните решения на KRS (както и посочените тук аспекти на тези недостатъци) да се разглеждат и като нарушение на *правото на равен достъп до публични длъжности*, което не е оправдано от цели от общ интерес.

160. A. B., C. D., E. F. и I. J. по същество изтъкват, че лишаването им от ефективна съдебна защита на конституционното им право на достъп до публични длъжности по същите правила като прилаганите спрямо лицата, чиито кандидатури са били предложени от KRS, е и в противоречие с различни принципи на правото на Съюза, например за върховенство на правото, равно третиране, равен достъп до публични длъжности и институционално равновесие. Освен това начинът, по който е съставен KRS, не предлагал никакви гаранции за неговата независимост от законодателната и изпълнителната власт.

161. Достатъчно е обаче да се отбележи, че евентуалната приложимост на принципа на равно третиране *съгласно правото на Съюза*, включително на членове 20 и 21 от Хартата, спрямо разлика в третирането като твърдяната в главното производство (тоест твърдяната разлика между възможностите за обжалване, с които разполагат кандидатите за съдии във Върховния съд, и тези, с които разполагат кандидатите за съдии в други съдилища), далеч не е сигурна, особено *при липсата на разлика в третирането в областта на достъпа до заетост, която да се основава на някой от специфичните признаци, предвидени в Директива 2000/78*.

162. Така или иначе, като се имат предвид отговорите на първия и третия преюдициален въпрос, според мен не следва да се отговаря на втория, тъй като от отговорите на първия и третия въпрос запитващата юрисдикция ще разполага с достатъчно насоки, за да реши споровете в главното производство.

V. Заключение

163. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси на Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд, Полша), както следва:

„1) Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 267 ДФЕС следва да се тълкува в смисъл, че:

Предвид контекста и съвкупността от останалите посочени от запитващата юрисдикция обстоятелства в Полша (а именно: а) внасянето от полския законодател на изменения в националната правна уредба, за да предизвика отпадане на предмета на разглеждани от Съда искове за установяване на неизпълнение на задължения и преюдициални запитвания до Съда, б) обстоятелството, че макар запитващата юрисдикция да постановява спиране на изпълнението на разглежданите решения на KRS, президентът на Републиката все пак назначава осем нови съдии, предложени в разглежданите решения на KRS, на съответните съдийски длъжности във Върховния съд, и в) обстоятелството, че при приемането на Закона от 26 април 2019 г. полският законодател не се съобразява с решенията на Конституционния съд, които ясно сочат, че трябва да има съдебен контрол над решения на KRS като разглежданите в главното производство), член 267 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като Закона от 26 април 2019 г.,

доколкото тя предвижда прекратяване по силата на закона на производства като висящите пред запитващата юрисдикция, като същевременно изключва изпращането на жалбите за разглеждане от друг национален съд или подаването им пред друг национален съд,

- а когато след надлежното образуване на производства по жалби срещу въпросните решения на KRS първоначално компетентният по тези дела национален съд е отправил преюдициални въпроси до Съда, описаното по-горе накърнява правото на достъп до съд и поради това че по конкретното дело, висящо пред (първоначално) компетентния за разглеждането и решаването му съд, лишава този съд както от възможността ефективно да инициира производство по преюдициално запитване пред Съда, така и от правото да изчака решението на последния, и по този начин накърнява принципа на Съюза за лоялно сътрудничество.

Премахването на (правото на) средство за съдебна защита, каквото до този момент е съществувало по дела като разглежданите в главното производство, и особено премахването му по отношение на страни, които подобно на жалбоподателите в главното производство вече са подали такива жалби, представлява (предвид контекста и съвкупността от останалите посочени от запитващата юрисдикция обстоятелства около премахването му) мярка, която може да допринесе за, ако не и да утвърди липсата на впечатление за независимост и безпристрастност на действително назначените съдии в съответния съд, а също и на самия съд. Подобна липса на впечатление за независимост и безпристрастност е в противоречие с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

Запитващата юрисдикция може да приложи пряко член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, за да остави без приложение Закона от 26 април 2019 г. и да приеме, че е компетентна да се произнесе по делата в главното производство съгласно приложимата преди приемането на този закон правна уредба.

2) Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че:

Съображенията по точка 1 по-горе може да се приложат съответно и по първия преюдициален въпрос, за да се установи, че предвид контекста и съвкупността от останалите посочени от запитващата юрисдикция обстоятелства в Полша член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не допуска средство за съдебна защита, което страда от пороци от гледна точка на ефективността, като първоначално приложимото в главното производство (член 44, параграфи 1a, 1b и 4 от Закона за KRS).

При дадения контекст и съвкупността от останалите посочени от запитващата юрисдикция обстоятелства в Полша запитващата юрисдикция следва да не прилага национални разпоредби, които възпрепятстват постигането на целите на член 19, параграф 1 ДЕС. Следователно в настоящия контекст запитващата юрисдикция следва да остави без приложение i) разпоредбите, които биха довели до пълно изключване на възможността за контрол за грешка в оценката на кандидатите за съдийски длъжности с оглед на наложените им критерии, и ii) правилото за частичното влизане в сила на решенията на KRS по отношение на назначените кандидати. В противен случай съдебният контрол върху подобно решение би бил илюзорен по отношение на назначения кандидат“.