Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. ТАНЧЕВ
представено на 24 септември 2019 година[1]

Съединени дела C-558/18 и C-563/18

Miasto Łowicz
срещу
Skarb Państwa — Wojewoda Łódzki (C-558/18),
встъпили страни:
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową
(първоначално Prokuratura Regionalna w Łodzi),
Rzecznik Praw Obywatelskich
(Преюдициално запитване, отправено от Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз, Полша)
и
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową
(първоначално Prokuratura Okręgowa w Płocku)
срещу
VX,
WW,
XV (C-563/18)

(Преюдициално запитване, отправено от Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша)

„Преюдициално запитване — Член 267 ДФЕС — Допустимост на въпросите — Принципи на правовата държава — Член 2 ДЕС — Член 19, параграф 1 ДЕС — Принцип на ефективна съдебна защита — Принцип на независимост на съдебната власт — Национални мерки, които установяват режим, уреждащ дисциплинарното производство срещу съдии“

1 Език на оригиналния текст: английски.

I. Въведение

1. Настоящите дела са четвърти в поредицата от изготвени от мен заключения[2], които са свързани с реформата на полската правосъдна система, въведена с мерки, които са приети през 2017 г. и са част от мотивираното предложение на Комисията, издадено съгласно член 7, параграф 1 ДЕС, относно принципите на правовата държава в Полша[3]. Промените в законодателството на тази държава членка, засягащи независимостта на полската съдебна система, предизвикаха силна международна критика[4] и освен това са предмет на редица дела, образувани пред Съда[5].

2. В настоящите дела Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз, Полша) и Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша) искат от Съда да установи дали новият режим, уреждащ дисциплинарното производство срещу съдии в Полша, отговаря на изискванията за независимост на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Това е с оглед по-специално на факта, че съгласно актовете за преюдициално запитване министърът на правосъдието е придобил влияние върху образуването и провеждането на дисциплинарни производства срещу съдии, а законодателните органи са придобили влияние върху състава на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет) — органа, отговорен за избора на групата от съдии, които отговарят на условията за назначаване в Дисциплинарната колегия на Върховния съд, разглеждаща дисциплинарни дела срещу съдии.

2 Вж. заключения на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:325) относно намаляването на пенсионната възраст на съдиите във Върховния съд и предоставянето на президента на Републиката на правомощие за удължаване на активната служба на съдиите от Върховния съд; по дело Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:529) относно твърдяна дискриминация, основана на пола, поради намаляване на пенсионната възраст на съдиите от общите съдилища, съдиите от Върховния съд и прокурорите до възраст, която е различна за мъжете и за жените, и предоставяне на министъра на правосъдието на правомощие за удължаване на активната служба на съдиите от общите съдилища; и по дело 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) относно независимостта на Дисциплинарната колегия на Върховния съд с оглед на промените в начина, по който се назначават членовете на Националния съдебен съвет.

3 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 окончателен, 20.12.2017 г.). В това мотивирано предложение Комисията възразява по-конкретно срещу следните мерки: (1) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за Националната школа за съдии и прокурори, Закона за организацията на общите съдилища и някои други закони) от 11 май 2017 г. (Dz. U. от 2017 г., позиция 1139, изменен); (2) Ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Закон за организацията на общите съдилища и някои други закони) от 12 юли 2017 г. (Dz. U. от 2017 г., позиция 1452, изменен); (3) Ustawa o Sądzie Najwyższym (Закона за Върховния съд) от 8 декември 2017 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 5, изменен); и (4) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и някои други закони) от 8 декември 2017 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 3, изменен). В настоящите дела се касае най-вече за последните две мерки.

4 Вж. например Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Становище № 904/2017 от 11 декември 2017 г. относно проектозакона за изменение на Закона за Националния съдебен съвет, относно проектозакона за изменение на Закона за Върховния съд, предложен от президента на Полша, и относно Закона за организацията на общите съдилища, CDL-AD (2017) 031; Съвет на ООН за правата на човека, Доклад на специалния докладчик относно независимостта на съдиите и адвокатите от мисията му в Полша, 5 април 2018 г., A/HRC/38/38/Add.1; Организация за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), Служба за демократични институции и права на човека, Становище относно някои разпоредби на Проекта на Закон за Върховния съд на Полша (от 26 септември 2017 г.), 13 ноември 2017 г., JUD-POL/315/2017.

5 Сред тях са преюдициалните запитвания, отправени от Върховния съд на Полша (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-487/19 и C-508/19), от Върховния административен съд на Полша (C-824/18) и от полските съдилища от по-долни инстанции (C-623/18), заедно с две производства за установяване на неизпълнение на задължения, внесени от Комисията срещу Полша (C-619/18 и C-192/18). В решението си от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531) Съдът постанови, че мерките за намаляване на пенсионната възраст на съдиите от Върховния съд и за предоставяне на президента на Републиката на правомощието за удължаване на активната служба на съдиите от Върховния съд са несъвместими със задълженията на Полша по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тъй като не съответстват на принципите на несменяемост и на независимост на съдиите, които са защитени от правото на Съюза.

3. Наред с това в актовете за преюдициално запитване запитващите юрисдикции изразяват страх от преследване, ако не се произнесат в полза на държавата — опасение от злоупотреба с дисциплинарния процес съгласно новия режим. Важно е да се отбележи също, че съдиите в запитващите юрисдикции посочват, че им е потърсена отговорност за решенията си да отправят настоящите преюдициални запитвания чрез производства по разследване, образувани след изпращането на посочените запитвания, макар срещу тези съдии формално да не са образувани дисциплинарни производства.

4. Стигам до извода, че преюдициалните запитвания по настоящите дела са недопустими, тъй като съгласно член 267 ДФЕС Съдът не може да дава консултативни становища по общи или хипотетични въпроси.

5. По-конкретно, в актовете за преюдициално запитване няма достатъчно данни и те не са допълнени в необходимата степен с данните по преписката по делото, за връзката между разглежданите мерки на държавата членка и релевантните разпоредби от правото на Съюза, а именно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, който предоставя закрила срещу структурни нарушения на независимостта на съдебната власт[6], доколкото задължава държавите членки да „установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“[7].

6. С други думи, не са изпълнени изискванията за съдържанието на преюдициалното запитване, посочени в член 94 от Процедурния правилник на Съда, които Съдът многократно е посочвал, че трябва да бъдат надлежно спазвани[8]. Тези изисквания присъстват и в Препоръките на Съда към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания[9].

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

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

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

6 Вж. точки 92 и 125 от настоящото заключение.

7 Както отбелязах в заключението си по дело Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:529), използвам понятието „ефективна правна защита“ съгласно текста на английски език на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, като признавам, че Съдът приема, че тази разпоредба гарантира „ефективна съдебна защита“. Вж. например решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, и по-конкретно т. 3, 48 и 54 и цитираната съдебна практика). В текстовете на някои езици, изглежда, е налице подобна формулировка на тази разпоредба, както е видно от цитираното решение (вж. например на малтийски: „protezzjoni legali effettiva“ и „protezzjoni ġudizzjarja effettiva“; на полски: „skutecznej ochrony prawnej“ и „skutecznej ochrony sądowej“), в сравнение с други езици (вж. например на нидерландски: „daadwerkelijke rechtsbescherming“; на френски: „protection juridictionnelle effective“; на испански: „tutela judicial efectiva“).

8 Вж. например решения от 5 юли 2016 г., Огнянов (C-614/14, EU:C:2016:514, т. 19) и от 2 май 2019 г., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, т. 19).

9 Вж. например решение от 13 декември 2018 г., Rittinger и др. (C-492/17, EU:C:2018:1019, т. 38). Тези препоръки са публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВ C 257, 2018 г., стр. 1 (наричани по-нататък „Препоръките на Съда“).

Б. Полското право

1. Законът за Върховния съд от 2017 г.

8. Член 3 от Ustawa o Sądzie Najwyższym (Закон за Върховния съд) от 8 декември 2017 г. (Dz. U. от 2018 г., позиции 5, 650, 771, 847, 848, 1045 и 1443, наричан по-нататък „Законът за Върховния съд от 2017 г.“), влязъл в сила на 3 април 2018 г., предвижда, че Върховният съд се състои от няколко колегии, включително Дисциплинарната колегия.

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

„1. Дисциплинарната колегия е компетентна да разглежда:

1) дисциплинарните дела;

   a) дела относно съдии от Върховния съд;

   b) дела, разглеждани от Върховния съд във връзка с дисциплинарни производства, водени по следните закони:

      […]

      – ustaw z dnia 21 sierpnia 1997 г. — Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. от 2017 г., позиции 2243 и 2265 и от 2018, позиции 3 и 5) (Закон от 21 август 1997 г. за организацията на военните съдилища);

      […]

      – ustaw z dnia 27 lipca 2001 г. — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Закон от 27 юли 2001 г. за организацията на общите съдилища);

      […]

2 Дисциплинарната колегия се състои от:

1) Първо отделение;

2) Второ отделение.

3. Първо отделение по-специално разглежда:

1) делата относно съдии от Върховния съд;

2) делата относно съдии и прокурори във връзка с дисциплинарни нарушения, съставляващи умишлени престъпления от общ характер, и с нарушения, посочени в искането по член 97, параграф 3.

4. Второ отделение по-специално разглежда:

1) въззивните жалби срещу актове на първоинстанционните дисциплинарни съдилища по дела относно съдии и прокурори, както и срещу определения и разпореждания, изключващи постановяването на съдебно решение;

2) касационните жалби срещу дисциплинарни решения;

3) жалбите срещу решенията на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет)“.

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

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

2. Законът за Националния съдебен съвет (наричан по-нататък „НСС“)

11. Съгласно член 3 от Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Закон за Националния съдебен съвет) от 12 май 2011 г. (Dz. U. от 2018 г., позиции 389, 848 и 1045, наричан по-нататък „Законът за НСС“):

„2. Съветът изпълнява и други задачи, определени в закон, и по-специално:

4) избира дисциплинарен обвинител за съдиите от общите съдилища и помощник-съдиите, както и дисциплинарен обвинител за съдиите от военните съдилища“.

12. Член 7 от Закона за НСС гласи:

„Първият председател на Върховния съд, председателят на Върховния административен съд и министърът на правосъдието са членове на Съвета, докато изпълняват тези си функции“.

13. Член 8 от Закона за НСС гласи:

„1. Лицето, определено от президента на Република Полша, изпълнява функциите си в Съвета, без мандатът му да е ограничен във времето, и може да бъде отзовано по всяко време.

2. Мандатът на лицето, определено от президента, изтича най-късно три месеца след края на мандата на президента или след освобождаването на поста президент на Република Полша“.

14. Член 9 от Закона за НСС гласи:

„1. Сеймът [долната камара на полския парламент] избира измежду депутатите четирима членове на Съвета за четиригодишен период.

2. Сенатът [горната камара на полския парламент] избира измежду сенаторите двама членове на Съвета за четиригодишен период.

3. Избраните от Сейма и Сената членове на Съвета изпълняват функциите си до избирането на нови членове“.

15. Член 9a от Закона за НСС предвижда:

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

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

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

16. Съгласно член 11a от Закона за НСС:

„2. Право да издигнат кандидат за член на Съвета имат групи от поне: 1) 2000 граждани на Република Полша, навършили 18 години, напълно правоспособни и ползващи се с всички граждански права; 2) 25 съдии с изключение на пенсионираните съдии“.

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

„1. Маршалът [председателят] на Сейма приканва парламентарните групи в седемдневен срок да посочат кандидати за членове на Съвета.

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

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

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

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

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

3. Законът за общите съдилища

18. Член 22a от Ustawa — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Закон за организацията на общите съдилища) от 27 юли 2001 г. (Dz. U. от 2018 г., позиции 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045 и 1443, наричан по-нататък „Законът за общите съдилища“) гласи:

„5. Съдия или помощник-съдия, чието разпределение на задачите е изменено по начин, който води до промяна на обхвата на функциите му, по-специално чрез преместване в друго отделение на съответния съд, може да подаде жалба до [НСС] в седемдневен срок, считано от деня на възлагането на новите функции. Право на обжалване няма при:

1) преместване в отделение, в което се разглеждат дела от същата област;

2) възлагане на функции в същото отделение по силата на правила, които са задължителни за останалите съдии, и по-специално при отмяна на разпределение в секция или друга форма на специализация.

6. Жалбата по параграф 5 се подава чрез председателя на съда, извършил обжалваното разпределение на задачите. Председателят на съда изпраща жалбата на [НСС] в 14-дневен срок, считано от деня на получаването ѝ, като прилага становище по случая. [НСС] се произнася с решение, с което уважава или отхвърля жалбата на съдията, като взема предвид съображенията по параграф 1. Решението на [НСС] по жалба по параграф 5 не се мотивира. Решението на [НСС] е необжалваемо. До момента на постановяване на решението съдията или помощник-съдията изпълнява досегашните си функции“.

19. Член 82c от Закона за общите съдилища гласи:

„Съдията е длъжен да изпълнява задачите, свързани с поверените му функции като съдия в дисциплинарен съд към апелативен съд“.

20. Член 107 от Закона за общите съдилища гласи:

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

2. Съдията носи дисциплинарна отговорност и за действията си преди встъпването му в длъжност, ако те са довели до неизпълнение на неговите задължения, когато е заемал държавна служба, или поради тях се е оказал недостоен за длъжността съдия“.

21. Член 109a от Закона за общите съдилища гласи:

„1. Постановеното от дисциплинарния съд окончателно решение за налагане на дисциплинарно наказание се обявява публично.

2. Дисциплинарният съд може да реши да не обявява публично решението, ако това е ненужно за постигане на целите на дисциплинарното производство или е необходимо за опазване на легитимен частен интерес. […]“.

22. Член 110 от Закона за общите съдилища гласи:

„1. По дисциплинарните дела относно съдии се произнасят:

1) на първа инстанция:

   a) дисциплинарните съдилища към апелативните съдилища в състав от трима съдии,

   b) Върховният съд, в състав от двама съдии от Дисциплинарната колегия и един съдебен заседател от Върховния съд, по дела за дисциплинарни нарушения, съставляващи умишлени престъпления от общ характер или умишлени данъчни престъпления, или по дела, по които Върховният съд е поискал разглеждане на дисциплинарна преписка с посочване на нарушение;

2) на втора инстанция — Върховният съд в състав от двама съдии от Дисциплинарната колегия и един съдебен заседател от Върховния съд“.

23. Член 110a от Закона за общите съдилища гласи:

„1. Министърът на правосъдието възлага функциите на съдия в дисциплинарен съд към апелативен съд на съдия от общите съдилища, притежаващ поне десетгодишен професионален опит на съдийска длъжност, след като взема становището на [НСС]“.

24. Член 112 от Закона за общите съдилища гласи:

„3. Министърът на правосъдието определя дисциплинарен обвинител за съдиите от общите съдилища и двама негови заместници за четиригодишен мандат“.

25. Член 112b от Закона за НСС предвижда:

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

2. Дисциплинарният обвинител към министъра на правосъдието се определя между съдиите от общите съдилища или от Върховния съд. По дела за дисциплинарни нарушения, съставляващи умишлени престъпления от общ характер, дисциплинарният обвинител към министъра на правосъдието може да бъде определен между прокурори, посочени от националния прокурор. Когато е оправдано, по-специално при смърт или продължително възпрепятстване на изпълнението на функциите на дисциплинарния обвинител към министъра на правосъдието, последният определя на негово място друг съдия или — по делата за дисциплинарни нарушения, съставляващи умишлени престъпления от общ характер — съдия или прокурор.

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

4. Определянето на дисциплинарен обвинител към министъра на правосъдието е равносилно на искане за образуване на производство за разследване или на дисциплинарно производство“.

26. Член 114 от Закона за общите съдилища предвижда:

„1. Дисциплинарният обвинител предприема действия по разследване по искане на министъра на правосъдието, председателя на апелативния съд или председателя на окръжния съд, колегиума на апелативния съд или колегиума на окръжния съд, [НСС], както и по собствена инициатива, след като предварително се определи въз основа на какви обстоятелства може да се установи, че е извършено дисциплинарно нарушение. Действията по разследване се извършват в тридесетдневен срок, считано от деня, в който дисциплинарният обвинител извърши първото действие.

[…]

9. Ако дисциплинарният обвинител счете, че няма основание за образуване на дисциплинарно производство, по искане на компетентния орган издава определение, с което отказва да образува производство. Препис от определението се връчва на органа, поискал образуване на производство, на колегиума на окръжния или съответно апелативния съд и на обвиненото лице. Препис от определението се връчва и на министъра на правосъдието, който може да

подаде възражение в тридесетдневен срок. Подаването на възражение е равносилно на задължение за образуване на дисциплинарно производство, а указанията на министъра на правосъдието за по-нататъшното водене на производството са задължителни за дисциплинарния обвинител.

10. Ако в дисциплинарното производство не са установени основания за сезиране на дисциплинарния съд с искане за образуване на дисциплинарно дело, дисциплинарният обвинител постановява определение за прекратяване на дисциплинарното производство.

11. В седемдневен срок, считано от деня на връчване на определението по параграф 10, обвиненото лице, поискалият образуване на дисциплинарно производство орган и компетентният колегиум могат да обжалват определението пред дисциплинарния съд“.

27. Член 115a от Закона за общите съдилища гласи:

„1. Неоснователното отсъствие от изслушване или заседание на надлежно уведоменото обвинено лице или на неговия защитник не спира производството по делото.

2. Ако делото не може да бъде разгледано поради основателно отсъствие на обвиненото лице и то няма защитник, дисциплинарният съд му назначава служебен защитник, на който определя срок за запознаване с материалите по делото.

3. Дисциплинарният съд провежда производството дори отсъствието на надлежно уведоменото обвинено лице или на неговия защитник да е основателно, освен ако това не противоречи на правилното протичане на дисциплинарно производство“.

28. Член 115b от Закона за общите съдилища гласи:

„1. С решение дисциплинарният съд може да наложи наказание, ако въз основа на материалите, събрани от дисциплинарния обвинител, приеме, че обстоятелствата около деянието и вината на обвиненото лице не будят съмнение и че налагането на наказанията, предвидени в член 109, параграф 1, точки 1—3, е достатъчно.

2. Решението за налагане на наказание се постановява от дисциплинарния съд в състав от един съдия.

3. С това решение наказанието, предвидено в член 109, параграф 1, точка 2a, се определя в размер между 5 % и 10 % от основното възнаграждение за период между шест месеца и година“.

29. Член 115c от Закона за общите съдилища предвижда:

„Доказателства, събрани за целите на наказателното производство по реда на членове 168b, 237 или 237a от Kodeks postępowania karnego (полски Наказателно-процесуален кодекс) или при оперативно наблюдение, могат да се използват в дисциплинарно производство“.

30. Член 125 от Закона за общите съдилища гласи:

„[НСС], първият председател на Върховния съд и министърът на правосъдието могат да поискат възобновяване на дисциплинарно производство“.

31. Съгласно член 126, параграф 1 от Закона за общите съдилища:

„Възобновяване на дисциплинарно производство в ущърб на обвиненото лице може да се извърши, ако прекратяването на производството или постановяването на решението е станало в резултат на престъпление или ако в рамките на пет години след прекратяване на производството или постановяване на решението се разкрият нови обстоятелства или доказателства, въз основа на които лицето е можело да бъде осъдено или да му се наложи по-строго наказание“.

32. Член 129 от Закона за общите съдилища гласи:

„1. Дисциплинарният съд може да временно да отстрани от длъжност съдия, срещу когото е образувано дисциплинарно производство или производство за лишаване от права, а също и ако е постановил решение, с което позволява от съдията да бъде търсена наказателна отговорност.

2. Ако дисциплинарният съд постанови решение, с което позволява от съдията да бъде търсена наказателна отговорност за умишлено престъпление от общ характер, същият съд временно го отстранява от длъжност по служебен ред.

3. Когато отстранява съдия временно от длъжност, дисциплинарният съд намалява с между 25 % и 50 % размера на неговото възнаграждение, докато трае временното отстраняване; това не се отнася за лицата, по отношение на които е образувано производство за лишаване от права.

3а. Ако дисциплинарният съд постанови решение, с което позволява от пенсиониран съдия да бъде търсена наказателна отговорност за умишлено престъпление от общ характер, същият съд по служебен ред намалява с между 25 % и 50 % размера на неговата пенсия, докато трае дисциплинарното производство.

4. Ако дисциплинарното производство е било прекратено или е приключило с оправдаване на лицето, всички елементи от възнаграждението или пенсията се възстановяват до пълния им размер“.

III. Фактите, главните производства и преюдициалните въпроси

33. Предмет на дело C-558/18 е иск, предявен от град Лович, Полша (наричан по-нататък „общината“) срещу Държавната хазна, представлявана от управителя на провинция Лодз (наричана по-нататък „държавната хазна“), пред Sąd Okręgowy w Łodzi, Wydział I Cywilny (Окръжен съд Лодз, първо гражданско отделение).

34. Съгласно акта за преюдициално запитване искът се отнася до прилагането на член 49 от Ustawa dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Закон за приходите на единиците на местното самоуправление) от 13 ноември 2003 г. (Dz. U. от 2017 г., позиции 1453, 2203 и 2260, и от 2018 г., позиция 317). Общината твърди, че в периода 2005—2015 г. са ѝ изплатени твърде малки по размер субсидии за изпълнението на задачи, които са от компетентността на държавната администрация, и иска да ѝ бъдат заплатени 2 357 148 полски злоти (PLN) за покриване на тези разходи. Запитващата юрисдикция посочва, че от протеклото досега производство е видно, че е вероятно бъдещото решение да не бъде в полза на държавната хазна. Това поражда у запитващата юрисдикция истински опасения, че при решаване на делото в определена посока е възможно да започнат дисциплинарни производства срещу членовете на съдебния състав.

35. Предмет на дело C-563/18 е наказателно производство, образувано от Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (първоначално Prokuratura Okręgowa w Płocku) (Окръжна прокуратура Плоцк) (Главен прокурор, представляван от Върховна прокуратура, Полша (първоначално Окръжна прокуратура Плоцк, Полша) срещу VX, WW и XV (наричани по-нататък „обвиняемите“) пред Sąd Okręgowy w Warszawie w VIII Wydziale Karnym (Окръжен съд Варшава, Осмо наказателно отделение) под председателството на съдия Igor Tuleya.

36. Съгласно акта за преюдициално запитване главните производства се отнасят до разследване от Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (първоначално Prokuratura Okręgowa w Płocku) (Главен прокурор, представляван от Върховна прокуратура, Полша (първоначално Окръжна прокуратура Плоцк, Полша) на дейността на членовете на организирана престъпна група, извършвала, наред с останалото, убийства и отвличания на лица с цел получаване на откуп срещу освобождаването им. Обвиняемите признават, че са извършили деянията, за които са обвинени, и са поискали да им бъде предоставен статут на „приел да свидетелства извършител“ поради съдействието им на правоприлагащите органи. Ето защо запитващата юрисдикция посочва, че ще трябва да реши дали да приложи извънредното смекчаване на наказание съгласно член 60, параграфи 3—5 от полския Наказателен кодекс. Налагането на такава смекчена санкция поражда у запитващата юрисдикция реални опасения, че постановяването на решение в определена посока може да доведе до образуването на дисциплинарно производство срещу членовете на съдебния състав, който се произнася по това дело, и по-специално срещу съдия Igor Tuleya.

37. Запитващите юрисдикции имат съмнения дали новият режим, уреждащ дисциплинарното производство срещу съдии в Полша, е в съответствие с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС[10]. Те посочват, че с промените, въведени със Закона за Върховния съд от 2017 г. във връзка със Закона за НСС и Закона за общите съдилища, в системата за провеждане на дисциплинарни производства срещу съдии министърът на правосъдието, който същевременно е и националният прокурор, е придобил решаващо влияние върху започването и провеждането на дисциплинарни производства срещу съдии. Запитващите юрисдикции считат, че в резултат на възприетия модел на дисциплинарно производство дисциплинарното правораздаване може да се превърне в механизъм за отстраняване на лица, постановяващи решения, които не се харесват на властта, и върху съдиите може да се предизвика парализиращ ефект със заплахата от образуване на дисциплинарно производство вследствие от постановяването на съдебно решение, като това пряко застрашава независимостта на съдиите и поражда риск от използване на съдебната система за политически цели. В тази насока запитващите юрисдикции изтъкват по-специално следните съображения.

38. Първо, съдиите, заседаващи в новосъздадената Дисциплинарна колегия на Върховния съд (наричана по-нататък „Дисциплинарната колегия“), която разглежда дисциплинарните дела срещу съдии, се препоръчват от НСС за назначаване от президента на Републиката. Членовете на НСС обаче вече се избират предимно от законодателните органи и поради това съставът му отразява политическия избор на управляващата в Полша политическа партия. Това положение намира израз в индивидуалните решения на НСС при съставянето на Дисциплинарната колегия, който поражда опасения за справедливостта и безпристрастността на водените срещу съдии дисциплинарни производства. НСС също така се е превърнал в квазидисциплинарен орган, който разглежда жалбите срещу решенията на председателите на съдилища за преместване на съдии в други съдебни звена.

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

39. Освен това министърът на правосъдието пряко назначава дисциплинарните съдии в апелативните съдилища, като действащите разпоредби задължават съдиите да изпълняват функциите на съдия в дисциплинарния съд, тъй като отказът да се изпълняват такива функции, дава възможност срещу съответния съдия да бъде образувано дисциплинарно производство. Министърът на правосъдието назначава също и дисциплинарния обвинител и двама заместник дисциплинарни обвинители за съдиите от общите съдилища, което му осигурява влияние върху започването на дисциплинарни производства срещу съдии. Въведена е нова институция, наречена „дисциплинарен обвинител към министъра на правосъдието“, който може да се определя ad hoc от министъра на правосъдието за водене на конкретно дело срещу определен съдия и е процесуално привилегирован, тъй като определянето му отнема от другите обвинители възможността да извършват действия по съответното дисциплинарно дело. Министърът на правосъдието може да подаде възражение срещу решение на дисциплинарен обвинител да не образува производство и това може да доведе до продължаване на производството без ограничения във времето.

40. Съществуват и опасения, че са ограничени процесуалните гаранции, предоставени на съдиите в дисциплинарни производства. По-специално, дисциплинарният съд може да проведе производството въпреки основателното отсъствие на обвинения съдия или неговия защитник; възможно е да се постанови решение за налагане на наказание и да се използват доказателства, събрани чрез престъпление срещу съдия; определението на нарушенията, за които съдиите носят отговорност, е неясно; и в някои случаи министърът на правосъдието може да поиска възобновяването на дисциплинарно производство, което означава, че постановяването на решение от дисциплинарния съд не е пречка по-късно да се търси отговорност от обвинения съдия за същото деяние.

41. Запитващите юрисдикции посочват, че новият режим, уреждащ дисциплинарните производства срещу съдии, и разпоредбите на Закона за Върховния съд от 2017 г., Закона за НСС и Закона за общите съдилища, които са изброени в актовете за преюдициално запитване, имат решаващо значение за разрешаването на делото и за произнасянето в главните производства, тъй като това произнасяне може да доведе до налагане на дисциплинарни наказания на съдиите от съдебния състав, обосновани с политически съображения и наложени въз основа на посочените разпоредби от полското право. Според тях така се нарушава член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и поради това тълкуването на тази разпоредба е необходимо за произнасянето от запитващите юрисдикции. Запитващите юрисдикция също така считат, че тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС е релевантно за главните производства, тъй като член 267 ДФЕС им предоставя известна свобода на преценка при определянето на разпоредбите от правото на Съюза, чието тълкуване е необходимо, за да се произнесат по главните производства, а разпоредбите на полското право, отнасящи се до дисциплинарните производства срещу съдиите, имат реално, а не само хипотетично значение за разрешаването на тези спорове.

42. Запитващите юрисдикции посочват още, че са европейски юрисдикции, тъй като са компетентни да се произнасят по дела в областите, обхванати от правото на Съюза, по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

43. При тези обстоятелства по дело C-558/18 Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз) решава да спре производството и да отправи до Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 19, параграф 1, втора алинея от Договора за Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че произтичащото от тази разпоредба задължение — а именно държавите членки да установят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — не допуска наличие на разпоредби, с които опасността от подкопаване на гаранциите за провеждане на независими дисциплинарни производства срещу съдии в Полша значително се увеличава поради:

1) оказването на политически натиск върху протичането на дисциплинарните производства;

2) възникването на опасност от използване на системата от дисциплинарни мерки за осъществяване на политически контрол върху съдържанието на съдебните решения; и

3) възможността в дисциплинарните производства срещу съдии да се използват доказателства, събрани по престъпен начин?“.

44. По дело C-563/18 Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава) също решава да спре производството и да отправи до Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 19, параграф 1, втора алинея от Договора за Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че произтичащото от тази разпоредба задължение — а именно държавите членки да установят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — не допуска наличие на разпоредби, с които гаранциите за провеждане на независими дисциплинарни производства срещу съдии в Полша се премахват предвид оказването на политически натиск върху протичането на дисциплинарните производства и възникването на опасност от използване на системата от дисциплинарни мерки за осъществяване на политически контрол върху съдържанието на съдебните решения?“.

IV. Събития след изпращането на преюдициалните запитвания

45. Въз основа на точка 24 от Препоръките на Съда[11] запитващите юрисдикции са подали писма, с които са допълнили преюдициалните си запитвания, за да уведомят Съда за събития, настъпили след изпращането на тези запитвания.

46. Що се отнася до дело C-558/18, съгласно първото писмо от 7 декември 2018 г. запитващата юрисдикция посочва по-специално, че заместник дисциплинарният обвинител за съдии от общите съдилища призовал съдия Ewa Machiejewska, която е подала преюдициалното запитване по дело C-558/18, да се яви като свидетел на изслушване на 20 септември 2018 г. „относно ограничаването на независимостта на акта, постановен от съдията, председателствал съдебния състав“ по главните производства. Този дисциплинарен обвинител също така поискал от председателя на Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз) да му бъдат предоставени данни за броя на предявените срещу държавната хазна искове за плащания, входирани в първото

11 Точка 24 от Препоръките на Съда в релевантната си част гласи: „Тъй като преюдициалното производство предполага пред запитващата юрисдикция действително да има висящо дело, тя трябва да уведоми Съда за всяко процесуално събитие, което би могло да се отрази на сезирането на самия него, и по-специално за всяко оттегляне на иска или жалбата, доброволно уреждане на спора или друго събитие, което води до прекратяването на производството“.

гражданско отделение на Окръжния съд в Лодз между януари 2015 г. и 31 август 2018 г., списък на делата от този вид, възложени на състава на съдия Maciewewska, заедно с информация за съдържанието на постановените решения, както и референтните номера на делата, в които са изложени мотивите на решенията.

47. Съгласно второто писмо от 11 декември 2018 г. запитващата юрисдикция по дело C-558/18 посочва, че съдия Ewa Machiejewska е получила искане от заместник дисциплинарния обвинител за съдиите от общите съдилища да представи „писмено становище относно евентуално превишаване на компетентността от [запитващата юрисдикция], изразяващо се в отправянето от тази юрисдикция на преюдициално запитване в нарушение на условията по член 267 [ДФЕС]“.

48. Що се отнася до дело C-563/18, съгласно първото писмо от 30 октомври 2018 г. запитващата юрисдикция посочва, че съдия Igor Tuleya участва в 6 производства, водени от дисциплинарния обвинител за съдиите от общите съдилища, едно от които се отнася до мотивите, с които запитващите юрисдикции са отправили преюдициалните запитвания по дела C-558/18 и C-563/18.

49. Според второто писмо от 12 декември 2018 г. запитващата юрисдикция по дело C-563/18 посочва по-специално, че съдия Igor Tuleya участва в 7 производства, водени от дисциплинарния обвинител за съдиите от общите съдилища, и че е получил искане от заместник дисциплинарния обвинител за съдиите от общите съдилища да представи „писмено становище относно възможно превишаване на компетентността от [запитващата юрисдикция], изразяващо се в отправянето от тази юрисдикция на преюдициално запитване в нарушение на условията по член 267 [ДФЕС]“.

V. Производството пред Съда

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

51. С определение на председателя на Съда от 1 октомври 2018 г.[12] е отхвърлено искането на запитващите юрисдикции за разглеждане на настоящите дела по реда на бързото производство по член 105, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда.

52. С решение от 12 ноември 2018 г. председателят на Съда решава делото да се разгледа с предимство съгласно член 53, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда.

53. Писмени становища по отправените по настоящите дела въпроси представят Skarb Państwa — Wojewoda Łódzki (Държавна хазна — Управител на провинция Лодз), Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (първоначално Prokuratura Regionalna w Łodzi) (Главен прокурор, представляван от Върховна прокуратура, Полша (първоначално Окръжна прокуратура Плоцк, Полша) и Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (първоначално Prokuratura Okręgowa w Płocku) (Главен прокурор, представляван от Върховна прокуратура (първоначално Окръжна прокуратура Плоцк (наричан по-нататък „Главният прокурор“), нидерландското правителство, Република Латвия, Република Полша и Европейската комисия.

12 Miasto Łowicz и Prokuratura Okręgowa w Płocku (C-558/18 и C-563/18, непубликувано, EU:C:2018:923).

54. Главният прокурор, Rzecznik Praw Obywatelskich (комисар по правата на човека, Полша), Република Полша, Надзорният орган на ЕАСТ и Европейската комисия са изслушани в съдебното заседание, проведено на 18 юни 2019 г.[13].

VI. Кратко изложение на становищата на страните

A. Процесуални възражения

55. Държавната хазна и Полша считат, че главните производства се отнасят до изцяло вътрешни положения и не попадат в приложното поле на правото на Съюза. Държавната хазна подчертава, че член 19, параграф 1 ДЕС няма връзка с главните производства и никое от изведените в съдебната практика изключения, които се отнасят до вътрешни положения, не обосновава компетентността на Съда по настоящите дела[14].

56. Полша, към която се присъединява и Главният прокурор, изтъква по-специално, че правилата относно дисциплинарните производства срещу съдиите са от компетентността на държавите членки и поради това правото на Съюза не се прилага по отношение на тяхната преценка. Според Полша от член 19, параграф 1 ДЕС не могат да се изведат конкретни стандарти, свързани с дисциплинарните производства. В съдебното заседание Полша подчертава, че съгласно практиката на Съда[15] мерките на държавите членки трябва действително, а не хипотетично да попадат в областите, обхванати от правото на Съюза съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Освен това Главният прокурор заявява, че компетентността на държавите членки по отношение на организацията на правораздаването не се е променила с Договора от Лисабон, както е отразено в решението за Лисабон на Федералния конституционен съд на Германия[16].

57. Макар да не повдига официално възражение, за пълнота Комисията посочва, че главните производства не попадат в областите, обхванати от правото на Съюза съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Тя подчертава, че по дело C-558/18 изпълнението на задачи в областта на публичната администрация не е обхванато от правото на Съюза, и по-специално не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Аналогично, по дело C-563/18 Комисията твърди, че спорът в главните производства се отнася до полското наказателно право, и по-специално не попада в приложното поле на член 4, буква б) от Рамково решение 2008/841/ПВР на Съвета от 24 октомври 2008 година относно борбата с организираната престъпност (ОВ L 300, 2008 г., стр. 42) или на член 7, параграф 4 от Директива (ЕС) 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невиновност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство (ОВ L 65, 2016 г., стр. 1).

13 Макар Дисциплинарната колегия да не е сред страните по главните производства и следователно да не може да участва в настоящите дела съгласно Процедурния правилник на Съда, с решение от 14 юни 2019 г. председателят на Съда приема документ, внесен от Полша от Дисциплинарната колегия, а именно Решение № 8 на Общото събрание на съдиите от Дисциплинарната колегия на Върховния съд от 4 юни 2019 г., съдържаща становището на тази колегия по настоящите дела (вж. бележки под линия 17 и 30 от настоящото заключение).

14 Държавната хазна се позовава по-специално на решения от 18 октомври 1990 г., Dzodzi (C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360), от 5 декември 2006 г., Cipolla и др. (C-94/04 и C-202/04, EU:C:2006:758) и от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

15 Полша се позовава по-специално на решения от 29 май 1997 г., Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, т. 16) и от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 39 и 40).

16 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), BVerfE 123, 267.

58. Държавната хазна, Главният прокурор, Полша и Комисията поддържат, че преюдициалните въпроси са недопустими, тъй като са хипотетични и нямат връзка с главните производства [17].

59. Държавната хазна, Главният прокурор и Полша твърдят, че запитващите юрисдикции не посочват по-специално причините, поради които се разглежда въпросът за тълкуването на член 19, параграф 1 ДЕС, нито връзката между тази разпоредба на правото на Съюза и приложимата към споровете по главните производства национална правна уредба, както изисква съдебната практика, член 94 от Процедурния правилник на Съда и неговите Препоръки.

60. Държавната хазна, Главният прокурор и Полша освен това поддържат, че отговорът на Съда не е необходим за разрешаването на споровете в главните производства, тъй като тези спорове нямат нищо общо с режима за провеждане на дисциплинарните производства в Полша и понастоящем съответните съдии не са обект на дисциплинарно производство. Според тях запитванията са свързани със субективните опасения на съдиите от евентуално образуване на дисциплинарно производство, които са хипотетични събития, а Съдът се е произнесъл по сходни положения в решения Falciola [18] и Nour [19], отхвърляйки отправените преюдициални запитвания. Те също така твърдят, че ако националните съдилища можеха да отправят въпроси, които не са свързани със споровете по главните производства, това би подкопало целта, преследвана от производството по преюдициални запитвания. Държавната хазна подчертава, че практиката на Съда [20], която смекчава условието за релевантността на преюдициалните въпроси за решаването на спора по главното производство, е неприложима към настоящите дела.

61. Полша и Комисията подчертават, че обстоятелството, че запитващите юрисдикции могат да се произнасят по въпроси за прилагането или тълкуването на правото на Съюза, не е достатъчно, за да се установи допустимостта на поставените въпроси, тъй като те трябва да са релевантни и необходими за решаването на споровете, висящи пред запитващите юрисдикции. Главният прокурор и Комисията твърдят още, че настоящите дела се различават от дело Associação Sindical dos Juízes Portugueses [21], тъй като в това дело тълкуването на член 19, параграф 1 ДЕС е било релевантно за решаването на спора в главното производство.

62. Според Комисията член 19, параграф 1 ДЕС е ирелевантен за предмета на споровете в главните производства или за даден преюдициален въпрос (quaestio in limine litis) във връзка с тези спорове. Според нея предоставянето на отговор от страна на Съда би означавало да се даде консултативно становище по общи или хипотетични въпроси и би надхвърлил границите на механизма за преюдициални запитвания съгласно член 267 ДФЕС, както е определено в съдебната практика [22]. Тя признава, че опасенията на запитващите съдилища за възможността да станат обект на дисциплинарно производство, не могат да бъдат изключени, но счита, че това обстоятелство не променя факта, че поставените въпроси са недопустими. В съдебното заседание Комисията подчертава, че запитващите юрисдикции не са посочили нито един елемент, който би ги накарал да вземат решение вследствие на отговора на Съда относно тълкуването на член 19, параграф 1 ДЕС.

17 Ще отбележа, че в решението, в което излага становището си по настоящите дела (вж. бележка под линия 13 от настоящото заключение), Дисциплинарната колегия посочва наред с останалото, че преюдициалните въпроси са недопустими и безпредметни, тъй като са повдигнати по дела без връзка с правото на Съюза и са абстрактни и хипотетични, доколкото те не се отнасят до споровете в главните производства, а до съдебната организация на държава членка — въпрос, който е от изключителната компетентност на тази държава членка.

18 Определение от 26 януари 1990 г. (C-286/88, EU:C:1990:3).

19 Определение от 25 май 1998 г. (C-361/97, EU:C:1998:250).

20 Държавната хазна се позовава на решения от 16 декември 2008 г., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723) и от 17 февруари 2011 г., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85).

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

22 Комисията се позовава по-специално на решения от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400) и от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

63. Полският комисар по правата на човека и Надзорният орган на ЕАСТ твърдят, че преюдициалните въпроси са допустими.

64. Полският комисар по правата на човека твърди, че определение Falciola [23] не е приложимо към настоящите дела, тъй като е постановено преди включването на член 19, параграф 1 ДЕС в Договорите. Той твърди, че в настоящите дела е налице елемент от правото на Съюза, който се дължи преди всичко на необходимостта да се гарантира полезният ефект на член 19, параграф 1 ДЕС и на производството по преюдициални запитвания, предвидено в член 267 ДФЕС. От решение Associação Sindical dos Juízes Portugueses [24] следвало, че защитата на независимостта на съдебната власт по член 19, параграф 1 ДЕС се задейства, когато националният законодател възложи на даден съд решаването на въпроси от правото на Съюза, и обхваща цялата правораздавателна дейност на националния съд, за да не се лиши тази разпоредба от полезен ефект. Освен това според него съдиите, които са защитени от член 19, параграф 1 ДЕС, трябва да могат да инициират образуването на производство по преюдициално запитване, без това да поражда каквито и да било рискове за тях, и липсата на тези гаранции сама по себе си представлява елемент от правото на Съюза по настоящите дела, независимо от факта, че са започнати разследвания срещу съдиите, отправили запитванията.

65. Полският комисар по правата на човека освен това поддържа, че поставените въпроси не са хипотетични и отговорът на Съда е необходим, за да може запитващите юрисдикции да постановят решение, ползвайки се от защитата на независимостта на съдебната власт, предвидена в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Той подчертава, че ако съдиите можеха да повдигат въпроса за независимостта на съдебната власт само по отношение на дисциплинарните производства, образувани срещу тях, това би било в несъответствие с решение Unibet [25], в което Съдът постановява, че повдигането на въпроса за несъответствието на националното право с правото на Съюза, когато за лицето е налице опасност от налагане на санкции, не е достатъчно, за да се гарантира ефективна съдебна защита.

66. Надзорният орган на ЕАСТ твърди, че от решение Associação Sindical dos Juízes Portugueses [26] следва, че независимостта на съдебната власт е неделима. Според него националните юрисдикции действат като съдилища на Съюза постоянно, а не само при вземането на решения по дела, конкретно свързани с правото на Съюза. Така той твърди, че настоящите дела са допустими, тъй като очевидно е налице въпрос от правото на Съюза, който трябва да бъде разгледан във връзка с изискванията за независимост на съдебната власт по отношение на националните юрисдикции.

Б. По същество

67. Полският комисар по правата на човека поддържа, че на поставените въпроси следва да се отговори утвърдително. Той твърди, че с оглед на практиката на Съда [27] полските мерки относно дисциплинарните производства не гарантират, че съдиите са защитени от прекомерен контрол от страна на органите на изпълнителната власт. Той твърди по-специално, че министърът на правосъдието назначава дисциплинарни съдии в апелативните съдилища за определен мандат, но този мандат изтича, когато на съдията бъде наложено дисциплинарно наказание, и че са налице случаи, в които съдиите отказват да образуват дисциплинарно производство срещу друг съдия и на свой ред срещу тях бива образувано дисциплинарно

23 Определение от 26 януари 1990 г. (C-286/88, EU:C:1990:33).

24 Решение от 27 февруари 2018 г. (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 40).

25 Решение от 13 март 2007 г. (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 62 и 64).

26 Решение от 27 февруари 2018 г. (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 37 и 40).

27 Полският комисар по правата на човека се позовава на решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци в съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 67).

производство. Той също така посочва, че министърът на правосъдието назначава дисциплинарен обвинител за съдиите от общите съдилища и двамата заместници и може да оспорва решението на дисциплинарен обвинител относно образуването на дисциплинарно производство, което води до необходимостта от образуване на дисциплинарно производство, а указанията на министъра на правосъдието за провеждането на такива производства са задължителни за този обвинител.

68. Освен това според полския комисар по правата на човека министърът на правосъдието може да назначи дисциплинарния обвинител към министъра на правосъдието, което отнема от другите дисциплинарни обвинители възможността да извършват действия и е равносилно на задължение за образуване на дисциплинарно производство. Той твърди, че може да се води дисциплинарно производство без ограничения във времето, което нарушава изискването за решаване на делата в разумен срок, и че министърът на правосъдието може да поиска възобновяване на дисциплинарно производство, което дава възможност съдията да бъде преследван за същите нарушения при нови обстоятелства или доказателства.

69. Полският комисар по правата на човека освен това твърди, че липсват необходимите гаранции за правото на защита на съдиите в дисциплинарните производства. По-специално той твърди, че дисциплинарният съд може да се произнесе и при основателно отсъствие на обвинения съдия и неговия защитник, и във връзка с член 115c от Закона за общите съдилища твърди, че не е обосновано използването на доказателства, събрани за целите на наказателно производство, в рамките на дисциплинарно производство, свързано с професионалните действия на съдиите. Според него институционалните аспекти на дисциплинарния режим също създават проблеми, включително използването на съдебни заседатели в Дисциплинарната колегия, тъй като за вземането на решения по дисциплинарни дела са необходими правни познания, както и фактът, че председателят на Дисциплинарната колегия определя първоинстанционния дисциплинарен съд, което поражда съмнения дали този съд е съд, установен със закон.

70. Главният прокурор твърди, че полският режим, уреждащ дисциплинарните производства срещу съдии, отговаря на гаранциите за независимост на съдебната власт, посочени в съдебната практика на Съда [28], както и на стандартите, изведени в съдебната практика на Европейския съд по правата на човека [29]. По-специално тя посочва, че министърът на правосъдието може да образува дисциплинарно производство и да възрази срещу решение за отказ за образуване на такова производство, но не може да определи изхода от производството, нито да наложи наказание на даден съдия. Според нея реформите в Полша на дисциплинарния режим са насочени към подобряване на отчетността на съдиите. В съдебното заседание тя подчертава, че съдиите не носят дисциплинарна отговорност за съдържанието на техните решения и никой не е бил обект на дисциплинарно производство за отправяне на преюдициални запитвания; производството по разследване срещу съдиите по настоящите дела било различно и имало за цел да изясни защо запитванията са идентични.

71. Полша твърди, че полската правна система не съдържа разпоредби, които нарушават гаранциите за независимо дисциплинарно производство срещу съдии или които увеличават опасността от нарушения на тези гаранции. Според нея запитванията се отнасят до мерки, които не съществуват в Полша, и са хипотетични, тъй като не посочват кои конкретни гаранции са били нарушени и по какъв начин са били нарушени. Освен това Полша твърди, че

28 Главният прокурор се позовава на решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци в съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 67).

29 Главният прокурор се позовава на решения на ЕСПЧ от 25 септември 2018 г., Denisov с/у Украйна (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911) и от 9 януари 2013 г., Oleksandr Volkov с/у Украйна (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211).

е трудно да се отговори на твърденията в запитванията, тъй като те се изразяват в избирателно изброяване на някои разпоредби от полското право, свързани с дисциплинарните производства, които са смесени със субективни оценки, чиято цел е да се отправи обща критика към реформата на съдебната система в Полша.

72. Полша твърди по-специално, че нито министърът на правосъдието, нито който и да е друг орган на изпълнителната власт се произнася по дисциплинарни производства или налага дисциплинарни наказания на съдиите. Тя подчертава, че съгласно членове 110 и 110a от Закона за общите съдилища дисциплинарните съдилища към апелативните съдилища се произнасят по дисциплинарни производства срещу съдиите от общите съдилища, а в някои случаи по тези производства се произнася Дисциплинарната колегия. Според Полша съдиите от Дисциплинарната колегия се назначават от президента на Републиката, в съответствие с член 179 от Конституцията на Полша, а министърът на правосъдието след консултиране с НСС назначава съдиите от дисциплинарните съдилища към апелативните съдилища за срок от 6 години измежду съдиите от общите съдилища с поне 10 години трудов стаж, т.е. измежду съдии, които заемат тази длъжност в съответствие с Конституцията на Полша. Според нея съдиите, които се произнасят по дисциплинарни производства срещу съдии, се ползват с формалните гаранции за независимост [30], включително неограничен мандат, несменяемост, имунитет, възнаграждение и забрана за политически дейности [31].

73. Полша подчертава, че нито министърът на правосъдието, нито който и да е друг политик упражнява влияние върху дисциплинарните съдилища и съдиите, заседаващи в тези съдилища, по-специално тъй като те: 1) не определят състава на дисциплинарните съдилища, който съгласно член 111 от Закона за общите съдилища се определя чрез избор по жребий от списък на съдии от даден съд; 2) не могат да дават указания на съдиите, заседаващи в дисциплинарни съдилища; 3) не могат да отстраняват от длъжност съдии от дисциплинарни съдилища; 4) не могат да отвеждат даден съдия от дисциплинарен съд от дело, което той е поел за решаване; и 5) нямат право да контролират дейността на дисциплинарните съдилища.

74. Полша признава, че министърът на правосъдието има определени правомощия за образуване на дисциплинарно производство, понеже може да изиска от дисциплинарен обвинител да започне разследване, да се противопостави на решението на този обвинител да откаже образуване на дисциплинарно производство или да определи дисциплинарен обвинител към министъра на правосъдието да се заеме с конкретен случай. Въпреки това Полша подчертава, че министърът на правосъдието упражнява непряко влияние главно като се противопоставя на решението за отказ да се образува дисциплинарно производство, и не оказва влияние върху изхода на образуваните от дисциплинарни обвинители производства или върху решението на дисциплинарния съд. В съдебното заседание Полша посочва, че дисциплинарният обвинител към министъра на правосъдието се назначава в случаите, когато е необходимо да се съсредоточат усилия върху дадено производство, както и че този орган е създаден, за да се облекчи натоварването на дисциплинарните обвинители, и да се поема разглеждането на делата, свързани със сложни правни и фактически обстоятелства.

75. Полша твърди, че съдиите се ползват от процесуалните гаранции на правото на справедлив съдебен процес в рамките на дисциплинарното производство. Тя твърди, че делата се решават от съд, който действа въз основа на Закона за общите съдилища, налице са гаранции за безпристрастност и независимост на съдиите и дисциплинарните производства са публични съгласно член 116, параграф 1 от Закона за общите съдилища. Полша изтъква, че

30 Ще отбележа, че в решението, в което Дисциплинарната колегия излага становището си по настоящите дела (вж. бележка под линия 13 от настоящото заключение), тя твърди по-специално, че съдиите от Дисциплинарната колегия се ползват от всички гаранции за независимост при същите условия като останалите колегии на Върховния съд, както и че тази колегия отговаря на всички изисквания, произтичащи от правото на Съюза, за гарантиране на правата на правните субекти на ефективни правни средства за защита, включително в дисциплинарни производства относно съдии.

31 Полша се позовава на член 178, параграфи 2 и 3, и членове 179, 180 и 181 от Конституцията на Полша.

дисциплинарното производство зачита принципите на равните процесуални възможности и принципа ne bis in idem и обвиненият съдия може да назначи защитник измежду съдиите, прокурорите, адвокатите или юрисконсултите и в случай на заболяване има право на служебен защитник, който се назначава от съда съгласно член 113, параграфи 1 и 2 от Закона за общите съдилища; този съдия се ползва и от презумпцията за невиновност и може да подаде жалба срещу решението на първоинстанционния дисциплинарен съд, която трябва да се разгледа в срок от 2 месеца от подаването ѝ съгласно член 121 от Закона за общите съдилища. Според Полша определението на дисциплинарните нарушения, посочено в член 107 от Закона за общите съдилища, е останало непроменено в продължение на много години и гарантира гъвкавост и предвидимост. В съдебното заседание Полша подчертава, че не се носи дисциплинарна отговорност за съдържанието на съдебните решения.

76. По отношение на писмата от запитващите юрисдикции, допълващи преюдициалните им запитвания, Полша заявява, че дисциплинарният обвинител за съдиите от общите съдилища е отговорил на съдържащата се в тези писма информация чрез Съобщение „относно производствата по разследване с участието на съдии Ewa Maciejewska и Igor Tuleya във връзка с отправянето на преюдициални запитвания до Съда на Европейския съюз“ [32]. Полша твърди, че съгласно това съобщение целта на разследването е да определи дали някой съдия се е опитал да упражнява влияние върху отправилите запитванията съдии, за да окаже влияние върху съдържанието на съдебните решения по делата, по които са отправени тези въпроси. Полша изтъква, че имало подозрение за извършено дисциплинарно нарушение, тъй като актовете за преюдициално запитване били на практика идентични. Освен това Полша заявява, че заместник дисциплинарният обвинител за съдиите от общите съдилища прекратил разследването с оглед на липсата на извършено дисциплинарно нарушение и че в това производство съответните съдии имат качеството на свидетели, а не на обвиняеми съдии. Освен това Полша посочва, че понастоящем тези съдии не са обект на дисциплинарни производства и са били изслушани само като свидетели по дела, отнасящи се до други съдии.

77. Латвия предлага на Съда да отговори на поставените въпроси в смисъл, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че държавата членка е длъжна да гарантира, че дисциплинарният режим на съдиите зачита гаранциите за независимост на съдебната власт. Тя подчертава, че този режим трябва да отговаря на посочените в практиката на Съда гаранции [33], както е видно от латвийската дисциплинарна система. Тя отбелязва, че по принцип съдиите не носят дисциплинарна отговорност във връзка със съдебните решения и че само грубо и неизвинимо нарушение може да доведе до ангажиране на тази отговорност [34]. Тя подчертава връзката на независимостта на съдебната власт с разделението на властите и принципите на правовата държава, както са признати по-специално в латвийското право и в правото на Съюза [35].

32 NR RDSP 713-53/18, 17 декември 2018 г., достъпно на: http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2018/12/Komunikat-Rzecznika-Dysc-z-1712.pdf.

33 Латвия се позовава на решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци в съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 67).

34 Латвия се позовава по-специално на Venice Commission, Directorate of Human Rights and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion No 755/2014 of 24 March 2014 on the Draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, CDL-AD(2014)006 и Venice Commission Opinion No 825/2015 of 21 December 2015 on the Laws on the disciplinary liability and evaluation of judges of 'the Former Yugoslav Republic of Macedonia', CDL-AD(2015)042.

35 Латвия се позовава по-специално на решение от 18 януари 2010 г. на Satversmes tiesa (Конституционен съд, Латвия) № 2009-11-01 и на решения от 19 септември 2006 г., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), от 6 март 2018 г., Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158) и от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

78. Нидерландия предлага на отправените преюдициални въпроси да се отговори утвърдително [36]. Тя счита, че съгласно практиката на Съда [37] национални мерки, които, както обясняват запитващите юрисдикции, водят до или позволяват оказването на политическо влияние върху дисциплинарни производства срещу съдии и които могат да се използват за упражняване на политически контрол върху съдържанието на съдебните решения, нарушават принципа на независимост на съдебната власт по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, както и по член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

79. Надзорният орган на ЕАСТ подчертава колко е важна независимостта на съдебната власт за спазването на принципите на правовата държава, както са закрепени в правния ред на ЕИП и на Съюза [38]. Той изразява загриженост, че въз основа на практиката на Съда [39] редица аспекти от полския дисциплинарен режим срещу съдиите не съответстват на изискванията за независимост на съдебната власт. Тези аспекти включват: 1) дисциплинарното нарушение на професионалните задължения не е ясно определено; 2) изглежда, съществува връзка между страната, която отговаря за дисциплинарното производство, и изпълнителната власт по отношение на състава на Дисциплинарната колегия и назначаването от изпълнителната власт на дисциплинарни обвинители за разглеждането на делата и изхода от разследванията; 3) използване в рамките на дисциплинарно производство на доказателства, събрани в рамките на наказателно производство или оперативно наблюдение; 4) съмнения относно независимостта на Дисциплинарната колегия; и 5) дисциплинарните наказания са тежки и производствата могат да бъдат възобновени в ущърб на обвинените съдии.

80. Надзорният орган на ЕАСТ твърди, че следва да се вземе предвид целият контекст на законодателните промени в областта на съдебната система в Полша и че ако всяка промяна се разглежда поотделно, без да се отчита кумулативният ефект, съществува риск да не се обърне достатъчно внимание на пълното въздействие на набора от координирани мерки. Той подчертава също, че е налице възпиращ ефект, поради това че запитващите юрисдикции са призовани да представят писмени становища относно отправените въпроси.

81. При условията на евентуалност Комисията посочва в съдебното заседание, че съгласно практиката на Съда [40] дисциплинарният режим в Полша нарушава принципа на независимост на съдебната власт, защото не предлага необходимите гаранции, за да се избегне рискът от използване на тази система като инструмент за политически контрол върху съдържанието на съдебните решения. Поради тази причина Комисията заявява, че е започнала производство за установяване на неизпълнение на задължения съгласно член 258 ДФЕС срещу Полша, твърдейки, че новият дисциплинарен режим за съдиите е несъвместим с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата [41].

36 В писменото си становище Нидерландия отбелязва, че не изразява становище по точка 3 от преюдициалния въпрос по дело C-558/18 относно възможността за използване на доказателства, събрани чрез престъпление, срещу съдии, тъй като не разполага с достатъчно данни, за да отговори.

37 Нидерландия се позовава на решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци в съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 48—54 и 63—67)

38 Надзорният орган на ЕАСТ се позовава по-специално на решение на Съда на ЕАСТ от 14 февруари 2017 г., Pascal Nobile/DAS Rechtsschutz-Versicherungs, E-21/16 и на решения от 19 септември 2006 г., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587) и от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

39 Надзорният орган на ЕАСТ се позовава на решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци в съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 67).

40 Комисията се позовава на решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци в съдебната система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 67).

41 Прессъобщение — Принципи на правовата държава: Европейската комисия открива процедура за нарушение с цел защита на съдиите в Полша от политически контрол, 3 април 2019 г., достъпно на адрес: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm.

82. В обобщение на своите твърдения в рамките на това производство Комисията изтъква по-специално, че: 1) полското право дава възможност за подвеждане на съдиите от общите съдилища под дисциплинарна отговорност поради съдържанието на техните съдебни решения, включително преюдициални запитвания; 2) Дисциплинарната колегия не отговаря на изискванията за независимост на съдебната власт съгласно правото на Съюза предвид на посоченото по висящите съединени дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18, A.K. и др. (Независимост на Дисциплинарната колегия на Върховния съд); 3) полският дисциплинарен режим не гарантира, че установен със закон съд ще се произнася като първа инстанция по дисциплинарни производства срещу съдия от общите съдилища, тъй като председателят на Дисциплинарната колегия определя дисциплинарния съд за разглеждане на делото без предварително установени критерии и при свобода на преценката; и 4) процесуалните права на съдиите в рамките на дисциплинарното производство са ограничени, тъй като този режим вече не гарантира, че делата се разглеждат в разумен срок, и са накърнени правата на защита на обвинените съдии.

VII. Анализ

83. Стигам до извода, че преюдициалните запитвания по настоящите дела са недопустими, тъй като Съдът не разполага с достатъчно данни от фактическа и материална страна, за да определи дали е налице неизпълнение на задължението на държавите членки да гарантират независимостта на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

84. По-конкретно липсата на разяснения в актовете за преюдициално запитване относно връзката между разглежданите мерки на държавите членки и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, което не съответства на изискванията на член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда, води до това, че запитващите юрисдикции са отправили общи въпроси. Ето защо отговорът на Съда на тези въпроси би представлявал консултативно становище, което не се допуска по смисъла на член 267 ДФЕС.

85. Моят анализ е разделен на две части. На първо място, в раздел А ще изследвам въпроса дали случаят в главните производства попада в материалния обхват на правото на Съюза, и по-специално на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. На второ място, в раздел Б ще анализирам допустимостта на преюдициалните запитвания. В хода на обсъждането в раздел Б ще стане ясно защо в преписката не се съдържа достатъчно информация, за да се направи преценка по същество относно наличието на структурно нарушение на независимостта на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Ето защо няма да изразя становище дали гаранциите, залегнали в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, са били нарушени.

А. Положението в главните производства попада в материалния обхват на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС

86. Според мен положението в главните производства попада в материалния обхват на правото на Съюза, и по-специално на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

87. В своето решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18)[42] Съдът посочва, що се отнася до материалния обхват на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, че тази разпоредба визира „областите, обхванати от правото на Съюза“, независимо от случаите, в които държавите членки прилагат това право по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. В точка 51 от това решение Съдът постановява:

„Противно на поддържаното от Република Полша и Унгария в това отношение, обстоятелството че националните мерки за намаляване на възнагражденията, предмет на делото, довело до постановяване на решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), са били приети по императивни съображения за премахване на прекомерния дефицит в бюджета на съответната държава членка и в рамките на програма на Съюза за финансово подпомагане на тази държава членка, *не е* оказало *никакво* влияние, както е видно от точки 29—40 от това решение, при тълкуването, в резултат на което Съдът е заключил, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС е приложим по посоченото дело. Всъщност това заключение се основава на обстоятелството, че националният орган, с който е свързано това дело, а именно Tribunal de Contas (Сметна палата, Португалия), *може* да се произнася като юрисдикция по въпроси, които се отнасят до прилагането или тълкуването на правото на Съюза и които следователно се отнасят до области, попадащи в обхвата на това право, обстоятелство, което запитващата юрисдикция по това дело трябва да провери (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 40)“[43].

88. Следва да се отбележи, че в посоченото по-горе решение Съдът отхвърля доводите на Полша и на Унгария, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС е приложим по дело Associação Sindical dos Juízes Portugueses, тъй като разглежданите национални мерки за намаляване на заплатите, довели до решението на Съда по това дело, са били приети поради изискванията за ограничаване на прекомерния дефицит в бюджета на съответната държава членка в рамките на програма на Съюза за финансово подпомагане. Съдът обаче потвърждава, че от съществено значение по дело Associação Sindical dos Juízes Portugueses е, че съответният национален орган „може“ да се произнася като юрисдикция (според мен със значението на това понятие съгласно член 267 ДФЕС) по въпроси, които се отнасят до прилагането или тълкуването на правото на Съюза и които следователно се отнасят до области, попадащи в обхвата на правото на Съюза.

89. Същото важи за запитващите юрисдикции по настоящите дела (вж. т. 42 от настоящото заключение). Безспорно е, че те са органи, които „могат“ да се произнасят като юрисдикции по смисъла на член 267 ДФЕС по въпроси за прилагането или тълкуването на правото на Съюза. Следователно по принцип запитващите юрисдикции попадат в материалния обхват на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и тази разпоредба е приложима към настоящите дела.

90. Предвид на това според мен в решения Associação Sindical dos Juízes Portugueses или Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18) Съдът не приема, че широкият материален обхват на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС измества или дори смекчава правилата на Съда относно допустимостта на преюдициалните запитвания. Именно този аспект, който липсва в производството, довело до заключението ми по дело A.K. и др. (Независимост на дисциплинарния състав на Върховния съд)[44] — друго преюдициално запитване, отправено от

42 EU:C:2019:531, т. 50 и цитираната съдебна практика.

43 Курсивът е мой.

44 C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:551. В тези дела допустимостта на преюдициалните въпроси не се разглежда, тъй като съществува ясна връзка между правото на Съюза, а именно Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7), и споровете, които се решават в главните производства. При тези обстоятелства поддържам становището, че Съдът може да се произнесе по тези дела, както по твърдяното нарушение на член 47 от Хартата, така и по въпроса относно наличието на структурно нарушение на независимостта на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Вж. и точка 125 от настоящото заключение.

полски съд за съответствието на полските мерки с изискванията за независимост на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — изключва възможността Съдът да се произнесе по въпроса дали в рамките на това производство е нарушен член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Това ще бъде обсъдено по-долу в раздел Б от настоящото заключение.

91. Широкият материален обхват на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС означава също, че — обратно на доводите на държавната хазна — направлението в практиката на Съда относно т.нар. вътрешни положения, и по-специално решение Ullens de Schooten [45], е неприложимо към положението в главните производства. Това направление в съдебната практика се отнася до възможността на Съда да отговори на преюдициални запитвания при обстоятелства, които могат да се разглеждат като отклонение от общото правило, че вътрешните положения, при които всички елементи на конкретен случай са ограничени в рамките на една-единствена държава членка, попадат извън приложното поле на правото на Съюза. Тази съдебна практика е развита до голяма степен в контекста на преюдициални запитвания относно правилата на Съюза за свободното движение и други области на правото на Съюза, в които по принцип се изисква наличието на трансграничен елемент [46]. Настоящите дела се отнасят до приложното поле на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Това по дефиниция не може да бъде квалифицирано като изцяло вътрешно положение.

92. Това е така, понеже „областите, обхванати от правото на Съюза“, съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС включват възложено на Съда правомощие да се произнася по структурните нарушения на гаранциите за независимост на съдебната власт, като се има предвид, че член 19 ДЕС е конкретен израз на принципите на правовата държава — една от основните ценности, на които се основава Европейският съюз съгласно член 2 ДЕС, а по силата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС държавите членки са задължени да „установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита“ [47]. Структурните нарушения на независимостта на съдебната система неизбежно оказват въздействие върху механизма за преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС и следователно върху способността на юрисдикциите на държавите членки да действат като юрисдикции на Съюза.

93. В тази насока приемам доводите на полския комисар по правата на човека в точка 64 от настоящото заключение относно значението на понятието „области, обхванати от правото на Съюза“ по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС [48] и отхвърлям тези на Главния прокурор и на Полша в точка 56 от настоящото заключение, съгласно които решение в смисъл, че главните производства попадат в материалния обхват на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, би засегнало разделението на компетенциите между Европейския съюз и държавите членки. Това е така, защото правото на Съюза оказва въздействие върху правомощията на държавите членки да организират своите правораздавателни системи при описаните тук конкретни обстоятелства.

94. Ето защо за мен няма значение, че споровете в главните производства се отнасят до прилагането на разпоредби на полското право в областта на публичната администрация — по дело C-558/18, и полското наказателно право — по дело C-563/18. Както бе ясно посочено от Съда в точка 51 от решението по дело Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18) и възпроизведено в точка 87 от настоящото заключение, материалният обхват на

45 Вж. решения от 15 ноември 2016 г. (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 49—55) и от 20 септември 2018 г., Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754).

46 Вж. *Iglesias Sánchez*, S. Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned? — European Constitutional Law Review, Vol. 14, 2018, pp. 7—36, по-специално pp. 14—28. За допълнителна дискусия вж. например *Dubout*, E. Voyage en eaux troubles: vers une épuration des situations « purement » internes: CJUE, gde ch., 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, aff. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874. — Revue des affaires européennes, No 4, 2016, pp. 679—693; *Krommendijk*, J. Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations. — German Law Journal, Vol. 18, 2017, pp. 1359—1394; *Potvin-Solis*, L. Qualification des situations purement internes. In — *Neframi*, E., ed. Renvoi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national, Larcier, 2015, pp. 39—99.

47 Вж. в това отношение решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531), по-специално точки 42—48, 54, 55, 57, 58 и цитираната съдебна практика.

48 Това не се отнася до доводите му във връзка с дело Falciola поне при обстоятелствата по настоящите дела.

член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не е свързан по никакъв начин с въпроса дали спорът по същество, в рамките на който се оспорва независимостта на съдебната власт, се отнася до правото на Съюза. Както вече бе посочено в точки 88 и 89 от настоящото заключение, материалният обхват на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС е широк. Друг въпрос е дали нарушението на независимостта на съдебната власт има структурен характер и следователно е в разрез с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (вж. т. 125 от настоящото заключение).

95. Така приликите на настоящите дела с определенията на Съда по дела Falciola[49] и Nour[50] не са пряко относими към положението в главните производства, като се има предвид, че тези определения са постановени преди решенията на Съда по дело Associação Sindical dos Juízes Portugueses и по дело Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18).

96. В определението от 26 януари 1990 г. на пленума на Съда по дело Falciola[51] спорът, с който е сезирана запитващата юрисдикция, се отнася до прилагането на правилата на Съюза в областта на обществените поръчки, но от акта за преюдициално запитване е видно, че целта на поставените въпроси е да се определи дали националните съдии биха могли да изпълняват задълженията си като съдии на Съюза по независим и безпристрастен начин въпреки приемането на италианско законодателство за отговорността на съдебната власт. Съдът констатира, че поставените въпроси нямат връзка с главното производство, тъй като не се отнасят до тълкуването на съответните правила на Съюза в областта на обществените поръчки, а запитващата юрисдикция „има съмнения само относно евентуалните психологически реакции на някои италиански съдии“ вследствие на това законодателство. Ето защо Съдът приема, че поставените въпроси не изискват тълкуване на правото на Съюза, което да е обективно необходимо за разрешаването на спора, и че не е компетентен да се произнесе по тези въпроси.

97. По сходен начин в определението си от 25 май 1998 г. по дело Nour[52] Съдът приема, че преюдициалните въпроси нямат никаква връзка с главното производство и не е компетентен да им отговори. Тези въпроси са отправени от австрийски състав по жалбите в рамките на спор между лекар и осигурителен фонд относно такси за предоставени от него медицински услуги и се отнасят до общите принципи, които са част от правото на Съюза, по отношение на някои аспекти от дейността на този състав. Съображенията на Съда почиват на три основания. Първо, поставените въпроси попадат извън обхвата на спора и следователно не са свързани с тълкуване на правото на Съюза, което обективно да е необходимо за разрешаване на този спор. Второ, производството по член 267 ДФЕС не допуска на националния съдия да се позволи да отправя въпроси, свързани със спор, в който той е участвал на частна основа чрез юрисдикцията, която председателства, и в рамките на различни производства, както е направил председателят на този състав по жалбите. Трето, не е било доказано, че правото на Съюза е приложимо към положението в главното производство.

98. Нито едно от тези дела не е свързано с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. С оглед на предходните съображения следва да се отхвърли възражението, с което се твърди, че положението по главните производства не попада в материалния обхват на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

49 Определение от 26 януари 1990 г. (C-286/88, EU:C:1990:33).

50 Определение от 25 май 1998 г. (C-361/97, EU:C:1998:250).

51 C-286/88, EU:C:1990:33, по-специално точки 1—5, 8—10. За допълнително обсъждане на това дело и ролята му в развитието на практиката на Съда относно допустимостта на преюдициалните запитвания вж. например заключенията на генералния адвокат Lenz по дело Bosman и др. (C-415/93, EU:C:1995:293, т. 76—80), на генералния адвокат Fennelly по дело Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:19, т. 19, бележка под линия 30) и на генералния адвокат Jacobs по дело Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:137, т. 24).

52 C-361/97, EU:C:1998:250, по-специално точки 1—9, 12—20. Това определение е постановено от тричленен състав.

Б. Защо преюдициалните въпроси са недопустими?

99. Според мен възражението относно допустимостта на преюдициалните въпроси следва да бъде уважено, но по причини, които са малко по-различни от изложените в становищата на страните. В сърцевината на проблема за допустимостта по настоящите дела е липсата на достатъчно правни и фактически елементи, за да може Съдът да установи дали е налице нарушение на независимостта на съдебната система, закриляна с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Поради това за мен е невъзможно да посъветвам Съда дали тази разпоредба е била нарушена. Затова ще се въздържа от изразяване на становище, в случай че Съдът не се съгласи с анализа ми относно допустимостта на преюдициалните въпроси.

1. Релевантни правила относно допустимостта на преюдициалните запитвания

100. Уместно е да се припомни, че съгласно установената съдебна практика само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом поставените въпроси се отнасят до тълкуването на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе [53].

101. Оттук следва, че въпросите относно правото на Съюза се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправено преюдициално запитване само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси [54].

102. Съгласно съдебната практика, която тълкува член 94, букви а) и б) от Процедурния правилник на Съда [55], необходимостта да се даде тълкуване на правото на Съюза, което да е от полза за националния съд, изисква последният да определи фактическия и правния контекст, в който се вписват поставените от него въпроси, или най-малко да обясни фактическите хипотези, на които те се основават [56]. Освен това съгласно член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда е необходимо запитващата юрисдикция да даде минимални разяснения относно причините да иска тълкуване именно на посочените от нея разпоредби на правото на Съюза, както и относно връзката, която установява между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо към разглеждания от нея спор [57]. Както е отбелязано в точка 6 от настоящото становище, тези изисквания се съдържат и в Препоръките на Съда [58].

53 Вж. например решения от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 26) и от 26 март 2019 г., Abanca Corporación Bancaria и Bankia (C-70/17 и C-179/17, EU:C:2019:250, т. 43 и 44).

54 Вж. например решения от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 27) и от 5 март 2019 г., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, т. 48).

55 Член 94 от Процедурния правилник на Съда гласи: „Освен отправените до Съда преюдициални въпроси преюдициалното запитване: а) съдържа кратко изложение на предмета на спора и на релевантните факти, така както са установени от запитващата юрисдикция, или поне изложение на фактите, на които се основават въпросите; б) възпроизвежда съдържанието на приложимите в случая национални разпоредби и ако е необходимо — релевантната национална съдебна практика; в) излага причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство“.

56 Вж. например решения от 10 март 2016 г., Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, т. 114) и от 20 декември 2017 г., Asociación Profesional Élite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, т. 24).

57 Вж. например решения от 9 ноември 2017 г., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, т. 54) и от 2 май 2019 г., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, т. 18).

58 Вж. например решения от 13 юли 2017 г., INGSTEEL и Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549, т. 51) и от 2 май 2019 г., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, т. 20).

103. Пак съгласно постоянната съдебна практика смисълът на преюдициалното запитване е не във формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а в необходимостта от него за действителното решаване на даден спор [59]. Така, когато отговорът на Съда на поставен въпрос би довел до формулирането от негова страна на консултативно становище по въпрос, който има общ [60] или хипотетичен [61] характер, Съдът намира такива въпроси за недопустими.

104. Това съответства на целта на преюдициалното производство по член 267 ДФЕС. С установяването на диалог между Съда и юрисдикциите на държавите членки това производство има за цел да осигури еднообразното тълкуване на правото на Съюза, което дава възможност да се осигурят пълното му действие и автономията му, както и, в последна сметка, присъщият характер на установеното с Договорите право [62].

105. Анализът на съдебната практика относно съдържащите се в член 94 от Процедурния правилник на Съда изисквания към съдържанието на преюдициалните запитвания показва защо преюдициалните запитвания по настоящите дела са проблематични от гледна точка на допустимостта.

106. Така, решение на Съда от 27 септември 2017 г. по дело Puškár [63] се отнася до тълкуването на няколко разпоредби от правото на Съюза в рамките на жалба срещу словашките органи за заличаване на името на жалбоподателя от списък с лица, считани за „подставени“ в качеството на управители на дружества. Жалбоподателят твърди, че неговото включване в този списък е в нарушение на негови права, свързани с личността.

107. Четвъртият въпрос по дело Puškár [64] се отнася до това дали трябва да се даде предимство на практиката на Съда, когато тя се различава от тази на Европейския съд по правата на човека. Съдът постановява, че този въпрос е недопустим, тъй като „запитващата юрисдикция […] отправя този въпрос общо, без да уточни ясно и конкретно в какво се изразяват различията, на които се позовава“. Съдът добавя, че във връзка с изискванията, предвидени в член 94 от процедурния му правилник, „запитващата юрисдикция трябва да посочи конкретните причини, поради които има колебания относно тълкуването на някои разпоредби на правото на Съюза“, и че „е необходимо запитващата юрисдикция да даде минимални разяснения относно причините да иска тълкуване именно на посочените от нея разпоредби на правото на Съюза, както и относно връзката, която установява между тези разпоредби и националната правна уредба, приложима към разглеждания от нея спор“.

108. Недостатъчно обяснение на правото на държава членка, което да позволи установяването на тази важна връзка, и оттук констатация за недопустимост, е налице по-специално в решение от 9 март 2017 г. по дело Милкова [65] и решение от 13 декември 2018 г. по дело Rittinger и др. [66], както и определение от 7 юни 2018 г. по дело Filippi и др. [67].

59 Вж. например решения от 10 декември 2018 г., Wightman и др. (C-621/18, EU:C:2018:999, т. 28) и от 13 декември 2018 г., Rittinger и др. (C-492/17, EU:C:2018:1019, т. 50).

60 Вж. например решения от 24 април 2012 г., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, т. 44—46) и от 7 ноември 2013 г., Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, т. 39—41).

61 Вж. например решения от 25 юли 2018 г., Aviabaltika (C-107/17, EU:C:2018:600, т. 40—43) и от 11 декември 2018 г., Weiss и др. (C-493/17, EU:C:2018:1000, т. 165 и 166).

62 Вж. решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531, т. 45).

63 C-73/16, EU:C:2017:725, по-специално т. 1, 2, 25 и 26.

64 Решение от 27 септември 2017 г. (C-73/16, EU:C:2017:725, т. 118—124).

65 C-406/15, EU:C:2017:198.

66 C-492/17, EU:C:2018:1019.

67 C-589/16, EU:C:2018:417.

109. В решение Милкова[68], предмет на което е оспорване на уволнение по съдебен ред пред български съд, за което пък се твърди, че е извършено в нарушение на забраната за дискриминация, основана на увреждане, Съдът приема, че запитващата юрисдикция само се позовава общо на член 4 от Директива 2000/78, както и на други разпоредби на същата директива, без обаче да установи връзка между тези разпоредби и разглежданата по това производство национална правна уредба.

110. Дело Rittinger и др.[69] се отнася по-специално до спор, в частност свързан с правото на Съюза в областта на държавните помощи, по отношение на германското законодателство, съгласно което всички пълнолетни лица, които притежават жилище на територията на страната, са длъжни да плащат вноска за обществените радио- и телевизионни оператори. Съдът заключава, че актът за преюдициално запитване е недопустим, тъй като запитващата юрисдикция „посочва, че вноската за радио- и телевизионно разпространение е направила възможно финансирането на тази система единствено в полза на радио- и телевизионните оператори в Германия, но не уточнява нито условията на финансиране на посочената система, нито защо други радио- и телевизионни оператори не били допуснати да ползват същата система“.

111. В решение Filippi и др.[70], което се отнася до изземването от австрийските органи и други наложени наказания във връзка с игрални автомати, за които се изисква разрешение, Съдът приема, че преюдициалното запитване е явно недопустимо. Това се дължи по-специално на неспазването на изискванията по член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда, тъй като нищо в акта за преюдициално запитване не указва с изискваната яснота и точност причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси за тълкуването на съответните разпоредби от правото на Съюза, както и тъй като не е обяснена връзката между правото на Съюза и националното законодателство, приложимо в главното производство. Освен това, що се отнася до тези изисквания, липсва нужната информация за това национално законодателство. Макар в преюдициалното запитване да е изложено съдържанието на някои разпоредби от националното право, „не е посочено достатъчно ясно как тези разпоредби биха могли да се прилагат по споровете, с които е сезирана запитващата юрисдикция и във връзка с които е отправено запитването“.

112. Накрая, отбелязвам, че в неотдавнашното решение на пленума на Съда по дело Wightman и др.[71], с което се отхвърлят доводи относно допустимостта на запитване, свързано с нотификацията на Обединеното кралство за намерението му да се оттегли от Европейския съюз, не се поставят под съмнение изискванията на член 94 от Процедурния правилник на Съда, включително връзката, която се изисква съгласно член 94, буква в) от този правилник между релевантните разпоредби на правото на Съюза и приложимото към спора по главното производство право на държава членка.

68 Решение от 9 март 2017 г. (C-406/15, EU:C:2017:198, по-специално т. 73—77).

69 Решение от 13 декември 2018 г. (C-492/17, EU:C:2018:1019, т. 45—47).

70 Решение от 7 юни 2018 г. (C-589/16, EU:C:2018:417, т. 31—33).

71 Решение от 10 декември 2018 г. (C-621/18, EU:C:2018:999, по-специално т. 29—34).

2. Прилагане към настоящите дела

113. Съдът приема, че за да се установи дали предоставената в акта за преюдициално запитване информация отговаря на изискванията относно съдържанието на преюдициалните запитвания, се вземат предвид естеството и обхватът на отправения въпрос[72]. Освен това в съответствие с установената съдебна практика тези изисквания, както са посочени в член 94 от Процедурния правилник на Съда, са особено важни в области като правото на конкуренция, които често се характеризират със сложни фактически и правни положения[73].

114. Тези съображения в съчетание с факта, че в съдебната практика се установява по-широко, че е необходимо строго спазване на предвидените в член 94 от Процедурния правилник на Съда изисквания[74], ме водят до извода, че сложността да се установи дали е налице структурно нарушение на независимостта на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, означава, че в този контекст член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда изисква да се изяснят в достатъчна степен оспорваните мерки на държавата членка и защо те не съответстват на гаранциите за независимост на съдебната власт, предоставени с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

115. В случая актовете за преюдициално запитване не изясняват в достатъчна степен връзката между член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и въпросните полски мерки. В контекста на опасенията на запитващите юрисдикции относно независимостта на съдебната власт релевантните полски мерки са възпроизведени по общ начин в точки 8—32 от настоящото заключение. За разлика обаче от други дела, по които от Съда е поискано да прецени съвместимостта на национални мерки, свързани с реформата на съдебна система в Полша, с гаранциите за независимост на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС[75], в преписката по делото има оскъдна информация за това кои разпоредби от полското право са несъвместими с тези гаранции и защо.

116. В тази насока споделям доводите, изложени по същество от Полша и възпроизведени по-горе в точка 71 от настоящото заключение, че изложените в актовете за преюдициално запитване твърдения са общи. По-специално, макар в актовете за преюдициално запитване да се посочва съдържанието на редица разпоредби от полското право, те не обясняват действието на тези разпоредби, нито посочват как тези разпоредби евентуално нарушават изискванията за независимост на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. В актовете за преюдициално запитване не е обяснен и начинът, по който цитираните разпоредби на полското право са били изменени от законите, приети в контекста на реформата на полската съдебна система, нито как тези разпоредби се прилагат в рамките на новия режим на дисциплинарно производство срещу съдии. Следователно липсват необходимите данни от фактическа и правна страна, за да се преценят твърденията в актовете за преюдициално запитване и да се установи техният обхват.

117. Освен това актовете за преюдициално запитване отразяват известен елемент на субективна нагласа по отношение на въздействието на новия дисциплинарен режим върху способността на съдиите от запитващите юрисдикции да вземат независимо решение. Това е описано в двата акта за запитване като „опасения“ (вж. т. 34 и 36 от настоящото заключение). При липсата на

72 Вж. например решение от 14 декември 2006 г., Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, EU:C:2006:784, т. 29).

73 Вж. например решения от 13 декември 2018 г., Rittinger и др. (C-492/17, EU:C:2018:1019, т. 39) и от 5 март 2019 г., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, т. 49); вж. и заключението на генералния адвокат Bot по дело Danqua (C-429/15, EU:C:2016:485, т. 32).

74 Вж. например решения от 5 юли 2016 г., Огнянов (C-614/14, EU:C:2016:514, т. 19) и от 2 май 2019 г., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, т. 19).

75 Вж. бележка под линия 2 от настоящото заключение.

спор между заинтересовани страни във връзка с този въпрос е трудно да се определи дали независимостта на съдебната власт е накърнена от субективна предубеденост, което, както посочих в предходните си заключения относно независимостта на съдебната власт в Полша[76], е различно от преценката на обективната независимост.

118. По настоящите дела актовете за преюдициално запитване сочат, че тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС е необходимо за решаването на спора по главните производства, тъй като запитващите юрисдикции се опасяват, че в случай на постановяване на конкретно решение в рамките на тези производства срещу съдиите в тези юрисдикции ще бъде образувано дисциплинарно производство. Оттук следва, че все още не е образувано дисциплинарно производство. Въз основа на актовете за преюдициално запитване запитващите юрисдикции имат само субективно опасение, което не е прераснало в дисциплинарно производство и остава хипотетично.

119. Следователно въпросът дали е налице структурно нарушение на независимостта на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, остава хипотетичен при обстоятелствата по главните производства поради липсата на достатъчно информация за това как се е стигнало до това нарушение и защо, като и двата въпроса са в съчетание с липсата на конкретен спор между заинтересовани страни по отношение на независимостта на съдебната власт.

120. Отбелязвам по-специално, че никоя от страните, които представиха становища по настоящите дела, не обори в съдебното заседание подробните доводи в писменото становище на Полша относно това защо посочените разпоредби от полското законодателство са в съответствие със задълженията на държавите членки по отношение на независимостта на съдебната власт (вж. т. 72—75 от настоящото заключение). Също така не са представени никакви доводи за причините, поради които субективният страх на съответните съдии е обоснован, въпреки че Главният прокурор и Полша твърдят, че причината за разследването на тези съдии е, че техните запитвания са идентични, а не че са били отправени запитвания, както и че спрямо тези съдии не са предприети дисциплинарни мерки (вж. т. 70 и 76 от настоящото заключение). С оглед на всичко това в настоящите дела е трудно да се установи наличието на какъвто и да е конкретен спор по отношение на тези съдии.

121. Както е посочено от Главния прокурор и Комисията, обстоятелствата по настоящите дела се различават от тези, във връзка с които е постановено решение на Съда по дело Associação Sindical dos Juízes Portugueses[77]. Предмет на това дело е жалба, подадена пред португалски съд от Синдиката на португалските съдии срещу португалската Сметна палата, с която наред с останалото се иска отмяната на националните мерки за намаляване на заплатите, които намаляват тяхното възнаграждение. В подкрепа на жалбата си този синдикат твърди, че споменатите мерки нарушават принципа за независимост на съдебната власт, който е закрепен в португалското право и в правото на Съюза[78]. По това дело е ясно, че заплатите на съдиите са намалени. При обстоятелствата по настоящите дела не е ясно дали действията, предприети от Полша, са довели до основателно усещане за страх, което налага провеждането на разследване по същество.

122. Освен това, както посочва държавната хазна, примерите от практиката на Съда, които дават разширително тълкуване на изискването за релевантност на поставените въпроси за разрешаването на споровете в главните производства, не променят този извод. Например Съдът е отговарял на въпроси, свързани с правото или задължението на националната

76 Вж. заключението на генералния адвокат Танчев 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, т. 120).

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

78 Вж. решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, по-специално т. 11—13).

юрисдикция да отправи запитване по член 267 ДФЕС[79], които, строго погледнато, не могат да определят съдържанието на решението, което следва да бъде постановено в рамките на спора по главното производство. Освен това в направление от съдебната практика в областта на съдебното сътрудничество по граждански дела[80] Съдът е дал широко тълкуване на израза „да бъде постановено нейното решение“ по смисъла на член 267, втора алинея ДФЕС като обхващащ всички процесуални действия, подготвящи решението на запитващата юрисдикция.

123. Това обаче е различен въпрос от достатъчно ясното посочване на връзката между разглежданите мерки на държавата членка и релевантните разпоредби на правото на Съюза, което в настоящия случай е член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Също така, както е посочено в точка 114 от настоящото заключение, сложността да се установи дали мерките на държава членка са несъобразени с гаранциите за независимост на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, налага строго спазване на изискванията по член 94 от Процедурния правилник на Съда.

124. Към това ще добавя, че с оглед на доводите, изложени от полския комисар по правата на човека, за релевантността на решение на Съда по дело Unibet[81] по отношение на настоящите дела (вж. т. 65 от настоящото заключение), това решение не освобождава националната юрисдикция от задължението да спазва правилата на Съда относно допустимостта на преюдициалните запитвания. Не разглеждам настоящите дела като случаи, при които липсата на предвидено от държава членка правно средство за защита осуетява прилагането на правото на Съюза. Настоящите дела са просто случаи, в които Съдът не разполага с достатъчно данни, за да прецени дали правото на Съюза е било нарушено.

125. Накрая ще отбележа, че макар член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС да има широк материален обхват и да обхваща всички национални юрисдикции, които „могат“ да отправят преюдициални запитвания съгласно член 267 ДФЕС (вж. т. 87—89 от настоящото заключение), от гледна точка на анализа по същество и по отношение на компетентността на Съюза застъпвам становището, че в контекста на независимостта на съдебната власт член 19, параграф 1, втора алинея от ДЕС се ограничава до структурни нарушения, които застрашават същността на независимостта на съдебната власт. В предишни заключения изразих мнението, че подобно структурно нарушение е налице, когато оказва въздействие върху всички нива на съдебната власт, и направих същия извод по отношение на Дисциплинарната колегия в контекст, в който съгласно полското право тя е форумът, който решава дела относно съдии, засегнати от мерки за намаляване на пенсионната възраст на съдиите от Върховния съд[82], които в решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд (C-619/18) Съдът обяви за нарушаващи гаранциите за независимост на съдебната власт съгласно член 19, параграф 1, втора алинея от ДЕС[83]. Спазването на член 94 от Процедурния правилник на Съда също изисква да се изясни в достатъчна степен защо процесното нарушение на независимостта на съдебната власт е структурно, за целите на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, а не е такова, което следва да се разгледа съгласно член 47 от Хартата, но само когато държавите членки прилагат правото на Съюза съгласно член 51, параграф 1 от Хартата.

79 Вж. например решения от 10 януари 2006 г., IATA и ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, т. 23—26), от 16 декември 2008 г., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, т. 68—74) и от 5 април 2016 г., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, т. 31—36). Бих искал да отбележа, че в последното дело не е направено възражение за допустимостта на преюдициалното запитване.

80 Вж. решения от 17 февруари 2011 г., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, т. 34—42), от 11 юни 2015 г., Fahnenbrock и др. (C-226/13, C-245/13, C-247/13 и C-578/13, EU:C:2015:383, т. 30) и от 16 юни 2016 г., Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, т. 28).

81 Решение от 13 март 2007 г. (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 62 и 64).

82 Вж. заключенията на генералния адвокат Танчев по дело Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:529, т. 114—116) и 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, т. 145—152).

83 EU:C:2019:531. Вж. бележка под линия 5 от настоящото заключение.

126. По гореизложените съображения следва да се уважи възражението, с което се твърди, че преюдициалните въпроси по настоящите дела са недопустими.

VIII. Заключение

127. Предлагам на Съда да постанови, че преюдициалните запитвания, отправени от Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз, Полша) по дело C-558/18 и от Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша) по дело C-563/18, са недопустими.