Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

26 март 2020 година*

„Преюдициално запитване — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Правова държава — Ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Принцип на независимост на съдиите — Дисциплинарен режим, приложим към националните съдии — Компетентност на Съда — Член 267 ДФЕС — Допустимост — Тълкуване, което е необходимо, за да може запитващата юрисдикция да постанови нейното решение — Понятие“

По съединени дела C-558/18 и C-563/18

с предмет две преюдициални запитвания, отправени съгласно член 267 ДФЕС от Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз, Полша) (C-558/18) и Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша) (C-563/18) с актове от 31 август 2018 г. и от 4 септември 2018 г., постъпили в Съда съответно на 3 септември 2018 г. и на 5 септември 2018 г., в рамките на производството по дело

Miasto Łowicz

срещу

Skarb Państwa — Wojewoda Łódzki,

в присъствието на:

Prokurator Generalny, представляван от Prokuratura Krajowa, по-рано Prokuratura Regionalna w Łodzi,

Rzecznik Praw Obywatelskich (C-558/18),

и

Prokurator Generalny, представляван от Prokuratura Krajowa, по-рано Prokuratura Okręgowa w Płocku,

срещу

VX,

WW,

XV (C-563/18),

* Език на производството: полски.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, A. Prechal (докладчик), M. Vilaras, E. Regan, P. G. Xuereb и L. S. Rossi, председатели на състави, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos и N. Piçarra, съдии,

генерален адвокат: E. Танчев,

секретар: M. Aleksejev, началник на отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 18 юни 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Skarb Państwa — Wojewoda Łódzki, от J. Zasada и L. Jurek, в качеството на представители,

– за Prokurator Generalny, представляван от Prokuratura Krajowa, от. A. Reczka, S. Bańko, B. Górecka, J. Szubert и P. Tarczyński,

– за Rzecznik Praw Obywatelskich, от M. Taborowski и M. Wróblewski, в качеството на представители,

– за полското правителство, от B. Majczyna и P. Zwolak, в качеството на представители, подпомагани от W. Gontarski, adwokat,

– за латвийското правителство, от I. Kucina и V. Soņeca, в качеството на представители,

– за нидерландското правителство, от M. K. Bulterman и C. S. Schillemans, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от K. Herrmann и H. Krämer, в качеството на представители,

– за Надзорния орган на ЕАСТ, от I. O. Vilhjálmsdóttir и C. Howdle, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 24 септември 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 19, параграф 1 ДЕС.

2 Запитванията са отправени, от една страна, в рамките на спор между Miasto Łowicz (град Лович, Полша) и Skarb Państwa — Wojewoda Łódzki (държавна хазна — Управител на провинция Лодз, Полша, наричана по-нататък „държавната хазна“), относно искане за плащане на държавни субсидии (дело C-558/18), и от друга, в рамките на наказателно производство, образувано срещу VX, WW и XV за участие в отвличания с цел имуществено обогатяване (дело C-563/18).

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

3 Видно от акта за преюдициално запитване по дело C-558/18, град Лович е завел дело срещу държавната хазна пред Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз, Полша) за да му бъде изплатена съгласно ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Закон за приходите на единиците на местното самоуправление) от 13 ноември 2003 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 317) сума от 2 357 148 полски злоти (PLN) (около 547 612 EUR) като субсидии, които трябва да покрият разходите на този град за изпълнението през периода 2005 — 2015 г. на някои възложени му задачи, които са от компетентността на държавната администрация.

4 След като държавната хазна прави възражение, издадената в първата фаза от главното производство заповед за плащане на тази сума е обезсилена и понастоящем делото се разглежда по общия съдебен ред. Според запитващата юрисдикция с оглед на доказателствата, събрани в това производство, е много вероятно актът, който тя трябва да постанови, да не бъде в полза на държавната хазна.

5 Колкото до дело C-563/18, от акта за преюдициално запитване на Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша) става ясно, че пред този съд се води дело срещу VX, WW и XV за участие в две отвличания и противозаконно лишаване от свобода с цел имуществено обогатяване, извършени съответно през 2002 г. и 2003 г. VX, WW и XV, за които се посочва, че са признали деянията, в които са обвинени, и са сътрудничили на наказателните органи, са поискали да им бъде предоставен статут на „приел да свидетелства извършител“ („*mały świadek koronny*“), което означава, че запитващата юрисдикция ще трябва да обмисли възможността да смекчи извънредно много наказанието им в съответствие с разпоредбите на Наказателния кодекс.

6 В преюдициалните запитвания са изложени опасения, че е възможно да бъдат образувани дисциплинарни производства срещу едноличните съдебни състави, на които е възложено всяко от делата по главното производство, в случай че те се произнесат в смисъла, очертан съответно в точки 4 и 5 от настоящото решение.

7 Тези опасения по същество се подхранват от факта, че според запитващите юрисдикции вследствие от различни законодателни реформи, наскоро проведени в Полша, обективността и безпристрастността на дисциплинарните производства спрямо съдиите вече не са гарантирани и това накърнява независимостта на запитващите юрисдикции.

8 В тази насока посочените юрисдикции считат, на първо място, че има проблем със състава на новосъздадената Izba Dyscyplinarna Sądu Nawyższego (дисциплинарна колегия на Върховния съд, Полша) в рамките на този съд съгласно 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, 1443), на която по силата на същия закон е възложено да разглежда дисциплинарните дела във връзка със съдии — и като първа, и като въззивна инстанция.

9 Според тях всъщност съдиите, които трябва да заседават в дисциплинарната колегия, са назначени от президента на Република Полша по предложение на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша). Всъщност с неотдавнашното изменение на Ustawa o Krajowj Radzie Sądownictwa (Закон за Националния съдебен съвет) от 12 май 2011 г. (Dz. U., 2011 г., позиция 714), извършено с ustawa o zmianie upstawy o Krajowej Radzie Sgitwa oraz nijektórych innych uw (Закон за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и на някои други закони) от 8 декември 2017 г. (Dz. U., 2018 г., позиция 3), Националният съдебен съвет — петнадесетте членове от чийто състав, които са магистрати, понастоящем се избират Sejm (Сейма), а не, както преди, от техните колеги — вече не бил орган, независим от политическата власт.

10 На второ място, те посочват, че самият така новосъздаден Национален съдебен съвет се е превърнал в квазидисциплинарен орган, защото има компетентност да разглежда жалбите срещу решенията на председателите на съдилища относно преместването на съдии в други съдебни състави. В допълнение, според тях множество председатели на съдилища са назначени от настоящия министър на правосъдието, а някои от тях са избрани за членове на Националния съдебен съвет.

11 На трето място, по тяхно мнение новите разпоредби, които са въведени в ustawa — Prawo o ustroju sądów powszechnych (Закон за организацията на общите съдилища) от 27 юли 2001 г. (Dz. U. от 2018 г., позиция 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443) и се отнасят до дисциплинарното производство, приложимо спрямо съдиите от общите съдилища, са предоставили на министъра на правосъдието, който изпълнява и функцията на генерален прокурор, практически неограничено правомощие в тази сфера.

12 Те твърдят, че всъщност министърът на правосъдието има правомощието, първо, да назначи дисциплинарния обвинител за делата във връзка със съдиите в общите съдилища, второ, да инициира образуването на производства по разследване, а при отказ на дисциплинарния обвинител да образува дисциплинарно производство — да го задължи да започне такова, трето, да назначи ad hoc дисциплинарен обвинител, който да разгледа определено дело, и четвърто, да назначи съдиите, които действат като дисциплинарни съдии в апелативните съдилища.

13 По-нататък, според тях възможността за значително влияние, така предоставена на министъра на правосъдието, не се съпътства от адекватни гаранции. Те посочват, че на първо място, правната дефиниция на нарушенията, които могат да доведат до налагането на дисциплинарни наказания на съдиите, е неясна. На второ място, дисциплинарните производства могат да се водят дори при уважително отсъствие на разследвания съдия или на неговия представител. На трето място, неправомерно събраните доказателства понастоящем могат да бъдат използвани в рамките на тези производства. На четвърто място, не е предвидена никаква гаранция за продължителността на дисциплинарното производство. На пето място, министърът на правосъдието може да поиска възобновяването на дисциплинарно производство ако в рамките на пет години след прекратяване на това производство или постановяване на решение в него се разкрият нови доказателства.

14 Според запитващите юрисдикции така уредените дисциплинарни производства предоставят на законодателната и на изпълнителната власт средство за отстраняване на съдиите, чиито решения не се харесват на тези власти, и — с разубеждаващия ефект, който има за съдиите перспективата за такова производство — за повлияване на съдебните актове, които последните трябва да постановят.

15 Според тези юрисдикции от изложеното дотук следва, че с оглед на приемането на съдебния акт, който всяка от тях трябва да постанови по спора, поставен за разглеждане пред нея по главното производство, най-напред е необходимо да се изясни дали горепосочените национални правила относно дисциплинарния режим на съдиите накърняват независимостта на последните, като така лишават съответните правни субекти от правото им на ефективна правна защита, гарантирано с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Те считат, че цитираната разпоредба във връзка с член 2 и член 4, параграф 3 ДЕС всъщност изисква държавите членки да гарантират, че органите, които подобно на запитващите юрисдикции могат да се произнасят по въпроси за прилагането или тълкуването на правото на Съюза, отговарят на изискванията, неразривно свързани с правото на ефективна съдебна защита, сред които независимостта на тези органи е от основно значение.

16 При тези условия Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз) и Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава) решават да спрат производствата пред тях и да отправят преюдициален въпрос до Съда.

17 Въпросът на Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз) гласи:

„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:

оказването на политически натиск върху протичането на дисциплинарните производства;

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

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

18 От своя страна Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава) отправя до Съда следния 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?“.

Производството пред Съда

19 С решение на председателя на Съда от 1 октомври 2018 г. дела C-558/18 и C-563/18 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производство и на съдебното решение.

20 В хода на писмената фаза на производството пред Съда Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз) — с писма от 7 и 11 декември 2018 г., и Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава) — с писма от 30 октомври и 12 декември 2018 г., уведомяват Съда, че всеки от двамата съдии, отправили до него преюдициалните въпроси по споменатите дела, е получил от помощник на дисциплинарния обвинител, който отговаря за делата във връзка със съдиите в общите съдилища, призовка да се яви като свидетел на изслушване за причините, накарали ги да отправят тези въпроси, и за евентуалното накърняване на съдебната независимост, тъй като тези двама съдии не били приели самостоятелно съответния си акт за преюдициално запитване.

21 Във въпросните писма двете запитващи юрисдикции подчертават също, че от една страна, по време на тези изслушвания на съответните съдии са зададени въпроси, попадащи в сферата на тайната на разискванията. От друга страна, и двамата съдии са получили от помощника на дисциплинарния обвинител разпореждане да попълнят писмена декларация, която се отнася до потенциална „злоупотреба с правосъдие“, тъй като отправили настоящите преюдициални запитвания в разрез с условията, произтичащи от член 267 ДФЕС.

22 С молби, подадени в секретариата на Съда на 24 декември 2019 г., 13 февруари и 2 март 2020 г., Rzecznik Praw Obywatelskich (полският омбудсман) иска да бъде възобновена устната фаза на производството.

23 В подкрепа на молбата си от 24 декември 2019 г. омбудсманът поддържа, че в заключението си генералният адвокат приел, че настоящите преюдициални запитвания трябва да се обявят за недопустими по същество, поради съображението че Съдът не разполагал с достатъчно фактически и правни данни, за да се произнесе по тези запитвания и да установи дали държавите членки са нарушили задължението си да гарантират независимостта на съдиите. При това положение Съдът трябвало да разпореди устната фаза на производството да бъде възобновена, за да може, от една страна, страните да се произнесат по такава евентуална причина за недопустимост на посочените запитвания, каквато — както отбелязал генералният адвокат — нито била твърдяна, нито била обсъждана от страните, и от друга страна, допълнително да се изяснят обстоятелствата по делата, както е необходимо.

24 В същата молба омбудсманът представя и нови факти, настъпили след приключването на устната фаза на производството, които можели да докажат, че отправените до Съда въпроси не са хипотетични, а следователно и да имат решаващо значение за акта, който той трябва да постанови по настоящите съединени дела. Тези нови факти били, от една страна, редица конкретни случаи, в които наскоро били образувани дисциплинарни производства срещу съдии заради съдържанието на приетите от тях актове, и по-специално на актове, в които тези съдии имали намерението да следват изводите, произтичащи от решение на Съда от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982).

25 От друга страна, на 20 декември 2019 г. Сеймът приел ustawa o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на Закона за организацията на общите съдилища, на Закона за Sąd Najwyższy (Върховния съд) и на някои други закони), който трябвало съществено да утежни приложимия към съдиите дисциплинарен режим, и за да лиши от действие цитираното решение на Съда, по-специално предвиждал, че валидността на назначението на даден съдия и легитимността на конституционен орган не могат да бъдат поставяни под въпрос от съд, под страх от налагане на дисциплинарни мерки на съдията/съдиите, който/които заседава(т) в този съд. За същата цел споменатият закон предвидил, че компетентна да разглежда всички оплаквания за липсата на независимост на даден съдия или на дадена юрисдикция вече е единствено Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Nawyższego (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд, Полша), която била създадена наскоро и при която били налице проблеми, що се отнася в частност до процеса на назначаване на нейните членове, аналогични на откроените от Съда по отношение на дисциплинарната колегия на Върховния съд в решение от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982).

26 В допълнителната си молба от 13 февруари 2020 г. омбудсманът посочва, от една страна, че този закон от 20 декември 2019 г. междувременно е бил подписан от президента на Република Полша на 4 февруари 2020 г. и обнародван (Dz. U. от 2020 г., позиция 190), а е предвидено да влезе в сила на 14 февруари 2020 г. От друга страна, той говори за продължаването и увеличаването на дисциплинарните производства и административни мерки, а понастоящем и за налагането на дисциплинарни наказания на съдии, в частност по съображенията, вече изложени в точка 24 от настоящото решение. В допълнителната си молба от 2 март 2020 г. омбудсманът посочва, че Prokuratura Krajowa (национална прокуратура, Полша) наскоро е отправила искане съгласно Закона от 20 декември 2019 г. до дисциплинарната колегия на Върховния съд да бъде снет имунитетът на съдията, отправил преюдициалното запитване по дело C-568/18, и да се разреши образуването на наказателно производство срещу този съдия за това, че е позволил на медиите да запишат обявяването на решение, което е постановено по дело, отнасящо се до оспорването

на преместването на мястото на заседанията на Сейма, и с което съдията е разпоредил на прокуратурата да възобнови разследването на това преместване. Според омбудсмана развитието, израз на което са тези нови обстоятелства, трябва да се отчете от Съда при преценката дали въпросите, с които той е сезиран по настоящите дела, са допустими и основателни, а това оправдавало възобновяването от Съда на устната фаза на производството.

27 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че Статутът на Съда на Европейския съюз и Процедурният правилник на Съда не предвиждат възможност за заинтересованите субекти по член 23 от Статута да представят становища в отговор на заключението на генералния адвокат (решение от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на Дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 61 и цитираната съдебна практика).

28 От друга страна, съгласно член 252, втора алинея ДФЕС генералният адвокат представя публично, при пълна безпристрастност и независимост, мотивирани заключения по делата, за които съгласно Статута на Съда на Европейския съюз се изисква неговото произнасяне. Съдът не е обвързан нито от това заключение, нито от изложените от генералния адвокат мотиви към него. Поради това несъгласието на заинтересован субект със заключението на генералния адвокат не може само по себе си да бъде основание за възобновяване на устната фаза на производството, независимо какви са разгледаните в заключението въпроси (решение от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 62 и цитираната съдебна практика).

29 Съдът обаче може във всеки един момент, след изслушване на генералния адвокат, да постанови възобновяване на устната фаза на производството в съответствие с член 83 от Процедурния правилник, по-специално когато счита, че делото не е напълно изяснено, когато след закриване на тази фаза някоя от страните посочи нов факт от решаващо значение за решението на Съда или когато делото трябва да се реши въз основа на довод, който не е бил обсъден от заинтересованите субекти.

30 В настоящия случай обаче след изслушване на генералния адвокат Съдът намира, че след писмената фаза на производството и проведеното пред него съдебно заседание разполага с всички необходими данни, за да се произнесе, както и че новите изложени от омбудсмана факти не са от решаващо значение за акта, който трябва да постанови Съдът. Освен това той констатира, че не се налага настоящите съединени дела да бъдат решавани въз основа на довод, който не е бил обсъден от заинтересованите субекти. При тези обстоятелства няма основание да се разпореди възобновяване на устната фаза на производството.

По компетентността на Съда

31 Държавната хазна, Prokurator generalny (главен прокурор, Полша) и полското правителство твърдят, че Съдът няма компетентност да разгледа настоящите преюдициални запитвания, като по същество изтъкват, че както споровете по главните производства, които са чисто вътрешни и не спадат към областите, попадащи в обхвата на правото на Съюза, така и националните разпоредби относно организацията на националните съдилища и приложимите спрямо съдиите дисциплинарни мерки, които са от изключителна компетентност на държавите членки, са извън приложното поле на правото на Съюза.

32 В тази насока следва да се припомни, че по силата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — разпоредба, до чието тълкуване в настоящия случай се отнасят отправените до Съда преюдициални въпроси — държавите членки установяват правните средства, необходими, за да се гарантира на правните субекти зачитането на правото им на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. В този смисъл държавите членки следва да

предвидят система от способи за защита и производства, които да осигурят ефективен съдебен контрол в посочените области (решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 34 и цитираната съдебна практика и от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища), C-192/18, EU:C:2019:924, т. 99 и цитираната съдебна практика).

33 Що се отнася до приложното поле на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, освен това от практиката на Съда следва, 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 на основните права на Европейския съюз (решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 29 и от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 82 и цитираната съдебна практика).

34 Ето защо член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС по-специално следва да се прилага към всеки национален орган, който може да се произнася като юрисдикция по въпроси, които се отнасят до прилагането или тълкуването на правото на Съюза и които следователно спадат към области, обхванати от това право (вж. в този смисъл решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 40 и от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 83 и цитираната съдебна практика).

35 Такъв е случаят на запитващите юрисдикции, които в качеството си на полски общи съдилища всъщност могат да се произнасят по въпроси, свързани с прилагането или тълкуването на правото на Съюза, и като „юрисдикции“ по смисъла на това право са част от полската система от правни средства за защита в „областите, обхванати от правото на Съюза“ по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, така че тези съдилища трябва да отговарят на изискванията за ефективна съдебна защита (решение от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища), C-192/18, EU:C:2019:924, т. 104).

36 От друга страна, следва да се припомни, че макар организацията на правораздаването в държавите членки да е от тяхната компетентност, при упражняването на тази компетентност държавите членки все пак са длъжни да спазват задълженията си, които произтичат от правото на Съюза, и по-специално от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС (решение от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища), C-192/18, EU:C:2019:924, т. 102 и цитираната съдебна практика).

37 От предходното следва, че Съдът има компетентност да тълкува член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

По допустимостта

38 Държавната хазна, главният прокурор и полското правителство твърдят също че преюдициалните запитвания са недопустими по следните съображения. От една страна, актовете за преюдициално запитване не отговаряли на изискванията, произтичащи от член 94 от Процедурния правилник, по-специално защото не уточнили каква е връзката между разпоредбата от правото на Съюза, чието тълкуване се иска, и приложимото към споровете в главните производства национално законодателство.

39 От друга страна, отправените въпроси нямали никаква връзка с производствата и предмета на споровете в главните производства и били общи и хипотетични, защото по тези спорове запитващите юрисдикции не следвало да приложат нито националните разпоредби относно дисциплинарния режим на съдиите, нито член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. Тази

хипотетичност следвала и от факта, че образуването на дисциплинарни производства след актовете, които запитващите юрисдикции ще постановят по споровете в главните производства, на този етап изглеждало просто като възможност, така че въпросите се отнасяли не до споровете в главните производства, а до евентуални бъдещи спорове между съответните съдии и националните дисциплинарни органи. Отговорът на тези въпроси не можел да засегне задължението на запитващите юрисдикции да се произнесат по делата в главните производства въз основа на приложимите национални материални и процесуални правни норми, нито да измени обхвата на това задължение. Ето защо този отговор не бил необходим за произнасянето по споменатите дела.

40 Европейската комисия също смята, че настоящите преюдициални запитвания са недопустими, защото нормата от правото на Съюза, до която се отнасят отправените до Съда въпроси, няма никаква връзка с предмета на споровете по главните производства, които са относно, от една страна, плащането на направени от полски град разходи при изпълнението на някои възложени му задачи, които са от компетентността на държавната администрация, и от друга, относно наказателни производства срещу някои лица за участие в отвличания, в рамките на които по-специално се предвижда извънредно голямо смекчаване на наказанието. От друга страна, възможният отговор на Съда на преюдициалните въпроси не можел да определи посоката на кое да е предварително решение, което запитващите юрисдикции трябва да вземат — в процесуален аспект или относно собствената си компетентност — преди евентуално да се произнесат по същество по споровете в главните производства. Следователно подобен отговор не бил необходим за решаването на въпросните спорове, а щял да доведе до даване от Съда на консултативно становище по общи или хипотетични въпроси.

41 Относно тези различни аспекти най-напред следва да се отбележи, че в съответните си преюдициални запитвания запитващите юрисдикции, първо, са описали в достатъчна степен фактите по споровете в главните производства, и второ, са изложили подробно разпоредбите, от които се състои новата национална правна рамка на дисциплинарния режим, приложим към съдиите. Трето, тези юрисдикции са посочили както причините, поради които в качеството си на национални юрисдикции, които могат да се произнасят по тълкуването или прилагането на правото на Съюза, имат съмнения дали въпросният режим е съвместим с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, така и причините, поради които според тях от гледна точка на актовете, които трябва да постановят във висящите дела по главните производства, е необходим отговор на отправените до Съда въпроси за тълкуване, предвид на опасенията им в съответния специфичен контекст на посочените производства спрямо съответните съдии да бъдат образувани дисциплинарни производства, ако разрешат тези спорове по начина, описан съответно в точки 4 и 5 от настоящото решение.

42 С това посочените юрисдикции са изпълнили изискванията, залегнали в член 94 от Процедурния правилник, и по-специално в буква член 94, буква в) от него, като са изложили достатъчно подробно причините, поради които в настоящия случай имат въпроси относно тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, и в частност установената от тях връзка между цитираната разпоредба на Договора и националните разпоредби, които според тях могат да окажат влияние върху съдебния процес, в края на който те ще се произнесат, и следователно и върху изхода на делата, образувани пред тях в главните производства.

43 Следва също така да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност (решения от 15 май 2003 г., Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, т. 31 и от 29 юни 2017 г., Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, т. 16 и цитираната съдебна практика).

44 Пак от постоянната съдебна практика обаче следва, че въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими им за разрешаване на висящия пред тях спор (решения от 18 октомври 1990 г., Dzodzi, C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360, т. 33 и от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, т. 29 и цитираната съдебна практика). Основанието за отправяне на преюдициално запитване е не формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а необходимостта от отговор за ефективното решаване на даден правен спор (решения от 15 юни 1995 г., Zabala Erasun и др., C-422/93 — C-424/93, EU:C:1995:183, т. 29 и от 10 декември 2018 г., Wightman и др., C-621/18, EU:C:2018:999, т. 28 и цитираната съдебна практика).

45 Видно от самия текст на член 267 ДФЕС, отправеното преюдициално запитване трябва да е „необходимо“, за да може запитващата юрисдикция да постанови „нейното решение“ по образуваното пред нея дело (вж. в този смисъл решение от 17 февруари 2011 г., Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, т. 35).

46 Така, Съдът нееднократно е постановявал, че както от съдържанието, така и от структурата на член 267 ДФЕС е видно, че преюдициалното производство по-специално предполага действително наличие на висящ пред националните юрисдикции спор, в който те трябва да се произнесат с решение, отразяващо евентуално решението по преюдициалното запитване (решения от 21 април 1988 г., Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, т. 11, от 4 октомври 1991 г., Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, EU:C:1991:378, т. 12 и 13 и от 27 февруари 2014 г., Pohotovosť, C-470/12, EU:C:2014:101, т. 28 и цитираната съдебна практика).

47 В този смисъл в случаите на преюдициално запитване или на иск за установяване на неизпълнение на задължения функцията на Съда е различна. Всъщност докато в производството по иск за установяване на неизпълнение на задължения Съдът трябва да провери дали оспорваната от Комисията или от друга държава членка национална мярка или практика е обща, без да е необходимо да има съответно производство пред националните юрисдикции, то в преюдициалното производство пък Съдът има за задача да подпомогне запитващата юрисдикция при решаването на висящия пред нея конкретен спор (вж. в този смисъл решение от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, т. 49).

48 Следователно в рамките на такова производство между посочения спор и разпоредбите от правото на Съюза, чието тълкуване се иска, трябва да има такава връзка, че това тълкуване да е обективно необходимо за акта, който трябва да бъде постановен от запитващата юрисдикция (вж. в този смисъл определение от 25 май 1998 г., Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, т. 15 и цитираната съдебна практика).

49 В настоящия случай се налага изводът, първо, че по същество споровете в главните производства нямат никаква връзка с правото на Съюза, и по-специално с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, до който се отнасят преюдициалните въпроси, и че следователно от запитващите юрисдикции не се изисква да приложат това право или цитираната разпоредба, за да разрешат по същество въпросните спорове. По това настоящите съединени дела се различават по-специално от делото, по което е постановено решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), в което пред запитващата юрисдикция е подадена жалба за отмяна на административни решения, с които е намалено възнаграждението на членовете на Tribunal de Contas (Сметна палата, Португалия) в приложение на национално законодателство, което предвижда такова намаляване и съвместимостта на което с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС се оспорва пред тази запитваща юрисдикция.

50 Второ, действително Съдът е приел за допустими преюдициални въпроси относно тълкуването на процесуални норми от правото на Съюза, които съответната запитваща юрисдикция е била длъжна да приложи, за да постанови нейното решение (вж. в този смисъл по-специално решение от 17 февруари 2011 г., Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, т. 41 и 42), но отправените в рамките на настоящите съединени дела въпроси нямат такъв обхват.

51 Трето, евентуалният отговор на Съда на споменатите въпроси освен това не е видно да може да даде на запитващите юрисдикции тълкуване на правото на Съюза, което да им позволи да разрешат процесуалните въпроси от националното право преди да могат да се произнесат по същество по споровете, образувани пред тях. По това настоящите дела се различават например и от делата, по които е постановено решение от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982), в които искането от Съда преюдициално тълкуване е можело да повлияе върху въпроса за определянето на юрисдикцията, компетентна да се произнесе по същество по споровете, които се отнасят до правото на Съюза, както личи по-специално от точки 100, 112 и 113 от това решение.

52 При това положение от актовете за преюдициално запитване не следва, че между разпоредбата от правото на Съюза, до която се отнасят настоящите преюдициални въпроси, и споровете в главните производства има връзка, която налага искането тълкуване, за да могат запитващите юрисдикции в приложение на насоките на това тълкуване да приемат актовете, необходими да се произнесат по тези спорове.

53 Следователно посочените въпроси нямат за предмет тълкуване на правото на Съюза, което е обективно необходимо за разрешаването на споменатите спорове, а са общи.

54 Досежно факта, изтъкнат от запитващите юрисдикции в посочените им в точки 20 и 21 от настоящото решение писма, че поради настоящите преюдициални запитвания спрямо двамата съдии, които са ги отправили, е започнало разследване преди образуването на евентуално дисциплинарно производство, следва да се отбележи, че споровете в главните производства, в контекста на които от Съда се иска да се произнесе с преюдициално по настоящите съединени дела, не се отнасят до този факт. Също така следва да се отбележи — както посочи полското правителство в писменото си становище и в заседанието пред Съда — че споменатите производства по разследване междувременно са били прекратени по съображение че не е установено никакво дисциплинарно провинение, изразяващо се в уронване на престижа на службата поради отправянето на посочените преюдициални запитвания.

55 Във връзка с това обаче следва да се припомни, че видно от постоянната практика на Съда, ключовият елемент в правораздавателна система на Съюза, установена с Договорите, е предвиденото в член 267 ДФЕС производство за преюдициално запитване, което с установяването на диалог между съдилища — между Съда и юрисдикциите на държавите членки, има за цел да осигури еднообразното тълкуване на правото на Съюза, което по този начин дава възможност да се осигури неговата безпротиворечивост, пълното му действие и автономията му, както и, в последна сметка, присъщия на това право характер, установен по силата на Договорите (становище 2/13 от 18 декември 2014 г., EU:C:2014:2454, т. 176 и решение от 24 октомври 2018 г., XC и др., C-234/17, EU:C:2018:853, т. 41).

56 Пак съгласно постоянната практика на Съда член 267 ДФЕС предоставя на националните юрисдикции най-широко право да сезират Съда, ако счетат, че висящото пред тях дело повдига въпроси, които налагат тълкуване или преценка на валидността на разпоредбите на правото на Съюза за целите на решаването на отнесения до тях спор. Освен това националните юрисдикции са свободни да упражнят това право във всеки момент от производството, който

според тях е подходящ (решения от 5 октомври 2010 г., Елчинов, C-173/09, EU:C:2010:581, т. 26 и цитираната съдебна практика и от 24 октомври 2018 г., XC и др., C-234/17, EU:C:2018:853, т. 42 и цитираната съдебна практика).

57 Ето защо не би могло национална норма да възпрепятства националната юрисдикция да упражни това право, което всъщност е присъщо на установената с член 267 ДФЕС система на сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, както и на отредената от тази разпоредба функция на националните юрисдикции да прилагат правото на Съюза (решение от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 103 и цитираната съдебна практика).

58 Поради това няма как да бъдат допуснати национални разпоредби, от които следва, че спрямо националните съдии могат да бъдат образувани дисциплинарни производства вследствие на факта, че са отправили преюдициално запитване до Съда (вж. в този смисъл определение на председателя на Съда от 1 октомври 2018 г., Miasto Łowicz и Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 и C-563/18, непубликувано, EU:C:2018:923, т. 21). Всъщност самата възможност спрямо даден съдия евентуално да бъде образувано дисциплинарно производство за това, че е направил такова запитване или е решил да поддържа това запитване след като го е отправил, може да накърни ефективното упражняване от съответните национални съдии на правото и функцията, упоменати в предходната точка.

59 Освен това невъзможността спрямо тези съдии да се предвиждат производства или дисциплинарни наказания за това, че са упражнили това право да сезират Съда, което е изключително тяхно правомощие, представлява гаранция, неразривно свързана с тяхната независимост (вж. в този смисъл определение от 12 февруари 2019 г., RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, т. 47) — независимост, която по-специално е от основно значение за правилното функциониране на системата за съдебно сътрудничество, въплътена в предвидения в член 267 ДФЕС механизъм на преюдициалното запитване (вж. в този смисъл решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебната система), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, т. 54 и цитираната съдебна практика).

60 От изложеното дотук следва, че настоящите преюдициални запитвания следва да се обявят за недопустими.

По съдебните разноски

61 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Преюдициалните запитвания, отправени от Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз, Полша) и от Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша) с актове от 31 август 2018 г. и от 4 септември 2018 г., са недопустими.

Подписи