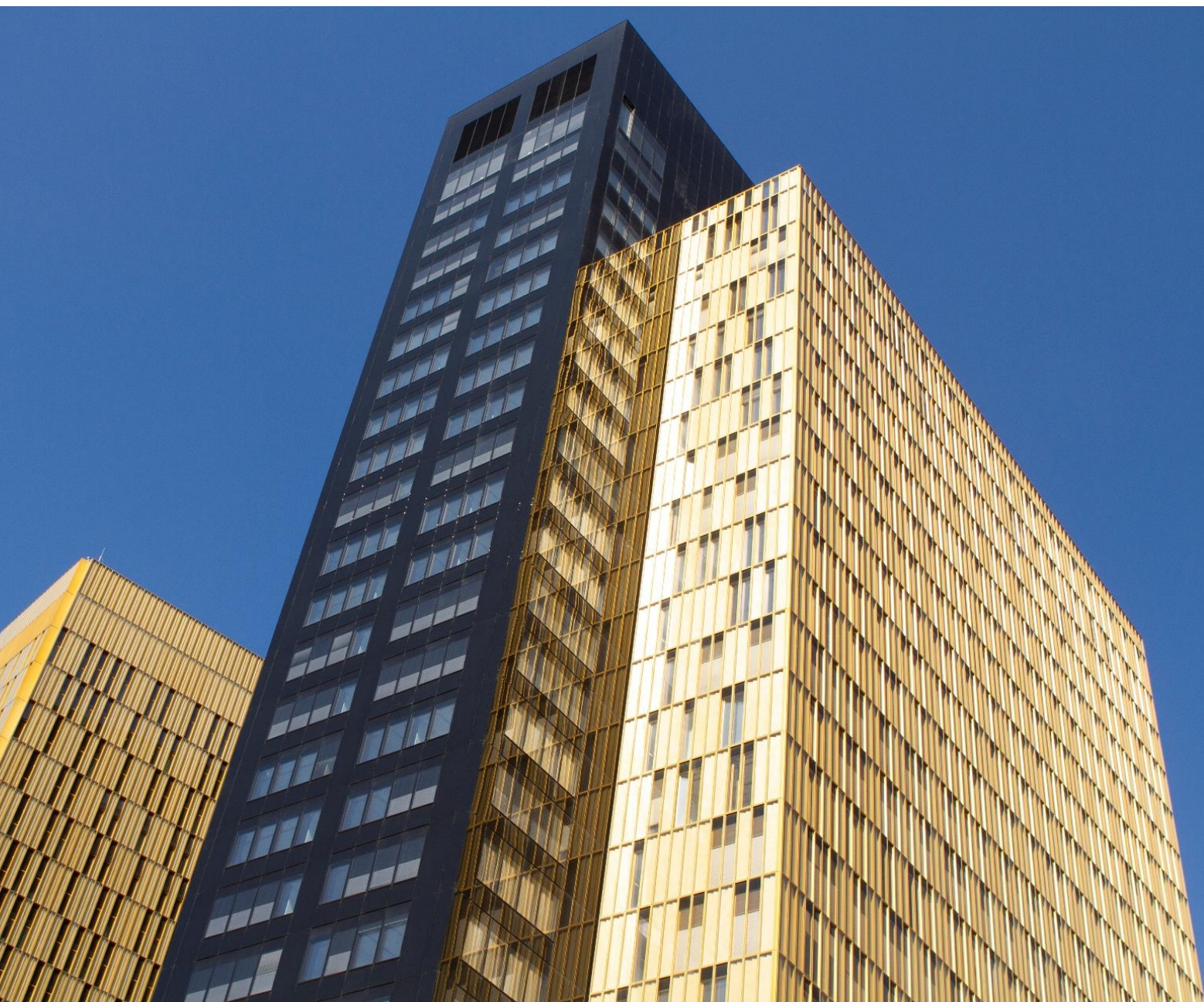




Тематичен фиш

Независимост на правосъдието

Встъпление

Многобройни решения обогатяват през годините практиката на Съда относно установения в правото на Съюза принцип на независимостта на правосъдието. Тази съдебна практика се характеризира с разнообразието на областите, които обхваща — от процедурите по назначаване на националните съдии до презумпцията за невиновност, през различните аспекти, в които се разглежда този принцип.

На първо място, тази съдебна практика се насочва към условието за независимост на националните юрисдикции, които могат да поставят преюдициални въпроси, за да се гарантира правилното функциониране на механизма на преюдициалното запитване съгласно член 267 ДФЕС. Критериите за независимост, установени в практиката на Съда по член 267 ДФЕС, след това са прилагани и в други области.

Така, на второ място, в множество решения е обсъждан въпросът за независимостта на правосъдието в контекста на ефективната съдебна защита по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС¹ и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)². Въз основа на тези разпоредби Съдът се произнася по изискванията, на които трябва да отговарят националните съдилища, които прилагат и тълкуват правото на Съюза, за да се гарантира в частност спазването на правовата държава като една от ценностите на Съюза съгласно член 2 ДЕС³.

На последно място, изискванията във връзка с независимостта на правосъдието са вземани под внимание по някои дела от областта на пространството на свобода, сигурност и правосъдие по част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС, и конкретно от областта на сътрудничеството по наказателноправни въпроси (членове 82—86 ДФЕС).

Като проследява тези три аспекта, настоящият фиш дава пълен преглед на съдебната практика в тази област.

¹ Съгласно тази разпоредба „[д]ържавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“.

² Член 47 от Хартата закрепва основното право на ефективни правни средства за защита и справедлив съдебен процес.

³ Както гласи член 2 ДЕС, „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализъм, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете“.

Списък на разглежданите актове

Съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси

Регламент (ЕО) № 805/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година за въвеждане на европейско изпълнително основание при безспорни вземания (ОВ L 143, 2004 г., стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 3, и поправка в ОВ L 405, 2021 г., стр. 32)

Регламент (ЕС) № 1215/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2012 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (ОВ L 351, 2012 г., стр. 1)

Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси

Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (ОВ L 190, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 3, и поправки в ОВ L 205, 2019 г., стр. 34, и ОВ L 181, 2022 г., стр. 35), изменено с Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 г. (ОВ L 81, 2009 г., стр. 24)

Директива (ЕС) 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство (ОВ L 65, 2016 г., стр. 1)

Социална политика

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)

Директива 2006/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, 2006 г., стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 262)

Принципи, цели и задачи на Договорите

Решение 2006/928/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 година за създаване на механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането

на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията (ОВ L 354, 2006 г., стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 51, стр. 55)

Защита на данните

Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1, и поправка в ОВ L 127, 2018 г., стр. 2) (наричан по-нататък „ОРЗД“)

Съдържание

ВСТЪПЛЕНИЕ	3
СПИСЪК НА РАЗГЛЕЖДАНИТЕ АКТОВЕ	4
I. НЕЗАВИСИМОСТТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ЮРИСДИКЦИИ ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ПРЕЮДИЦИАЛНОТО ПРОИЗВОДСТВО	7
1. Понятие за юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС	7
2. Право на независимите национални юрисдикции да сезират Съда с преюдициални запитвания	12
II. НЕЗАВИСИМОСТТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИИ И СЪДИЛИЩА, КОМПЕТЕНТНИ ДА ПРИЛАГАТ ПРАВОТО НА СЪЮЗА	19
1. Назначаване	19
2. Професионална етика	40
3. Заплащане	45
4. Командироване	47
5. Преместване	50
6. Повишаване	51
7. Дисциплинарна отговорност	52
8. Лична отговорност, имунитет и временно отстраняване от длъжност	68
9. Несменяемост на съдиите и пенсионна възраст	80
10. Съдебна компетентност за упражняване на контрол за независимост на съда	85
III. НЕЗАВИСИМОСТ НА ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ПРОИЗВОДСТВАТА, В КОИТО СЕ ПРИЛАГА ПРАВОТО НА СЪЮЗА	88
IV. НЕЗАВИСИМОСТ НА НАЦИОНАЛНИТЕ СЪДИЛИЩА В ОБЛАСТИТЕ ОТ ПРОСТРАНСТВОТО НА СВОБОДА, СИГУРНОСТ И ПРАВОСЪДИЕ	91
1. Съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси	92
2. Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси	94
2.1. Европейска заповед за арест	94
2.2. Презумпция за невинност	103

I. Независимостта на националните юрисдикции от гледна точка на преюдициалното производство

Практиката на Съда относно критериите за независимост на правосъдието първоначално се развива покрай тълкуването на член 267 ДФЕС, съгласно който само „юрисдикция“ на държава членка има правото или евентуално задължението да отправя преюдициални запитвания до Съда. Тълкуването на тази разпоредба дава повод на Съда да дефинира понятието „юрисдикция“ и специално понятието „независимост на правосъдието“ при преценката на допустимостта на преюдициално запитване. Всъщност независимостта е едно от изискванията, които отчита Съдът, когато преценява дали запитващият орган е „юрисдикция“, която има право да отправя преюдициални запитвания до Съда⁴.

1. Понятие за юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС

Решение от 21 декември 2023 г. (голям състав), Krajowa Rada Sądownictwa (Оставане на съдийска длъжност) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#))

„Преюдициално запитване — Член 267 ДФЕС — Понятие „юрисдикция“ — Критерии — Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси) на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) — Преюдициално запитване, отправено от съдебен състав, който няма качеството на независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон — Недопустимост“

С писмо от 30 декември 2020 г. L. G., съдия в Sąd Okręgowy w K. (Окръжен съд К., Полша), уведомява Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша) (наричан по-нататък „KRS“) за желанието си да продължи да изпълнява длъжността си след навършване на обичайната пенсионна възраст. След като KRS прекратява производството по тази молба поради изтичането на преклузивния срок, предвиден за подаването ѝ, L. G. подава жалба пред запитващата юрисдикция. Като изпитва съмнения относно съвместимостта с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС на национална правна уредба, която, от една страна, подчинява действието на подобна декларация на съдия на разрешението на KRS, и от друга страна, предвижда за тази декларация абсолютен преклузивен срок, тази инстанция сезира Съда с преюдициално запитване.

⁴ Вж. например решение от 11 юни 1987 г., X (14/86, [EU:C:1987:275](#), т. 7), решение от 17 септември 1997 г., Dorsch Consult (C-54/96, [EU:C:1997:413](#), т. 23), и по-новото решение от 29 март 2022 г., Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#), т. 66), представено в раздел II.1, „Назначаване“.

В случая запитващата юрисдикция се състои от трима съдии от Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (колегия за извънреден контрол и публични въпроси, наричана по-нататък „колегията за извънреден контрол“), създадена при Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) в рамките на проведената през 2017 г. реформа на полската съдебна система⁵. Тези трима съдии са назначени в тази колегия с Решение № 331/2018, прието на 28 август 2018 г. от KRS (наричано по-нататък „Решение № 331/2018“).

От една страна обаче, това решение е отменено с решение, постановено на 21 септември 2021 г. от Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд, Полша)⁶. От друга страна, в решение от 8 ноември 2021 г., Dolińska-Ficek и Ozimek с/у Полша⁷ (наричано по-нататък „решение Dolińska-Ficek и Ozimek с/у Полша“), Европейският съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) е заключил, че е налице нарушение на изискването за „съд, създаден в съответствие със закона“, закрепено в член 6, параграф 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи⁸, поради процеса, който въз основа на Решение № 331/2018 е довел до назначаването на членовете на два тричленни съдебни състава на колегията за извънреден контрол.

В решението си Съдът, заседаващ в голям състав, обявява преюдициалното запитване за недопустимо, с мотива че запитващият орган не е „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

В самото начало Съдът припомня, че за да прецени дали запитващ орган притежава качеството на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, той взема предвид съвкупност от обстоятелства като, наред с останалото, това дали органът е законоустановен, дали е постоянно действащ, дали юрисдикцията му е задължителна, дали производството е състезателно, дали той прилага правни норми и дали е независим. В това отношение Съдът вече е посочил, че Върховният съд сам по себе си отговаря на тези изисквания и е уточнил, че ако преюдициалното запитване е отправено от национална юрисдикция, трябва да се презумира, че тя отговаря на тези изисквания независимо от конкретния ѝ състав. Всъщност в преюдициално производство, предвид разпределението на функциите между Съда и националната юрисдикция, Съдът не е компетентен да проверява дали актът за преюдициално запитване е постановен в съответствие с националните съдоустройствени и съдопроизводствени правила.

При все това тази презумпция може да бъде оборена, когато от влязло в сила съдебно решение на юрисдикция на държава членка или международна

⁵ Тази колегия, както и друга нова колегия на Върховния съд, Izba Dyscyplinarna (Дисциплинарна колегия), са създадени с Ustawa o Sądzie Najwyższym (Закон за Върховния съд) от 8 декември 2017 г., влязъл в сила на 3 април 2018 г.

⁶ Това решение е постановено след решение от 2 март 2021 г., A. B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153), представено в раздел II.1, „Назначаване“.

⁷ CE:ECHR:2021:1108JUD 004986819.

⁸ Подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.

юрисдикция може да се направи изводът, че съдията или съдиите, от които се състои запитващата юрисдикция, нямат качеството на независим, безпристрастен и предварително създаден със закон съд по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)⁹.

В това отношение Съдът отбелязва, че решение *Dolińska-Ficek и Ozimek* с/у Полша на ЕСПЧ и решението на Върховния административен съд от 21 септември 2021 г. са окончателни и се отнасят конкретно до обстоятелствата, при които съдии от колегията за извънреден контрол са били назначени въз основа на Резолюция № 331/2018.

По-конкретно, от една страна, в решение *Dolińska-Ficek и Ozimek* с/у Полша ЕСПЧ по същество констатира, че назначенията на членовете на съответните съдебни състави на колегията за извънреден контрол са извършени в явно нарушение на основните национални правила, уреждащи процедурата по назначаване на съдиите. Макар да е вярно, че от шестимата съдии, заседаващи в съдебните състави на колегията за извънреден контрол, разгледани по делата, по които е постановено това решение, само един от тях заседава в запитващия орган, от мотивите на това решение все пак ясно следва, че изводите на Европейския съд по правата на човека важат еднакво за всички съдии в тази колегия, назначени в нея при аналогични обстоятелства, и по-специално въз основа на Решение № 331/2018.

От друга страна, с решение от 21 септември 2021 г. Върховният административен съд отменя Решение № 331/2018, като се основава по-специално на констатации и преценки, които до голяма степен съвпадат с тези, съдържащи се в решение *Dolińska-Ficek и Ozimek* с/у Полша.

В светлината на констатациите и преценките, произтичащи от тези две решения, както и от собствената си практика, Съдът проверява дали презумпцията за спазване на изискванията на „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС трябва да се счита за оборена по отношение на запитващия орган.

В това отношение Съдът подчертава, на първо място, че съдиите в запитващия орган са били назначени в Колегията за извънреден контрол по предложение на KRS, тоест орган, в който след неотдавнашни законодателни изменения от 2017 г. и 2018 г.¹⁰ 23-ма от 25-те членове са излъчени от изпълнителната и законодателната власт или са членове на посочените власти. Несъмнено обстоятелството, че орган

⁹ Вж. решение от 29 март 2022 г., *Getin Noble Bank* (C-132/20, EU:C:2022:235, т. 72), представено в раздел II.1, „Назначаване“.

¹⁰ Член 9а от *Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa* (Закон за Националния съдебен съвет) от 12 май 2011 г., изменен с *Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw* (Закон за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и на някои други закони) от 8 декември 2017 г., в сила от 17 януари 2018 г., и с *Ustawa o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw* (Закон за изменение на Закона за устройството на общите съдилища и някои други закони) от 20 юли 2018 г., в сила от 27 юли 2018 г.

като KRS, който участва в процедурата по определяне на съдиите, в преобладаващата си част се състои от членове, избрани от законодателната власт, само по себе си не може да породя съмнение в качеството на съд, предварително създаден със закон, и в независимостта на съдиите, назначени в резултат на тази процедура. Положението обаче е различно, когато това обстоятелство, в съчетание с други релевантни фактори и с условията, при които се извършва този избор, може да породя такива съмнения. Законодателните изменения по отношение на KRS обаче са настъпили успоредно с приемането на съществена реформа на Върховния съд, която включва по-специално създаването в рамките на този съд на две нови колегии, както и намаляването на пенсионната възраст на съдиите в тази юрисдикция. Следователно тези изменения са настъпили в момент, в който много съдийски длъжности във Върховния съд, обявени за свободни или новосъздадени, предстои да бъдат запълнени.

На второ място, така създадената *ex nihilo* Колегия за извънреден контрол е получила правомощия в особено чувствителни области като спорове във връзка с изборния процес и провеждането на референдуми или извънредните жалби, позволяващи отмяната на окончателни решения на общите съдилища или на други колегии на Върховния съд.

На трето място, наред с посочените по-горе законодателни изменения, правилата в областта на средствата за съдебна защита срещу решенията на KRS, с които се предлагат кандидати за назначаване на съдийски длъжности във Върховния съд, са съществено изменени, с което се отнема ефективността на тези правни средства за защита. По този въпрос Съдът също подчертава, че така въведените с последните изменения ограничения се отнасят единствено до жалбите, подадени срещу решения на KRS, с които се предлагат кандидати за съдийски длъжности във Върховния съд, докато решенията на KRS, с които се предлагат кандидати за съдийски длъжности в други национални съдилища от своя страна продължават да бъдат подложени на съдебен контрол по действащия преди това общ ред¹¹.

На четвърто място, Съдът вече е посочил в решение W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване)¹², че когато членът на колегията за извънреден контрол, за когото се отнася делото, по което е постановено това решение, е назначен въз основа на Решение № 331/2018, Върховният административен съд, който е бил сезиран с жалба за отмяна на това решение, е разпоредил на 27 септември 2018 г. спиране на изпълнението му. Същото това обстоятелство обаче се отнася и до назначаването на тримата членове на състава на запитващия орган. Така фактът, че президентът на

¹¹ Решение от 2 март 2021 г., A. B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 157, 162 и 164), представено в раздел II.1, „Назначаване“.

¹² Решение от 6 октомври 2021 г., W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване) (C-487/19, EU:C:2021:798), представено в раздел II.1. Назначаване“, и раздел II.5., „Преместване“.

Република Полша е пристъпил спешно и без да изчака да се запознае с мотивите на определението от 27 септември 2018 г. към разглежданите назначения въз основа на решение № 331/2018, което при все това е било спряно с това определение, сериозно е нарушил принципа на разделение на властите, характерен за функционирането на правовата държава.

На пето място, докато Върховният административен съд е сезиран с жалба за отмяна на решение № 331/2018 и е спрял производството по този спор до постановяване на решението на Съда по дело А. В. и др.¹³, полският законодател приема закон, който предвижда по-конкретно пълно изключване на възможността за упражняване на съдебен контрол в бъдеще върху решенията на KRS, с които се предлага назначаването на съдии във Върховния съд, както и липса на основание за произнасяне по същество по все още висящите жалби от този вид¹⁴. Що се отнася обаче до въведените с този закон изменения, Съдът вече е постановил, че особено когато се разглеждат заедно с всички съпътстващи обстоятелства, такива изменения дават основание да се предположи, че в случая полската законодателна власт действа с конкретна цел за пълно изключване на възможността за упражняване на съдебен контрол върху разглежданите решения¹⁵.

На шесто и последно място, Съдът уточнява, че макар последиците от горепосоченото решение на Върховния административен съд от 21 септември 2021 г. да не се отнасят до валидността и ефективността на президентските актове за назначаване на съответните съдийски длъжности, това не променя факта, че актът, с който KRS предлага кандидат за назначаване на съдийска длъжност във Върховния съд, е условие *sine qua non*, за да може този кандидат да бъде назначен на такава длъжност от президента на Република Полша.

В заключение Съдът приема, че съвкупността от посочените по-горе както системни, така и фактически обстоятелства, които характеризират назначаването в рамките на колегията за извънреден контрол на тримата съдии, от които се състои запитващият орган, водят до това, че този орган няма качеството на независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47, втора алинея от Хартата, поради което този състав не представлява „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС. Всъщност тези фактори биха могли да породят у правните субекти оправдани съмнения в неподатливостта на заинтересованите лица и на съдебния състав, в който те заседават, на влиянието на външни фактори, и по-конкретно на

¹³ Решение от 2 март 2021 г., А. В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153), представено в раздел II.1, „Назначаване“.

¹⁴ Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy — Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Закон за изменение на Закона за Националния съдебен съвет и на Закона за устройството на административните съдилища) от 26 април 2019 г., влязъл в сила на 23 май 2019 г.

¹⁵ Решение от 2 март 2021 г., А. В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 137 и 138), представено в раздел II.1, „Назначаване“.

пряко или непряко влияние от полската законодателна и изпълнителна власт, както и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси. Така, посочените обстоятелства биха могли да станат причина тези съдии да не създават впечатление за независимост или за безпристрастност и с това да се накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава.

2. Право на независимите национални юрисдикции да сезират Съда с преюдициални запитвания

Решение от 15 юли 2021 г. (голям състав), Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Дисциплинарен режим на съдиите — Правова държава — Независимост на съдиите — Ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Дисциплинарни нарушения поради съдържанието на съдебни актове — Независими и създадени със закон дисциплинарни съдилища — Спазване на разумния срок и зачитане на правото на защита в дисциплинарните производства — Член 267 ДФЕС — Ограничение на правото и задължението на националните юрисдикции да отправят преюдициални запитвания до Съда“

През 2017 г. Република Полша приема нов дисциплинарен режим на съдиите от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) и от общите съдилища. При тази законодателна реформа към Върховния съд е създадена нова колегия — Izba Dyscyplinarna (наричана по-нататък „дисциплинарната колегия“). На нея е възложено да разглежда по-конкретно дисциплинарни дела срещу съдии от Върховния съд, както и, като въззивна инстанция, срещу съдии от общите съдилища.

Тъй като счита, че като е приела този нов дисциплинарен режим, Република Полша не е изпълнила задълженията си по правото на Съюза¹⁶, Европейската комисия предявява пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения. Комисията по-специално твърди, че този дисциплинарен режим не гарантира нито независимостта, нито безпристрастността на дисциплинарната

¹⁶ Комисията счита, че Полша не е изпълнила както задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, който предвижда задължението за държавите членки да установят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, така и задълженията си по член 267, втора и трета алинея ДФЕС, който предвижда възможността (втора алинея) за някои национални съдилища и задължението (трета алинея) за други да отправят преюдициални запитвания.

колегия, тъй като тя е съставена само от съдии, които се избират от Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша) (наричан по-нататък „KRS“), а 23 от 25-те негови членове се назначават от политическата власт.

В постановеното по това дело решение големият състав на Съда уважава предявения от Комисията иск за установяване на неизпълнение на задължения. От една страна, Съдът констатира, че новият дисциплинарен режим на съдиите накърнява тяхната независимост. От друга страна, този режим не позволява на съответните съдии да изпълняват при пълна независимост задълженията си във връзка с механизма на преюдициалното запитване.

Съдът констатира, че като е допуснала правото на съдилищата да отправят преюдициални запитвания до Съда да бъде ограничено чрез възможността за започване на дисциплинарно производство, Полша не е изпълнила задълженията си по член 267, втора и трета алинея ДФЕС. Всъщност национални разпоредби, които предвиждат възможност за образуване на дисциплинарни производства срещу национални съдии, поради това че са отправили преюдициално запитване до Съда, не могат да бъдат допуснати, тъй като засягат както ефективното упражняване на предвидените в посочените разпоредби право или задължение на националните съдии да сезират Съда, така и установената с Договорите система на сътрудничество между националните юрисдикции и Съда с цел осигуряване на еднообразното тълкуване и пълното действие на правото на Съюза¹⁷.

Решение от 23 ноември 2021 г. (голям състав), IS (Незаконосъобразност на определението за преюдициално запитване) (C-564/19, [EU:C:2021:949](#))

„Преюдициално запитване — Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси — Директива 2010/64/ЕС — Член 5 — Качество на устния и писмения превод — Директива 2012/13/ЕС — Право на информация в наказателното производство — Член 4, параграф 5 и член 6, параграф 1 — Право на информация относно обвинението — Право на устен и писмен превод — Директива 2016/343/ЕС — Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес — Член 48, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Член 267 ДФЕС — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Допустимост — Протест в интерес на закона срещу акт, с който се разпорежда преюдициално запитване — Дисциплинарно производство — Правомощие на висшестоящия съд да обяви за незаконосъобразно преюдициалното запитване“

Пред съдия на Pesti Központi Kerületi Bíróság (Централен районен съд Пеща, Унгария) е образувано наказателно производство срещу шведски гражданин. По

¹⁷ Вж. също решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#)), представено в раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“.

време на първия проведен от разследващия орган разпит подсъдимият, което не владее унгарски и е ползвал услугите на устен преводач от шведски език, е уведомен за подозренията срещу него. Няма обаче никаква информация за начина, по който е бил избран устният преводач и са били проверени неговите умения, нито за това дали устният преводач и подсъдимият са могли да се разбират. Всъщност в Унгария не съществува официален регистър на писмени и устни преводачи и в унгарската правна уредба не е уточнено кой и по какви критерии може да бъде назначен в това качество в наказателното производство. Поради това сезираният съдия смята, че нито адвокатът, нито съдът са в състояние да проверят качеството на устния превод. Според него при такива обстоятелства има вероятност да бъдат нарушени правото на подсъдимия да бъде уведомен за правата му и правото му на защита.

Поради това този съдия решава да отправи до Съда запитване относно съвместимостта на унгарската правна уредба с Директива 2010/64¹⁸, отнасяща се до правото на устен и писмен превод в наказателното производство, и с Директива 2012/13¹⁹, отнасяща се до правото на информация в такова производство. Той иска да установи и дали в случай на несъвместимост е възможно наказателното производство да бъде продължено в отсъствие на подсъдимия, като в унгарското право подобно производство е предвидено в определени случаи, когато подсъдимият не се е явил в съдебното заседание.

След като Съдът е бил сезиран с това първоначално запитване, Kúria (Върховен съд, Унгария) се произнася по протест на унгарския главен прокурор в интерес на закона срещу акта за преюдициално запитване и го обявява за незаконосъобразен, без обаче да засяга правните му последици, тъй като по същество поставените въпроси не са релевантни и необходими за решаването на съответния спор. По същите мотиви като залегналите в решението на Kúria (Върховен съд) срещу отправилния запитването съдия е образувано дисциплинарно производство, решението за образуването на което междувременно е оттеглено. Посоченият съдия има съмнения относно това дали подобно производство и решението на Kúria (Върховен съд) са в съответствие с правото на Съюза и по какъв начин последното решение се отразява на по-нататъшния ход на образуването пред него наказателно производство, поради което отправя допълнително преюдициално запитване в това отношение.

На първо място, Съдът, заседаващ в голям състав, постановява, че системата на сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, установена с член 267 ДФЕС, не допуска вследствие на протест в интерес на закона национален върховен

¹⁸ Директива 2010/64/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство (ОВ L 280, 2010 г., стр. 1).

¹⁹ Директива 2012/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно правото на информация в наказателното производство (ОВ L 142, 2012 г., стр. 1).

съд да установи незаконосъобразността на преюдициално запитване, отправено от по-нисшестоящ съд, тъй като поставените въпроси не са релевантни и необходими за решаването на спора в главното производство, без да засяга правните последици на акта за преюдициално запитване. Всъщност подобен контрол за законосъобразност е сходен с контрола за допустимост на преюдициалните запитвания, който само Съдът има правомощие да упражнява. Освен това подобна констатация за незаконосъобразност може, от една страна, да отслаби тежестта на отговорите, които Съдът ще даде, и от друга, да ограничи упражняването на правомощието на националните съдилища да отправят преюдициални запитвания до Съда, поради което може да ограничи ефективната съдебна защита на правата, които частноправните субекти черпят от правото на Съюза.

При това положение принципът на предимство на правото на Съюза изисква по-нисшестоящият съд да не се съобразява с решението на върховния съд на съответната държава членка. На този извод не се отразява обстоятелството, че впоследствие Съдът може евентуално да обяви за недопустими преюдициалните въпроси, поставени от по-нисшестоящия съд.

На второ място, Съдът констатира, че правото на Съюза не допуска срещу национален съдия да бъде образувано дисциплинарно производство, с довода че е отправил до Съда преюдициално запитване, като само възможността за образуване на такова производство може да засегне предвидения в член 267 ДФЕС механизъм, както и независимостта на съответния съдия, която е от основно значение за правилното функциониране на този механизъм. Освен това подобно производство може да възпре всички национални съдилища да отправят преюдициални запитвания, а това би могло да застраши еднаквото прилагане на правото на Съюза.

Решение от 21 декември 2021 г. (голям състав), Euro Vox Promotion и др. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, [EU:C:2021:1034](#))

„Преюдициално запитване — Решение 2006/928/ЕО — Механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията — Характер и правни последици — Задължителен характер за Румъния — Правова държава — Независимост на съдебната власт — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Борба с корупцията — Защита на финансовите интереси на Съюза — Член 325, параграф 1 ДФЕС — Конвенция за ЗФИ — Наказателни дела — Решения на Curtea Constituțională (Конституционен съд, Румъния) относно законосъобразността на събирането на някои доказателства и относно съдебните състави по дела относно тежки случаи на корупция — Задължение за националните съдилища да осигурят пълното действие на актовете на Curtea Constituțională (Конституционен съд) — Дисциплинарна отговорност на съдиите при несъобразяване с

тези актове — Правомощие да се оставят без приложение актовете на Curtea Constituțională (Конституционен съд), които не са в съответствие с правото на Съюза — Принцип на предимство на правото на Съюза“

Настоящите дела са свързани със съдебната реформа в областта на борбата срещу корупцията в Румъния, която вече е била предмет на предходно решение на Съда²⁰. Тази реформа е предмет на мониторинг на равнището на Европейския съюз от 2007 г. по силата на Механизма за сътрудничество и проверка, създаден с Решение 2006/928 по повод на присъединяването на Румъния към Съюза (наричан по-нататък „МСП“).

В рамките на тези дела се поставя въпросът дали прилагането на практиката, установена с различни решения на Curtea Constituțională a României (Конституционен съд, Румъния) относно приложимите в наказателните производства за измама и корупция процесуални правила, може да е в нарушение на правото на Съюза, по-специално на разпоредбите на това право, които имат за цел защита на финансовите интереси на Съюза, на гаранцията за независимост на съдебната власт и на правовата държава като ценност, както и на принципа на предимство на правото на Съюза.

По дела C-357/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19 Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния, наричан по-нататък „ВКС“) е осъдил няколко лица, включително бивши членове на Парламента и министри, за престъпления, свързани с измама с ДДС, както и за корупция и търговия с влияние, по-специално във връзка с управлението на средства на Съюза. Конституционният съд обявява тези решения за нищожни поради незаконност на произнеслия се съдебен състав, като се мотивира с това, че делата, по които ВКС се е произнесъл като първа инстанция, е трябвало да бъдат разгледани от специализиран съдебен състав в областта на корупцията²¹, а по делата, по които ВКС се е произнесъл като въззивна инстанция, всички съдии в съдебния състав е трябвало да бъдат определени чрез теглене на жребий²².

По дело C-379/19 пред Tribunalul Bihor (Окръжен съд Бихор, Румъния) е образувано наказателно производство срещу няколко лица, обвинени в корупционни престъпления и търговия с влияние. В рамките на искане за изключване на доказателства пред този съд се поставя въпросът за прилагането на практиката на Конституционния съд, съгласно която е противоконституционно да се събират доказателства по наказателни дела с участието на румънската разузнавателна

²⁰ Решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393), представено в раздел II.8, „Лична отговорност, имунитет и временно отстраняване от длъжност“.

²¹ Решение от 3 юли 2019 г., № 417/2019.

²² Решение от 7 ноември 2018 г., № 685/2018.

служба, което води до изключване с обратна сила на съответните доказателства от наказателното производство²³.

При тези обстоятелства ВКС и Окръжен съд Бихор отправят запитвания до Съда за съответствието на тези решения на Конституционния съд с правото на Съюза²⁴. Най-напред Окръжен съд Бихор иска да се установи дали МСП и докладите, изготвени от Комисията в рамките на този механизъм²⁵, са задължителни. По-нататък, ВКС повдига въпроса за евентуален системен риск от безнаказаност в областта на борбата с измамите и корупцията. Накрая, тези юрисдикции искат също така да се установи дали принципите на предимство на правото на Съюза и на независимост на съдиите им позволяват да оставят без приложение решение на Конституционния съд, при положение че съгласно румънското право неспазването от магистратите на решение на Конституционния съд представлява дисциплинарно нарушение.

Принципът на предимство на правото на Съюза не допуска националните съдилища да не могат да оставят без приложение решенията на Конституционния съд, които противоречат на правото на Съюза, защото това ги излага на дисциплинарни санкции.

Съдът припомня, че в практиката си относно Договора за ЕИО е установил принципа на предимство на общностното право, разбиран като закрепващ предимството на това право пред правото на държавите членки. В това отношение Съдът е констатирал, че създаването с Договора за ЕИО на собствен правен ред, приет от държавите членки на основата на взаимност, означава, че те не могат да налагат с предимство пред този правен ред последваща едностранно приета мярка, нито да противопоставят на произтичащото от Договора за ЕИО право каквато и да е вътрешноправна разпоредба, без това право да бъде лишено от общностния си характер и без да се постави под съмнение правната основа на самата Общност. Освен това изпълнителната сила на общностното право не може да бъде различна в различните държави в резултат от последващо вътрешно законодателство, без това да застраши постигането на целите на Договора за ЕИО и без да провокира дискриминация на национален признак, забранена от този договор. В този смисъл Съдът е приел, че макар да е сключен под формата на международен договор, Договорът за ЕИО представлява конституционната харта на една правова общност и че основните характеристики на така установения общностен правен ред са в частност предимството му по отношение на правните

²³ Решения от 16 февруари 2016 г., № 51/2016, от 4 май 2017 г., № 302/2017, и от 16 януари 2019 г., № 26/2019.

²⁴ Член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, член 325, параграф 1 ДФЕС, член 2 от Конвенцията, съставена на основание член К.3 от Договора за Европейския съюз, за защита на финансовите интереси на Европейските общности, подписана в Брюксел на 26 юли 1995 г., приложена към Акта на Съвета от 26 юли 1995 г. (ОВ С 316, 1995 г., стр. 48; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 12, стр. 51, наричана по-нататък „Конвенцията за ЗФИ“), и Решение 2006/928.

²⁵ Съгласно Решение № 104/2018 на Конституционния съд от 6 март 2018 г. Решение 2006/928 не може да представлява относима правна уредба при осъществяването на контрол за конституционност.

системи на държавите членки, както и директният ефект на редица норми, приложими към самите държави членки и към техните граждани.

Съдът обаче посочва, че тези основни характеристики на правния ред на Съюза и значението на дължимото му спазване са потвърдени от безрезервното ратифициране на Договорите за изменение на Договора за ЕИО, и по-специално на Договора от Лисабон. Всъщност при приемането на този договор Конференцията на представителите на правителствата на държавите членки е държала изрично да припомни в Декларация № 17 относно предимството на правото, приложена към Заключителния акт на междуправителствената конференция, приела Договора от Лисабон, че съгласно установената практика на Съда Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат предимство пред правото на държавите членки при условията, определени от същата съдебна практика.

Съдът добавя, че член 4, параграф 2 ДЕС предвижда, че Съюзът зачита равенството на държавите членки пред Договорите, но той може да зачита такова равенство само ако по силата на принципа на предимство на правото на Съюза държавите членки не могат да налагат с предимство пред правния ред на Съюза каквато и да било едностранно приета мярка. При тези обстоятелства Съдът посочва още, че при упражняването на изключителната си компетентност относно окончателното тълкуване на правото на Съюза той носи задачата да определи обхвата на принципа на предимство на правото на Съюза с оглед на относимите разпоредби от това право, като този обхват не може да зависи от тълкуването на разпоредби на националното право, нито от възприетото от национална юрисдикция тълкуване на разпоредби от правото на Съюза, което не съответства на тълкуването на Съда.

Според Съда действието на принципа на предимство на правото на Съюза обвързва всички органи на дадена държава членка, в частност без националните разпоредби, в това число и конституционни, да могат да са пречка за това. Националните съдилища са длъжни сами да решат да оставят без приложение всяка национална уредба или практика, която противоречи на разпоредба от правото на Съюза с директен ефект, без да е необходимо да искат или да изчакват премахването на тази национална уредба или практика по законодателен или друг конституционен ред.

Освен това една от присъщите гаранции за независимостта на националните съдии е невъзможността спрямо тях да се предвиждат дисциплинарни производства или наказания за това, че са упражнили правото да сезират Съда на основание член 267 ДФЕС, което е изключително тяхно правомощие. Затова, ако предвид съответното решение на Съда националният съдия от общ съд стигне до извода, че практиката на националния конституционен съд е в противоречие с правото на Съюза, фактът, че този национален съдия ще остави без приложение

посочената практика, не бива да е основание за ангажиране на неговата дисциплинарна отговорност.

II. Независимостта на националните съдии и съдилища, компетентни да прилагат правото на Съюза

В редица решения, постановени както по преюдициални запитвания, така и по иски за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, Съдът тълкува член 19 ДЕС и член 47 от Хартата във връзка с член 2 ДЕС, който гласи, че една от ценностите, на които се основава Съюзът, е правовата държава. Тази уредба в първичното право дава възможност на Съда да очертае изискванията, които произтичат за националните съдилища от принципа на независимост на правосъдието, от назначаването на съдиите до пенсионирането им. Тази глава представя практиката на Съда според различните етапи от съдийската кариера.

Съгласно тази съдебна практика принципът на независимостта има два аспекта. Първият аспект, който е външен, предполага съдебният орган да е защитен от външна намеса или натиск, които могат да застрашат независимостта на преценката на членовете му по разглежданите от тях спорове. Вторият аспект, който е вътрешен, е свързан с понятието за безпристрастност и визира еднаквата отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора²⁶.

1. Назначаване

Решение от 19 ноември 2019 г. (голям състав), А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, [EU:C:2019:982](#))

„Преюдициално запитване — Директива 2000/78/ЕО — Равно третиране в областта на заетостта и професиите — Недопускане на дискриминация въз основа на възрастта — Намаляване на пенсионната възраст на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) — Член 9, параграф 1 — Право на средства за правна защита — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Ефективна съдебна защита — Принцип на независимост на съдебната власт — Създаване на нова колегия в Sąd

²⁶ Решения от 19 септември 2006 г., Wilson (C-506/04, [EU:C:2006:587](#), т. 50—52), от 31 януари 2013 г., D. и A. (C-175/11, [EU:C:2013:45](#), т. 96) и, сред по-новите, от 21 декември 2023 г., Krajowa Rada Sądownictwa (Оставане на съдийска длъжност) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#), т. 61), представено в раздел I.1, „Понятие за юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС“.

Najwyższy (Върховен съд) с компетентност в частност по делата във връзка с пенсионирането на съдиите в този съд — Колегия, която се състои от нови съдии, назначени от президента на Република Полша по предложение на Националния съдебен съвет — Независимост на този съвет — Правомощие да се остави без приложение националното законодателство, което не е в съответствие с правото на Съюза — Предимство на правото на Съюза“

В това решение, произнесено по бързото производство, големият състав на Съда постановява, че правото на ефективни правни средства за защита, гарантирано с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и препотвърдено в конкретната област с Директива 2000/78, не допуска възможност произнасянето по спорове, свързани с прилагането на правото на Съюза, да е от изключителната компетентност на орган, който не представлява независим и безпристрастен съд. Според Съда това е така, когато обективните условия, при които е създаден този орган, неговите характеристики и начинът на назначаване на членовете му биха могли да породят у правните субекти оправдани съмнения в неподатливостта на този орган на влиянието на външни фактори, и по-конкретно на пряко или непряко влияние от законодателната и изпълнителната власт, както и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси. Тези обстоятелства биха могли в този смисъл да станат причина посоченият орган да не създава впечатление за независимост или за безпристрастност и с това потенциално да се накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество. Запитващата юрисдикция следва да определи въз основа на всички релевантни обстоятелства, които е установила, дали това действително се отнася за новата дисциплинарна колегия на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша). В такава хипотеза принципът на предимство на правото на Съюза задължава запитващата юрисдикция да остави без приложение разпоредбата от националното право, с която на дисциплинарната колегия е предоставена изключителната компетентност по споровете за пенсионирането на съдиите от Върховния съд, така че тези спорове да могат да се разгледат от съд, който отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност и на който споровете в съответната област биха били подсъдни, ако посочената разпоредба не беше пречка за това.

По висящите дела пред запитващата юрисдикция става дума за трима полски съдии (от Върховния административен съд и от Върховния съд), които наред с останалото твърдят, че с предсрочното им пенсиониране съгласно новия закон за Върховния съд от 8 декември 2017 г. е нарушена забраната на основаната на възрастта дискриминация в областта на заетостта. Въпреки че вследствие от направено през 2018 г. изменение този закон вече не се отнася до съдиите, които като ищците в главните производства са били действащи съдии във Върховния съд към момента на влизането на закона в сила, и въпреки че поради това ищците са останали или са възстановени на своята длъжност, запитващата юрисдикция намира, че с това не отпада стоящият пред нея проблем от процесуално естество.

Всъщност, макар че по вида си разглежданите спорове са принципно подсъдни на новосъздадената дисциплинарна колегия на Върховния съд, запитващата юрисдикция се пита дали поради съмненията в независимостта на тази колегия не би трябвало да остави без приложение националните норми за подсъдността и в такъв случай самата тя да реши тези спорове.

На първо място, Съдът потвърждава, че в случая са приложими както член 47 от Хартата на основните права, така и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, и припомня, че изискването за независимост на съдилищата спада към основното съдържание на правото на ефективна съдебна защита и на основното право на справедлив съдебен процес, които пък имат кардинално значение като гаранция за защитата на всички права, които правните субекти черпят от правото на Съюза, и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава. По-нататък той припомня подробно практиката си относно обхвата на изискването за независимост и в частност отбелязва, че принципът на разделение на властите, характерен за функционирането на всяка правова държава, изисква да се гарантира независимостта на съдилищата спрямо законодателната и изпълнителната власт.

На второ място, Съдът откроява специфичните обстоятелства, които запитващата юрисдикция трябва да разгледа, за да може да прецени дали дисциплинарната колегия на Върховния съд предоставя достатъчни гаранции за независимост.

Съдът посочва, първо, че сам по себе си фактът на назначаването на съдиите в дисциплинарната колегия от президента на Републиката не може да ги обвърже с някаква зависимост от политическата власт, нито да породи съмнения в тяхната непристрастност, ако от момента на назначаването им нататък те не са изложени на натиск и не получават инструкции при упражняването на функциите си. Освен това участието, на предходен етап, на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет), който има правомощието да предлага съдийските назначения, е годно да зададе обективни рамки на свободата на действие, с която разполага президентът на Републиката, но при условие че самият Национален съдебен съвет е достатъчно независим от законодателната и изпълнителната власт, както и от президента. По този въпрос Съдът пояснява, че е важно да се вземат предвид някои обстоятелства от фактическа и от правна страна, които имат отношение както към условията, при които са назначени членовете на новия полски Национален съдебен съвет, така и към начина, по който той конкретно изпълнява задачата си на пазител на независимостта на съдилищата и съдиите. Съдът също така посочва, че следва да се провери обхватът на съдебния контрол над предложенията на Националния съдебен съвет, доколкото решенията на президента на Републиката за назначаване на съдии сами по себе си не подлежат на такъв контрол.

Второ, Съдът изтъква някои други обстоятелства, които характеризират по-пряко дисциплинарната колегия. Той например посочва, че в конкретния контекст на

твърде спорното приемане на разпоредбите от новия закон за Върховния съд, които обявява за несъвместими с правото на Съюза в решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531)²⁷, е меродавно да се отбележи, че на дисциплинарната колегия е предоставена изключителна компетентност по споровете за пенсионирането на съдиите от Върховния съд въз основа на новия закон, че тази колегия трябва да се състави само от новоназначени съдии и че тя видимо се ползва с особено висока степен на самостоятелност във Върховния съд. Общо в това отношение Съдът неколkokратно посочва, че наистина не всяко от разгледаните обстоятелства, взето отделно от останалите, непременно е годно да породии съмнения в независимостта на тази колегия, но все пак въпросът би могъл да стои другояче, когато те се преценят в тяхната съвкупност.

Решение от 2 март 2021 г. (голям състав), А.В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, [EU:C:2021:153](#))

„Преюдициално запитване — Член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Правова държава — Ефективна съдебна защита — Принцип на независимост на съдебната власт — Процедура за назначаване на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) — Назначаване от президента на Република Полша въз основа на решение на Националния съдебен съвет — Липса на независимост на този съвет — Липса на ефективност на съдебната защита срещу такова решение — Решение на Trybunał Konstytucyjny (Конституционен съд, Полша), с което се обезсилва разпоредбата, на която се основава компетентността на запитващата юрисдикция — Приемане на правна уредба за прекратяване на висящи производства по силата на закона и изключване в бъдеще на всякакви средства за съдебна защита по такива дела — Член 267 ДФЕС — Право и/или задължение на националните юрисдикции да отправят преюдициални запитвания и да ги поддържат — Член 4, параграф 3 ДЕС — Принцип на лоялно сътрудничество — Предимство на правото на Съюза — Право да се оставят без приложение националните разпоредби, които са несъвместими с правото на Съюза“

С решения от август 2018 г. Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша) (наричан по-нататък „KRS“) решава да не предложи на президента на Република Полша назначаването на пет лица (наричани по-нататък „жалбоподателите“) на съдийски длъжности в Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) и да предложи назначаването на други кандидати на тези длъжности. Жалбоподателите сезират запитващата юрисдикция, Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд, Полша), с жалби срещу тези решения. Към онзи момент това обжалване е уредено в Закона за Националния съдебен съвет

²⁷ Това решение е представено в раздел II.9, „Несменяемост на съдиите и пенсионна възраст“.

(наричан по-нататък „Законът за KRS“), изменен със закон от юли 2018 г. Тази уредба предвижда, от една страна, че ако не е обжалвано от всички участници в процедурата по назначаване на съдийски длъжности във Върховния съд, разглежданото решение на KRS влиза в сила в частта за предложения за тази длъжност кандидат, така че той може да бъде назначен от президента на Републиката. Освен това евентуалната отмяна на подобно решение по жалба на участник, който не е предложен за назначаване, не може да доведе до нова преценка на неговото положение с оглед на евентуалното му назначаване на съответната длъжност. От друга страна, съгласно същата уредба не се допуска такова обжалване на основание неправилна преценка дали кандидатите отговарят на критериите, взети предвид при решението за представяне на предложението за назначаване. С първоначалното си преюдициално запитване запитващата юрисдикция, която счита, че подобна уредба на практика изключва ефективността на обжалването по съдебен ред от участник, който не е предложен за назначаване, решава да постави на Съда въпроса за съвместимостта на тази уредба с правото на Съюза.

След това първоначално сезиране Законът за KRS е изменен отново през 2019 г. Съгласно тази реформа, от една страна, вече е невъзможно обжалването по съдебен ред на решенията на KRS за представяне/непредставяне на предложения за назначаване на определени кандидати на съдийски длъжности във Върховния съд. От друга страна, с тази реформа се прекратяват по силата на закона производствата по такива жалби, които са образувани, но все още не са приключили, като по този начин се отнема компетентността на запитващата юрисдикция да се произнесе по такъв вид жалби, както и възможността да получи отговор на преюдициалните въпроси, които е отправила до Съда. При тези обстоятелства с допълнителното си преюдициално запитване запитващата юрисдикция поставя на Съда въпроса за съвместимостта на тази нова уредба с правото на Съюза.

На първо място, Съдът, заседаващ в голям състав, най-напред приема, че както установената с член 267 ДФЕС система на сътрудничество между националните юрисдикции, така и установеният в член 4, параграф 3 ДЕС принцип на лоялно сътрудничество, не допускат законодателни изменения като горепосочените, извършени през 2019 г. в Полша, когато е видно, че конкретна последица от тези изменения е възпрепятстването на Съда да се произнесе по преюдициални запитвания, като отправените му от запитващата юрисдикция, и изключването на всяка възможност в бъдеще за повторното отправяне на подобни запитвания от национална юрисдикция. В това отношение Съдът уточнява, че запитващата юрисдикция следва да прецени дали в случая това е така, като вземе предвид всички релевантни обстоятелства, и по-специално контекста, в който полският законодател е приел тези изменения.

По-нататък, Съдът приема, че е възможно задължението на държавите членки да установят правните средства, необходими за да се гарантира на правните субекти зачитане на правото им на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, предвидено в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, също да не допуска такъв тип законодателни изменения. Такъв е случаят, когато е видно, че тези изменения биха могли да породят у правните субекти оправдани съмнения в неподатливостта на назначените въз основа на решенията на KRS съдии на влиянието на външни фактори, и по-конкретно на пряко или непряко влияние от законодателната и изпълнителната власт, както и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси. В този смисъл такива изменения биха могли да станат причина тези съдии да не създават впечатление за независимост или за безпристрастност и с това потенциално да се накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава, което запитващата юрисдикция следва и тук да установи въз основа на всички релевантни обстоятелства.

За да стигне до този извод, Съдът припомня, че изискваните от правото на Съюза гаранции за независимост и безпристрастност предполагат наличието на правила, уреждащи назначаването на съдии. Освен това Съдът подчертава определящата роля на KRS в процедурата по назначаване на съдии във Върховния съд, доколкото актът, с който KRS предлага определен кандидат, е задължително условие, за да може този кандидат впоследствие да бъде назначен. В този смисъл степента на независимост, с която се ползва KRS спрямо полската законодателна и изпълнителна власт, може да е от значение, когато се преценява дали избираните от него съдии ще отговарят на изискванията за независимост и безпристрастност. Освен това Съдът отбелязва, че евентуалната липса на възможност за съдебно обжалване в контекста на процедура по назначаване на съдии в национален върховен съд може да се окаже проблематично, когато всички релевантни за конкретния случай обстоятелства, характеризиращи подобна процедура в съответната държава членка, могат да породят у правните субекти съмнения от системно естество в независимостта и безпристрастността на назначените в резултат на тази процедура съдии. В това отношение Съдът уточнява, че ако въз основа на всички релевантни обстоятелства, посочени от нея в преюдициалното запитване, и по-конкретно на законодателните изменения, които неотдавна са извършени в процедурата по назначаване на членове на KRS, запитващата юрисдикция стигне до заключение, че KRS не представя достатъчно гаранции за независимост, наличието на възможност за съдебно обжалване, предоставена на неизбраните кандидати, може да се окаже необходимо, за да се защити процедурата по назначаване на съответните съдии от пряко или непряко влияние, и в крайна сметка да се избегне възникването на горепосочените съмнения.

Накрая, Съдът постановява, че ако запитващата юрисдикция стигне до заключението, че приемането на законодателните изменения от 2019 г. е в

нарушение на правото на Съюза, принципът на предимство на това право я задължава да остави без приложение тези изменения, независимо дали те са законодателни или конституционни, и да продължи да упражнява компетентността си за разглеждане на производства по споровете, с които е била сезирана преди въвеждането на тези изменения.

На второ място, Съдът приема, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не допуска законодателни изменения като горепосочените, извършени през 2018 г. в Полша, когато е видно, че тези изменения биха могли да породят у правните субекти оправдани съмнения в неподатливостта на така назначените съдии на влиянието на външни фактори, както и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси, и в този смисъл биха могли да станат причина тези съдии да не създават впечатление за независимост или за безпристрастност и с това потенциално да се накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава.

Именно запитващата юрисдикция следва в крайна сметка да се произнесе дали настоящият случай е такъв. Що се отнася до съображенията, които в това отношение запитващата юрисдикция следва да вземе предвид, Съдът подчертава, че националните разпоредби относно съдебното обжалване в контекста на процедура по назначаване на съдии в национален върховен съд може да се окажат проблематични с оглед на изискванията, произтичащи от правото на Съюза, когато отнемат ефективността на съществувалата до момента съдебна защита. Съдът обаче отбелязва, първо, че в резултат на законодателните изменения от 2018 г., такъв тип съдебно обжалване понастоящем е лишено от всякаква реална ефективност и само създава впечатление, че е средство за съдебна защита. Второ, Съдът подчертава, че в настоящия случай, съпътстващите обстоятелства, свързани с всички останали реформи, които в последно време са направени във Върховния съд и KRS, също трябва да бъдат взети предвид в тази връзка. В това отношение, освен горепосочените съмнения в независимостта на KRS, Съдът отбелязва и обстоятелството, че законодателните изменения от 2018 г. са въведени съвсем малко преди KRS в новия си състав да трябва да се произнася по заявления за кандидатстване, като тези на жалбоподателите, за назначаване на множество съдийски длъжности във Върховния съд, които са обявени като свободни или са новоразкрити в резултат на влизане в сила на различни изменения в Закона за Върховния съд.

Накрая, Съдът уточнява, че ако запитващата юрисдикция стигне до заключението, че законодателните изменения от 2018 г. нарушават правото на Съюза, тя трябва, по силата на принципа на предимство на това право, да остави без приложение тези изменения и да приложи действащите преди това национални разпоредби, като същевременно сама упражни предвидения с последните разпоредби съдебен контрол.

Решение от 20 април 2021 г. (голям състав), *Repubblika* (C-896/19, [EU:C:2021:311](#))

„Преюдициално запитване — Член 2 ДЕС — Ценности на Европейския съюз — Правова държава — Член 49 ДЕС — Присъединяване към Съюза — Ненамаляване на равнището на защита на ценностите на Съюза — Ефективна съдебна защита — Член 19 ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Приложно поле — Независимост на съдиите на държава членка — Процедура по назначаване — Правомощие на министър-председателя — Участие на комитет по назначенията в съдебната власт“

Repubblika е сдружение, което има за цел да насърчава защитата на правосъдието и върховенството на закона в Малта. След назначаването на нови съдии през април 2019 г. то предявява *actio popularis* пред *Prim'Awla tal-Qorti Ċivili — Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali* (Първи състав на Гражданския съд, заседаващ като Конституционен съд, Малта), като оспорва по-специално предвидената в Конституцията на Малта процедура за назначаване на съдии²⁸. Съответните конституционни разпоредби, останали непроменени от приемането им през 1964 г. до реформата от 2016 г., предвиждат, че *Il-Prim Ministru* (министър-председателят на Малта) има правомощието да представя на президента на Републиката кандидатите за назначаване за съдии. В този смисъл министър-председателят разполага на практика с правомощие за вземане на решения за назначаването на съдии в Малта, което според Repubblika поражда съмнения относно независимостта на тези съдии. Кандидатите трябва обаче да отговарят и на определени условия, които също са предвидени в Конституцията, а с реформата от 2016 г. е създаден Комитет по назначенията в съдебната власт, на който е възложено да оценява кандидатите и да дава становище на министър-председателя.

В този контекст сезираната юрисдикция решава да отправи до Съда запитване относно съответствието на малтийската система за назначаване на съдии с правото на Съюза, и по-конкретно с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Следва да се припомни, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС задължава държавите членки да установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза, а член 47 от Хартата прогласява правото на ефективни правни средства за защита за всеки, позовал се в даден случай на право, което черпи от правото на Съюза.

Съдът, заседаващ в голям състав, приема, че правото на Съюза допуска национални конституционни разпоредби като тези от малтийското право, които

²⁸ Членове 96, 96А и 100 от Конституцията на Малта.

уреждат назначаването на съдии. Те всъщност не изглежда да могат да станат причина съдиите да не създават впечатление за независимост или безпристрастност и с това потенциално да се накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава.

На първо място, Съдът приема, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС е приложим към разглеждания случай, тъй като с жалбата се оспорва съответствието с правото на Съюза на разпоредби от националното право, които уреждат процедурата по назначаване на съдии, произнасящи се по въпроси относно прилагането или тълкуването на правото на Съюза, и за които се твърди, че могат да засегнат независимостта на тези съдии. По отношение на член 47 от Хартата Съдът посочва, че макар сам по себе си да не е приложим²⁹, доколкото Repubblica не се позовава на субективно право, което черпи от правото на Съюза, все пак трябва да бъде взет предвид за целите на тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

На второ място, Съдът приема, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС допуска национални разпоредби, които предоставят на министър-председателя правомощие за вземане на решения в процеса по назначаване на съдии, като същевременно предвиждат участие в този процес на независим орган, на който е възложено по-специално да оценява кандидатите за съдии и да дава становище на министър-председателя.

Съдът стига до този извод, като най-напред общо отбелязва, че сред изискванията за ефективна съдебна защита, на които трябва да отговарят националните юрисдикции, произнасящи се по прилагането или тълкуването на правото на Съюза, независимостта на съдилищата е от основно значение по-специално за правния ред на Съюза на различни основания. Всъщност тя е от съществено значение за правилното функциониране на механизма за преюдициално запитване, който е предвиден в член 267 ДФЕС и който може да бъде задействан само от независим орган. Освен това тя спада към същественото съдържание на основното право на ефективна съдебна защита и на справедлив съдебен процес, предвидено в член 47 от Хартата.

По-нататък, Съдът припомня неотдавнашната си практика³⁰, в която внася някои уточнения относно изискваните от правото на Съюза гаранции за независимост и безпристрастност на съдиите. Тези гаранции предполагат по-специално наличието на правила, които позволяват да се отстрани всяко оправдано съмнение у правните субекти в неподатливостта на съдиите на влиянието на външни фактори,

²⁹ Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата.

³⁰ Вж. например решения 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), и от 2 март 2021 г., A.B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153), които са представени в настоящия раздел.

и по-конкретно на пряко или непряко влияние от законодателната и изпълнителната власт, както и в неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси.

Накрая, Съдът подчертава, че съгласно член 49 ДЕС Съюзът обединява държави, които са се присъединили свободно и доброволно към общите ценности, посочени в член 2 ДЕС, сред които и върховенството на закона, като зачитат тези ценности и се ангажират да ги насърчават. Следователно държава членка не може да измени по-специално законодателството си в областта на организацията на правораздаването така, че да доведе до намаляване на защитата на правовата държава като ценност, конкретизирана по-специално с член 19 ДЕС. От тази гледна точка държавите членки трябва да се въздържат от приемането на правила, които биха могли да засегнат независимостта на съдиите.

След като прави тези уточнения, Съдът приема, от една страна, че създаването през 2016 г. на Комитет по назначенията в съдебната власт засилва гаранциите за независимост на малтийските съдии в сравнение с положението при действащите към момента на присъединяването на Малта към Европейския съюз конституционни разпоредби. Във връзка с това Съдът посочва, че участието на такъв орган по принцип може да допринесе за обективното протичане на процеса по назначаване на съдии, като зададе рамки на свободата на действие, с която разполага в това отношение министър-председателят, при условие че този орган сам по себе си е достатъчно независим. В случая Съдът констатира наличието на редица правила, които, изглежда, могат да гарантират тази независимост.

От друга страна, Съдът подчертава, че макар министър-председателят да разполага с определено правомощие при назначаването на съдиите, за упражняването на това правомощие са зададени определени рамки с условията за професионален опит, на които кандидатите за съдии трябва да отговарят. Освен това министър-председателят, макар наистина да има правото да реши да представи за назначаване от президента на Републиката кандидат, който не е предложен от Комитета по назначенията в съдебната власт, все пак е длъжен да изложи съображенията си за това по-специално пред законодателната власт. Според Съда, ако се упражнява само по изключение и при стриктно и ефективно спазване на задължението за мотивиране, това правомощие не може да породی основателни съмнения за независимостта на избраните кандидати.

Решение от 6 октомври 2021 г. (голям състав), W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

„Преюдициално запитване — Правова държава — Ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Принципи на несменяемост и на независимост на съдиите — Принудително преместване на съдия от общ съд — Жалба — Определение за недопустимост, прието

от съдия от Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Върховен съд (колегия за извънреден контрол и публични въпроси), Полша) — Съдия, назначен от президента на Република Полша въз основа на решение на Националния съдебен съвет въпреки съдебно решение за спиране на изпълнението на това решение до произнасянето от Съда на решение по преюдициално запитване — Съдия, който не е независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон — Предимство на правото на Съюза — Възможност да се приеме за нищожно такова определение за недопустимост“

През август 2018 г. W.Ż., съдия в полски окръжен съд, е преместен без негово съгласие от отделението на съда, в което е работел, в друго отделение на същия съд. Посоченият съдия подава пред Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша, наричан по-нататък „KRS“) жалба срещу това преместване, в производството по която е постановено решение за липса на основание за произнасяне по същество. През ноември 2018 г. W.Ż. обжалва това решение пред Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша), като същевременно подава искане за отвод на всички съдии от състава на колегията, която трябва да разгледа жалбата му, а именно Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси, Полша, наричана по-нататък „колегията за контрол“). Той счита, че предвид условията на назначаването им членовете на тази колегия не предоставят необходимите гаранции за независимост и безпристрастност.

В това отношение в акта си за преюдициално запитване Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) (Върховен съд (гражданска колегия), Полша), който следва да се произнесе по това искане за отвод, посочва, че срещу решение № 331/2018 на KRS, с което на президента на Републиката се предлага списъкът с новите съдии на колегията за контрол, са подадени жалби пред Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд, Полша). Въпреки това, независимо от постановеното от последния съд решение за спиране на изпълнението, президентът на Републиката назначава на съдийски длъжности в тази колегия за контрол някои от представените в това решение кандидати.

През март 2019 г., въпреки че, от една страна, посоченото производство все още е висящо пред Върховния административен съд и от друга страна, този съд е отправил преюдициално запитване до Съда във връзка с друго решение на KRS, с което на президента на Републиката се предлага списък с кандидати за съдийски длъжности във Върховния съд³¹, в колегията за контрол е назначен нов съдия (наричан по-нататък „съдията от колегията за контрол“) на основание на решение № 331/2018. Засадаващ еднолично, без да разполага с преписката по делото и без

³¹ Става въпрос за делото, по което е постановено решение от 2 март 2021 г. А. В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153), което е представено в настоящия раздел.

да е изслушал W.Ż., този нов съдия приема определение (по-нататък „спорното определение“), с което жалбата на W.Ż. срещу решението на KRS за липса на основание за произнасяне по същество е отхвърлена като недопустима.

Запитващата юрисдикция пита Съда дали съдия, назначен при тези условия, е независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, по смисъла по-специално на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и иска от този съд да уточни какви последици би могло да има за спорното определение установяването на липсата на това качество.

В решението си, постановено от голям състав, Съдът се произнася по обстоятелствата, които национален съд трябва да вземе предвид, за да установи нередности в процедурата по назначаване на съдия, които могат да са пречка този съдия да се счита за независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, както и по последиците, които принципът на предимство на правото на Съюза може да породява в тази хипотеза по отношение на решение като приетото от такъв съдия спорно определение.

По-нататък Съдът констатира, че назначаването на съдията от колегията за контрол в нарушение на окончателното решение на Върховния административен съд, с което е разпоредено спирането на изпълнението на решение № 331/2018 на KRS, и без да се изчака решението на Съда по дело А. В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18)³², е засегнало ефективността на системата за преюдициални запитвания, въведена с член 267 ДФЕС. Всъщност, когато е извършено това назначение, очакваният отговор на Съда по това дело е можел да даде основание на Върховния административен съд евентуално да трябва да отмени решение № 331/2018 в неговата цялост.

Що се отнася до останалите обстоятелства по назначаването на съдията от колегията за контрол, Съдът припомня също, че наскоро е постановил, че някои посочени от запитващата юрисдикция обстоятелства, свързани с измененията от 2017 г., засегнали състава на KRS, могат да породят основателни съмнения, по-специално по отношение на неговата независимост³³. Освен това посоченото назначаване и спорното определение възникват в момент, в който запитващата юрисдикция е била сезирана с искане за отвод на всички съдии, които към този момент са заемали длъжности в колегията за контрол.

Разгледани заедно, посочените по-горе обстоятелства биха могли да доведат до заключението, че съдията от колегията за контрол е назначен в явно нарушение на основните правила, уреждащи назначаването на съдиите във Върховния съд,

³² Това решение е представено в настоящия раздел.

³³ Вж. в този смисъл решение от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-791/19, EU:C:2021:596, т. 104—108), представено в раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“.

като окончателната преценка по този въпрос е от компетентността на националния съд. Същите обстоятелства могат да са основание и запитващата юрисдикция да заключи, че като допринасят за пораждаването у правните субекти на оправдани съмнения и впечатление за липса на независимост или безпристрастност на съдията от колегията за контрол, които могат да накърнят доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава, условията на това назначаване са застрашили почтеността на резултата, до който е довел процесът на назначаването.

Поради това Съдът постановява, че в съответствие с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и с принципа на предимство на правото на Съюза национален съд, сезиран с искане за отвод като разглежданото в главното производство, трябва — когато с оглед на разглежданото процесуално положение такава последица е наложителна, за да се гарантира предимството на правото на Съюза — да приеме за нищожно определение като спорното, ако от всички условия и обстоятелства, при които е протекъл процесът по назначаване на постановилия това определение съдия, става ясно, че последният не е независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, по смисъла на посочената разпоредба.

Решение от 22 март 2022 г. (голям състав), Prokurator Generalny и др. (Дисциплинарна колегия на Върховния съд — Назначаване) (C-508/19, [EU:C:2022:201](#))

„Преюдициално запитване — Член 267 ДФЕС — Необходимост от исканото тълкуване, за да може запитващата юрисдикция да постанови решението си — Понятие — Дисциплинарно производство срещу съдия от общ съд — Определяне на компетентния да разгледа делото дисциплинарен съд от председателя на дисциплинарната колегия на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) — Граждански иск за установяване на несъществуването на служебно правоотношение между председателя на дисциплинарната колегия и Върховния съд — Липса на компетентност на запитващата юрисдикция да провери действителността на назначаването на съдия във Върховния съд и недопустимост на такъв иск съгласно националното право — Недопустимост на преюдициалното запитване“

През януари 2019 г. е образувано дисциплинарно производство срещу М. Ф., съдия в Sąd Rejonowy w P. (Районен съд P., Полша), като се твърди, че има забавяния на разглеждането на делата, по които следва да се произнесе. J. М. в качеството си на председател на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша), ръководещ работата на дисциплинарната колегия на посочения съд, определя Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w [...] (Дисциплинарен съд към апелативен съд [...], Полша) за компетентен да разгледа това дисциплинарно дело.

Тъй като счита, че назначаването на J. М. в тази дисциплинарна колегия е опорочено от редица нередности, М. Ф. сезира Върховния съд с граждански иск да

се установи, че между J. M. и този съд не съществува служебно правоотношение, като същевременно иска от съда да спре образуваното срещу M. F дисциплинарно производство. На една от колегите на Върховния съд, Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (колегия по трудови и социалноосигурителни дела, наричана по-нататък „запитващата юрисдикция“), е възложено да се произнесе по тези искания.

След като констатира, че мандатът на съдия отразява правоотношение, което се урежда от публичното, а не от гражданското право, и поради това иск като разглеждания в главното производство не може да попадне в приложното поле на Гражданския процесуален кодекс, запитващата юрисдикция все пак иска да установи дали принципът на ефективна съдебна защита, закрепен в правото на Съюза, и задължението на държавите членки по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС да следят за това съдилищата съгласно вътрешния правен ред, които могат да се произнасят в обхванатите от правото на Съюза области, да отговарят на изискванията, произтичащи от посочения принцип, и по-специално на изискването за тяхната независимост, безпристрастност и да бъдат създадени със закон, водят до това, че ѝ се предоставя правомощието, което тя няма по полското право, да установи в главното производство, че съответният ответник няма съдийски мандат.

В решението си, постановено от голям състав, Съдът обявява преюдициалното запитване за недопустимо. В това отношение той подчертава, че доколкото в рамките на правораздавателната функция, която има по член 267 ДФЕС, функцията му се състои в предоставянето на всяка юрисдикция на Съюза на насоките за тълкуване на правото на Съюза, които са ѝ необходими за решаването на отнесените до нея реални спорове, отправените до него въпроси в настоящото преюдициално запитване надхвърлят рамките на тази функция.

Съдът припомня, че поставените от национална юрисдикция въпроси трябва да са обективно необходими за разрешаването на спора, с който е сезирана, и че установеното с член 267 ДФЕС сътрудничество между Съда и националните юрисдикции по принцип предполага запитващата юрисдикция да е компетентна да се произнесе по спора в главното производство, за да не се приеме, че той е чисто хипотетичен. Въпреки че Съдът е приел, че при някои изключителни обстоятелства може да се подходи различно, такова разрешение не може да бъде възприето в случая.

Всъщност, първо, самата запитваща юрисдикция подчертава, че когато е сезирана с граждански иск за установяване на несъществуването на правоотношение, съгласно националното право тя не разполага с компетентност, която да ѝ позволи да се произнесе по редовността на разглеждания акт за назначаване.

Второ, с предявения от M. F. граждански иск всъщност се цели да се оспори не толкова наличието на служебно правоотношение между J. M. и Върховния съд или на права и задължения, произтичащи от такова правоотношение, а решението, с

което J. M. определя дисциплинарния съд, компетентен да разгледа образуваното срещу M. F. дисциплинарно дело — производството, по което впрочем последната иска да бъде временно спряно от запитващата юрисдикция. Поради това отправените до Съда въпроси са неразривно свързани със спор, който е различен от този по главното производство и спрямо който последният е само акцесорен. Ето защо, за да отговори на тези въпроси, Съдът би бил принуден по-скоро да вземе предвид характеристиките на този друг спор, отколкото да се придържа към конфигурацията на спора в главното производство, както изисква член 267 ДФЕС.

Трето, Съдът отбелязва, че след като не разполага с право на пряк иск срещу назначаването на J. M. за председател на дисциплинарната колегия на Върховния съд или срещу акта на J. M. за определяне на дисциплинарния съд, на който е възложено разглеждането на спора, M. F. е могла да повдигне пред последния съд възражение, изведено от евентуалното незначително, произтичащо от разглеждания акт за определяне, на правото ѝ посоченият спор да бъде гледан от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Съдът също така в това отношение припомня, че е постановил, че тъй като предоставят на председателя на дисциплинарната колегия на Върховния съд правомощието по собствено усмотрение да определя дисциплинарния съд, компетентен по дисциплинарни дела срещу съдиите от общите съдилища, разпоредбите от Закона за общите съдилища не отговарят на произтичащото от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС изискване такива дела да се разглеждат от съд, „сздаден със закон“³⁴. Доколкото въвежда такова изискване, тази разпоредба трябва освен това да се разглежда като имаща директен ефект, така че принципът на предимство на правото на Съюза задължава така определения дисциплинарен съд да не прилага националните разпоредби, съгласно които е извършено неговото определяне, и следователно да обяви, че не е компетентен да разгледа спора, с който е сезиран.

Четвърто, Съдът отбелязва, че в случая искът в главното производство цели по същество да се постигне някакъв вид обявяване на недействителност *erga omnes* на назначаването на J. M. на длъжността съдия, въпреки че националното право не разрешава и никога не е разрешавало всички правни субекти да оспорват назначаването на съдиите посредством пряк иск за отмяна или за обявяване на недействителност на такова назначение.

Решение от 29 март 2022 г. (голям състав), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

„Преюдициално запитване — Допустимост — Член 267 ДФЕС — Понятие „юрисдикция“ — Член 19, параграф 1 ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на

³⁴ Решение от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-791/19, EU:C:2021:596, т. 176), представено в раздел I.2, „Право на независимите национални юрисдикции да сезират Съда с преюдициални запитвания“, и раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“.

Европейския съюз — Правова държава — Ефективна съдебна защита — Принцип на независимост на съдиите — Съд, предварително създаден със закон — Съдебен орган, един от членовете на който е назначен за пръв път на съдийска длъжност от политически орган на изпълнителната власт на недемократичен режим — Начин на функциониране на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша) — Противоконституционност на закона, въз основа на който е съставен този съвет — Възможност за квалифициране на този орган като безпристрастен и независим съд по смисъла на правото на Съюза“

През 2017 г. в Полша няколко потребители сезират компетентния окръжен съд с иск относно предполагаемо неравноправния характер на клауза от договора за кредит, сключен между тях и банковата институция Getin Noble Bank. Тъй като не са удовлетворени изцяло нито от производството пред първоинстанционния съд, нито от производството пред апелативния съд, ищците подават жалба пред запитващата юрисдикция — Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша).

За да провери допустимостта на подадената пред нея жалба, съгласно националното право тази юрисдикция е длъжна да провери редовността на съдебния състав, постановил обжалваното решение. В този контекст, като заседава в едноличен състав, тя си поставя въпроси относно съответствието с правото на Съюза на състава на апелативния съд. Според нея независимостта и безпристрастността на тримата апелативни съдии биха могли да се поставят под съмнение поради обстоятелствата, свързани с тяхното назначаване на съдийски длъжности.

В това отношение запитващата юрисдикция визира, от една страна, обстоятелството, че първото назначаване на един от съдиите (FO) на такава длъжност е резултат от решение, прието от орган на недемократичен режим, съществувал в Полша преди присъединяването ѝ към Европейския съюз, и че той е запазил длъжността си след края на този режим, без отново да е полагал клетва и въз основа на стажа, придобит при действието на този режим³⁵. От друга страна, засегнатите съдии били назначени в апелативния съд по предложение от Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша, наричан по-нататък „KRS“), единият — през 1998 г., по време, когато решенията на този орган не са били мотивирани и не са подлежали на обжалване по съдебен ред, а останалите двама — през 2012 г. и 2015 г., по време, когато според Trybunał Konstytucyjny (Конституционен съд, Полша) KRS не е функционирал прозрачно и неговият състав е противоречал на Конституцията.

В своето решение, постановено от голям състав, Съдът приема по същество, че принципът на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти

³⁵ По-нататък тези обстоятелства ще бъдат наричани „обстоятелства, предхождащи присъединяването“.

черпят от правото на Съюза³⁶, трябва да се тълкува в смисъл, че изложените от запитващата юрисдикция нередовности относно разглежданите апелативни съдии сами по себе си не могат да породят в съзнанието на правните субекти основателни и сериозни съмнения в независимостта и безпристрастността на тези съдии, и съответно да поставят под съмнение качеството „независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон“ на съдебния състав, в който те участват.

Най-напред, Съдът отхвърля възражението за недопустимост, според което съдията от едночленен състав на полския Върховен съд, който трябва да провери допустимостта на подадената пред тази юрисдикция жалба, не е бил оправомощен да постави преюдициални въпроси на Съда поради пороци при неговото собствено назначаване, които поставяли под съмнение неговата независимост и безпристрастност. Всъщност, доколкото преюдициалното запитване произхожда от национална юрисдикция, трябва да се презумира, че тя отговаря на поставените от Съда изисквания да се счита за „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС. Тази презумпция обаче може да бъде оборена, когато с окончателно съдебно решение, постановено от национален или международен съд, е прието, че съдията, който формира състава на запитващата юрисдикция, няма качеството „независим, безпристрастен и създаден със закон съд“. Ето защо, след като Съдът не разполага с информация, която да позволи да се обори тази презумпция, преюдициалното запитване е допустимо.

По-нататък, Съдът разглежда двата аспекта на поставените въпроси.

От една страна, запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата не допускат да бъде квалифициран като независим и безпристрастен съд съдебен състав на национална юрисдикция, в който участва съдия, който като ФО е започнал кариерата си по време на комунистическия режим и е запазил длъжността си след края на този режим.

В това отношение, след като приема, че е компетентен да се произнесе по този въпрос³⁷, Съдът уточнява, 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,

³⁶ Принцип, който е посочен в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и е утвърден в член 47 от Хартата и в Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 година относно неравноправните клаузи в потребителските договори (ОВ L 95, 1993 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 273). Тази директива препотвърждава в член 7, параграфи 1 и 2 правото на ефективни правни средства за защита на потребителите, които се считат за увредени от посочените клаузи.

³⁷ Съгласно постоянната съдебна практика Съдът е компетентен да тълкува правото на Съюза единствено що се отнася до прилагането му в нова държава членка от момента на присъединяването ѝ към Съюза. В случая, макар поставеният въпрос да е свързан с обстоятелства, предхождащи присъединяването на Полша към Съюза, той има за предмет положение, което не е породило всичките си последици преди тази дата, тъй като ФО, назначен за съдия преди присъединяването, понастоящем има статут на съдия и изпълнява своите функции, съответстващи на този статут.

които произтичат от правото на Съюза, включително задължението да осигурят спазването на принципа на ефективна съдебна защита.

Що се отнася до отражението върху независимостта и безпристрастността на даден съдия на изложените от запитващата юрисдикция относно съдии като FO обстоятелства, предхождащи присъединяването, Съдът припомня, че в момента на присъединяването на Полша към Европейския съюз е било прието, че по принцип нейната съдебна система съответства на правото на Съюза. Освен това запитващата юрисдикция не е дала никакви конкретни обяснения защо условията на първото назначаване на FO биха позволили върху него да бъде упражнявано неправомерно влияние. Така обстоятелствата, при които е извършено неговото първо назначаване, сами по себе си не биха могли да се считат за годни да породят в съзнанието на правните субекти основателни и сериозни съмнения в независимостта и безпристрастността на този съдия при по-нататъшното упражняване на неговите съдийски функции.

От друга страна, поставените въпроси имат за цел да се установи по същество дали член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, член 47 от Хартата и член 7, параграфи 1 и 2 от Директива 93/13 не допускат да бъде квалифициран като независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, съдебен състав от юрисдикция на държава членка, в който участва съдия, чието първо назначаване на съдийска длъжност или последващото му назначаване в съд от по-горна инстанция е станало след неговото избиране за кандидат за длъжността от орган, съставен въз основа на законодателни разпоредби, впоследствие обявени за противоконституционни от Конституционния съд на тази държава членка (наричано по-нататък „първото разглеждано обстоятелство“), или след неговото избиране за кандидат за длъжността от редовно съставен орган, но след процедура, която не е била нито прозрачна, нито публична, нито е подлежала на обжалване по съдебен ред (наричано по-нататък „второто разглеждано обстоятелство“).

В това отношение Съдът отбелязва, че не всяка грешка, която може да настъпи в хода на процедурата за назначаване на даден съдия, може да хвърли съмнение върху независимостта и безпристрастността на този съдия.

В случая, що се отнася до първото разглеждано обстоятелство, Съдът изтъква, че Конституционният съд не се е произнесъл по независимостта на KRS, когато е обявил за противоконституционен състава на този орган по времето на назначаването на останалите двама съдии, освен FO, в съдебния състав, постановил обжалваното пред запитващата юрисдикция решение. Така обявената противоконституционност сама по себе си не би могла да постави под съмнение независимостта на този орган, нито да породи в съзнанието на правните субекти съмнения относно независимостта на тези съдии от външни фактори. Освен това запитващата юрисдикция не е изложила никакви конкретни данни в този смисъл, които да подкрепят съществуването на такива съмнения.

Същият извод се налага и при второто разглеждано обстоятелство. Всъщност от акта за преюдициално запитване не се установява, че KRS, така както е бил сформирани след края на полския недемократичен режим, не е бил независим от изпълнителната и законодателната власт.

При тези условия посочените две обстоятелства не са в състояние да докажат нарушение на основополагащите правила, приложими при назначаването на съдиите. Ето защо, доколкото посочените нередовности не създават реална опасност изпълнителната власт неоснователно да упражнява дискреционни правомощия, излагащи на опасност почтеността на резултата, до който води процесът на назначаване на съдиите, правото на Съюза не се противопоставя съдебен състав, в който участват съответните съдии, да бъде квалифициран като независим и безпристрастен съд, създаден със закон.

Решение от 9 януари 2024 г. (голям състав), G. и др. (Назначаване на съдиите в общите съдилища в Полша) (C-181/21 и C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

„Преюдициално запитване — Член 267 ДФЕС — Възможност за запитващата юрисдикция да вземе предвид решението на Съда по преюдициалното запитване — Необходимост от исканото тълкуване, за да може запитващата юрисдикция да постанови решението си — Независимост на съдиите — Условия за назначаване на съдии в общите съдилища — Възможност за оспорване на определение, с което съдът се е произнесъл окончателно по искане за допускане на обезпечителни мерки — Възможност за отстраняване на съдия от съдебен състав — Допустимост на преюдициалните запитвания“

В това решение големият състав на Съда приема за недопустими две преюдициални запитвания, отправени от полски съдии, които искат да се установи дали начинът, по който е формиран съдебният състав по делата в главното производство, е в съответствие с изискванията, присъщи на независим и безпристрастен съд по смисъла на правото на Съюза.

По първото дело (C-181/21) е определен съдебен състав от трима съдии в Sąd Okręgowy w Katowicach (Окръжен съд Катовице, Полша), който да разгледа частна жалба срещу съдебно определение заповед за плащане, с която се отхвърля възражението на потребител срещу заповед за изпълнение. Съдията докладчик по това дело изразява съмнения дали този съдебен състав може да бъде квалифициран като „съд“, като се имат предвид обстоятелствата, при които съдия A.Z., включен в посочения съдебен състав, е бил назначен в Окръжния съд в Катовице. Изразените опасенията се отнасят по-специално до статута и начина на

работа на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша, наричан по-нататък „KRS“³⁸), който участва в процедурата по това назначаване.

Що се отнася до дело C-269/21, съдебен състав от трима съдии в Sąd Okręgowy w Krakowie (Окръжен съд Краков, Полша) разглежда подадена от банка частна жалба срещу определение, с което едночленен съдебен състав от същия съд е уважил искане на потребители за налагане на обезпечителни мерки. Този съдебен състав от трима съдии изменя обжалваното определение, отхвърля изцяло това искане за налагане на обезпечителни мерки и връща делото на едночленния съдебния състав. Последният има съмнения относно съответствието с правото на Съюза на състава на съдебния състав, който се е произнесъл по подадената от банката частна жалба, и следователно относно валидността на произнесените от него съдебен акт. Всъщност съдебният състав от трима съдии включва съдия А.Т., назначен през 2021 г. в Окръжен съд Краков в резултат от проведена процедура по назначаване, в която взема участие KRS.

В този контекст съдията докладчик по първото дело и едночленният съдебен състав по второто дело, решават да сезират Съда с преюдициални въпроси, с които по същество искат да се установи дали предвид особените обстоятелства, при които са назначени съдиите А.З. и А.Т., съдебните състави, в които заседават тези съдии, отговарят на изискванията, присъщи на независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, по смисъла на правото на Съюза, и дали последното³⁹ налага тези съдии да бъдат служебно отстранени от разглеждането на въпросните дела.

В самото начало Съдът припомня, 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 запитване⁴⁰.

По-нататък Съдът отбелязва, че макар всяка юрисдикция да е длъжна да провери дали с оглед на състава си тя представлява независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, по-специално по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, когато възникне сериозно съмнение по този въпрос, това не променя факта, че необходимостта по смисъла на член 267 ДФЕС от исканото от Съда преюдициално тълкуване предполага запитващият национален съд сам да може да изведе последиците от това тълкуване, като прецени с оглед на последното законосъобразността на назначаването на друг

³⁸ В състава му след 2018 г.

³⁹ Член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

⁴⁰ Решение от 22 март 2022 г., Prokurator Generalny и др. (Дисциплинарна колегия на Върховния съд — Назначаване) (C-508/19, EU:C:2022:201, т. 62 и цитираната съдебна практика), също представено в този раздел.

съдия от същия съдебен състав, а в зависимост от конкретния случай, като го отстрани.

В това отношение случаят на запитващата юрисдикция по дело C-181/21 не е такъв, тъй като нито от акта за преюдициално запитване, нито от материалите по делото, с които разполага Съдът, следва, че съгласно разпоредбите на националното право тя би могла сама да предприеме подобни действия. Следователно исканото по дело C-181/21 тълкуване на разпоредбите на правото на Съюза не отговаря на обективна необходимост, свързана с решение, което самата запитваща юрисдикция би могла да вземе в главното производство.

Що се отнася до дело C-269/21, Съдът отбелязва, че самата запитваща юрисдикция подчертава, че определението, постановено от съдебния състав от трима съдии, изменил постановен от тях съдебен акт и отхвърлил искането на засегнатите потребители за налагане на обезпечителни мерки, вече не подлежи на обжалване и следователно трябва да се счита за окончателно съгласно полското право. Макар да се позовава на правната несигурност, свързана с това определение вследствие на съмненията по отношение на редовното формиране на постановилия го съдебен състав, запитващата юрисдикция не посочва определена разпоредба от полското процесуално право, която да ѝ предоставя правомощието в едночленен съдебен състав да разгледа въпроса дали по-специално окончателното определение, постановено по направеното искане за обезпечение от състав от трима съдии, е в съответствие с правото на Съюза. Освен това от материалите по делото, с които разполага Съдът, следва, че определението, постановено от състав от трима съдии, обвързва запитващия съд и последният не е компетентен нито да „отстрани“ съдия, който е част от постановилия това определение съдебен състав, нито да оспори това определение.

С оглед на това Съдът констатира, че по силата на националните правни норми запитващата юрисдикция по дело C-269/21 не е компетентна да преценява законосъобразността, по-специално с оглед на правото на Съюза, на тричленния съдебен състав, постановил определението, с което този състав се произнася окончателно по искането за допускане на обезпечителни мерки, и по-конкретно условията за назначаване на съдия А.Т., като постави под въпрос това определение.

Всъщност, тъй като искането на жалбоподателите в главното производство за налагане на обезпечителни мерки е отхвърлено изцяло, разглеждането на това искане е окончателно прекратено от съдебния състав от трима съдии.

Следователно поставените по дело C-269/21 въпроси са неразривно свързани с етап от производството по главното дело, който е окончателно приключен и е различен от спора по същество, който единствен е висящ пред запитващата юрисдикция. Следователно те не са обективно необходими за разрешаването на този спор, а целят от Съда да се получи обща преценка, която не е свързана с

нуждите на посочения спор, относно процедурата по назначаване на съдиите в общите съдилища в Полша.

2. Професионална етика

Решение от 5 юни 2023 г. (голям състав), Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Правова държава — Ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Независимост на съдиите — Член 267 ДФЕС — Възможност да се отправи преюдициално запитване до Съда — Предимство на правото на Съюза — Компетентност във връзка със снемане на имунитета на съдиите и по трудови, социалноосигурителни и пенсионни въпроси, отнасящи се до съдиите от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша), поверена на Дисциплинарната колегия на този съд — Забрана за националните съдилища да поставят под въпрос легитимността на съдилищата и на конституционните органи или да установяват или преценяват законосъобразността на назначаването на съдиите или съдебните им правомощия — Проверка от съдия за спазването на определени изисквания за наличието на независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, която се квалифицира като „дисциплинарно нарушение“ — Изключителна компетентност за разглеждане на въпросите относно липсата на независимост на съд или съдия, поверена на Колегията за извънреден контрол и публични въпроси на Sąd Najwyższy (Върховен съд) — Членове 7 и 8 от Хартата на основните права — Право на зачитане на личния живот и право на защита на личните данни — Регламент (ЕС) 2016/679 — Член 6, параграф 1, първа алинея, букви в) и д) и параграф 3, втора алинея — Член 9, параграф 1 — Чувствителни данни — Национална правна уредба, която задължава съдиите да подават декларация относно членството им в сдружения, фондации или политически партии и относно изпълняваните в тях функции, и която предвижда публикуване на съдържащите се в тези декларации данни онлайн“

През 2017 г. в Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) са създадени две нови колегии, а именно Izba Dyscyplinarna (дисциплинарна колегия) и Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (колегия за извънреден контрол и публични въпроси).

Със закон от 20 декември 2019 г. за изменение на закона за Върховния съд, влязъл в сила през 2020 г., на тези две колегии са предоставени нови правомощия, а именно да разрешават образуването на наказателно производство срещу съдии и за предварителното им задържане⁴¹. От своя страна на колегията за извънреден контрол и публични въпроси е предоставена изключителна компетентност да

⁴¹ Измененият закон за Върховния съд, член 27, параграф 1.

разглежда оплаквания и правни въпроси, отнасящи се до липсата на независимост на съд или съдия⁴². Освен това съгласно този изменен закон на Върховния съд е забранено, включително и на последната колегия, да оспорва легитимността на съдилищата, на конституционните органи на държавата и на контролните и правозащитни органи и да установява и преценява законосъобразността на назначаването на съдия⁴³. Този закон също така внася уточнения по отношение на дисциплинарните нарушения на съдиите⁴⁴.

Този изменителен закон също така изменя закона за общите съдилища, като въвежда в него разпоредби, аналогични на изменените със закона за Върховния съд⁴⁵. Той определя и режима, приложим към евентуално образуване на наказателно преследване срещу съдии от общите съдилища⁴⁶. Той освен това ги задължава, подобно на съдиите от Върховния съд, да декларират членство в сдружения, фондации с нестопанска цел и политически партии, включително за периоди преди назначаването им, и предвижда публикуване на тази информация онлайн⁴⁷. Голям брой от тези нови разпоредби се прилагат и по отношение на административните съдилища⁴⁸.

Като счита, че с приемането на тези нови правила Полша не е изпълнила задълженията си съгласно правото на Съюза⁴⁹, Европейската комисия предявява пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС.

⁴² Така колегията за извънреден контрол и публични въпроси е компетентна по-специално по въпросите за отвод на съдии или оплаквания за липсата на независимост на съда или съдията, както и да разглежда жалби за установяване на незаконосъобразността на съдебни решения, ако се оспорва статута на лицето, назначено за съдия, който се е произнесъл по делото (член 26, параграфи 2—6 от изменения Закон за Върховния съд). Тя също така има изключителна компетентност да разглежда правни въпроси, свързани с независимостта на съдия или съд, които се поставят пред Върховния съд (член 82, параграфи 2—5 от изменения Закон за Върховния съд).

⁴³ Измененият закон за Върховния съд, член 29, параграфи 2 и 3.

⁴⁴ Съдия от Върховния съд отговаря дисциплинарно за неизпълнение на служебните си задължения, по-специално в случай на явно и грубо нарушение на закона, действия или бездействия, които могат да възпрепятстват или сериозно да накърнят функционирането на съдебен орган, или актове, които поставят под въпрос наличието на служебно правоотношение на съдия, валидността на назначаването на съдия или легитимността на конституционен орган на Република Полша (измененият закон за Върховния съд, член 72, параграф 1).

⁴⁵ Така член 42а от изменения закон за общите съдилища възпроизвежда текста на член 29, параграфи 2 и 3 от изменения закон за Върховния съд, докато член 107, параграф 1 от него възпроизвежда текста на член 72, параграф 1 от изменения закон за Върховния съд (вж. по-горе).

⁴⁶ Вж. членове 80 и 129, параграфи 1—3 от изменения закон за устройството на общите съдилища.

⁴⁷ Член 88а, параграфи 1—4 от изменения закон за общите съдилища уточнява:

„1. Всеки съдия е длъжен да подаде писмена декларация, в която да декларира:

1) членството си в сдружения, включително наименованието и седалището на сдружението, заеманата длъжност и периода на членуване;

2) изпълняваните функции във фондации с нестопанска дейност, включително продължителността, както и наименованието и седалището на фондацията;

3) принадлежността си към политически партии отпреди назначаването си за съдия и принадлежността си към политическа партия, когато е встъпил в длъжността на съдия преди 29 декември 1989 г., както и периода на членуване, наименование на партията и изпълнявани функции.

[...]

4. Информацията, съдържаща се в декларациите, посочени в параграф 1, е публична и се публикува в [Biuletyn Informacji Publicznej (Бюлетин за публична информация)] [...]”.

Що се отнася до съдиите от Върховния съд, вж. член 45, параграф 3 от изменения закон за Върховния съд.

⁴⁸ Вж. по-специално член 5, параграфи 1а и 1б, член 8, параграф 2, член 29, параграф 1 и член 49, параграф 1 от изменения закон за административните съдилища.

⁴⁹ Комисията счита, че Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, който предвижда задължение за държавите членки да установят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в

В постановеното по това дело решение Съдът, голям състав, уважава предявения от Комисията иск. Той констатира, че тези нови национални разпоредби накърняват независимостта на съдиите, гарантирана от разпоредбите на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), и освен това нарушават, от една страна, задълженията на националните юрисдикции в рамките на механизма на преюдициалното запитване и от друга страна, принципа на предимство на правото на Съюза. Освен това разпоредбите, установяващи по отношение на съдиите механизъм за деклариране и публикуването онлайн на така събраните данни, нарушават правото на зачитане на личния живот и правото на защита на личните данни, залегнали в Хартата и ОРЗД.

Що се отнася, на първо място, до компетентността на Съда да се произнася по повдигнатите от Комисията оплаквания за нарушение на член 19, параграф 1 ДЕС във връзка с член 47 от Хартата и принципа на предимство на правото на Съюза, Съдът припомня, че Съюзът се основава на ценности, които са общи за държавите членки⁵⁰ и зачитането на тези ценности представлява предварително условие за присъединяването към Съюза⁵¹. Съюзът обединява държави, които свободно и доброволно са възприели посочените ценности, зачитат тези ценности и се ангажират да ги насърчават, което е основополагащото схващане за взаимното доверие между държавите членки. Зачитането на тези ценности от държава членка представлява условие за упражняването на всички права, произтичащи от прилагането на Договорите спрямо тази държава членка, и не може да бъде сведено до задължение, което държавата кандидат трябва да изпълни, за да се присъедини към Съюза, и от което може да се освободи след присъединяването си. Съдът посочва в това отношение, че член 19 ДЕС конкретизира правовата държава като ценност, утвърдена с член 2 ДЕС⁵², и предвижда, че държавите членки следва да предвидят система от способности за защита и производства, които да гарантират на правните субекти зачитането на правото им на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. Поради това Съдът приема, че изискванията за зачитане на ценности и принципи като правовата държава, ефективната съдебна защита и независимостта на съдебната власт, не могат да засегнат националната идентичност на държава членка по смисъла на член 4, параграф 2 ДЕС.

областите, обхванати от правото на Съюза, по член 47 от Хартата, отнасящ се до правото на ефективни правни средства за защита и на достъп до независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, по член 267, втора и трета алинея ДФЕС, който предвижда възможност (втора алинея) за някои национални юрисдикции, а за други (трета алинея) задължение да отправят преюдициално запитване, по принципа на предимство на правото на Съюза, както и по членове 7 и 8 от Хартата, по член 6, параграф 1, първа алинея, букви в) и д) и параграф 3 и член 9, параграф 1 от ОРЗД, относно правото на зачитане на личния живот и правото на защита на личните данни.

⁵⁰ Член 2 ДЕС.

⁵¹ Член 49 ДЕС.

⁵² По този въпрос вж. решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 32), представено в раздел II.3, „Заплащане“.

Така Съдът припомня, че при избора на съответния си конституционен модел държавите членки са длъжни да спазват изискването за независимост на съдилищата, което произтича от член 2 ДЕС и от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, и че в този смисъл те са длъжни по-специално да избягват всяко намаляване на защитата на ценността правова държава в законодателството си в областта на организацията на правосъдието, като се въздържат по-конкретно от приемането на правила, които биха могли да засегнат независимостта на съдиите.

Освен това в това отношение Съдът припомня, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата — който възлага на държавите членки задължение за постигането на ясен и точен резултат, което не е съпроводено с никакво условие, по-специално що се отнася до независимостта и безпристрастността на съдилищата, които трябва да тълкуват и прилагат правото на Съюза, както и до изискването тези съдилища да са предварително създадени със закон — има директен ефект, който предполага да се остави без приложение всяка национална разпоредба, съдебна практика или практика, която противоречи на тези разпоредби на правото на Съюза, както са тълкувани от Съда. Като се има предвид, че Съдът има изключителна компетентност да определя окончателното тълкуване на правото на Съюза, съответният национален конституционен съд трябва при необходимост да измени собствената си практика, която би се оказала несъвместима с правото на Съюза, както е тълкувано от Съда. Поради това Съдът приема, че е компетентен да разгледа повдигнатите от Комисията твърдения за нарушения.

На второ място, като разглежда съдържанието на изложените от Комисията твърдения за нарушения, Съдът постановява, че като е приела разпоредби, които задължават съдиите да предоставят информацията относно дейността си в сдружения и фондации с нестопанска цел, както и относно принадлежността им към политическа партия преди назначаването им, и като е предвидила публикуването на тази информация⁵³, Полша е накарнала правото на зачитане на личния живот и правото на защита на личните данни, гарантирани от Хартата⁵⁴ и от ОРЗД⁵⁵.

В това отношение, след като прави извод за приложимостта на ОРЗД, и по-конкретно на член 6, параграф 1, първа алинея, букви в) и д) и член 9, параграф 1 от този регламент, Съдът констатира, че посочените от Полша цели в подкрепа на разглежданите разпоредби, състоящи се в намаляване на риска при упражняване на функциите им съдиите да бъдат повлияни от съображения, свързани с частни или политически интереси, и с укрепване на доверието на правните субекти, що се

⁵³ Член 88а от изменения закон за общите съдилища, член 45, параграф 3 от изменения Закон за Върховния съд и член 8, параграф 2 от изменения Закон за административните съдилища.

⁵⁴ Член 7 и член 8, параграф 1 от Хартата.

⁵⁵ Член 6, параграф 1, първа алинея, букви в) и д), член 6, параграф 3 и член 9, параграф 1 от ОРЗД.

отнася до наличието на такава безпристрастност, представляват призната от Съюза цел от общ интерес по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата или легитимна цел от обществен интерес по смисъла на ОРЗД⁵⁶. Съдът обаче припомня, че макар такава цел да може да разреши ограничения върху упражняването на гарантираните в членове 7 и 8 от Хартата права, това обаче е възможно по-специално при условие че ограниченията действително отговарят на тази цел и са пропорционални спрямо нея.

Разглеждайки необходимостта от посочените мерки, Съдът отбелязва, че Полша не е представила ясни и конкретни обяснения за причините, поради които публикуването на информация за принадлежността на съдия към политическа партия преди назначаването му и при изпълнение на длъжността съдия преди 29 декември 1989 г. може да допринесе понастоящем за укрепване на правото на правните субекти делото им да бъде гледано от съд, отговарящ на изискването за безпристрастност. С оглед на конкретния контекст, при който са приети изменителният закон и посочените мерки, Съдът впрочем счита, че тези мерки в действителност са приети, за да се навреди на професионалната репутация на съответните съдии и на начина, по който правните субекти ги възприемат. Поради това посочените мерки не са подходящи да постигнат твърдяната в случая легитимна цел.

Що се отнася до останалата информация относно настоящо или минало членство на съдиите в сдружение или фондация с нестопанска цел, Съдът счита, че не може априори да се изключи, че публикуването на такава информация онлайн допринася за разкриване наличието на евентуални конфликти на интереси, които могат да окажат влияние върху упражняването на функциите на съответните съдии при разглеждането на конкретни дела, насърчава съдиите да упражняват безпристрастно тези функции и по този начин укрепва доверието на правните субекти в правосъдието. Той обаче отбелязва, от една страна, че в случая съответните лични данни се отнасят по-специално до периоди, предхождащи датата, считано от която съдията е длъжен да подаде изискваната декларация. Съдът обаче приема, че при липсата на времево ограничение по отношение на съответните предходни периоди, не може да се приеме, че разглежданите мерки са ограничени до строго необходимото, за да допринесат за укрепването на правото на правните субекти делото им да бъде гледано от съд, отговарящ на изискването за безпристрастност. От друга страна, що се отнася до претеглянето, което трябва да се извърши между преследваната цел от общ интерес и разглежданите права, Съдът отбелязва най-напред, че в зависимост от целта на съответните сдружения или фондации с нестопанска цел публикуването на въпросната лична информация онлайн може да разкрие информация за някои

⁵⁶ По смисъла на член 6, параграф 3 и член 9, параграф 2, буква ж) от ОРЗД.

чувствителни аспекти от личния живот на съответните съдии, по-специално техните религиозни или философски убеждения. По-нататък той отбелязва, че разглежданото обработване на лични данни води до това тези данни да станат свободно достъпни в интернет за широката общественост и следователно за потенциално неограничен брой лица. Накрая отбелязва, че в особения контекст, в който са приети разглежданите мерки, публикуването онлайн на разглежданите лични данни може да изложи съответните съдии на риск от неправомерно стигматизиране, като повлияе неоправдано на това как ги възприемат както страните по делото, така и обществеността като цяло, както и от неправомерно възпрепятстване на развитието на тяхната кариера. При тези условия Съдът заключава, че обработване на лични данни като разглежданото представлява особено тежка намеса в основните права на засегнатите лица на зачитане на личния им живот и на защита на личните им данни.

Като претегля тежестта на тази намеса спрямо значимостта на твърдяната цел от общ интерес, Съдът констатира, че предвид общия и специфичния национален контекст, в който се вписва приемането на разглежданите мерки, и особено сериозните последици, които могат да произтекат от тях за съответните съдии, резултатът от това претегляне не е балансиран. В сравнение със статуквото, произтичащо от предходната национална правна уредба, публикуването онлайн на съответните лични данни всъщност представлява потенциално значителна намеса в основните права, гарантирани от член 7 и член 8, параграф 1 от Хартата, без тази намеса да може в случая да бъде обоснована с евентуалните ползи, които биха могли да произтекат от нея с оглед на предотвратяване на конфликтите на интереси за съдиите и повишаване на доверието в тяхната безпристрастност.

3. Заплащане

Решение от 27 февруари 2018 г. (голям състав), Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, [EU:C:2018:117](#))

„Преюдициално запитване — Член 19, параграф 1 ДЕС — Способи за защита — Ефективна съдебна защита — Независимост на съдебната власт — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47 — Намаляване на възнагражденията на лицата на национална публична длъжност — Мерки за бюджетни ограничения“

Португалският законодател временно намалява, считано от октомври 2014 г., размера на възнаграждението за изпълнението на редица длъжности и функции в публичния сектор, включително за членовете на Tribunal de Contas (Сметна палата, Португалия). Със закон от 2015 г. прилагането на мерките за намаляване на възнагражденията постепенно се прекратява, считано от 1 януари 2016 г.

От името на някои членове на тази сметна палата Associação Sindical dos Juízes Portugueses (Синдикат на португалските съдии, наричан по-нататък „ASJP“) подава

жалба срещу тези бюджетни мерки до Supremo Tribunal Administrativo (Върховен административен съд, Португалия). ASJP изтъква, че мерките за намаляване на заплатите нарушават „принципа за независимост на съдебната власт“, който е закрепен не само в португалската конституция, но и в правото на Съюза.

Според Върховния административен съд мерките за временно намаляване на размера на възнагражденията в публичния сектор са наложени от изискването да се намали прекомерният дефицит в бюджета на португалската държава, а това изискване е наложено на португалската държава от Съюза в замяна в частност на това, че ѝ е отпуснато финансово подпомагане. Върховният административен съд обаче отбелязва, че португалската държава е длъжна да спазва общите принципи на правото на Съюза, сред които е и този за независимостта на съдебната власт, приложим както за съдилищата на Съюза, така и за националните съдилища. Всъщност според Върховния административен съд ефективната съдебна защита на правата, произтичащи от правния ред на Съюза, се осигурява главно от националните съдилища. Тяхна задача е да предоставят тази закрила при спазване на принципите на независимост и непристрастност. Върховният административен съд подчертава, че независимостта на съдебните органи зависи от гаранциите, свързани със статута на техните членове, включително що се отнася до възнаграждението. Затова той отправя до Съда въпроса дали принципът на независимост на съдебната власт допуска спрямо членовете на съдебната власт на държава членка да се прилагат общи мерки за намаляване на заплатите, когато тези мерки са свързани с коригиращи прекомерния бюджетен дефицит ограничения и с програма на Съюза за финансово подпомагане.

В решението си големият състав на Съда първо подчертава, че член 19 ДЕС, който конкретизира правовата държава като ценност, утвърдена с член 2 ДЕС, възлага задачата да се осигури съдебен контрол за спазването на правния ред на Съюза не само на Съда, но и на националните съдилища. В това отношение той припомня, че самото наличие на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на правото на Съюза, е неделимо свързано с правовата държава. Следователно всяка държава членка трябва да гарантира, че органите, които, като „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза, са част от системата ѝ от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, изпълняват изискванията на ефективната съдебна защита. Ето защо, при положение че Сметната палата може да се произнесе в качеството на „юрисдикция“ по въпроси, отнасящи се до прилагането или тълкуването на правото на Съюза, Португалия трябва да гарантира, че този орган изпълнява изискванията на ефективната съдебна защита.

В това отношение Съдът отбелязва, че запазването на независимостта на такъв орган е от първостепенно значение, за да се гарантира тази защита, видно от член 47, втора алинея от Хартата, съгласно който достъпът до „независим“ съд е едно от изискванията, свързани с основното право на ефективни правни средства

за защита. Всъщност гаранцията за независимост се изисква не само на равнището на Съюза, но и на равнището на държавите членки, за националните съдилища. Това понятие за независимост предполага в частност съответният орган да упражнява правораздавателните си функции напълно самостоятелно, без да е йерархично обвързан или да е подчинен на когото и било и без да получава нареждания или инструкции от какъвто и да било вид, и да е защитен от външна намеса или натиск, които могат да накърнят независимостта на членовете му при вземането на решение и да повлияят на съответните решения. При това според Съда фактът, че те получават заплащане, съответстващо на значимостта на изпълняваните от тях функции, представлява присъща гаранция за независимостта на съдебната власт.

Съдът обаче констатира, че въпросните мерки за намаляване на заплатите не са прилагани само спрямо членовете на Сметната палата и следователно наподобяват общи мерки за присъединяване на лицата на национална публична длъжност към усилията за икономии. Освен това тези мерки са били временни и са били окончателно премахнати от 1 октомври 2016 г. При това положение Съдът постановява, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС допуска да се прилагат общи мерки за намаляване на заплатите като разглежданите в главното производство, свързани с коригиращи прекомерния бюджетен дефицит ограничения и с програма на Европейския съюз за финансово подпомагане.

4. Командиrowане

Решение от 16 ноември 2021 г. (голям състав), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др. (C-748/19—C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

„Преюдициално запитване — Правова държава — Независимост на съдебната власт — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Национална правна уредба, предвиждаща възможност министърът на правосъдието да командирова съдии в по-високи по степен съдилища и да оттегля командироването — Съдебни състави по наказателни дела, в които участват съдии, командировани от министъра на правосъдието — Директива (ЕС) 2016/343 — Презумпция за невинност“

По седемте висящи пред него наказателни дела Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша) изпитва съмнения относно съответствието с правото на Съюза на формирането на съдебните състави, разглеждащи посочените дела, поради участието в тях на съдия, командирован по решение на

министъра на правосъдието на основание на Закона за устройството на общите съдилища⁵⁷.

Според посочения съд по силата на полските норми относно командироването на съдии министърът на правосъдието може да командирова съдии в по-високи по степен наказателни съдилища според критерии, които не са официално оповестени, без възможност решението за командироване да бъде подлагано на съдебен контрол. Освен това той може да оттегли командироването във всеки момент без предварително определени по закон критерии и необходимост да се мотивира това действие.

При това положение запитващата юрисдикция решава да отправи до Съда въпроси относно съответствието на посочените правила с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС⁵⁸ и относно това дали тези правила накърняват презумпцията за невиновност, приложима в наказателното производство и произтичаща по-специално от Директива 2016/343.

В решението, постановено от големия състав, Съдът приема, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, разгледан в светлината на член 2 ДЕС, както и Директива 2016/343⁵⁹ не допускат национални разпоредби, съгласно които министърът на правосъдието на държава членка може на основание на критерии, които не са публично оповестени, от една страна, да командирова съдия в по-висок по степен наказателен съд за определен или неопределен срок и от друга страна, във всеки момент с немотивирано решение може да оттегли командироването, независимо дали е било за определен или неопределен срок.

Предварително Съдът констатира, че общите полските съдилища, сред които и Окръжен съд Варшава, са част от полската система от правни средства в „областите, обхванати от правото на Съюза“ по смисъла на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. За да се гарантира, че такива юрисдикции са в състояние да осигурят изискваната от тази разпоредба ефективна правна защита, от първостепенно значение е опазването на независимостта им. Изпълнението на това изискване налага по-специално правилата относно командироването на съдиите да включват необходимите гаранции с цел пълно избягване на риска от използването му като средство за политически контрол на съдържанието на съдебните актове.

В това отношение Съдът подчертава, че макар възможността на министъра на правосъдието да командирова съдии само с тяхно съгласие да представлява важна процесуална гаранция, все пак са налице редица обстоятелства, които според

⁵⁷ Ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych (Закон за устройството на общите съдилища) от 27 юли 2001 г. в редакцията, приложима в главните производства (Dz. U., 2019 г., позиция 52).

⁵⁸ Съгласно тази разпоредба „[д]ържавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“.

⁵⁹ Член 6, параграфи 1 и 2 от Директива 2016/343.

запитващата юрисдикция дават възможност на министъра на правосъдието да влияе на тези съдии и които могат да породят съмнения относно тяхната независимост. Анализирайки тези обстоятелства, Съдът посочва най-напред, че за да се избегнат произволът и рискът от манипулации, решението относно командироването на съдия и решението за прекратяване на командироването трябва да се вземат въз основа на предварително известни критерии и да бъдат надлежно мотивирани. Освен това, тъй като оттеглянето на командироването на съдия без негово съгласие може да доведе по отношение на него до последици, аналогични с тези на дисциплинарна санкция, подобна мярка би трябвало да може да се оспорва по съдебен ред в рамките на производство, гарантиращо изцяло правото на защита. В допълнение, като отбелязва, че министърът на правосъдието изпълнява и длъжността главен прокурор, Съдът констатира, че така по определено наказателно дело той разполага с правомощия едновременно по отношение на прокурора, действащ по общия ред, и на командированите съдии, което може да породят основателни съмнения у правните субекти относно безпристрастността на командированите съдии. Накрая, съдиите, командировани в съдебните състави, които следва да се произнесат в главните производства, изпълняват и функциите на заместници на дисциплинарния обвинител на съдиите от общите съдилища, който е органът, натоварен да провежда разследване в рамките на дисциплинарни производства, образувани срещу съдии. Съвместяването на тези две функции в контекст, при който заместниците на дисциплинарния обвинител за общите съдилища също се назначават от министъра на правосъдието, може да породят основателни съмнения у правните субекти относно неподатливостта на останалите членове на съответните съдебни състави спрямо външни фактори.

Разгледани общо, тези различни обстоятелствата — с уговорката, че окончателната преценка в това отношение е поверена на запитващата юрисдикция — могат да доведат до извода, че министърът на правосъдието, въз основа на критерии, които не са официално известни, разполага с правото да командирова съдии в по-високи по степен съдилища, както и да прекрати командироването им, без да е длъжен да мотивира това решение, в резултат от което през периода, в който тези съдии са командировани, те не се ползват от гаранциите и независимостта, от които обичайно би трябвало да се ползва всеки съдия в правова държава. Подобно право не би могло да се счита за съвместимо със задължението за спазване на изискването за независимост.

5. Преместване

Решение от 6 октомври 2021 г. (голям състав), W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

„Преюдициално запитване — Правова държава — Ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Принципи на несменяемост и на независимост на съдиите — Принудително преместване на съдия от общ съд — Жалба — Определение за недопустимост, прието от съдия от Sąd Najwyższy (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Върховен съд (колегия за извънреден контрол и публични въпроси), Полша) — Съдия, назначен от президента на Република Полша въз основа на решение на Националния съдебен съвет въпреки съдебно решение за спиране на изпълнението на това решение до произнасянето от Съда на решение по преюдициално запитване — Съдия, който не е независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон — Предимство на правото на Съюза — Възможност да се приеме за нищожно такова определение за недопустимост“

В това решение, чийто фактически и правен контекст е описан по-горе⁶⁰, Съдът констатира най-напред, че общ съд като полския окръжен съд е 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. За да може такъв съд да осигури изискваната от тази разпоредба ефективна правна защита, запазването на неговата независимост е от първостепенно значение. Принудителното преместване на съдия обаче би могло да накърни принципите на несменяемост и на независимост на съдиите. Всъщност то може да засегне обхвата на задълженията на съответния магистрат и разглеждането на възложените му случаи, както и да окаже значително отражение върху живота и кариерата му, поради което може да представлява средство за контрол върху съдържанието на съдебните актове и да има последици, подобни на тези на дисциплинарно наказание. Следователно изискването за независимост на съдиите налага режимът, приложим към принудителните премествания на съдиите, да предоставя необходимите гаранции, за да се избегне застрашаването на тази независимост чрез пряка или непряка външна намеса. Такива мерки за преместване, които могат да бъдат приети само на законно основание, по-конкретно във връзка с разпределението на наличните ресурси, трябва да могат да бъдат оспорвани по съдебен ред в съответствие с процедура, гарантираща изцяло правото на защита.

⁶⁰ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел II.1, „Назначаване“.

6. Повишаване

Решение от 7 септември 2023 г. (първи състав), Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (C-216/21, [EU:C:2023:628](#))

„Преюдициално запитване — Решение 2006/928/ЕО — Механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията — Член 2 ДЕС — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Правова държава — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47 — Независимост на съдиите — Национална правна уредба, с която се изменят правилата за повишаване на съдии”

През 2019 г. Consiliul Superior al Magistraturii (Висш магистратски съвет, Румъния) (наричан по-нататък „CSM”) одобрява реформа на процедурата за повишаване на съдиите в по-горните по степен съдилища. Сдружение „Форум на съдиите от Румъния” и едно частно лице оспорват тази реформа пред Curtea de Apel Ploiești (Апелативен съд Плоещ, Румъния).

Жалбоподателите в главното производство поддържат, че замяната на предишните писмени изпити с оценяване на работата и поведението на кандидатите от председателя и някои членове на съответния по-горен съд прави правилата за повишаване субективни и дискреционни. Апелативен съд Плоещ отправя запитване до Съда за съвместимостта на тази реформа с принципа на съдийската независимост.

В решението си Съдът постановява, че национална правна уредба, която установява правилата за повишаването на съдиите, трябва да гарантира спазването на принципа на съдийската независимост.

В този контекст Съдът също така постановява, че правото на Съюза по принцип допуска съдиите да се повишават в по-горен по степен съд въз основа на оценка на работата и поведението им от комисия, съставена от председателя и някои членове на съответния по-горен съд. Материалноправните и процесуалноправните условия за приемането на такива решения за повишаване обаче трябва да са така уредени, че да не може да породят оправдани съмнения у правните субекти в независимостта и безпристрастността на съответните съдии от момента на повишаването им нататък.

Съдът отбелязва, че процедурата за повишаване на съдиите от по-ниски по степен съдилища в Румъния включва два етапа. Първият етап, който се изразява в повишаване „на място”, без промяна на заеманата длъжност, се осъществява чрез писмени изпити, с които се оценяват теоретичните познания на кандидатите и практическата им компетентност. Вторият етап, наречен „ефективно повишаване”, води до действителното назначаване на вече повишените „на място” кандидати в по-горен съд.

Само на втория етап оценяването се извършва от комисия, която на равнището на всеки апелативен съд се състои от председателя на съда и четири от членовете на съда, определени от съдийската колегия на CSM.

Според Апелативен съд Плоещ реформата на втория етап би могла да доведе до съсредоточаване на правомощия у някои членове на оценителната комисия, и по-конкретно у председателя ѝ, но при все това не може да се смята сама по себе си за несъвместима с правото на Съюза.

Апелативен съд Плоещ следва да установи дали това съсредоточаване на правомощия може на практика само по себе си или в съчетание с други фактори да даде възможност на лицата, които се ползват от него, да влияят върху насоката на решенията на съответните съдии и по този начин да създадат липса на независимост или привидност на пристрастност на същите, които могат да накърнят доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава. Според Съда преписката по делото не съдържа елементи, които да установяват, че това евентуално съсредоточаване на правомощия би могло само по себе си да предостави на практика такъв капацитет за влияние, нито елементи, които биха могли в съчетание с посоченото съсредоточаване на правомощия да произведат такова действие, което би могло да породии в съзнанието на правните субекти съмнения в независимостта на повишените съдии.

Що се отнася до материалноправните условия, при които се вземат решенията за ефективно повишаване, и в частност оценката на работата и поведението на кандидатите, същата се основава на критерии, които изглеждат релевантни за целите на преценката на професионалните им качества. Тези критерии, изглежда, са предмет на обективни преценки въз основа на елементи, които могат да бъдат проверени.

Що се отнася до процесуалните правила за приемането на тези решения, те също не изглеждат годни да застрашат независимостта на повишените съдии. Всъщност оценителната комисия трябва да мотивира извода си, а съответният кандидат може да го оспорва пред съдийската колегия на CSM.

7. Дисциплинарна отговорност

Решение от 26 март 2020 г. (голям състав), Miasto Łowicz u Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, [EU:C:2020:234](#))

„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 своето решение — Понятие“

С решението си големият състав на Съда обявява за недопустими преюдициалните запитвания, отправени от Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз, Полша) и Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша). С тези две запитвания запитващите юрисдикции по същество отправят до Съда въпроса дали новата полска правна уредба относно дисциплинарния режим на съдиите е съвместима с правото на правните субекти на ефективна съдебна защита, гарантирано в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

Първото дело (C-558/18) е по спор между град Лович, Полша, и държавното съкровище, относно искане за плащане на държавни субсидии. Запитващата юрисдикция уточнява, че е вероятно актът, който тя трябва да постанови в случая, да не бъде в полза на държавното съкровище. Второто дело (C-563/18) пък се отнася до наказателно производство, което е образувано срещу три лица за престъпления, извършени през 2002 г. и 2003 г., като запитващата юрисдикция е длъжна да обмисли възможността да смекчи извънредно много наказанията им, понеже те са сътрудничили на наказателните органи, признавайки деянията, в които са обвинени. В двете преюдициални запитвания се излагат опасения, че решения в описания смисъл биха могли да доведат до дисциплинарни производства срещу едноличните съдебни състави, на които е възложено всяко от тези дела. Запитващите юрисдикции изтъкват законодателните реформи в Полша от 2017 г., които според тях довеждат до поставяне под въпрос на обективността и безпристрастността на дисциплинарните производства спрямо съдиите и накърняват независимостта на полските съдилища. Като подчертават по-специално възможността за значително влияние, която министърът на правосъдието понастоящем има в дисциплинарните производства спрямо съдии от общите съдилища, запитващите юрисдикции твърдят, че няма адекватни гаранции, съпътстващи тази възможност. 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, като така влияят върху съдебните актове, които съдиите трябва да постановяват.

След като потвърждава, че има компетентност да тълкува член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, Съдът се произнася по допустимостта на двете преюдициални запитвания. В тази насока той най-напред припомня, че съгласно член 267 ДФЕС отправеното преюдициално запитване трябва да е „необходимо“, за да може запитващата юрисдикция да постанови своето „решение“. Той уточнява също, че съгласно тази разпоредба, както тя е разтълкувана в практиката на Съда, преюдициалното производство предполага действително наличие на висящ пред националните юрисдикции спор, в който те трябва да вземат предвид решението по преюдициалното запитване. Като подчертава особената си функция в

производства по преюдициално запитване, а именно да подпомогне запитващата юрисдикция при разрешаването на конкретния висящ пред нея спор, по-нататък Съдът посочва, че трябва да има връзка между този спор и разпоредбите от правото на Съюза, чието тълкуване се иска. Връзката трябва да е такава, че това тълкуване да е обективно необходимо за акта, който трябва да бъде постановен от запитващата юрисдикция.

В настоящия случай Съдът установява, първо, че споровете по 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. Той постановява, че следователно от запитващите юрисдикции не се изисква да приложат това право, за да разрешат по същество въпросните спорове. Второ, Съдът припомня, че действително е приел за допустими въпроси за тълкуването на процесуални норми от правото на Съюза, които съответната запитваща юрисдикция е била длъжна да приложи, за да се произнесе⁶¹, но отбелязва, че отправените по настоящите две дела въпроси нямат такъв обхват. Трето, Съдът посочва, че евентуалният отговор на тези въпроси освен това, изглежда, няма как 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, ако случаят е такъв, по същество по споровете в главните производства⁶². Оттук според Съда от преюдициалните запитвания не следва, че между разпоредбата от правото на Съюза, визирана в преюдициалните въпроси, и споровете в главните производства има връзка, която налага исканото тълкуване, за да могат запитващите юрисдикции в приложение на насоките на това тълкуване да постановят съответните си актове. Ето защо според Съда отправените въпроси са общи, поради което преюдициалните запитвания трябва да се обявят за недопустими.

Накрая, Съдът припомня, че 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 Съда⁶³. Всъщност възможността да бъде образувано дисциплинарно производство би могла да накърни ефективното упражняване от съответните национални съдии на правото да отправят запитване до Съда, както и на отредената им от Договорите функция да прилагат правото на Съюза. В този аспект Съдът уточнява, че освен това невъзможността спрямо съдиите да се предвиждат такива производства или дисциплинарни наказания на това основание, представлява гаранция, неразривно свързана с тяхната независимост.

⁶¹ Решение на Съда от 17 февруари 2011 г., Weryński (C-283/09, [EU:C:2011:85](#)).

⁶² Решение на Съда от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (съединени дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982), представено в раздел II.1, „Назначаване“.

⁶³ Определение на председателя на Съда от 1 октомври 2018 г., Miasto Łowicz и Prokuratura Okręgowa w Płocku (съединени дела C-558/18 и C-563/18, [EU:C:2018:923](#)).

Решение от 15 юли 2021 г. (голям състав), Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Дисциплинарен режим на съдиите — Правова държава — Независимост на съдиите — Ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Дисциплинарни нарушения поради съдържанието на съдебни актове — Независими и създадени със закон дисциплинарни съдилища — Спазване на разумния срок и зачитане на правото на защита в дисциплинарните производства — Член 267 ДФЕС — Ограничение на правото и задължението на националните юрисдикции да отправят преюдициални запитвания до Съда“

В това решение, чийто фактически и правен контекст е описан по-горе⁶⁴, големият състав на Съда уважава предявления от Комисията иск за установяване на неизпълнение на задължения. От една страна, Съдът констатира, че новият дисциплинарен режим на съдиите накърнява тяхната независимост. От друга страна, този режим не позволява на съответните съдии да изпълняват при пълна независимост задълженията си във връзка с механизма на преюдициалното запитване.

Съдът приема, че Полша не е изпълнила задължението си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС да установи правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза.

Съдът припомня, че съгласно постоянната съдебна практика член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и произтичащото от тази разпоредба изискване за независимост на съдиите налагат дисциплинарният режим на съдиите от националните съдилища, представляващ част от системата им от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, да предоставя необходимите гаранции за пълно избягване на риска от използването на такъв режим като система за политически контрол върху съдържанието на съдебните актове, а това изисква по-специално да бъдат въведени правила, които да определят кои действия представляват дисциплинарни нарушения и да предвиждат участието на независим орган в производство, гарантиращо изцяло прогласените в членове 47 и 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз права, и по-специално правото на защита и възможността за оспорване пред съд на решенията на дисциплинарните органи.

Според Съда обаче Полша, на първо място, не е гарантирала независимостта и безпристрастността на дисциплинарната колегия и е накърнила така независимостта на съдиите, тъй като не е гарантирала, че образуваните срещу тях

⁶⁴ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел I.2, „Право на независимите национални юрисдикции да сезират Съда с преюдициални запитвания“.

дисциплинарни производства се контролират от орган, който предоставя такива гаранции. Принципът на разделение на властите изисква да се гарантира независимостта на съдилищата спрямо законодателната и изпълнителната власт. Съгласно законодателната реформа от 2017 г. обаче процедурата по назначаване на съдиите в Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша), и по-специално на членовете на дисциплинарната колегия на Върховния съд, се определя главно от Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша) — орган, който е силно променен от полската изпълнителна и законодателна власт. Съдът посочва също, че дисциплинарната колегия е съставена само от нови съдии, които се избират от KRS, които не са били назначавани преди това във Върховния съд и които по-специално ще получават значително по-високо възнаграждение и ще се ползват с много висока степен на организационна, функционална и финансова самостоятелност спрямо условията в останалите съдебни колегии на този съд. Всички тези обстоятелства могат да породят у правните субекти оправдани съмнения в неподатливостта на този орган на пряко или непряко влияние от полската законодателна и изпълнителна власт, както и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси.

На второ място, като взема предвид в това отношение факта, че независимостта и безпристрастността на дисциплинарната колегия не са следователно гарантирани, Съдът посочва, че Полша е допуснала възможност съдържанието на съдебни актове да бъде квалифицирано като дисциплинарно нарушение на съдиите от общите съдилища. Като припомня необходимостта да се избягва използването на дисциплинарният режим за политически контрол върху съдебните актове или за натиск над съдиите, Съдът отбелязва, че в случая новият дисциплинарен режим, който не отговаря на изискванията за яснота и точност по отношение на действията, които могат да ангажират отговорността на съдиите, накърнява също и независимостта им.

На трето място, Полша, от една страна, не е гарантирала и че дисциплинарните дела срещу съдиите от общите съдилища ще се разглеждат в разумен срок, като и така също е накърнила независимостта на съдиите. Всъщност съгласно новия дисциплинарен режим срещу съдия, срещу когото е водено дисциплинарно производство, приключило с влязло в сила решение, може отново да бъде образувано такова производство по същото дело, така че този съдия постоянно е под потенциалната заплаха от такива производства. От друга страна, новите процесуални правила, приложими по отношение на дисциплинарните производства срещу съдиите, могат да ограничат правото на защита на дисциплинарно обвинените съдии. Всъщност съгласно този нов режим действията, свързани с назначаването на защитник и с поемането на защитата от него, не спират производството и то може да се проведе въпреки отсъствието по уважителни причини на съдията или на неговия защитник. Особено когато, както в настоящия случай, се вписват в контекста на дисциплинарен режим с посочените по-горе недостатъци, новите процесуални правила могат да увеличат освен това и

риска от използване на дисциплинарния режим като система за политически контрол на съдържанието на съдебните актове.

На четвърто място, Съдът приема, че като е предоставила на председателя на посочената по-горе дисциплинарна колегия правомощието да определя по свое усмотрение компетентния първоинстанционен дисциплинарен съд по делата срещу съдии от общите съдилища, Полша не е гарантирала, че тези дела ще са разглеждат от съд, „създаден със закон“, както изисква също член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

Решение от 21 декември 2021 г. (голям състав), Euro Vox Promotion и др. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, [EU:C:2021:1034](#))

„Преюдициално запитване — Решение 2006/928/ЕО — Механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията — Характер и правни последици — Задължителен характер за Румъния — Правова държава — Независимост на съдебната власт — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Борба с корупцията — Защита на финансовите интереси на Съюза — Член 325, параграф 1 ДФЕС — Конвенция за ЗФИ — Наказателни дела — Решения на Curtea Constituțională (Конституционен съд, Румъния) относно законосъобразността на събирането на някои доказателства и относно съдебните състави по дела относно тежки случаи на корупция — Задължение за националните съдилища да осигурят пълното действие на актовете на Curtea Constituțională (Конституционен съд) — Дисциплинарна отговорност на съдиите при несъобразяване с тези актове — Правомощие да се оставят без приложение актовете на Curtea Constituțională (Конституционен съд), които не са в съответствие с правото на Съюза — Принцип на предимство на правото на Съюза“

В това решение, чийто фактически и правен контекст е описан по-горе⁶⁵, Съдът се произнася по въпроса дали прилагането на определена съдебна практика на Curtea Constituțională (Конституционен съд, Румъния) е съвместимо с правото на Съюза.

Правото на Съюза допуска решенията на Конституционния съд да обвързват общите съдилища, стига да е гарантирана независимостта на посочения Конституционен съд по-специално от законодателната и изпълнителната власт. За сметка на това, посоченото право не допуска подвеждането под дисциплинарна отговорност на националните съдии за всяко несъобразяване с решенията на Конституционния съд.

⁶⁵ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел I.2, „Право на независимите национални юрисдикции да сезират Съда с преюдициални запитвания“.

Първо, след като наличието на ефективен съдебен контрол, предназначен да гарантира спазването на правото на Съюза, е неделимо свързано с правовата държава, всяка юрисдикция, която е призвана да прилага или тълкува правото на Съюза, трябва да отговаря на изискванията за ефективна съдебна защита. За тази цел независимостта на посочените органи е от първостепенно значение. В това отношение е необходимо съдиите да са защитени от външна намеса или натиск, които могат да застрашат тяхната независимост. Освен това принципът на разделение на властите, характерен за функционирането на всяка правова държава, изисква да се гарантира независимостта на съдилищата по-специално от законодателната и изпълнителната власт.

Второ, макар правото на Съюза да не задължава държавите членки да възприемат конкретен конституционен модел на отношенията между различните власти в държавата, Съдът посочва, че държавите членки все пак трябва да зачитат по-специално изискванията за независимост на съда, които произтичат от правото на Съюза. При това положение решенията на Конституционния съд могат да обвързват общите съдилища, при условие че националното право гарантира независимостта на посочения конституционен съд по-специално от законодателната и изпълнителната власт. Ако обаче националното право не гарантира тази независимост, правото на Съюза не допуска такава национална правна уредба или практика, тъй като такъв конституционен съд не е в състояние да осигури изискваната от това право ефективна съдебна защита.

Трето, за да се опази независимостта на съдилищата, дисциплинарният режим трябва да съдържа необходимите гаранции за пълно избягване на риска от използването му като система за политически контрол над съдържанието на съдебните актове. За тази цел е от съществено значение да не може съответният съдия да бъде привлечен към дисциплинарна отговорност само защото съдебният акт съдържа евентуална грешка в тълкуването и прилагането на нормите на националното право и правото на Съюза или в преценката на фактите и доказателствата. В действителност ангажирането на дисциплинарната отговорност на съдията поради негов съдебен акт трябва да е ограничено до напълно изключителни случаи и да е обвързано с гаранции, предназначени да се избегне всякакъв риск от външен натиск върху съдържанието на съдебните актове. Не отговаря на тези условия национална правна уредба, съгласно която всяко несъобразяване с актовете на Конституционния съд от страна на националните съдии от общите съдилища може да е основание за ангажиране на дисциплинарната им отговорност.

Решение от 22 февруари 2022 г. (голям състав), RS (Действие на решенията на конституционен съд) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

„Преюдициално запитване — Правова държава — Независимост на правосъдието — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на

Европейския съюз — Предимство на правото на Съюза — Липса на правомощие за националния съд да проверява за съответствие с правото на Съюза национално законодателство, което е обявено за конституционносъобразно от конституционния съд на съответната държава членка — Дисциплинарни производства“

Съдът е сезиран с искане да се произнесе относно принципа на независимост на съдиите, закрепен в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка по-специално с принципа на предимство на правото на Съюза, в контекст, в който съгласно националното право обща юрисдикция на държава членка няма правомощие да проверява съответствието с правото на Съюза на национална правна уредба, обявена за конституционносъобразна от конституционния съд на тази държава членка, а в случай че реши да извърши такава проверка, националният съдия рискува дисциплинарно преследване и наказания.

В разглеждания случай RS е осъден по наказателно дело в Румъния. Съпругата му подава жалба по-специално срещу няколко магистрати за евентуални нарушения, извършени в рамките на посоченото наказателно производство. Впоследствие RS подава жалба пред Curtea de Apel Craiova (Апелативен съд Крайова, Румъния), като оспорва прекомерната продължителност на наказателното производство, образувано по тази жалба.

За да се произнесе по жалбата, Апелативен съд Крайова счита, че трябва да прецени дали е съвместимо с правото на Съюза⁶⁶ националното законодателство, с което се създава специализирано звено към прокуратурата, отговарящо за разследването на нарушенията, извършени в рамките на съдебната система, каквото е образувано в разглеждания случай. Като се има предвид обаче решението на Curtea Constituțională (Конституционен съд, Румъния)⁶⁷, постановено след решение на Съда по дело Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др.⁶⁸, съгласно националното право Апелативен съд Крайова нямал правомощието да извършва такава проверка за съответствие. Всъщност с решението си Конституционният съд отхвърля като неоснователно възражението за противоконституционност, повдигнато по отношение на няколко разпоредби от това законодателство, като подчертава, че когато обявява национална правна уредба за съвместима с разпоредбите на конституцията, която налага спазването на принципа на предимство на правото на Съюза⁶⁹, общата юрисдикция няма

⁶⁶ Конкретно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и приложението към Решение 2006/928.

⁶⁷ Решение № 390/2021 от 8 юни 2021 г.

⁶⁸ Решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393), представено в раздел II.8, „Лична отговорност, имунитет и временно отстраняване от длъжност“, в което Съдът постановява по-специално, че разглежданото законодателство противоречи на правото на Съюза, ако създаването на такова специализирано звено не е обосновано от обективни и проверими изисквания, свързани с доброто правораздаване, и не е съпроводено от специфични гаранции, посочени от Съда (вж. т. 5 от диспозитива на посоченото решение).

⁶⁹ В решение № 390/2021 Конституционният съд приема, че разглежданото законодателство съответства на член 148 от Constituția României (Конституцията на Румъния).

правомощието да проверява съответствието на това национално законодателство с правото на Съюза.

В този контекст Апелативен съд Крайова решава да сезира Съда, за да изясни по същество дали правото на Съюза допуска липсата на правомощие на обща национална юрисдикция да проверява съответствието с правото на Съюза на дадена правна уредба при обстоятелства в разглеждания случай и с налагането на дисциплинарни санкции на този съдия, поради това че е решил да извърши такава проверка.

Съдът, заседаващ в голям състав, приема, че подобна национална правна уредба или практика противоречи на правото на Съюза⁷⁰.

Най-напред, Съдът приема, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС допуска национална правна уредба или практика, която предвижда, че по силата на националното конституционно право общите съдилища на държава членка са обвързани от решение на конституционния съд на тази държава членка, в което е постановено съответствието на национално законодателство с конституцията на тази държава, при условие че националното право гарантира независимостта на този конституционен съд, по-специално по отношение на законодателната и изпълнителната власт. Случаят обаче не е такъв, когато прилагането на такава правна уредба или практика предполага изключване на всякаква компетентност на тези общи юрисдикции да преценяват съвместимостта с правото на Съюза на национално законодателство, за което въпросният конституционен съд е приел, че съответства на дадена национална конституционна разпоредба, предвиждаща предимството на правото на Съюза.

По-нататък Съдът подчертава, че спазването на задължението на националния съд да приложи изцяло всяка разпоредба от правото на Съюза с директен ефект е необходимо по-специално за да се гарантира спазването на равнопоставеност на държавите членки пред Договорите, което изключва възможността на правния ред на Съюза да се противопостави едностранна мярка, независимо от нейния вид, и представлява израз на принципа на лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС, който налага да се остави без приложение всяка разпоредба, която евентуално противоречи на националното законодателство, независимо дали тя предхожда, или следва правилото на Съюза с директен ефект.

В този контекст Съдът припомня, че вече е постановил, от една страна, че разглежданото законодателство попада в приложното поле на Решение 2006/928, поради което трябва да отговаря на изискванията, произтичащи от правото на

⁷⁰ С оглед на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 2 и член 4, параграфи 2 и 3 ДЕС, член 267 ДФЕС, както и принципа на предимство на правото на Съюза.

Съюза, по-специално от член 2 и член 19, параграф 1 ДЕС⁷¹. От друга страна, както член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, така и специфичните референтни цели в областта на реформата на съдебната система и борбата с корупцията, посочени в приложението към Решение 2006/928, са формулирани ясно и точно и не съдържат каквото и да било условие, поради което имат директен ефект⁷². От това следва, че ако им е невъзможно да тълкуват националните разпоредби в съответствие с посочената разпоредба или с посочените цели, румънските общи съдилища трябва сами да вземат решение да оставят без последици тези национални разпоредби.

В това отношение Съдът отбелязва, че румънските общи съдилища по принцип са компетентни да преценяват съвместимостта с тези норми на правото на Съюза на националната правна уредба, без да е необходимо да сезират Конституционния съд с такова искане. Те обаче нямат такава компетентност, когато Конституционният съд е постановил, че тази правна уредба е в съответствие с национална конституционна разпоредба, предвиждаща предимството на правото на Съюза, доколкото тези юрисдикции са длъжни да се съобразят с това решение. Такова национално правило или практика обаче би попречило на пълното действие на разглежданите норми на правото на Съюза, тъй като би възпрепятствало общата юрисдикция, от която се иска да осигури прилагането на правото на Съюза, сама да преценява съвместимостта на тези законодателни разпоредби с това право.

Освен това прилагането на такава национална разпоредба или практика би накърнило ефективността на сътрудничеството между Съда и националните юрисдикции, въведено с механизма на преюдициалното запитване, разубеждавайки общата юрисдикция, която трябва да реши спора, да сезира Съда с преюдициално запитване, за да се съобрази с решенията на конституционния съд на съответната държава членка.

Съдът подчертава, че тези констатации се налагат в още по-голяма степен при положение, в което решение на конституционния съд на съответната държава членка отказва да изпълни постановено от Съда решение по преюдициално запитване, като се основава по-специално на конституционната идентичност на тази държава членка и на съображението, че Съдът е превишил правомощията си. Съдът отбелязва, че на основание член 4, параграф 2 ДЕС може да се наложи да провери дали дадено задължение, произтичащо от правото на Съюза, не нарушава националната идентичност на държава членка. За сметка на това тази разпоредба няма нито за цел, нито за последица да разреши на конституционен

⁷¹ Решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:184, т. 183 и 184), представено в раздел II.8, „Лична отговорност, имунитет и временно отстраняване от длъжност”.

⁷² Решение Asociația „Forumul Judecătorilor din România” и др., посочено по-горе, т. 249 и 250, и решение от 21 декември 2021 г., Euro Box Promotion и др., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 и C-840/19, EU:C:2021:1034, т. 253) (представено в същия раздел).

съд на държава членка, в нарушение на задълженията му по силата на правото на Съюза, да не прилага норма от правото на Съюза, тъй като тази норма не била съобразена с националната идентичност на съответната държава членка, определена от националния конституционен съд. Ето защо, ако Конституционният съд на държава членка счита, че разпоредба от вторичното право на Съюза, тълкувана от Съда, нарушава задължението за зачитане на националната идентичност на тази държава членка, той трябва да сезира Съда с преюдициално запитване, за да прецени действителността на тази разпоредба в светлината на член 4, параграф 2 ДЕС, доколкото единствено Съдът е компетентен да установи недействителност на акт на Съюза.

Освен това Съдът подчертава, че след като разполага с изключителна компетентност да дава окончателно тълкуване на правото на Съюза, на основание на собственото си тълкуване на разпоредби от правото на Съюза Конституционният съд на държава членка не може валидно да постанови, че Съдът е приел решение, с което излиза извън обхвата на неговата компетентност, и следователно да откаже да изпълни решение, постановено от Съда по преюдициално запитване.

Освен това, като се основава на предходната си практика⁷³, Съдът уточнява, че член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не допускат национална правна уредба или практика, допускащи да се ангажира дисциплинарната отговорност на националния съдия за всяко неспазване на актовете на националния конституционен съд, и по-специално за това, че не е приложил решение, с което конституционният съд отказва да изпълни постановено от Съда решение по преюдициално запитване.

Решение от 11 май 2023 г. (първи състав), *Inspekția Judiciară* (C-817/21, [EU:C:2023:391](#))

„Преюдициално запитване — Правова държава — Независимост на съдебната власт — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Решение 2006/928/ЕО — Независимост на съдиите — Дисциплинарно производство — Съдебен инспекторат — Главен инспектор, който има правомощия за регламентиране, подбор, атестиране, назначаване и дисциплинарно разследване“

В Съдебния инспекторат в Румъния постъпват дисциплинарни сигнали, подадени от лице, срещу което се водят няколко наказателни производства, и насочени срещу съдиите и прокурорите по съответните дела. Производствата по тези сигнали са прекратени и затова лицето подава оплакване срещу главния инспектор, но производството по оплакването също е прекратено. Тогава лицето подава жалби до Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния), в

⁷³ Решение *Euro Box Promotion* и др., посочено по-горе.

които оспорва решенията за прекратяване на производствата, като в частност твърди, че дисциплинарното преследване е станало невъзможно поради съсредоточаването на правомощията в ръцете на главния инспектор. Според посоченото лице подобно съсредоточаване на правомощията е в противоречие с правото на Съюза.

Апелативен съд Букурещ отправя запитване до Съда по този въпрос.

В решението си Съдът потвърждава своята практика⁷⁴, че макар организацията на правосъдието да е от компетентността на държавите членки, при упражняването на това свое правомощие те трябва да спазват правото на Съюза. Затова дисциплинарният режим по отношение на съдиите, които могат да прилагат правото на Съюза, трябва да съдържа необходимите гаранции за пълно избягване на риска от използването му като инструмент за политически контрол над тяхната дейност.

Следователно правилата за организацията и функционирането на органа, който е компетентен да провежда дисциплинарите проверки и да реализира дисциплинарната отговорност на съдиите и прокурорите, трябва да са съобразени с изискванията, които произтичат от правото на Съюза, и конкретно от правовата държава.

Съдът пояснява, че за да се увери дали е така, запитващата юрисдикция следва да прецени румънската правна уредба сама и в националния ѝ правен и фактически контекст.

Що се отнася до обстоятелствата, които са релевантни за такава преценка, Съдът посочва, че в румънското право производството за търсене на дисциплинарна отговорност с цел санкциониране на злоупотреби, извършени от главния инспектор, може да бъде образувано само от инспектор, чиято кариера зависи до голяма степен от решенията на главния инспектор. Освен това решенията относно главния инспектор могат да бъдат преразглеждани от заместник-главния инспектор, който се назначава от главния инспектор и чийто мандат се прекратява едновременно с мандата на главния инспектор. Освен ако Апелативен съд Букурещ не установи друго при проверките, които са от неговата компетентност, подобен дисциплинарен режим, изглежда, може да възпрепятства на практика ефективното търсене на дисциплинарна отговорност от главния инспектор, дори и срещу него да са подадени сигнали, подкрепени със сериозни доказателства.

Несъмнено решението за прекратяване на преписката по сигнал срещу главния инспектор може да бъде обжалвано и евентуално да бъде отменено. Апелативен съд Букурещ обаче следва да прецени доколко правомощията, с които разполагат

⁷⁴ Решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393), представено в раздел II.8, „Лична отговорност, имунитет и временно отстраняване от длъжност”.

в това отношение румънските съдилища, могат да позволят ефективното провеждане на производства за търсене на дисциплинарна отговорност от главния инспектор, както и ефективното и безпристрастно разглеждане на сигналите срещу него.

В това отношение Съдът пояснява, че ако тази юрисдикция заключи, че в рамките на спорната в главното производство правна уредба действията на главния инспектор не могат да бъдат подложени на действителен и ефективен контрол, би следвало да приеме, че тази правна уредба не е установена така, че да не може да породи оправдани съмнения у правните субекти за използване на правомощията и функциите на *Inspekția Judiciară* (Съдебен инспекторат, Румъния) като инструмент за натиск върху правосъдната дейност или за политически контрол върху тази дейност.

Що се отнася до националния правен и фактически контекст, видимо правомощията на главния инспектор са били засилени в по-общия контекст на реформи на организацията на съдебната власт в Румъния, които имат за цел или резултат да се намалят гаранциите за независимост и безпристрастност на румънските съдии. Освен това изглежда, че главният инспектор е тясно свързан с изпълнителната или законодателната власт. На последно място, следва да се вземе предвид и конкретната практика на главния инспектор при упражняване на неговите правомощия, които могат да се използват за политически контрол над правосъдната дейност.

Затова, освен ако Апелативен съд Букурещ не установи друго при проверките, които са от неговата компетентност, се оказва, че обстоятелствата от правния и фактически контекст, доведени до знанието на Съда, по-скоро потвърждават, отколкото опровергават евентуалната констатация, че спорната правна уредба не е установена така, че да не може да породи оправдани съмнения у правните субекти за използване на правомощията и функциите на Съдебния инспекторат като инструмент за натиск върху правосъдната дейност или за политически контрол върху тази дейност.

Решение от 5 юни 2023 г. (голям състав), Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

*„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Правова държава — Ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Независимост на съдиите — Член 267 ДФЕС — Възможност да се отпрати преюдициално запитване до Съда — Предимство на правото на Съюза — Компетентност във връзка със снемане на имунитета на съдиите и по трудови, социалноосигурителни и пенсионни въпроси, отнасящи се до съдиите от *Sąd Najwyższy* (Върховен съд, Полша), поверена на Дисциплинарната колегия на този съд — Забрана за националните съдилища да поставят под въпрос легитимността на съдилищата и на*

конституционните органи или да установяват или преценяват законосъобразността на назначаването на съдиите или съдебните им правомощия — Проверка от съдия за спазването на определени изисквания за наличието на независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, която се квалифицира като „дисциплинарно нарушение“ — Изключителна компетентност за разглеждане на въпросите относно липсата на независимост на съд или съдия, поверена на Колегията за извънреден контрол и публични въпроси на Sąd Najwyższy (Върховен съд) — Членове 7 и 8 от Хартата на основните права — Право на зачитане на личния живот и право на защита на личните данни — Регламент (ЕС) 2016/679 — Член 6, параграф 1, първа алинея, букви в) и д) и параграф 3, втора алинея — Член 9, параграф 1 — Чувствителни данни — Национална правна уредба, която задължава съдиите да подават декларация относно членството им в сдружения, фондации или политически партии и относно изпълняваните в тях функции, и която предвижда публикуване на съдържащите се в тези декларации данни онлайн“

В това решение, чийто фактически и правен контекст е описан по-горе⁷⁵, Съдът постановява, на първо място, че като е оправомощила дисциплинарната колегия на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша), чиято независимост и безпристрастност не са гарантирани, да се произнася по дела, които имат пряко отражение върху статута на съдиите и помощник-съдиите и изпълнението на функциите им, каквито са, от една страна, делата за снемане на имунитета на съдиите и по трудови и социалноосигурителни въпроси, отнасящи се до съдиите от Върховния съд и тяхното пенсиониране, Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

В това отношение Съдът припомня, че правният ред на съответната държава членка трябва да съдържа гаранции, годни да избегнат всякакъв риск за политически контрол на съдържанието на съдебните решения или за натиск и сплашване на съдии, който може по-специално да създаде впечатление за липса на независимост или безпристрастност у тях, което може да накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава⁷⁶. Важно е, подобно на вече приетото от Съда във връзка с правилата, приложими към дисциплинарният режим на съдиите⁷⁷, че с оглед по-специално на съществени последици, които биха могли да произтекат от това, както за развитието на кариерата на съдиите, така и за условията им на живот, решенията, с които се разрешава образуването на наказателно производство срещу съдиите, тяхното задържане и налагане на мярка за

⁷⁵ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел II.2, „Професионална етика“. Това решение е представено и в раздел II.10, „Съдебна компетентност за упражняване на контрол за независимост на съда“.

⁷⁶ Вж. в този смисъл решение от 18 май 2021 г., Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 216), представено в раздел II.8, „Лична отговорност, имунитет и временно отстраняване от длъжност“.

⁷⁷ Вж. в този смисъл решение от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-791/19, EU:C:2021:596, т. 80), представено в настоящия раздел.

неотклонение задържане под стража, или намаляването на възнаграждението им, или решенията, отнасящи се до основни аспекти на приложимия към тези съдии трудовоправен и социалноосигурителен режим и на пенсионирането им, да се приемат или контролират от орган, който на свой ред отговаря на гаранциите, присъщи за ефективната съдебна защита, сред които и гаранцията за независимост.

На второ място, Съдът констатира, че като е приела разпоредбите, които дават възможност да се квалифицира като дисциплинарно нарушение проверката за спазването на изискванията на Съюза за независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон⁷⁸, Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата и по член 267 ДФЕС.

В това отношение Съдът припомня, че основното право на справедлив съдебен процес предполага по-специално, че когато възникне сериозно съмнение във връзка с това, всяка юрисдикция има задължението да провери дали, с оглед на състава си, тя представлява такъв съд. Той припомня също, че проверката за спазването на посочените изисквания може да бъде задължителна за националните юрисдикции при определени обстоятелства и че такава проверка може да се отнася по-специално до въпроса дали нередност, опорочаваща процедурата по назначаване на съдия, е могла да доведе до нарушение на това основно право. При тези условия обстоятелството, че национален съд изпълнява задачите, които са му възложени с Договорите, и изпълнява задълженията си, произтичащи от Договорите, като привежда в действие разпоредби като член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата, по дефиниция не може да се квалифицира като дисциплинарно нарушение от страна на съдиите в такъв съд, без тези разпоредби на правото на Съюза да са *ipso facto* нарушени.

Съдът обаче отбелязва, най-напред, че определенията за разглежданите дисциплинарни нарушения имат много широк и неточен характер, поради което обхващат хипотези, в които съдиите трябва да проверят дали те самите или съдът, в който заседават, или други съдии или съдилищата отговарят на изискванията, произтичащи от разпоредбите на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и на член 47 от Хартата. Разглежданите национални разпоредби не позволяват също така да се гарантира, че отговорността на съответните съдии във връзка с постановяваните от тях съдебни актове, е строго ограничена до изцяло изключителни случаи и следователно приложимият към тях дисциплинарен режим няма да бъде използван за целите на политическия контрол на съдебните решения. Освен това с оглед на конкретните условия и контекст, при които са

⁷⁸ Член 107, параграф 1, точки 2 и 3 от изменения закон за общите съдилища и член 72, параграф 1, точки 1—3 от изменения закон за Върховния съд.

приети тези национални разпоредби, Съдът подчертава, че предпочетеният от полския законодател текст явно отразява редица въпроси, които са накарали различни полски съдилища да сезират Съда с преюдициално запитване относно съответствието с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата, на различни, приети през 2019 г. законодателни изменения, с които се засяга организацията на съдебната власт в Полша. Поради това Съдът счита, че рискът посочените национални разпоредби да бъдат тълкувани по начин, който позволява приложимият към съдиите дисциплинарен режим да се използва, за да се попречи на съответните национални съдилища да правят определени констатации, каквито те все пак дължат съгласно правото на Съюза, и да се повлияе на постановяваните от тези съдилища съдебни актове, като по този начин се засегне независимостта на посочените съдии, е доказан и следователно посочените разпоредби на правото на Съюза са нарушени на това основание. Същите тези национални разпоредби нарушават и член 267 ДФЕС, тъй като пораждаат риск на националните съдии да бъдат наложени дисциплинарни наказания за това, че са отправили преюдициални запитвания до Съда.

Що се отнася по-специално до дисциплинарното нарушение „явно и грубо нарушение на закона“ от съдиите във Върховния съд⁷⁹, Съдът счита, че националната разпоредба, която го предвижда, накърнява и независимостта на тези съдии, тъй като не позволява да се предотврати използването на приложимия към тези съдии дисциплинарен режим за упражняването на натиск и възпиране, което може да повлияе на съдържанието на техните актове. Тази разпоредба ограничава чрез възможността за започване на дисциплинарно производство и задължението на Върховния съд да отправя преюдициални запитвания до Съда.

На трето място, Съдът постановява, че като е приела разпоредби, които забраняват на всеки национален съд да проверява спазването на произтичащите от правото на Съюза изисквания за гарантиране на независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон⁸⁰, Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата и принципа на предимство на правото на Съюза.

В това отношение Съдът уточнява, че тези национални разпоредби забраняват не само „установяването“, но и „преценката“ от гледна точка на тяхната „законосъобразност“ както на самото „назначаване“, така и на „произтичащото от това назначаване правомощие да упражнява правораздавателни функции“. Освен това същите разпоредби забраняват още по-общо „да се оспорва легитимността“

⁷⁹ Член 72, параграф 1, точка 1 от изменения Закон за Върховния съд.

⁸⁰ Член 42а, параграфи 1 и 2 и член 55, параграф 4 от изменения Закон за общите съдилища, член 26, параграф 3 и член 29, параграфи 2 и 3 от изменения Закон за Върховния съд, както и член 5, параграфи 1а и 1b от изменения Закон за административните съдилища.

на „съдилищата“ и на „конституционните органи на държавата и на контролните и правозащитни органи“. Подобни формулировки обаче, особено в конкретния контекст, в който са приети, могат да доведат до това широк набор от актове, които съответните съдилища все пак са длъжни да приемат в съответствие със задълженията си, за да осигурят спазването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 47 от Хартата, да могат поради своето съдържание или последици да попаднат в обхвата на така установените забрани. Освен това, след като посочените национални разпоредби могат да попречат на полските съдилища да оставят без приложение разпоредби, които противоречат на тези две разпоредби от правото на Съюза с директен ефект, те също могат да нарушат принципа на предимство на това право.

8. Лична отговорност, имунитет и временно отстраняване от длъжност

Решение от 18 май 2021 г. (голям състав), Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ и др. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, [EU:C:2021:393](#))

„Преюдициално запитване — Договор за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз — Акт относно условията за присъединяване на Република България и Румъния — Членове 37 и 38 — Подходящи мерки — Механизъм за сътрудничество и проверка на напредъка на Румъния в постигането на специфични цели в областите на съдебната реформа и борбата срещу корупцията — Решение 2006/928/ЕО — Характер и правни последици на механизма за сътрудничество и проверка и докладите, изготвени от Комисията въз основа на него — Правова държава — Независимост на съдебната власт — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Закони и извънредни постановления на правителството, приети в Румъния през 2018 г. и 2019 г. относно организацията на съдебната система и отговорността на съдиите — Временно назначаване на ръководни длъжности в Съдебния инспекторат — Създаване на отдел в прокуратурата за разследване на престъпления, извършени в рамките на съдебната система — Имуществена отговорност на държавата и лична отговорност на съдиите в случай на съдебна грешка“

В Съда постъпват шест преюдициални запитвания от румънски юрисдикции в рамките на спорове между юридически или физически лица и органи или институции като *Inspekția Judiciară* (Съдебен инспекторат, Румъния), *Consiliul Superior al Magistraturii* (Висш магистратски съвет, Румъния) и *Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție* (прокуратура към Върховния касационен съд, Румъния).

Споровете в главните производства се свързани с мащабна реформа в областите на правосъдието и борбата с корупцията в Румъния, реформа, която е обект на мониторинг на равнището на Европейския съюз от 2007 г. по силата на Механизма за сътрудничество и проверка, установен с Решение 2006/928 по повод

присъединяването на Румъния към Европейския съюз (наричан по-нататък „МСП“).

С цел подобряване на независимостта и ефикасността на правосъдието, в контекста на преговорите за присъединяването си към Съюза, Румъния приема през 2004 г. три закона, наричани „законали в областта на правосъдието“, които се отнасят до статута на съдиите и прокурорите, до организацията на съдебната власт и до Висшия съдебен съвет. През периода 2017—2019 г. тези закони са изменени със закони и извънредни постановления на правителството, приети на основание на румънската конституция. Жалбоподателите по главните производства оспорват съвместимостта на някои от тези законодателни изменения с правото на Съюза. В подкрепа на жалбите си те се позовават на някои становища и доклади на Европейската комисия за постигнатия от Румъния напредък по МСП, в които според тях се критикуват приетите от Румъния през 2017—2019 г. разпоредби с оглед на изискванията за ефективност в борбата с корупцията и за гарантиране на независимостта на съдебната власт.

При тези обстоятелства запитващите юрисдикции си поставят въпроси за характера и правните последици на МСП, както и за обхвата на докладите, изготвени от Комисията въз основа на него. Според тези юрисдикции би трябвало да се счита, че съдържанието, характерът и темпоралният обхват на посочения механизъм попадат в приложното поле на Договора за присъединяване и формулираните в тези доклади изисквания би трябвало да са задължителни за Румъния. Същевременно посочените юрисдикции цитират в това отношение национална съдебна практика, според която правото на Съюза няма предимство пред румънския конституционен ред и Решение 2006/928 не би могло да е референтна норма в рамките на контрола за конституционност, при положение че това решение е било прието преди присъединяването на Румъния към Съюза и че въпросът дали неговото съдържание, характер и темпорален ефект попадат в приложното поле на Договора за присъединяване не е бил предмет на тълкуване от Съда.

След като констатира на второ място, че разпоредбите, регламентиращи организацията на правораздаването в Румъния, попадат в приложното поле на Решение 2006/928, Съдът припомня, че самото наличие на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на правото на Съюза, е неделимо свързано с правовата държава като ценност, защитена от Договора за Европейския съюз. Той подчертава по-нататък, че всяка държава членка трябва да гарантира, че органите, които като „юрисдикции“ са част от системата ѝ от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, изпълняват изискванията за ефективна съдебна защита. Доколкото те се прилагат спрямо съдиите в общите съдилища, които са призвани да се произнасят по въпроси, свързани с прилагането или тълкуването на правото на Съюза, разглежданите национални разпоредби трябва да изпълняват посочените изисквания. В това отношение

запазването на независимостта на въпросните съдии е от първостепенна важност, за да бъдат те защитени от външна намеса или натиск, и по този начин да бъде изключено не само всякакво пряко влияние, но и формите на косвено въздействие, които могат да насочват решенията на съответните съдии.

Накрая, Съдът отбелязва по отношение на правилата, регламентиращи дисциплинарния режим на съдиите, че изискването за независимост налага да бъдат предвидени необходимите гаранции, за да не се допусне този режим да бъде използван като система за политически контрол над съдържанието на съдебните решения. Така национална правна уредба не може да създава съмнения у правните субекти, че прерогативите на съдебен орган, на който са възложени проверките и търсенето на дисциплинарна отговорност от съдиите и прокурорите, се използват като инструмент за натиск върху тяхната дейност или като инструмент за такъв контрол.

В светлината на тези общи съображения Съдът приема, че национална правна уредба може да породи такива съмнения, когато тя, макар и временно, позволява на правителството на съответната държава членка да извършва назначения на ръководни длъжности в органа, чиято функция е да провежда дисциплинарни проверки и да търси дисциплинарна отговорност от съдиите и прокурорите, в отклонение от редовната процедура за назначаване, предвидена в националното право.

- Създаването на специален отдел за разследване, който има изключителна компетентност за престъпленията, извършени от магистрати

В светлината на същите общи съображения Съдът разглежда съответствието с правото на Съюза на национална правна уредба, предвиждаща създаването на специализиран отдел в прокуратурата, който има изключителна компетентност да разследва престъпленията, извършени от съдии и прокурори. Съдът уточнява, че за да е съвместима с правото на Съюза, такава правна уредба трябва, от една страна, да е обоснована от обективни и проверими изисквания, свързани с доброто правораздаване, и от друга страна, да гарантира, че този отдел не може да бъде използван като инструмент за политически контрол над дейността на посочените съдии и прокурори, и упражнява правомощията си при спазване на изискванията на Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Ако не удовлетворява тези изисквания, тази правна уредба би могла да се възприеме като насочена към създаване на инструмент за натиск и сплашване на съдиите, което би засегнало доверието на правните субекти в правосъдието. Съдът добавя, че разглежданата национална правна уредба не може да има за последица нарушаване на специфичните задължения на Румъния по силата на Решение 2006/928 в областта на борбата с корупцията.

Националният съд следва да провери дали реформата, довела до създаването в Румъния на специализиран отдел в прокуратурата, натоварен с разследванията

срещу съдии и прокурори, както и правилата относно назначаването на прокурорите в този отдел, не са от естество да направят посочения отдел податлив на външно влияние. Що се отнася до Хартата, националният съд следва да провери дали разглежданата национална правна уредба не е пречка производствата срещу съответните съдии и прокурори да бъдат разглеждани в разумен срок.

- Имуществената отговорност на държавата и личната отговорност на съдиите в случай на съдебна грешка

Съдът приема, че национална правна уредба относно имуществената отговорност на държавата и личната отговорност на съдиите за вреди, причинени от съдебна грешка, би съответствала на правото на Съюза само ако търсенето на лична отговорност от съдия поради такава грешка в рамките на регресен иск е ограничено до изключителни случаи и е очертано от обективни и проверими критерии, свързани с необходимостта от добро правораздаване, и освен това е съпътствано от гаранции, чиято цел е да се избегне всякакъв риск от външен натиск върху съдържанието на съдебните решения. За тази цел е съществено да има ясни и точни правила, определящи поведението, което може да доведе до ангажиране на личната отговорност на съдиите, за да се осигури независимостта, присъща на тяхната функция, и да се избегне излагането им на риск от ангажиране на тяхната лична отговорност само поради постановено от тях решение. Фактът, че едно решение съдържа съдебна грешка, сам по себе си не би трябвало да е достатъчен, за да се ангажира личната отговорност на съответния съдия.

Що се отнася до условията и реда за търсене на лична отговорност на съдиите, националната правна уредба трябва да предвижда ясно и точно необходимите гаранции за това, че нито разследването, чиято цел е да провери наличието на условията и обстоятелствата, при които може да бъде ангажирана тази отговорност, нито регресният иск могат да се превърнат в инструмент за натиск върху правораздавателната дейност. За да нямат тези условия и ред разубеждаващо действие спрямо съдиите при упражняване на тяхната функция да правораздават напълно независимо, трябва самите органи, които са компетентни да образуват и проведат такава проверка и да предявят такъв иск, да са органи, които действат обективно и безпристрастно, а материалноправните условия и процесуалните правила не трябва да пораждат оправдани съмнения в безпристрастността на тези органи. Също така е важно правата, прогласени в Хартата, и по-специално правото на защита на съдията, да бъдат изцяло зачитани, а органът, компетентен да се произнесе по личната отговорност на съдията, да бъде юрисдикция. В частност констатацията за наличие на съдебна грешка не може да се приема в рамките на регресния иск, предявен от държавата срещу съответния съдия, при положение че последният не е бил изслушан в предходното производство за търсене на имуществена отговорност от държавата.

Решение от 13 юли 2023 г. (голям състав), УР и др. (Снемане на имунитета и временно отстраняване от длъжност на съдия) (C-615/20 и C-671/20, [EU:C:2023:562](#))

„Преюдициално запитване — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Правова държава — Ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Независимост на съдиите — Предимство на правото на Съюза — Член 4, параграф 3 ДЕС — Задължение за лоялно сътрудничество — Снемане на наказателния имунитет и временно отстраняване от длъжност на съдия с решение на Izba Dyscyplinarna (Дисциплинарна колегия) на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) — Липса на независимост и безпристрастност на тази колегия — Преразпределяне на друг съдебен състав на дело, възложено до този момент на този съдия — Забрана под страх от дисциплинарни наказания за националните юрисдикции да поставят под въпрос легитимността на дадена юрисдикция, да възпрепятстват дейността ѝ или да преценяват законосъобразността или действителността на назначаването на съдиите или на правораздавателните им правомощия — Задължение за съответните юрисдикции и на органите, компетентни да определят и да променят съдебните състави, на които се възлагат делата, да не прилагат мерките за снемане на имунитета и за временното отстраняване от длъжност на съответния съдия — Задължение за същите юрисдикции и органи да оставят без приложение предвиждащите посочените забрани национални разпоредби“

Дело C-615/20

Въз основа на обвинителен акт, издаден от Prokuratura Okręgowa w Warszawie (Окръжна прокуратура Варшава, Полша), се провежда наказателно производство срещу УР и още няколко други подсъдими пред Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша) за редица престъпления. Делото е разпределено на едноличен състав, в който заседава съдия І. Т.

На 14 февруари 2020 г., въпреки че делото е в напреднал етап, Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (Национална прокуратура, отдел „Вътрешни работи“, Полша) отправя до дисциплинарната колегия на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша)⁸¹ искане за разрешение да привлече към наказателна отговорност съдия І. Т. за това, че през декември 2017 г. е позволил на представители на средствата за масово осведомяване да запишат образ и звук от съдебно заседание, произнасяне на решение и устно изложение на мотиви по дело, оповестявайки така информация от досъдебно разследване на Окръжна прокуратура Варшава.

С решение от 18 ноември 2020 г. (наричано по-нататък „спорното решение“) дисциплинарната колегия разрешава да се образува наказателно производство

⁸¹ Със Закон за Върховния съд от 8 декември 2017 г. в Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) се създава нова дисциплинарна колегия, наименувана Izba Dyscyplinarna (наричана по-нататък „дисциплинарната колегия“). Със Закон от 20 декември 2019 г. за изменение на Закона за Върховния съд, в сила от 2020 г., на тази дисциплинарна колегия са възложени нови правомощия, сред които по-специално да разрешава образуването на наказателни производства срещу съдии или задържането им (член 27, параграф 1, точка 1а).

срещу съдия I. Т., временно го отстранява от длъжност и намалява възнаграждението му с 25 % за периода на отстраняването му.

Запитващата юрисдикция — едноличен състав на Окръжен съд Варшава, който разглежда по-специално наказателно дело срещу УР и в който заседава съдия I. Т. — отбелязва, че спорното решение може да го възпрепятства да продължи да разглежда посоченото дело. С оглед на това запитващата юрисдикция спира производството по него и по същество иска от Съда да се произнесе по съвместимостта с правото на Съюза на национални разпоредби, които предоставят на орган, чиито независимост и безпристрастност не са гарантирани, компетентност да разрешава образуване на наказателно производство срещу съдии от общите съдилища, а в случай на издаване на такова разрешение — временно да отстранява от длъжност съдии и да намалява възнаграждението им за периода на това отстраняване. С тези въпроси по същество се иска да се установи дали с оглед на разпоредбите и принципите на правото на Съюза⁸² съдията, заседаващ в едноличния съдебен състав, явяващ се запитващата юрисдикция, има право да продължи да разглежда делото въпреки временното му отстраняване от длъжност със спорното решение.

Дело C-671/20

По друго наказателно дело окръжният прокурор на Варшава е повдигнал обвинение срещу М. М. за престъпления, свързани с разпореждане на този прокурор за учредяване на задължителна ипотека върху недвижим имот на М. М. Последният обжалва това разпореждане пред Окръжен съд Варшава — съдът, в който образуваното по тази жалба дело първоначално е разпределено на съдия I. Т.

След приемането на спорното решение, с което по-специално съдия I. Т. временно се отстранява от длъжност, председателят на Окръжен съд Варшава възлага на председателя на отделението, в което заседава съдия I. Т., да промени съдебния състав по разпределените на този съдия дела, с изключение на делото, по което съдия I. Т. е сезирал Съда с преюдициално запитване, по което е образувано дело C-615/20. Впоследствие този председател на отделение приема определение за преразпределяне на разпределените първоначално на съдия I. Т. дела, сред които е и делото на М. М.

Според запитващата юрисдикция, а именно друг едноличен състав на Окръжен съд Варшава, на който е преразпределено това дело, изложените обстоятелства показват, че председателят на този съд е признал обвързващата сила на спорното решение, след като е приел, че временното отстраняване от длъжност на съдия

⁸² А именно член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, които закрепват принципа на правовата държава и изискването на ефективна съдебна защита, както и принципите на предимство на правото на Съюза, лоялно сътрудничество и правна сигурност.

I. Т. е пречка последният да разгледа делото или че е налице трайна пречка за разглеждането на делото.

Запитващата юрисдикция иска да се установи дали акт като спорното решение има обвързваща сила и дали определените в изпълнение на него други състави са легитимни. Тя посочва също и че приети през 2019 г. национални разпоредби ѝ забраняват под страх от дисциплинарни санкции да проверява обвързващата сила на това решение. С въпросите си до Съда тя иска по същество да се установи дали с оглед на разпоредбите и принципите на правото на Съюза⁸³ може, без риск да бъде ангажирана дисциплинарната отговорност на заседаващия в нея съдия, да приеме, че това решение е лишено от обвързваща сила, което би довело до това тя да няма основание да разгледа делото, преразпределено ѝ вследствие на посоченото решение, и дали следователно това дело трябва отново да бъде възложено на съдията, на който то първоначално е било разпределено.

В решението си по тези съединени дела Съдът, заседаващ в голям състав, се позовава на изводите, направени в съдебната практика⁸⁴, и по-конкретно в решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите)⁸⁵. В това решение Съдът по същество приема, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не допуска национални разпоредби, които дават право на орган като дисциплинарната колегия, чиито независимост и непристрастност не са гарантирани, да сваля имунитета на съдия, временно да го отстрани от длъжност и да намали възнаграждението му. В светлината на принципа на предимство на правото на Съюза и на принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, Съдът определя също последиците от един такъв извод за национална юрисдикция по отношение на акт като спорното решение, което в нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС налага временно отстраняване от длъжност на съдия, заседаващ в едноличен съдебен състав, както и за съдебните органи, компетентни да определят и променят съставите на тази национална юрисдикция.

На първо място, Съдът приема, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не допуска национални разпоредби, които предоставят на орган, чиито независимост и непристрастност не са гарантирани, правомощието да разрешава образуване на наказателни производства срещу съдии от общите съдилища, а в случай на издаване на такова разрешение — временно да отстранява от длъжност

⁸³ А именно член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, както и принципите на предимство на правото на Съюза, лоялно сътрудничество и правна сигурност.

⁸⁴ Относно липсата на независимост и непристрастност на дисциплинарната колегия, създадена със Закона за Върховния съд от 2017 г., изменен с хода на полската съдебна реформа през 2019 г.

⁸⁵ Решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (С-204/21, ЕУ:С:2023:442), чийто фактически и правен контекст е описан в раздел II.2, „Професионална етика“. Това решение е представено и в раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“, и раздел II.10, „Съдебна компетентност за упражняване на контрол за независимост на съда“.

съответните съдии и да намалява възнаграждението им за периода на това им отстраняване.

В това отношение Съдът отбелязва, че след отправянето на тези две преюдициални запитвания е постановил решение Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите), в което по-конкретно е приел, че като е оправомощила дисциплинарната колегия, чиито независимост и безпристрастност не са гарантирани⁸⁶, да се произнася по случаи, които пряко засягат статута и изпълнението на задълженията на съдиите, като например по искания за разрешение за образуване на наказателно производство срещу съдии, Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС⁸⁷.

В посоченото решение Съдът е подчертал, че самата перспектива съдиите да бъдат изложени на риска разрешение за образуване срещу тях на наказателно производство да се иска и получава от орган, чиято независимост не е гарантирана, може да засегне независимостта им и че същото се отнася и за риска този орган да взема решения за временното им отстраняване от длъжност и за намаляване на възнаграждението им⁸⁸.

В случая спорното решение относно съдия I. T.⁸⁹ е прието на основание на национални разпоредби, за които в посоченото решение Съдът е приел, че противоречат на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тъй като предоставят на такъв орган правомощие да приема актове като спорното решение.

Докато органите на съответната държава са длъжни да изменят националните разпоредби, по отношение на които е постановено установяващо неизпълнение на задължения съдебно решение, и да ги преведат в съответствие с изискванията на правото на Съюза, съдилищата на тази държава членка от своя страна трябва да осигурят спазването на това съдебно решение при изпълнението на функциите си, което предполага по-конкретно да вземат предвид, ако е необходимо, правните постановки в него, за да определят обхвата на разпоредбите на правото на Съюза, които трябва да приложат. Следователно запитващата юрисдикция по дело C-615/20 трябва да определи всички последици за главното производство от изводите в решение Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите).

На второ място, Съдът тълкува член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и принципите на предимство на правото на Съюза и на лоялно сътрудничество в смисъл, че:

⁸⁶ В точка 102 от решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, EU:C:2023:442), посочено по-горе, като се основава на по-ранната си практика (т. 112 от решение от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-791/19, EU:C:2021:596), представено в раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“), Съдът отново приема, че дисциплинарната колегия не отговаря на изискванията за независимост и безпристрастност.

⁸⁷ Решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите), посочено по-горе, точка 1 от диспозитива.

⁸⁸ Решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите), посочено по-горе, точка 101.

⁸⁹ А именно общ съд, който може да се наложи на основание член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС да се произнася по въпроси, свързани с прилагането или тълкуването на правото на Съюза.

- от една страна, съдебен състав на национална юрисдикция — който е сезиран с дадено дело и е в състав от един съдия, срещу когото орган, чиято независимост и непристрастност не са гарантирани, е издал решение, с което е разрешил образуването на наказателно производство срещу този съдия и е разпоредил временното му отстраняване от длъжност, както и намаляването на възнаграждението му — има основание да остави без приложение такова решение, съставляващо пречка да упражни компетентността си по това дело, и

- от друга страна, съдебните органи, компетентни да определят и променят съдебните състави на този национален съд, също са задължени да оставят без приложение това решение, съставляващо пречка за този съдебен състав да упражни посочената компетентност.

В това отношение Съдът припомня постоянната си практика⁹⁰, съгласно която принципът на предимство на правото на Съюза налага по-конкретно всеки национален съд, натоварен в рамките на своята компетентност с прилагането на разпоредбите на правото на Съюза, да гарантира пълното действие на изискванията на това право по отнесения до него спор, като при необходимост сам вземе решение да остави без приложение всяка национална уредба или практика, противоречаща на разпоредба от правото на Съюза, която има директен ефект, без да трябва преди това да иска или да изчаква отмяната на тази национална уредба или практика по законодателен или друг конституционен ред. Спазването на това задължение е израз на принципа на лоялно сътрудничество.

Тъй като обаче член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тълкуван в светлината на член 47 от Хартата на основните права⁹¹, има директен ефект, всяка противоречаща на тези разпоредби от правото на Съюза, както ги тълкува Съдът⁹², национална разпоредба, съдебна или друга практика трябва да се остави без приложение.

Националните юрисдикции са длъжни, дори и при липса на национални законодателни мерки за преустановяване на установено от Съда неизпълнение на задължения, да вземат всички мерки, за да улеснят постигането на пълното действие на правото на Съюза в съответствие с изводите в решението за установяване на неизпълнение на задължения. Освен това съгласно принципа на лоялно сътрудничество националните юрисдикции са длъжни да отстранят незаконосъобразните последици от нарушение на правото на Съюза.

⁹⁰ Вж. в този смисъл решение от 22 февруари 2022 г., RS (Действие на решенията на конституционен съд) (C-430/21, EU:C:2022:99, т. 53 и цитираната съдебна практика, както и т. 55 и цитираната съдебна практика), представено в раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“.

⁹¹ Който възлага на държавите членки задължение за постигане на ясен и точен резултат, което не е съпроводено с никакво условие, по-специално по отношение на независимостта и непристрастността на юрисдикциите, които трябва да тълкуват и прилагат правото на Съюза, и изискването тези съдилища да са предварително установени със закон.

⁹² Вж. също решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, EU:C:2023:442, т. 78 и цитираната съдебна практика), представено в раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“.

В изпълнение на посочените задължения национална юрисдикция трябва — ако разглежданото от нея процесуално положение налага това, за да се гарантира предимството на правото на Съюза⁹³ — да остави без приложение акт като спорното решение, с който в нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС се разпорежда временно отстраняване от длъжност на съдия.

Накрая, Съдът подчертава, че когато акт като спорното решение е приет от орган, който не е независим и безпристрастен съд, създаден със закон, по смисъла на правото на Съюза, нито едно съображение, изведено от принципа на правна сигурност или свързано с твърдяна сила на пресъдено нещо, не би могло да бъде основателно изтъкнато, за да се попречи на запитващата юрисдикция и на съдебните органи, компетентни да определят и променят съдебните състави на националната юрисдикция, да оставят през приложение такова решение⁹⁴.

В това отношение Съдът отбелязва, че запитващата юрисдикция е спряла разглеждането на главното производство по дело C-615/20 до постановяването на настоящото решение. В този контекст възобновяването на разглеждането от състава от един съдия на запитващата юрисдикция на това особено сложно производство по-конкретно от напредналия етап, на който то се намира, не би могло да наруши правната сигурност. Напротив, така по това производство би се постановило решение, съответстващо, от една страна, на изискванията по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, а от друга страна, на правото на съответните правни субекти на справедлив съдебен процес в разумен срок.

При тези обстоятелства запитващата юрисдикция по дело C-615/20 има основание да остави без приложение спорното решение и да възобнови разглеждането на главното производство в същия състав, а органите, компетентни да определят и променят съдебните ѝ състави, не могат да я възпрепятстват.

На трето място, Съдът тълкува член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и принципите на предимство на правото на Съюза и на лоялно сътрудничество във връзка със случай, при който съдебен състав на национална юрисдикция като запитващата юрисдикция по дело C-671/20, на която е преразпределено дело на друг съдебен състав на същата юрисдикция в резултат на акт на дисциплинарната колегия като спорното решение, и разглежда по-конкретно въпроса дали при тези обстоятелства тази юрисдикция трябва да остави без приложение това решение и да не разглежда делото.

В това отношение Съдът подчертава, че задължението за националните юрисдикции да оставят без приложение решение, което в нарушение на член 19,

⁹³ Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2021 г., W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване) (C-487/19, EU:C:2021:798, т. 159 и 161), представено в раздел II.1, „Назначаване“, и раздел II.5, „Преместване“.

⁹⁴ Вж. в този смисъл решение W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване), точка 160, посочено по-горе.

параграф 1, втора алинея ДЕС води до временно отстраняване от длъжност на съдия, когато с оглед на разглежданото процесуално положение посоченото оставяне без приложение е наложително, за да се гарантира предимството на правото на Съюза, се носи по-конкретно от съдебния състав, на който делото е преразпределено в резултат на посоченото решение. Поради това този съдебен състав трябва да не разглежда делото. Това задължение се носи и от органите, компетентни да определят и променят съдебните състави на националната юрисдикция, и те трябва следователно да преразпределят делото на съдебния състав, на който то е било първоначално разпределено.

В случая няма съображения, свързани с принципа на правна сигурност или с твърдяна сила на пресъдено нещо на посоченото решение, които могат да бъдат надлежно изтъкнати.

В това отношение Съдът отбелязва, че за разлика от другите разпределени на съдия I. T. дела, които междувременно също са преразпределени на други съдебни състави, но чието разглеждане е продължило и дори евентуално е приключило с постановяване на решение от тези нови състави, главното производство по дело C-671/20 е спряно до постановяване на настоящото решение. При тези обстоятелства възобновяването на това производство от съдия I. T., изглежда, може да позволи, независимо от забавянето, причинено от спорното решение, посоченото производство да завърши с решение, което да отговаря едновременно на изискванията, произтичащи от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, и на изискванията, произтичащи от правото на съответния правен субект на справедлив съдебен процес.

С оглед на това Съдът приема, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и принципите на предимство на правото на Съюза и на лоялно сътрудничество трябва да се тълкуват в смисъл, че:

- от една страна, съдебен състав на национална юрисдикция, който — поради това че му е преразпределено дело, разглеждано до този момент от друг съдебен състав на тази юрисдикция вследствие на решение, прието от орган, чиято независимост и безпристрастност не са гарантирани и който е приел решение, с което се разрешава образуването на наказателно производство срещу съдията, формиращ последния едноличен съдебен състав, и е разпоредил отстраняване от длъжност и намаляване на възнаграждението му — е спрял разглеждането на това дело до постановяване на преюдициално решение от Съда, трябва да остави без приложение спорното решение и да не разглежда делото, и
- от друга страна, съдебните органи, компетентни да определят и променят съдебните състави на тази национална юрисдикция, в посочения случай са длъжни да преразпределят делото на съдебния състав, на който то първоначално е било разпределено.

На четвърто място, по отношение на посочените от запитващата юрисдикция по дело C-671/20⁹⁵ национални разпоредби и практика на конституционен орган — които независимо от задължението ѝ в това отношение, установено в дадените от Съда на другите ѝ въпроси отговори, не допускат тази юрисдикция да постанови, че акт като спорното решение няма обвързваща сила, и евентуално да го остави без приложение — Съдът посочва, че изпълнението на възложените ѝ от Договорите задачи и спазването на установените с тях задължения чрез прилагане на разпоредба като член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не биха могли нито да ѝ бъдат забранени, нито да бъдат считани за дисциплинарно нарушение на заседаващите в нея съдии⁹⁶.

Освен това с оглед на директния ефект на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС принципът на предимство на правото на Съюза налага на националните юрисдикции да оставят без приложение всяка национална съдебна практика, която противоречи на тази разпоредба от правото на Съюза, както я тълкува Съдът. В този смисъл, ако след постановяване на решения на Съда национална юрисдикция трябва да приеме, че практика на конституционен съд противоречи на правото на Съюза, фактът, че тази юрисдикция не е приложила тази практика, спазвайки така принципа на предимство на това право, не може да доведе до ангажиране на дисциплинарната ѝ отговорност⁹⁷.

Следователно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и принципите на предимство на правото на Съюза и на лоялно сътрудничество не допускат:

- от една страна, не допускат национални разпоредби, които забраняват на национална юрисдикция, под страх от дисциплинарни наказания на съдиите ѝ, да се произнесе по обвързващата сила на акт — приет от орган, чиято независимост и непристрастност не са гарантирани и който е разрешил образуването на наказателно производство срещу съдия, като е разпоредил и временното му отстраняване от длъжност и намаляването на възнаграждението му — както и евентуално да остави без приложение този акт, и

- от друга страна, не допускат практика на конституционен съд, съгласно която актовете за назначаване на съдии не подлежат на съдебен контрол, доколкото тази практика би могла да възпрепятства извършването на такава преценка.

⁹⁵ Член 42а, параграфи 1 и 2 от Закона за общите съдилища от 27 юли 2001 г., изменен със закон от 20 декември 2019 г., по-конкретно предвижда, че на общите съдилища е забранено да разглеждат легитимността на юрисдикциите или да се произнасят по законосъобразността на назначаването на съдии или правото им да изпълняват задачи в областта на правораздаването. Съгласно член 107, параграф 1, точка 3 от същия закон всеки акт на съдия от общ съд за разглеждане на действителността на назначение на съдия представлява дисциплинарно нарушение.

⁹⁶ Вж. в този смисъл решение от 5 юни 2023 г., Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, EU:C:2023:442, т. 132), представено в раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“.

⁹⁷ Вж. в този смисъл решение Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, EU:C:2023:442, т. 132), посочено по-горе.

9. Несменяемост на съдиите и пенсионна възраст

Решение от 24 юни 2019 г. (голям състав), Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (С-619/18, [EU:C:2019:531](#))

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Правова държава — Ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Принципи на несменяемост и на независимост на съдиите — Намаляване на пенсионната възраст на съдиите във Върховния съд — Приложимост спрямо действащите съдии — Възможност да продължат да се упражняват съдийски функции след навършване на тази възраст при получаване на разрешение с дискреционно решение на президента на Републиката“

С решението си големият състав на Съда уважава иска за установяване на неизпълнение на задължения, предявен от Комисията срещу Република Полша, с който се цели да се установи, от една страна, че като е предвидила мярката за намаляване на пенсионната възраст на съдиите във Върховния съд да се прилага спрямо действащите съдии, които са били назначени в този съд преди 3 април 2018 г., и от друга страна, като е предоставила на президента на Републиката дискреционното правомощие да удължава активната служба на съдиите в този съд след навършване на новата пенсионна възраст, тази държава членка не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

Комисията упреква Република Полша, че с тези мерки — в нарушение на принципа на независимост на съдиите, и по-специално на принципа на несменяемост на съдиите — не е изпълнила задълженията, които произтичат за държавите членки от посочената разпоредба.

В решението си, на първо място, Съдът се произнася по приложимостта и обхвата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС. В това отношение той припомня, че тази разпоредба задължава всички държави членки да предвидят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита по смисъла по-специално на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), в областите, обхванати от правото на Съюза. По-конкретно по силата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС всяка държава членка трябва да гарантира, че органите, които като „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза са част от системата и от способности за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, и от които поради това може да се поиска да се произнесат по въпроси относно прилагането или тълкуването на това право, изпълняват изискванията за ефективна съдебна защита, което в случая се отнася и за Върховния съд на Полша. Освен това Съдът посочва, че за да се гарантира, че тази юрисдикция е в състояние да осигури такава защита, запазването на нейната независимост е от първостепенно значение, което се потвърждава от член 47, втора алинея от Хартата. Изискването за независимост на съдилищата, присъщо за

правосъдната дейност, спада към основното съдържание на правото на ефективна съдебна защита и на основното право на справедлив съдебен процес, което има кардинално значение като гаранция за защитата на всички права, които правните субекти черпят от правото на Съюза, и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава.

На второ място, Съдът уточнява обхвата на това изискване. В това отношение той посочва, че произтичащите от него гаранции за независимост и безпристрастност изискват наличието на правила — по-конкретно що се отнася до състава на съответните органи, назначаването, срока на упражняване на функциите, както и основанията за въздържане, отвод и освобождаване от длъжност на техните членовете — които дават възможност да се отстрани всяко основателно съмнение в съзнанието на страните в производствата относно неподатливостта на посочените органи към външни фактори и неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси. По-конкретно тази абсолютно необходима неподвластност на съдиите на всякаква външна намеса или натиск изисква установяването на някои гаранции, като несменяемостта, чието предназначение е да защитят лицата, изпълняващи правораздавателна функция. Този принцип на несменяемост изисква по-специално съдиите да могат да останат на служба, докато не достигнат задължителната пенсионна възраст или до края на техния мандат, когато той е за определен срок. Без да е абсолютен по своя характер, този принцип търпи изключения само по легитимни и императивни съображения и при спазване на принципа на пропорционалност. В случая Съдът констатира, че спорната реформа води до предсрочно прекратяване на правораздавателните функции на действащите съдии във Върховния съд и че следователно е допустима само ако е оправдана от легитимна цел и е пропорционална с оглед на постигането на тази цел, както и при условие че не поражда в съзнанието на страните в производствата основателни съмнения като посочените по-горе. Съдът приема обаче, че прилагането на мярката за намаляване на пенсионната възраст на съдиите във Върховния спрямо действащите съдии в този съд не отговаря на тези условия, по-специално тъй като не е оправдано от легитимна цел. Поради това той постановява, че подобно прилагане нарушава принципа на несменяемост на съдиите, който е неразривно свързан с тяхната независимост.

На последно място, Съдът се произнася по предоставеното с новия закон за Върховния съд дискреционно правомощие на президента на Републиката да удължава активната служба на съдиите в този съд след навършване на новата пенсионна възраст, установена с този закон. Съдът посочва, че макар единствено държавите членки да могат да решават дали да разрешат или не такова удължаване, когато са избрали такъв механизъм, те остават длъжни да гарантират, че условията и процедурата за даване на такова разрешение за удължаване не нарушават принципа на независимост на съдиите. В това отношение обстоятелството, че орган като президента на Републиката разполага с

правомощие да реши дали да разреши или не такова удължаване, не е достатъчно само по себе си, за да се заключи, че е налице нарушение на този принцип. Трябва обаче да се гарантира, че материалноправните и процесуалноправните условия за приемане на такива решения не могат да породят основателни съмнения в съзнанието на страните в производствата относно независимостта на съответните съдии. За тази цел е необходимо по-специално посочените условия и процедури да бъдат замислени по такъв начин, че съдиите да са защитени от евентуалното изкушение да се поддадат на външна намеса или натиск, които могат да застрашат тяхната независимост. По-конкретно тези условия и процедури трябва да изключват не само прякото влияние под формата на инструкции, но и всички форми на косвено влияние, които биха могли да насочат решенията на съответните съдии. Що се отнася до новия закон за Върховния съд обаче, Съдът констатира, че съгласно този закон удължаването на активната служба на съдиите в тази юрисдикция вече става с решение на президента на Републиката, което има дискреционен характер, не трябва да се мотивира и не подлежи на съдебен контрол. По отношение на предвиденото в закона участие в процедурата на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша) преди приемането на решението на президента на Републиката, Съдът подчертава, че участието на такъв орган в процеса по удължаване на срока на упражняване на съдийските функции след навършване на обичайната пенсионна възраст по принцип може да допринесе за обективното протичане на този процес. Това обаче е така само доколкото са изпълнени определени условия, и по-специално когато самият този орган е независим от законодателната и изпълнителната власт, както и от органа, на който трябва да предостави становище, и доколкото това становище се предоставя въз основа на обективни и подходящи критерии и е надлежно мотивирано, така че с него обективно да се подпомогне този орган при вземането на решение. В случая Съдът счита, че е достатъчно да се установи, че предвид по-специално липсата на мотиви, становищата на Националния съдебен съвет не могат да допринесат за обективно осведомяване на президента на Републиката при упражняване на предоставеното му с новия закон за Върховния съд правомощие, така че това правомощие може да породви основателни съмнения по-специално в съзнанието на страните в производствата относно неподатливостта на засегнатите съдии към външни фактори и неутралността им по отношение на противопоставящите се интереси.

Решение от 5 ноември 2019 г. (голям състав), Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, [EU:C:2019:924](#))

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Правова държава — Ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Принципи на несменяемост и независимост на съдиите — Намаляване на пенсионната възраст на съдиите от полските общи съдилища — Възможност да се продължи, с разрешение на министъра на правосъдието,

изпълняването на съдийски функции след навършване на новоопределената възраст — Член 157 ДФЕС — Директива 2006/54/ЕО — Член 5, буква а) и член 9, параграф 1, буква е) — Забрана за основана на пола дискриминация по отношение на заплащането, заетостта и професиите — Въвеждане на различна пенсионна възраст за жените и за мъжете — съдии от полските общи съдилища, съдии от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) и полски прокурори“

С решението си големият състав на Съда уважава иска за установяване на неизпълнение на задължения, предявен от Комисията срещу Република Полша, и констатира, че тази държава членка не е изпълнила задълженията си по правото на Съюза, от една страна, като е въвела различна пенсионна възраст за жените и за мъжете — полски магистрати, и от друга страна, като е намалила пенсионната възраст за съдиите от общите съдилища, предоставяйки същевременно на министъра на правосъдието правомощието да удължава периода на служба за тези съдии.

С полски закон от 12 юли 2017 г. е намалена пенсионната възраст за съдиите от общите съдилища и за прокурорите, както и възрастта за ранно пенсиониране на съдиите от Sąd Najwyższy (Върховен съд) на 60 години за жените и на 65 години за мъжете, като тези възрасти преди това са били определени за двата пола на 67 години. По-нататък, този закон предоставя на министъра на правосъдието правомощието да удължава периода на служба на съдиите от общите съдилища след навършване на така определените нови пенсионни възрасти, различни в зависимост от пола. Като намира, че тези правила противоречат на правото на Съюза⁹⁸, Комисията сезира Съда с иск за установяване на неизпълнение на задължения.

На първо място, Съдът се е произнесъл по така въведените с този закон различия, що се отнася до пенсионната възраст, която се прилага съответно за магистратите жени и за магистратите мъже. В това отношение той най-напред отбелязва, че пенсиите за осигурителен стаж, които посочените магистрати получават, са в приложното поле на член 157 ДФЕС, според който всяка държава членка осигурява прилагането на принципа за равно заплащане на мъжете и жените за равен труд. Разглежданите пенсионни схеми са и в обхвата на разпоредбите на Директива 2006/54, посветени на равното третиране в професионалните социалноосигурителни схеми. По-нататък, Съдът постановява, че същият закон е въвел пряко дискриминационни условия, основани на пола, по-специално що се отнася до момента, в който заинтересованите лица могат да се ползват от ефективен достъп до предимствата, предвидени по съответните пенсионни схеми. Накрая, той отхвърля довода на Република Полша, че така предвидените различия

⁹⁸ Член 157 ДФЕС, член 5, буква а) и член 9, параграф 1, буква е) от Директива 2006/54 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

между магистратите от женски пол и магистратите от мъжки пол по отношение на възрастта за достъп до пенсия за осигурителен стаж, представляват мярка за положителна дискриминация. Всъщност тези различия не са от естество да компенсират неизгодите, на които са изложени кариерите на държавните служители от женски пол, подпомагайки тези жени в техния професионален живот и решавайки проблемите, които те могат да срещнат в хода на професионалната си кариера. При това положение Съдът прави извода, че разглежданото законодателство нарушава член 157 ДФЕС, както и Директива 2006/54.

На второ място, Съдът разглежда мярката, която се състои в предоставянето на министъра на правосъдието на правомощието да разрешава или не продължаване на изпълнението на функциите на съдиите от общите съдилища след навършване на така понижена нова пенсионна възраст. В светлината по-специално на решение от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд)⁹⁹, той най-напред се произнася по приложимостта и обхвата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, който задължава държавите членки да вземат необходимите мерки за осигуряването на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза. В това отношение той отбелязва, че полските общи съдилища биха могли да се произнасят по въпроси, свързани с правото на Съюза, поради което трябва да отговорят на изискванията, присъщи на такава защита. За да се гарантира обаче, че те са в състояние да предоставят тази защита, запазването на тяхната независимост е от първостепенно значение.

Според постоянната съдебна практика тази независимост изисква съответният съдебен орган да изпълнява функциите си напълно самостоятелно и безпристрастно. В това отношение Съдът отбелязва, че само по себе си обстоятелството, че орган като министъра на правосъдието е оправомощен да предоставя или не удължаване на изпълнението на правораздавателни функции след навършване на нормалната пенсионна възраст, несъмнено не е достатъчно, за да се направи изводът, че е налице нарушение на принципа на независимост. Той обаче установява, че материалноправните и процесуалноправните условия във връзка с това правомощие за вземане на решения в случая са от естество да породят основателни съмнения относно неподатливостта на съответните съдии на външни фактори и тяхната неутралност. Всъщност, от една страна, критериите, въз основа на които министърът трябва да вземе решението си, са твърде неясни и неподлежащи на проверка, а посоченото решение не трябва да бъде мотивирано и не подлежи на обжалване по съдебен ред. От друга страна, продължителността на периода, през който съдиите могат да останат в очакване на решението на министъра, е в дискреционната власт на последния.

⁹⁹ Решение на Съда от 24 юни 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на Върховния съд) (C-619/18, EU:C:2019:531), представено в настоящия раздел.

Впрочем също според постоянната съдебна практика необходимата неподатливост на съдиите на каквито и да било външни влияния или натиск изисква определени гаранции, като несменяемостта, годни да защитят личността на тези, които имат за задача да въздават справедливост. Този принцип на несменяемост изисква по-специално съдиите да могат да останат на служба, докато не достигнат задължителната пенсионна възраст или до края на техния мандат, когато той е за определен срок. Без да е абсолютен, този принцип може да се дерогира само по легитимни и императивни съображения и при спазване на принципа на пропорционалност. В конкретния случай обаче съчетаването на мярката за намаляване на нормалната пенсионна възраст за съдиите от общите съдилища и тази, състояща се в предоставяне на дискреционно правомощие на министъра на правосъдието да разрешава продължаване на изпълнението на функциите им след навършване на така определената нова възраст, в продължение на десет години за магистратите жени и пет години за магистратите мъже, нарушава този принцип. Всъщност това съчетаване на мерки е от естество да създаде в съзнанието на страните в производствата основателни съмнения относно факта, че новата система всъщност би могла да има за цел да позволи на министъра да отстрани след навършване на новоустановената нормална пенсионна възраст някои групи съдии, като същевременно остави на длъжност друга част от тях. Освен това, тъй като решението на министъра не е обвързано с никакъв срок и съответният съдия остава на длъжността си до приемането на такова решение, евентуалното отрицателно решение на министъра може да бъде взето, след като заинтересованото лице е било запазено на длъжност след навършването на новата пенсионна възраст.

10. Съдебна компетентност за упражняване на контрол за независимост на съда

Решение от 5 юни 2023 г. (голям състав), Комисия/Полша (Независимост и личен живот на съдиите) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Правова държава — Ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Независимост на съдиите — Член 267 ДФЕС — Възможност да се отправи преюдициално запитване до Съда — Предимство на правото на Съюза — Компетентност във връзка със снемане на имунитета на съдиите и по трудови, социалноосигурителни и пенсионни въпроси, отнасящи се до съдиите от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша), поверена на Дисциплинарната колегия на този съд — Забрана за националните съдилища да поставят под въпрос легитимността на съдилищата и на конституционните органи или да установяват или преценяват законосъобразността на назначаването на съдиите или съдебните им правомощия — Проверка от съдия за спазването на определени изисквания за наличието на независим и безпристрастен съд,

предварително създаден със закон, която се квалифицира като „дисциплинарно нарушение“ — Изключителна компетентност за разглеждане на въпросите относно липсата на независимост на съд или съдия, поверена на Колегията за извънреден контрол и публични въпроси на Sąd Najwyższy (Върховен съд) — Членове 7 и 8 от Хартата на основните права — Право на зачитане на личния живот и право на защита на личните данни — Регламент (ЕС) 2016/679 — Член 6, параграф 1, първа алинея, букви в) и д) и параграф 3, втора алинея — Член 9, параграф 1 — Чувствителни данни — Национална правна уредба, която задължава съдиите да подават декларация относно членството им в сдружения, фондации или политически партии и относно изпълняваните в тях функции, и която предвижда публикуване на съдържащите се в тези декларации данни онлайн“

В това решение, чийто фактически и правен контекст е описан по-горе¹⁰⁰, Съдът постановява, че като е предоставила на колегията за извънреден контрол и публични въпроси на Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) изключителна компетентност да разглежда оплаквания и правни въпроси, отнасящи се до липсата на независимост на даден съд или съдия¹⁰¹, Полша не е изпълнила задълженията си по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата, както и по член 267 ДФЕС и принципа на предимство на правото на Съюза.

В това отношение Съдът посочва, че разглежданата реорганизация и съсредоточаване на правораздавателни правомощия се отнасят до някои произтичащи от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и на член 47 от Хартата изисквания с конституционен и процесуален характер, чието спазване трябва да бъде гарантирано хоризонтално във всички материалноправни области на прилагане на правото на Съюза и пред всички национални съдилища, сезирани с дела в тези области. В това отношение посочените разпоредби имат тясна връзка с принципа на предимство на правото на Съюза, чието прилагане от националните съдилища допринася за осигуряването на ефективна съдебна защита на правата, които правото на Съюза предоставя на частноправните субекти.

В този контекст, доколкото по-специално всеки национален съд, който трябва да прилага правото на Съюза, е длъжен да провери дали по своя състав представлява независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон, когато е налице сериозно съмнение по този въпрос, и доколкото такъв национален съд трябва при определени обстоятелства да може да провери дали опорочаваща процедурата по назначаване на съдия нередовност е могла да доведе до

¹⁰⁰ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел II.2, „Професионална етика“. Това решение е представено и в раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“.

¹⁰¹ Член 26, параграф 2 и параграфи 4—6 и член 82, параграфи 2—5 от изменения Закон за Върховния съд и член 10 от закона за изменение на Закона за Върховния съд.

нарушаване на основното право на такъв съд, е изключено контролът от националните съдилища за спазването на тези изисквания да попада общо и без разграничение само в един национален орган, още повече ако този орган не може съгласно националното право да разглежда някои присъщи на тези изисквания аспекти. В случая Съдът констатира, че целта на разглежданите национални разпоредби е да се запази за един-единствен орган общият контрол върху изискванията, свързани с независимостта на всички съдилища и съдии както общи, така и административни, като по този начин лишава от компетентност националните съдилища, които до този момент са били компетентни да упражняват различните видове контрол, изисквани от правото на Съюза, и да прилагат практиката на Съда. Той отново подчертава конкретния контекст, в който се вписва извършената с изменителния закон реорганизация на разглежданите правораздавателни правомощия, който се характеризира с обстоятелството, че освен това полските съдилища са възпрепятствани да правят определени констатации и преценки, които са им възложени съгласно правото на Съюза.

Съдът заключава, че предоставянето на един-единствен национален орган на компетентността да проверява спазването на основното право на ефективна съдебна защита, при положение че необходимостта от такава проверка може да се постави пред всеки национален съд, наред с въвеждането на различни забрани и дисциплинарни нарушения, може да отслаби ефективността на контрола за спазването на това основно право. Като по този начин безразборно възпрепятстват всички останали съдилища да направят необходимото, за да се гарантира спазването на правото на правните субекти на ефективна съдебна защита, като при необходимост самите те не приложат националните норми, които противоречат на произтичащите от правото на Съюза изисквания, разглежданите национални разпоредби нарушават и принципа на предимство на това право. Освен това, тъй като самото предоставяне на колегията за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд на изключителната компетентност да решава някои свързани с прилагането на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС и на член 47 от Хартата въпроси, може да възпрепятства или обезкуражи другите съдилища да отправят преюдициални запитвания до Съда, разглежданите национални разпоредби нарушават и член 267 ДФЕС.

III. Независимост на процеса на вземане на решения в производствата, в които се прилага правото на Съюза

Решение от 11 юли 2024 г. (голям състав), *Hann-Invest* и др. (C-554/21, C-622/21 и C-727/21, [EU:C:2024:594](#))

„Преюдициално запитване — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Независимост на съдиите — Съд, предварително създаден със закон — Справедлив процес — Служба за регистриране на съдебни актове — Национална правна уредба, която предвижда въвеждането във второинстанционните съдилища на фигурата на регистриращия съдия, който на практика има властта да спира произнасянето на съдебния акт, да дава указания на съдебните състави и да иска свикване на събрание на отделение — Национална правна уредба, която овластява събранията на отделенията или на всички съдии от съответния съд да приемат обвързващи „правни позиции“, включително по дела, по които вече са проведени разискванията между съдиите“

Големият състав на Съда намира за несъвместим с изискванията, присъщи на правото на ефективна съдебна защита и на справедлив съдебен процес, вътрешен за даден национален съд механизъм, който, за да се осигури съгласуваност на практиката на съответния съд, предвижда намеса на други съдии от този съд в процеса на вземане на решения от разглеждащия делото съдебен състав.

Запитване до Съда по този въпрос е отправено от Visoki trgovački sud (Апелативен търговски съд, Хърватия), който е сезиран с три въззивни жалби срещу постановени в производство по несъстоятелност определения. Запитващата юрисдикция, заседаваща в тричленен състав, разглежда тези три жалби и ги отхвърля с единодушие, като съответно потвърждава първоинстанционните съдебни актове. Съответните съдии подписват актовете си и ги предават на службата за регистриране на съдебни актове на тази юрисдикция¹⁰².

Съдията от службата за регистриране (наричан по-нататък „регистриращият съдия“) отказва обаче да регистрира тези три съдебни акта и ги връща на съответните съдебни състави заедно с писмо, в което посочва, че не споделя възприетото в тях правно разрешение. По две от тези дела (C-554/21 и C-622/21) този съдия споменава други актове, в които запитващата юрисдикция се е произнесла различно спрямо възприетото по делата в главните производства. По

¹⁰² В съответствие с член 177, параграф 3 от Sudski poslovnik (Правилник за дейността на съдилищата), който гласи: „Делото пред второинстанционния съд се счита за приключено на датата на изпращане на съдебния акт от кабинета на съдията след връщане на делото от службата за проследяване и регистриране на съдебни актове. Службата за проследяване и регистриране на съдебни актове е длъжна да върне преписката по делото в кабинета на съдията във възможно най-кратък срок, считано от датата на получаването ѝ. След това съдебният акт се изпраща от съда в нов осемдневен срок“.

третото дело (C-727/21) той изразява несъгласие с правното тълкуване, възприето от съдебния състав, без обаче да споменава друг съдебен акт.

Впоследствие по дело C-727/21 съдебният състав се събира за нови разисквания. След като преразглежда въззивната жалба и становището на регистриращия съдия, той решава да не променя по-рано възприетото разрешение на спора. Съответно той постановява нов съдебен акт и го препраща на службата за регистриране.

Тъй като предпочита различно правно разрешение на спора, регистриращият съдия препраща делото по главното производство на отделението за търговски и други спорове на запитващата юрисдикция. Това отделение приема „правна позиция“, в която възприема предпочетеното от регистриращия съдия разрешение на спора. Впоследствие същото дело още веднъж е върнато на съдебния състав, за да се произнесе в съответствие с тази „правна позиция“.

Тъй като има съмнения дали е в съответствие с правото на Съюза механизмът, предвиждащ в процеса на вземане на решения намеса на регистриращия съдия и на други съдии, приемащи „правни позиции“, запитващата юрисдикция решава да сезира Съда с преюдициално запитване.

Съдът подчертава най-напред, че всяка национална мярка или практика, чиято цел е да се избегнат или отстранят различията в съдебната практика и по този начин да се гарантира правната сигурност, присъща на принципа на правовата държава, трябва да бъде в съответствие с изискванията, произтичащи от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

На първо място, той проверява от гледна точка на тези изисквания практиката, по силата на която издаденият от съдебния състав по делото съдебен акт може да се приеме за окончателен и да се изпрати на страните само ако съдържанието му е одобрено от регистриращия съдия, който обаче не е част от този съдебен състав.

В това отношение отбелязва, че макар да не може да замени със своя преценката на съдебния състав по съответното дело, регистриращият съдия може фактически да блокира регистрирането на приетия съдебен акт и така да възпрепятства завършването на процеса по вземане на решение и връчването на този акт на страните. Регистриращият съдия може тогава да върне делото на съдебния състав за преразглеждане на въпросния акт с оглед на правните съображения, които е изложил, а в случай на продължаващо несъгласие със съдебния състав — да поиска от председателя на съответното отделение да свика събрание на отделението, за да приеме то „правна позиция“, която да е задължителна в частност за същия съдебен състав. При такава практика е възможно вмешателство по съответното дело от страна на регистриращия съдия, който по този начин може да повлияе на окончателното решаване на това дело.

Първо, спорната в главното производство национална правна уредба обаче не изглежда да предвижда такава намеса на регистриращия съдия. Второ, такава намеса се осъществява, след като съдебният състав, на който е разпределено съответното дело, е издал след проведени разисквания съдебния си акт, като регистриращият съдия не е част от този съдебен състав и следователно не е участвал в предходните етапи на производството, довело до издаването на съдебния акт. Трето, правомощието за намеса на регистриращия съдия не изглежда дори да е ограничено чрез ясно посочени обективни критерии, които почиват на конкретна обосновка и не допускат упражняване на дискреционна власт.

Предвид тези обстоятелства Съдът постановява, че намесата на регистриращия съдия не е съвместима с изискванията, присъщи на правото на ефективна съдебна защита и на справедлив съдебен процес.

На второ място, Съдът преценява националната правна уредба, която допуска събрание на отделение на национален съд чрез приемането на „правна позиция“ да застави съдебния състав по съответното дело да измени съдържанието на вече издадения от него съдебен акт, при все че това събрание включва и съдии, различни от съдиите в този съдебен състав, както и евентуално външни за съответния съд лица, пред които страните нямат възможност да изложат доводите си.

В това отношение той отбелязва, че намесата на събрание на отделение на практика позволява вмешателство от страна на участващите в него съдии при окончателното решаване на дело, по което компетентният съдебен състав вече е провел разисквания и се е произнесъл, но актът му все още не е регистриран и изпратен на страните. Всъщност перспективата въпросният съдебен състав, в случай че поддържа правно гледище, противоположно на това на регистриращия съдия, да се окаже в положение, при което съдебният му акт се проверява от събрание на съответното отделение, и задължението на този състав въпреки приключените разисквания да се съобрази с приетата от това събрание „правна позиция“, могат да повлияят върху окончателното съдържание на съдебния акт.

От една страна, не се установява обаче спорното в главните производства правомощие за намеса на събрание на съответното отделение да е достатъчно ограничено чрез обективни и прилагани такива, каквито са, критерии. По-специално, от разпоредбата, предвиждаща свикването на събрание на отделение¹⁰³, не следва, че такова събрание може да бъде свикано, както по дело C-727/21, само поради това че регистриращият съдия не споделя правното

¹⁰³ Член 40, параграф 1 от *Zakon o sudovima* (Закон за организацията на съдилищата) предвижда, че събрание на отделение или на съдиите се свиква, когато се установят тълкувателни различия между отделения, състави или съдии по въпроси, свързани с прилагането на закона, или когато състав или съдия от дадено отделение се отклонява от вече приета правна позиция.

гледане на компетентния съдебен състав. От друга страна, свикването на събрание на съответното отделение и приемането от същото на „правна позиция“, обвързваща по-специално решаващия съдебен състав, не са доведени до знанието на страните в нито един момент. Поради това не изглежда тези страни да имат възможност да упражнят пред такова събрание на отделение процесуалните си права.

С оглед на тези съображения Съдът приема, че спорната национална правна уредба не е съвместима с изискванията, присъщи на правото на ефективна съдебна защита и на справедлив съдебен процес.

Съдът също така уточнява, че за да се избегнат или отстранят различия в съдебната практика и по този начин да се гарантира правната сигурност, присъща на принципа на правовата държава, процесуален механизъм, който позволява на незасадащ в компетентния съдебен състав съдия от национален съд да препрати дадено дело на разширен състав на този съд, не е в разрез с изискванията по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, при условие че първоначално определеният съдебен състав все още не е провел разисквания по делото, че обстоятелствата, при които се допуска такова препращане, са ясно посочени в приложимото законодателство и че с препращането не се лишават засегнатите лица от възможността да участват в производството пред този разширен съдебен състав. Освен това първоначално определеният съдебен състав винаги може да вземе решение за такова препращане.

IV. Независимост на националните съдилища в областите от пространството на свобода, сигурност и правосъдие

В практиката си относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие Съдът неколкратно е имал повод да тълкува изработените критерии по отношение на изискването за независимост на „съд или правораздавателен орган“.

По-конкретно, тази съдебна практика е създадена в областта на съдебното съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси, що се отнася до понятието „съд или правораздавателен орган“ за целите на признаването и изпълнението на съдебни решения.

В наказателната област Съдът пък разглежда в частност обхвата на понятието „съдебен орган“ в контекста на отказ за изпълнение на европейска заповед за арест поради наличието на реален риск от нарушаване на основното право на независим съд в издаващата държава членка.

1. Съдебно сътрудничество по гражданскоправни въпроси

Решения от 9 март 2017 г. (втори състав), Zulfikarpašić (C-484/15, [EU:C:2017:199](#)) и Pula Parking (C-551/15, [EU:C:2017:193](#))

„Преюдициално запитване — Съдебно сътрудничество по граждански дела — Регламент (ЕС) № 1215/2012 — Времеви и материален обхват — Граждански и търговски дела — Производство по принудително изпълнение за събиране на неплатено задължение за ползване на обществен паркинг — Включване — Понятие „съд или правораздавателен орган“ — Нотариус, издал разпореждане за принудително изпълнение въз основа на „автентичен документ“

Фактите по дело C-484/15

Г-н Ibrica Zulfikarpašić е хърватски адвокат, който подава до нотариус заявление за допускане на принудително изпълнение срещу един от своите клиенти, г-н Slaven Gajder, защото той не му платил за предоставените му правни услуги. Въз основа на това заявление нотариусът издава разпореждане за принудително изпълнение, което влиза в сила, тъй като длъжникът не подава частна жалба.

Тогава г-н Zulfikarpašić поисква от нотариус да удостовери това разпореждане за принудително изпълнение като европейско изпълнително основание съгласно Регламента за европейското изпълнително основание¹⁰⁴. Всъщност съгласно този регламент решенията, постановени от „съд“ и отнасящи се до безспорни вземания, могат да се удостоверяват като европейско изпълнително основание, а то подлежи на признаване и изпълнение във всички държави членки.

Нотариусът обаче отказва да удостовери разпореждането, тъй като съответното вземане не се счита за безспорно по смисъла на Регламента. В съответствие с хърватското право той изпраща делото на Općinski sud u Novom Zagrebu — Stalna služba u Samoboru (Общински съд на Нови Загреб, Постоянна служба в Самобор, Хърватия). Тази юрисдикция отправя до Съда въпроса дали използваното в Регламента понятие „съд“ обхваща и нотариусите в Хърватия (първа част от въпроса) и дали въз основа на подобно разпореждане може да се издаде европейско изпълнително основание (втора и трета част от въпроса).

Фактите по дело C-551/15

Pula Parking е дружество, собственост на град Пула (Хърватия), и стопанисва платените обществени паркинги на града. Дружеството предявява искане към г-н Sven Klaus Tederahn, с местоживее в Германия, да плати талона за паркиране, който му е бил издаден. Въз основа на счетоводни документи, удостоверяващи

¹⁰⁴ Регламент № 805/2004.

наличието на вземане за посочената на талона сума, нотариус издава разпореждане за принудително изпълнение спрямо г-н Tederahn.

Г-н Tederahn обаче подава частна жалба срещу това разпореждане и делото е изпратено на Općinski sud u Puli-Pola (Общински съд Пула, Хърватия). Посоченият съд по същество пита Съда дали подобно производство за принудително изпълнение попада в приложното поле на Регламента за признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела¹⁰⁵ (първи въпрос) и дали нотариусите в Хърватия, когато извършват действия в производствата по принудително изпълнение въз основа на „автентичен документ“, попадат в обхвата на понятието „съд или правораздавателен орган“ по смисъла на този регламент (втори въпрос).

По въпроса дали нотариусите в Хърватия може да се квалифицират като „съд или правораздавателен орган“ по смисъла на посочените регламенти, Съдът посочва, че спазването на принципа на взаимно доверие между държавите членки в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси изисква решенията на националните органи на държава членка, чието изпълнение се иска в друга държава членка, да са постановени в съдебно производство, осигуряващо гаранции за независимост и безпристрастност, както и спазване на принципа на състезателност. В това отношение обаче Съдът констатира, че производството, в което нотариусите в Хърватия издават разпореждания за принудително изпълнение въз основа на „автентичен документ“, като фактурата, издадена от г-н Zulfikarpašić на клиента му, или счетоводните документи, представени от Pula Parking, не е състезателно.

Всъщност, от една страна, заявлението на кредитора за издаване на такова разпореждане не се съобщава на длъжника, а от друга страна, самото разпореждане не се връчва на длъжника след издаването си. Следователно в Хърватия нотариусите, действащи в рамките на предоставените им от националното право правомощия в производствата по принудително изпълнение въз основа на „автентичен документ“, не могат да се окачествят като „съд или правораздавателен орган“ по смисъла на двата посочени регламента.

¹⁰⁵ Регламент № 1215/2012.

2. Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси

2.1. Европейска заповед за арест

Решение от 25 юли 2018 г. (голям състав), Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#))

„Преюдициално запитване — Спешно преюдициално производство — Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси — Европейска заповед за арест — Рамково решение 2002/584/ПВР — Член 1, параграф 3 — Процедури за предаване между държавите членки — Условия за изпълнение — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47 — Право на достъп до независим и безпристрастен съд“

Полските съдилища издават три европейски заповеди за арест на полския гражданин LM във връзка с наказателното производство срещу него за незаконен трафик на упойващи вещества. Задържан в Ирландия на 5 май 2017 г., той не се съгласява да бъде предаден на полските органи, като се мотивира с това, че поради реформите в полската съдебна система е изложен на реален риск да не получи справедлив съдебен процес в Полша.

В решение Aranyosi и Căldăraru¹⁰⁶ Съдът приема, че когато изпълняващият съдебен орган установи, че по отношение на лицето, за което е издадена европейска заповед за арест, е налице реален риск от нечовешко или унизително отношение по смисъла на Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), изпълнението на европейската заповед за арест се отлага. Отлагането му обаче е възможно само след двуетапна проверка. Първо, изпълняващият съдебен орган трябва да установи, че съществува реален риск от нечовешко или унизително отношение в издаващата държава членка в частност поради наличието на системни недостатъци. Второ, този орган трябва да се убеди, че са налице сериозни и потвърдени основания да се приеме, че лицето, за което е издадена европейска заповед за арест, ще бъде изложено на такъв риск. Всъщност наличието на системни недостатъци не означава непременно, че в конкретен случай заинтересованото лице ще бъде подложено на нечовешко или унизително отношение в случай на предаване.

Това дело е образувано по запитване до Съда от High Court (Висш съд, Ирландия), който иска да установи дали изпълняващият съдебен орган, сезиран с искане за предаване, което може да доведе до нарушаване на основното право на издирваното лице на справедлив съдебен процес, трябва в съответствие с решение Aranyosi и Căldăraru да установи, че има реален риск от нарушаване на това основно право поради недостатъци в полската съдебна система, от една

¹⁰⁶ Решение от 5 април 2016 г., Aranyosi и Căldăraru (C-404/15 и C-659/15 PPU, [EU:C:2016:198](#)).

страна, и от друга, че съответното лице е изложено на такъв риск, или пък е достатъчно да констатира наличието на недостатъци в полската съдебна система, без да е нужно да преценява дали съответното лице е конкретно изложено на тях. Висшият съд пита Съда и каква информация и гаранции трябва евентуално да получи от издаващия съдебен орган, за да отстрани този риск.

Тези въпроси са поставени в контекста на промените, които полското правителство извършва в съдебната система и които стават причина Комисията да приеме на 20 декември 2017 г. мотивирано предложение до Съда да констатира на основание член 7, параграф 1 ДЕС¹⁰⁷ наличието на очевиден риск от тежко нарушение на принципите на правовата държава от страна на Полша¹⁰⁸.

В решението си Съдът най-напред отбелязва, че отказът да се изпълни европейска заповед за арест, е изключение от принципа на взаимно признаване, на който се опира механизмът на европейската заповед за арест, изключение, което съответно подлежи на стриктно тълкуване.

По-нататък Съдът постановява, че съществуването на реален риск от нарушение на основното право на независим съд на лицето, за което се отнася европейската заповед за арест, а оттук и на същественото съдържание на основното му право на справедлив съдебен процес, може да е основание за изпълняващия съдебен орган по изключение да не изпълни тази европейска заповед за арест. В това отношение Съдът подчертава, че опазването на независимостта на съдебните органи е от първостепенно значение за осигуряването на ефективната съдебна защита на субектите на правото, особено в контекста на механизма на европейската заповед за арест.

Оттук следва, че когато лицето, на което е издадена европейска заповед за арест, възрази срещу предаването си на издаващия съдебен орган, като изтъкне наличието на системни или общи недостатъци, които според него биха могли да засягат независимостта на съдебната власт в издаващата държава членка и основното му право на справедлив съдебен процес, изпълняващият съдебен орган трябва на първо място да прецени въз основа на обективни, достоверни, точни и надлежно актуализирани данни дали е налице реален риск от нарушаване на това право в издаващата държава членка във връзка с липсата на независимост на съдилищата на тази държава членка поради такива недостатъци.

¹⁰⁷ Член 7, параграф 1 ДЕС предвижда: „По мотивирано предложение на една трета от държавите членки, на Европейския парламент или на Европейската комисия Съветът, с мнозинство от четири пети от своите членове, след като получи одобрение от Европейския парламент, може да констатира наличието на очевиден риск от тежко нарушение от държава членка на ценностите, посочени в член 2“.

¹⁰⁸ Предложение за решение на Съвета относно констатирането на очевиден риск от тежко нарушение на принципите на правовата държава от страна на Република Полша, 20 декември 2017 г., COM(2017) 835 final.

Съдът приема, че данните, изложени в мотивирано предложение, наскоро адресирано от Комисията до Съвета на основание член 7, параграф 1 ДЕС, са особено релевантни данни за целите на тази преценка.

Освен това Съдът припомня, че изискването за независимост и безпристрастност на съдилищата има два аспекта. В този смисъл е необходимо съответните органи i) да упражняват функциите си напълно самостоятелно, без външна намеса или натиск, и ii) да са безпристрастни, което предполага еднаква отдалеченост от страните по спора и съответните им интереси. Според Съда тези гаранции за независимост и безпристрастност изискват наличието на правила, по-конкретно що се отнася до състава на органа, назначаването, срока на упражняване на функциите, както и основанията за самоотвод, отвод и освобождаване от длъжност на членовете му. Изискването за независимост освен това налага дисциплинарният режим за членовете на съда да включва необходимите гаранции за пълно избягване на риска от използването му като система за политически контрол над съдържанието на съдебните актове.

Ако с оглед на тези изисквания за независимост и безпристрастност приеме, че в издаващата държава членка има реален риск от нарушаване на основното право на справедлив съдебен процес, изпълняващият съдебен орган трябва на второ място да направи конкретна и точна преценка дали при конкретните обстоятелства има сериозни и потвърдени основания да се приеме, че след предаването си издирваното лице ще е изложено на този риск. Тази конкретна преценка е необходима и когато, както в разглеждания случай, по отношение на издаващата държава членка е прието мотивирано предложение от страна на Комисията с цел Съветът да констатира наличието на очевиден риск от тежко нарушение на ценностите по член 2 ДЕС¹⁰⁹ от тази държава членка, а изпълняващият съдебен орган счита, че разполага с данни, които доказват наличието на системни недостатъци от гледна точка на посочените ценности.

За да прецени реалния риск за издирваното лице, изпълняващият съдебен орган трябва да провери в каква степен системните или общите недостатъци биха могли да имат отражение на равнището на съдилищата, които са компетентни по делото на издирваното лице. Ако тази проверка покаже, че недостатъците биха могли да засягат съответните съдилища, изпълняващият съдебен орган трябва тогава да прецени дали има сериозни и потвърдени основания да се счита, че предвид личното си положение, а също и предвид естеството на престъплението, за което е обект на наказателно преследване, и фактическия контекст в основата на европейската заповед за арест това лице ще е изложено на реален риск от

¹⁰⁹ Член 2 ДЕС предвижда: „Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства. Тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализъмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете“.

нарушаване на основното му право на независим съд, а оттам — на същественото съдържание на основното му право на справедлив съдебен процес.

Освен това изпълняващият съдебен орган трябва да поиска от издаващия съдебен орган да му предостави всякаква допълнителна информация, която той счита за необходима за преценката на съществуването на подобен риск. В този контекст издаващият съдебен орган може да предостави всякакви обективни данни за евентуалните изменения на условията за опазване на гаранцията за съдебна независимост, които може да изключват наличието на такъв риск за съответното лице.

Ако след преценка на всички тези данни приеме, че има реален риск съответното лице да бъде изложено в издаващата държава членка на нарушение на основното му право на независим съд и съответно на същественото съдържание на основното му право на справедлив съдебен процес, изпълняващият съдебен орган трябва да не изпълни издадената на това лице европейска заповед за арест.

Решение от 17 декември 2020 г. (голям състав), *Openbaar Ministerie* (Независимост на издаващия съдебен орган) (C-354/20 PPU и C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#))

„Преюдициално запитване — Спешно преюдициално производство — Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси — Европейска заповед за арест — Рамково решение 2002/584/ПВР — Член 1, параграф 3 — Член 6, параграф 1 — Процедури за предаване между държави членки — Условия за изпълнение — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47, втора алинея — Право на достъп до независим и безпристрастен съд — Системни или общи недостатъци — Понятие за издаващ съдебен орган — Вземане предвид на събития, настъпили след издаването на съответната европейска заповед за арест — Задължение на изпълняващия съдебен орган да направи конкретна и точна преценка дали са налице сериозни и потвърдени основания да се счита, че заинтересованото лице ще бъде изложено на реален риск от нарушаване на правото му на справедлив съдебен процес, ако бъде предадено“

През август 2015 г. и февруари 2019 г. полски съдебни органи издават европейски заповеди за арест (наричани по-нататък „ЕЗА“) срещу двама полски граждани, съответно за целите на наказателното преследване и изпълнението на наказание лишаване от свобода. Тъй като заинтересованите лица се намират в Нидерландия, в съответствие с нидерландското право Officier van justitie (представител на прокуратурата, Нидерландия) сезира Rechtbank Amsterdam (Районен съд Амстердам, Нидерландия) с искания за изпълнение на тези ЕЗА.

Посочената юрисдикция обаче изпитва съмнение, че е длъжна да уважи тези искания. Тя иска по-конкретно да установи какъв е обхватът на решение Minister

for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система)¹¹⁰, постановено в контекста на реформите на полската съдебна система. В посоченото решение Съдът приема, че по изключение изпълнението на ЕЗА може да бъде отказано, ако се установи, че в случай на предаване на издалата ЕЗА държава членка има риск от нарушаване на правото на съответното лице на независим съд, което е основен елемент на правото на справедлив съдебен процес¹¹¹. Такъв отказ обаче е възможен само след двуетапна проверка: след като направи обща преценка дали съществуват обективни данни, които са от естество да докажат съществуването на риск от нарушение на това право поради системни или общи недостатъци, свързани с независимостта на съдебната власт на издаващата държава членка, изпълняващият съдебен орган трябва на следващо място да провери доколко тези недостатъци могат да окажат конкретно влияние върху положението на съответното лице, ако то бъде предадено на съдебните органи на тази държава членка.

Поради събитията между 2019 г. и 2021 г.¹¹², някои от които настъпват след издаването на разглежданите ЕЗА, Първоинстанционен съд Амстердам счита, че недостатъците на полската съдебна система са от такова естество, че вече не е гарантирана независимостта на всички полски съдилища, а вследствие на това и правото на независим съд на всички полски правни субекти. В този контекст той иска да установи дали сама по себе си тази констатация е достатъчна, за да обоснове отказ да се изпълни издадена от полски съд ЕЗА, без да е необходимо да се разглежда и влиянието на тези недостатъци при обстоятелствата в конкретния случай.

В рамките на спешното преюдициално производство Съдът, заседаващ в голям състав, отговаря отрицателно, като потвърждава практиката си, установена в решение Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система).

На първо място, Съдът постановява, че системни или общи недостатъци, свързани с независимостта на съдебната власт на издаващата държава членка, колкото и сериозни да са те, сами по себе си не са достатъчни, за да позволят на изпълняващия съдебен орган да приеме, че всички юрисдикции на тази държава членка не попадат в обхвата на понятието „издаващ съдебен орган“ на ЕЗА¹¹³ — понятие, което по принцип предполага съответният орган да действа независимо.

¹¹⁰ Решение от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), представено в настоящия раздел.

¹¹¹ Това право е гарантирано в член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз.

¹¹² Сред посочените от запитващата юрисдикция обстоятелства са по-специално актуалната практика на Съда в тази област (решение от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982), представено в раздел II.1, „Назначаване“, решение от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234), представено в раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“, и решение от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-791/19, EU:C:2021:596), представено в раздел I.2, „Право на независимите национални юрисдикции да сезират Съда с преюдициални запитвания“, и раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“.

¹¹³ По смисъла на член 6, параграф 1 от Рамково решение 2002/584, изменено с Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 г. (ОВ L 81, 2009 г., стр. 24).

В това отношение Съдът най-напред отбелязва, че такива недостатъци не оказват непременно влияние върху всеки акт, който тези юрисдикции могат да постановят. По-нататък той посочва, че макар при изключителни обстоятелства да могат да се налагат ограничения на принципите на взаимно доверие и взаимно признаване, които са в основата на функционирането на механизма на ЕЗА, отричането на качеството „издаващ съдебен орган“ на всички юрисдикции на държавата членка, засегната от тези недостатъци, би довело до общо изключване на прилагането на тези принципи в рамките на ЕЗА, издадени от тези юрисдикции. На следващо място, това разрешение би имало и други много важни последици, тъй като би довело по-специално до невъзможността на юрисдикциите на тази държавна членка да сезират Съда с преюдициални запитвания¹¹⁴. На последно място, Съдът потвърждава, че актуалната му съдебна практика, съгласно която поради своята подчиненост на изпълнителната власт прокуратурите на някои държави членки не представят достатъчно гаранции за независимост, за да се считат за „издаващи съдебни органи“¹¹⁵, не може да се прилага спрямо юрисдикциите на държавите членки. Всъщност в един правов Съюз изискването за независимост на юрисдикциите по естеството си изключва всяко отношение от този вид с посочената власт.

На второ място, Съдът твърди, че наличието или задълбочаването на системни или общи недостатъци, свързани с независимостта на съдебната власт на издаващата държава членка, които свидетелстват за риск от нарушаване на правото на справедлив съдебен процес, все пак не позволява да се презумира¹¹⁶, че лицето, срещу което е издадена ЕЗА, действително ще бъде изложено на такъв риск, ако бъде предадено. Така Съдът запазва изискването за двуетапна проверка, прогласено в решение *Minister for Justice and Equality* (Недостатъци на съдебна система), и посочва, че установяването на тези недостатъци несъмнено трябва да е повод за изпълняващия съдебен орган да прояви бдителност, но не може да го освободи от задължението да извърши конкретна и точна преценка на съответния риск в съответствие с втория етап от посочената проверка. При тази преценка трябва да се вземат предвид положението на издирваното лице, естеството на съответното престъпление и фактическият контекст, в който е издадена ЕЗА, като например изявленията на публични органи, които могат да окажат влияние върху разглеждането на конкретния случай. В това отношение Съдът припомня, че общото спиране на прилагането на механизма на ЕЗА по отношение на държава членка, което би позволило да не се прави такава преценка и автоматично да се отказва изпълнението на издаваните от нея ЕЗА, е възможно само ако

¹¹⁴ Всъщност това разрешение би означавало да се счита, че нито една юрисдикция на издаващата държава членка вече не отговаря на изискването за независимост, присъщо на понятието „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

¹¹⁵ Вж. по-специално решение от 27 май 2019 г., *OG и PI* (Прокуратури на Любек и Цвикау) (C-508/18 и C-82/19 PPU, [EU:C:2019:456](#)).

¹¹⁶ На основание член 1, параграф 3 от Рамковото решение за ЕЗА.

Европейският съвет официално установи, че тази държава членка не спазва принципите, на които се основава Съюзът¹¹⁷.

Освен това Съдът уточнява, че когато ЕЗА е издадена с цел наказателно преследване, изпълняващият съдебен орган трябва евентуално да вземе предвид системни или общи недостатъци, свързани с независимостта на съдебната власт на издаващата държава членка, възникнали след издаването на съответната ЕЗА, и да прецени до каква степен тези недостатъци могат да окажат влияние на равнището на юрисдикциите на тази държава членка, които ще са компетентни да разглеждат производствата, водени срещу съответното лице. В случай на ЕЗА, издадена за предаването на издирвано лице с оглед на изпълнение на присъда за лишаване от свобода или на мярка, изискваща задържане, изпълняващият съдебен орган трябва да провери до каква степен в конкретните обстоятелства по случая системните или общите недостатъци, съществували в издаващата държава членка към момента на издаването на ЕЗА, са засегнали независимостта на юрисдикцията на тази държава членка, постановила наказанието лишаване от свобода или мярката, изискваща задържане, за изпълнението на която е издадена посочената ЕЗА.

Решение от 22 февруари 2022 г. (голям състав), *Openbaar Ministerie* (Съд, създаден със закон в издаващата държава членка) (C-562/21 PPU и C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))

„Преюдициално запитване — Спешно преюдициално производство — Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси — Европейска заповед за арест — Рамково решение 2002/584/ПВР — Член 1, параграф 3 — Процедури за предаване между държавите членки — Условия за изпълнение — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 47, втора алинея — Основно право на справедлив процес пред независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон — Системни или общи недостатъци — Проверка на два етапа — Критерии за прилагане — Задължение на изпълняващия съдебен орган да провери конкретно и точно дали са налице сериозни и потвърдени основания да се счита, че в случай на предаване за лицето, срещу което е издадена европейска заповед за арест, ще е налице реален риск от нарушаване на основното му право на справедлив съдебен процес пред независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон“

През април 2021 г. полски съдилища издават две европейски заповеди за арест (наричани по-нататък „ЕЗА“)¹¹⁸ срещу двама полски граждани съответно за целите на изпълнението на наказание лишаване от свобода и за целите на провеждането на наказателното преследване. Тъй като заинтересованите лица, които се намират

¹¹⁷ Тази процедура е предвидена в член 7, параграф 2 ДЕС.

¹¹⁸ По смисъла на Рамково решение 2002/584, изменено с Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 г. (ОВ L 81, 2009 г., стр. 24).

в Нидерландия, не дават съгласие за предаването им, Rechtbank Amsterdam (Районен съд Амстердам, Нидерландия) е сезиран с искания за изпълнение на тези ЕЗА.

Този съд изразява съмнения относно задължението си да уважи тези искания. В това отношение той отбелязва, че от 2017 г. в Полша съществуват системни или общи недостатъци, засягащи основното право на справедлив съдебен процес¹¹⁹, и по-специално правото на съд, предварително създаден със закон, които произтичат по-специално от факта, че полските съдии се назначават по предложение на Krajowa Rada Sądownictwa (Национален съдебен съвет, Полша, наричан по-нататък „KRS“). Съгласно приетото през 2020 г. решение от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша), считано от 17 януари 2018 г., когато влиза в сила закон за реформата на съдебната система, KRS повече не е независим орган¹²⁰. Тъй като съдии, назначени по предложение на KRS, биха могли да участват в наказателното производство, което приключва с постановяване на осъдителна присъда срещу едно от двете заинтересовани лица, или такива съдии биха могли да разгледат наказателното дело на другото заинтересовано лице, запитващата юрисдикция приема, че при връщане на тези лица ще е налице реален риск от нарушаване на тяхното право на предварително създаден със закон съд.

При тези условия посочената юрисдикция иска от Съда да установи дали двуетапната проверка¹²¹, която в контекста на предаване въз основа на ЕЗА Съдът изисква да бъде извършвана с оглед на гаранциите за независимост и безпристрастност, присъщи на основното право на справедлив съдебен процес, следва да бъде прилагана в хипотезата, в която се обсъжда също така присъщата за това основно право гаранция относно съд, предварително създаден със закон.

Съдът, който заседава в голям състав и се произнася по реда на спешното преюдициално производство, отговаря утвърдително и уточнява реда и условията за прилагане на тази проверка.

Съдът постановява, че когато изпълняващият съдебен орган, който трябва да вземе решение за предаване на лице, срещу което е издадена ЕЗА, разполага с данни, според които са налице системни или общи недостатъци във връзка с независимостта на съдебната власт на издаващата държава членка, и по-специално що се отнася до процедурата по назначаване на служителите на

¹¹⁹ Това право е гарантирано с член 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз.

¹²⁰ Запитващата юрисдикция посочва и решение от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-791/19, EU:C:2021:596, т. 108 и 110), представено в раздел I.2, „Право на независимите национални юрисдикции да сезират Съда с преюдициални запитвания“, и раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“.

¹²¹ В рамките на първия етап от тази проверка изпълняващият съдебен орган трябва да прецени дали е налице реален риск от нарушаване на основните права с оглед на общото положение на издаващата държава членка; в рамките на втория етап този орган трябва да провери конкретно и точно дали е налице реален риск от засягане на основно право на издирваното лице, като вземе предвид обстоятелствата по случая. Вж. решения от 25 юли 2018 г., Minister for Justice and Equality (Недостатъци на съдебна система) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), и от 17 декември 2020 г., Openbaar Ministerie (Независимост на издаващия съдебен орган) (C-354/20 PPU и C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), представени в настоящия раздел.

съдебната власт, този орган може да откаже предаването въз основа на Рамково решение 2002/584¹²² само ако установи, че при конкретните обстоятелства по делото са налице сериозни и потвърдени основания да се счита, че ако бъде върнато заинтересованото лице, ще бъде нарушено или има опасност да бъде нарушено правото му на справедлив съдебен процес пред независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон.

В това отношение Съдът уточнява, че самото естество на правото на съответното лице делото му да бъде разгледано от съд, „създаден със закон“, включва процеса на назначаване на съдиите. Така в рамките на първия етап от проверката, чиято цел е да се прецени дали е налице реален риск от нарушаване на основното право на справедлив съдебен процес, по-специално свързан с неспазване на изискването за съд, създаден със закон, изпълняващият съдебен орган трябва да направи обща преценка, основана на всякакви обективни, достоверни, точни и надлежно актуализирани данни относно функционирането на правораздавателната система в издаващата държава членка, и по-специално относно общия режим за назначаване на съдиите в тази държава членка. Такива данни представляват: информацията, съдържаща се в мотивираното предложение, адресирано от Европейската комисия до Съвета на основание член 7, параграф 1 ДЕС, горепосоченото решение на Sąd Najwyższy (Върховен съд), както и относимата практика на Съда¹²³ и на Съда по правата на човека¹²⁴. Независимо от това, обстоятелството, че в преобладаващата си част орган като KRS, който взема участие в процеса по назначаване на съдиите, се състои от членове, представляващи законодателната или изпълнителната власт, или от избрани от тях лица, не може да се смята за достатъчно, за да се обоснове отказът за предаване.

В рамките на втория етап от посочената проверка лицето, срещу което е издадена ЕЗА, трябва да представи конкретни доказателства, които да сочат, че системните или общите недостатъци на съдебната система са оказали конкретно въздействие върху разглеждането на неговото наказателно дело или могат да окажат такова въздействие в случай на предаване. При необходимост тези доказателства могат да бъдат допълнени с информация, предоставена от издаващия съдебен орган.

¹²² Вж. в този смисъл член 1, параграфи 2 и 3 от Рамково решение 2002/584, съгласно който, от една страна, държавите членки изпълняват всяка ЕЗА въз основа на принципа на взаимното признаване и в съответствие с разпоредбите на това рамково решение, а от друга страна, посоченото рамково решение няма действие по отношение на изменение на задължението за спазване на основните права и основните правни принципи, залегнали в член 6 ДЕС.

¹²³ Решения от 19 ноември 2019 г., А. К. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд) (C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982), и от 2 март 2021 г., А. В. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153), представени в раздел II.1, „Назначаване“, а също и решение от 15 юли 2021 г., Комисия/Полша (Дисциплинарен режим на съдиите) (C-791/19, EU:C:2021:596), представено в раздел I.2, „Право на независимите национални юрисдикции да сезират Съда с преюдициални запитвания“, и раздел II.7, „Дисциплинарна отговорност“, както и решение от 6 октомври 2021 г., W.Ż. (Колегия за извънреден контрол и публични въпроси на Върховния съд — Назначаване) (C-487/19, EU:C:2021:798), представено в раздел II.1, „Назначаване“, и раздел II.5, „Преместване“.

¹²⁴ ЕСПЧ, 22 юли 2021 г., Reczkowicz c/y Полша (CE:ECHR:2021:0722JUD 004344719).

В това отношение, що се отнася, първо, до ЕЗА, издадена за целите на изпълнението на наказание лишаване от свобода или на мярка, включваща лишаване от свобода, изпълняващият съдебен орган трябва да вземе предвид обстоятелствата относно формирането на съдебния състав, разгледал наказателното дело, или всяко друго обстоятелство, релевантно за преценката на независимостта и безпристрастността на този съдебен състав. За да бъде отказано предаването, не е достатъчно един или няколко съдии, участвали в това производство, да са били назначени по предложение на орган като KRS. Освен това е необходимо заинтересованото лице да представи информация относно по-специално процедурата по назначаване на съответните съдии и относно евентуалното им командироване, въз основа на която информация би могло да се направи извод, че вследствие на формирането на този съдебен състав е можело да се засегне основното право на справедлив съдебен процес на това лице. В допълнение следва да се вземе предвид дали евентуално е налице възможност за заинтересованото лице да иска отвод на членовете на съдебния състав по съображения, свързани с нарушаване на основното му право на справедлив съдебен процес, дали това лице евентуално е упражнило тази възможност, както и какви са последиците от искането му за отвод.

Второ, когато е издадена ЕЗА за целите на провеждането на наказателното преследване, изпълняващият съдебен орган трябва да вземе предвид данните относно личното положение на съответното лице, относно естеството на престъплението, за което то е преследвано, относно фактическия контекст, в който се вписва тази ЕЗА, или относно всяко друго обстоятелство, което е от значение за преценката на независимостта и безпристрастността на съдебния състав, който вероятно ще разгледа делото на това лице. Тази данни могат да са и относно изявленията на публични органи, които биха могли да окажат въздействие в конкретния случай. Независимо от това обстоятелството, че към момента на постановяване на решението относно предаването не е известна самоличността на съдиите, които евентуално ще разгледат делото на заинтересованото лице, или в случай че самоличността им е известна — че тези съдии са назначени по предложение на орган като KRS, не е достатъчно, за да се откаже това предаване.

2.2. Презумпция за невиновност

Решение от 16 ноември 2021 г. (голям състав), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim и др. (C-748/19—C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

„Преюдициално запитване — Правова държава — Независимост на съдебната власт — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Национална правна уредба, предвиждаща възможност министърът на правосъдието да командирова съдии в по-високи по степен съдилища и да оттегля командироването — Съдебни състави по наказателни дела, в които участват съдии, командировани от министъра на правосъдието — Директива (ЕС) 2016/343 — Презумпция за невиновност“

В това решение, чийто фактически и правен контекст е описан по-горе¹²⁵, Съдът посочва, че що се отнася до презумпцията за невиновност, приложима в наказателното производство, чието спазване Директива 2016/343 цели да гарантира¹²⁶, тя предполага, че при определяне на наказателната отговорност на обвиняемия съдията да е свободен от всякакви обвързаности и предубеждения. Независимостта и безпристрастността на съдиите следователно са съществени условия за гарантиране на презумпцията за невиновност. В случая обаче се установява, че при посочените обстоятелства независимостта и безпристрастността на съдиите, а следователно и презумпцията за невиновност, могат да се окажат компрометирани.

¹²⁵ За фактическия и правния контекст на спора вж. раздел II.4, „Командироване“.

¹²⁶ Вж. съображение 22 и член 6 от Директива 2016/343.



СЪД
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Дирекция „Изследвания и документация“

юли 2024 г.