



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MICHALA BOBEKA  
przedstawiona w dniu 23 września 2020 r.<sup>1</sup>

**Sprawy połączone C-83/19, C-127/19 i C-195/19**

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”  
przeciwko  
Inspekția Judiciară**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunalul Mehedintși (sąd okręgowy w Mehedintși, Rumunia)]

**oraz**

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,  
Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”  
przeciwko**

**Consiliul Superior al Magistraturii**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia, Rumunia)]

**oraz**

**PJ**

**przeciwko**

**QK**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie, Rumunia)]

**Sprawa C-291/19**

**SO**

**przeciwko**

**TP i in.**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Brașov (sąd apelacyjny w Brașowie, Rumunia)]

**Sprawa C-355/19**

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,  
Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”,  
OL**

**przeciwko**

**Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Pitești (sąd apelacyjny w Pitești, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne – Traktat o przystąpieniu Rumunii i Bułgarii do Unii Europejskiej – Decyzja Komisji 2006/928/WE w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji (MWiW) – Charakter i skutki prawne MWiW oraz sprawozdań sporządzanych przez Komisję na jego podstawie – Tymczasowe powołanie kierownictwa Inspekția Judiciară (inspekcji sądowej) – Przepisy krajowe dotyczące utworzenia i organizacji w ramach prokuratury Secția pentru investigarea

<sup>1</sup> Język oryginału: angielski.

infracțiunilor din justiție (sekcji odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa) – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Niezależność sądownictwa

## Spis treści

I. Wprowadzenie .....	4
II. Ramy prawne .....	5
A. Prawo Unii .....	5
1. Prawo pierwotne .....	5
2. Decyzja w sprawie MWiW .....	6
B. Prawo rumuńskie .....	7
1. Konstytucja Rumunii .....	7
2. Przepisy dotyczące inspekcji sądowej .....	7
a) Ustawa nr 317/2004 .....	7
b) Rozporządzenie nadzwyczajne nr 77/2018 .....	8
3. Przepisy dotyczące sekcji odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa .....	9
a) Ustawa nr 207/2018 .....	9
b) Rozporządzenie nadzwyczajne nr 90/2018 .....	11
c) Rozporządzenie nadzwyczajne nr 92/2018 .....	11
d) Rozporządzenie nadzwyczajne nr 7/2019 .....	11
e) Rozporządzenie nadzwyczajne nr 12/2019 .....	12
III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne .....	12
A. Sprawa C-83/19 .....	12
B. Sprawa C-127/19 .....	14
C. Sprawa C-195/19 .....	15
D. Sprawa C-291/19 .....	17
E. Sprawa C-355/19 .....	18

F. Postępowanie przed Trybunałem .....	19
IV. Analiza .....	20
A. W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych .....	20
1. Sprawa C-83/19 .....	21
2. Sprawy C-127/19 i C-355/19 .....	24
3. Sprawy C-195/19 i C-291/19 .....	25
4. Wniosek częściowy dotyczący dopuszczalności .....	26
B. Właściwe przepisy i postanowienia prawa Unii oraz kryteria .....	27
1. MWiW .....	27
a) Czy decyzja w sprawie MWiW i sprawozdania sporządzane w ramach MWiW stanowią akty Unii? .....	28
b) Czy traktat o przystąpieniu stanowi właściwą podstawę prawną? .....	28
1) Formalna podstawa prawna .....	29
2) Treść i cele .....	29
3) Czas obowiązywania MWiW .....	30
4) Wniosek częściowy .....	31
c) Skutki prawne MWiW .....	31
1) Skutki prawne decyzji w sprawie MWiW .....	31
2) Skutki prawne sprawozdań sporządzanych w ramach MWiW .....	33
d) Czy rozpatrywane środki krajowe są objęte zakresem MWiW? .....	36
2. Zasada niezależności sądownictwa – art. 47 karty lub art. 19 ust. 1 TUE .....	37
a) Artykuł 47 karty .....	38
b) Artykuł 19 ust. 1 TUE .....	41
c) Artykuł 19 ust. 1 TUE i zagrożenia wynikające ze zbyt szeroko otwartych drzwi .....	42
3. Kryteria i charakter oceny .....	45
a) Kryteria – zewnętrzne aspekty niezależności sądownictwa i doktryna pozorów .....	45
b) Charakter oceny – co należy ustalić .....	47
C. Ocena rozpatrywanych przepisów krajowych .....	49
1. Kontekst ogólny .....	49

2. Tymczasowe powołanie kierownictwa inspekcji sądowej .....	51
a) Postanowienie odsyłające i stanowisko stron .....	51
b) Analiza .....	52
c) Wniosek częściowy .....	55
3. Sekcja odpowiedzialna za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa .....	55
a) Postanowienia odsyłające i stanowisko stron .....	55
b) Analiza .....	56
i) Uzasadnienie .....	57
– Uzasadnienie, które jest jednoznaczne i zrozumiałe? .....	58
– Uzasadnienie, które jest prawdziwe? .....	58
ii) Gwarancje .....	60
iii) Kontekst i funkcjonowanie w praktyce .....	61
iv) Rozsądny termin .....	62
c) Wniosek częściowy .....	64
V. Wnioski .....	64

## I. Wprowadzenie

1. Niniejsze sprawy dotyczą dwóch aspektów instytucjonalnych rumuńskiego systemu sądownictwa, które zostały ostatnio zmienione w ramach przeprowadzonej w tym państwie członkowskim reformy tzw. „ustaw o wymiarze sprawiedliwości”<sup>2</sup>. Pięć wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym rozpatrywanych łącznie w niniejszej opinii dotyczy w istocie, z jednej strony, tymczasowego powołania szefa Inspekcji Judiciară (inspekcji sądowej, Rumunia) oraz, z drugiej strony, utworzenia w ramach prokuratury specjalnej sekcji odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa<sup>3</sup>.

2 Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (ustawa nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, Monitorul Oficial nr 826 z dnia 13 września 2005 r., zwana dalej „ustawą nr 303/2004”); Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (ustawa nr 304/2004 o organizacji sądownictwa, Monitorul Oficial nr 827 z dnia 13 września 2005 r., zwana dalej „ustawą nr 304/2004”) oraz Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (ustawa nr 317/2004 o najwyższej radzie sądownictwa, Monitorul Oficial nr 628 z dnia 1 września 2012 r., zwana dalej „ustawą nr 317/2004”).

3 Do Trybunału wpłynął jeszcze jeden równoległy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-397/19. Dotyczy on zmian krajowego systemu odpowiedzialności cywilnej sędziów. Jestem autorem odrębnej opinii w tej sprawie, która została przedstawiona w tym samym dniu, co opinia w niniejszych sprawach.

2. Na początku należy jednak odnieść się do dwóch kwestii wstępnych, wspólnych dla wszystkich tych spraw. Po pierwsze, jaki charakter prawny ma mechanizm współpracy i weryfikacji (zwany dalej „MWiW”)<sup>4</sup>, ustanowiony decyzją Komisji 2006/928/WE<sup>5</sup>, i jakie skutki prawne wywołuje?

3. Na podstawie MWiW Komisja Europejska sporządza okresowe sprawozdania. W sprawozdaniu opublikowanym w 2018 r.<sup>6</sup> Komisja zidentyfikowała kilka problematycznych aspektów dotyczących niedawnych reform rumuńskiego systemu sądownictwa, które są przedmiotem niniejszych wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W tym kontekście sądy odsyłające zwróciły się do Trybunału o wyjaśnienia dotyczące statusu prawnego MWiW oraz sprawozdań Komisji – w szczególności w celu ustalenia, czy zalecenia zawarte w sprawozdaniach Komisji są dla rumuńskich władz wiążące.

4. Ponadto, pytając o zgodność zmian w przepisach krajowych z zasadami państwa prawnego, skutecznej ochrony sądowej i niezależności sądownictwa, sądy odsyłające powołują się w pytaniach prejudycjalnych na szereg przepisów prawa pierwotnego, w szczególności art. 2 TUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). Druga kwestia wstępna wymagająca wyjaśnienia dotyczy zatem tego, które z tych postanowień mają zastosowanie w niniejszych sprawach – w szczególnym kontekście Rumunii po przystąpieniu do Unii, w którym MWiW nadal znajduje zastosowanie.

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

#### 1. Prawo pierwotne

5. Zgodnie z art. 4 ust. 3 Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej (zwanego dalej „traktatem o przystąpieniu”)<sup>7</sup> instytucje Unii mogą przyjmować między innymi środki określone w art. 37 i 38 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii (zwanego dalej „aktem przystąpienia”)<sup>8</sup> przed dniem przystąpienia.

6. Artykuł 2 aktu przystąpienia stanowi, że postanowienia traktatów założycielskich oraz przepisy aktów przyjętych przez instytucje przed dniem przystąpienia są od dnia przystąpienia wiążące dla Rumunii oraz są stosowane zgodnie z warunkami określonymi w tych traktatach i w akcie przystąpienia.

4 Ze względu na dużą liczbę skrótowców stosowanych w niniejszej opinii oprócz „MWiW” już w tym miejscu warto moim zdaniem wskazać te najczęściej używane, aby ułatwić rozumienie odesłań: Direcția Națională Anticorupție (krajowa dyrekcja ds. przeciwdziałania korupcji, Rumunia, zwana dalej „DNA”); Consiliul Superior al Magistraturii (najwyższa rada sądownictwa, Rumunia, zwana dalej „CSM”); Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (sekcja odpowiedzialna za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa, Rumunia, zwana dalej „SIJ”).

5 Decyzja z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. 2006, L 354, s. 56, zwana dalej „decyzją w sprawie MWiW”).

6 Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2018) 851 final z dnia 13 listopada 2018 r. (zwane dalej „sprawozdaniem sporządzonym w ramach MWiW z 2018 r.”), któremu towarzyszy dokument roboczy służb Komisji – Rumunia: sprawozdanie techniczne SWD(2018) 551 final (zwane dalej „sprawozdaniem technicznym sporządzonym w ramach MWiW z 2018 r.”).

7 Dz.U. 2005, L 157, s. 11.

8 Dz.U. 2005, L 157, s. 203.

7. Artykuł 37 aktu przystąpienia stanowi: „Jeżeli Bułgaria lub Rumunia nie wykona zobowiązań podjętych w ramach negocjacji w sprawie przystąpienia, powodując poważne naruszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego, włączając w to jakiegokolwiek zobowiązania we wszystkich politykach sektorowych dotyczących działalności gospodarczej o skutku transgranicznym lub bezpośrednio ryzyko wystąpienia takiego naruszenia, Komisja może, do końca najwyżej trzyletniego okresu następującego po dniu przystąpienia, na uzasadniony wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy podjąć odpowiednie środki.

Środki powinny być proporcjonalne, a pierwszeństwo przyznaje się środkom, które w możliwie najmniejszy sposób zakłócają funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a w stosownych przypadkach pierwszeństwo przyznaje się istniejącym sektorowym mechanizmom ochronnym. Takie środki ochronne nie mogą stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi. Klauzula ochronna może mieć zastosowanie także przed dniem przystąpienia na podstawie wyników monitorowania, a przyjęte środki wchodzi w życie od dnia przystąpienia, o ile nie przewidują one późniejszego terminu. Środki te utrzymuje się nie dłużej, niż jest to absolutnie niezbędne, a w każdym przypadku zostaną one zniesione w momencie zrealizowania odpowiedniego zobowiązania. Mogą one jednak być stosowane po upływie okresu określonego w akapicie pierwszym, tak długo jak odpowiednie zobowiązania nie będą wykonane. W związku z postępowaniem poczynionymi przez dane nowe państwo członkowskie w wykonywaniu swoich zobowiązań Komisja może odpowiednio dostosować środki. W odpowiednim czasie przed uchyceniem środków ochronnych Komisja powiadamia Radę i uwzględnia w pełni wszelkie uwagi poczynione przez Radę w tym zakresie”.

8. Stosownie do art. 38 aktu przystąpienia: „Jeżeli w Bułgarii lub Rumunii wystąpią poważne braki lub bezpośrednio ryzyko wystąpienia takich braków w transpozycji, we wprowadzaniu w życie lub w stosowaniu decyzji ramowych lub jakiegokolwiek innych odpowiednich zobowiązań, instrumentów współpracy i decyzji odnoszących się do wzajemnego uznawania w obszarze prawa karnego – zgodnie z tytułem VI traktatu WE oraz z dyrektywami i rozporządzeniami odnoszącymi się do wzajemnego uznawania w sprawach cywilnych na mocy tytułu IV traktatu WE – Komisja może podjąć odpowiednie środki, wskazując warunki i zasady, na jakich będą one wprowadzane w życie, do końca najwyżej trzyletniego okresu następującego po dniu przystąpienia, na uzasadniony wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy, po przeprowadzeniu konsultacji z państwami członkowskimi.

Środki te mogą przyjąć postać czasowego zawieszenia stosowania odpowiednich przepisów i decyzji w stosunkach między Bułgarią lub Rumunią a innym państwem członkowskim lub państwami członkowskimi, bez uszczerbku dla kontynuacji ścisłej współpracy sądowej. Klauzula ochronna może mieć zastosowanie także przed dniem przystąpienia na podstawie wyników monitorowania, a przyjęte środki wchodzi w życie od dnia przystąpienia, o ile nie przewidują one późniejszego terminu. Środki te utrzymuje się nie dłużej, niż jest to absolutnie niezbędne, a w każdym przypadku zostaną one zniesione w momencie uzupełnienia braków. Mogą one jednak być stosowane po upływie okresu określonego w akapicie pierwszym, tak długo jak utrzymują się te braki. W związku z postępowaniem poczynionymi przez zainteresowane nowe państwo członkowskie w uzupełnianiu braków Komisja może odpowiednio dostosować środki po przeprowadzeniu konsultacji z państwami członkowskimi. W odpowiednim czasie przed uchyceniem środków ochronnych Komisja powiadamia Radę i uwzględnia w pełni wszelkie uwagi poczynione przez Radę w tym zakresie”.

## **2. Decyzja w sprawie MWiW**

9. Zgodnie z motywem 5 decyzji w sprawie MWiW została ona przyjęta na podstawie art. 37 i 38 aktu przystąpienia.

10. Zgodnie z motywem 6 decyzji w sprawie MWiW „nieuregulowane kwestie w zakresie odpowiedzialności i sprawności systemu sądownictwa oraz organów egzekwowania prawa wymagają ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji poszczególnych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją”.

11. Artykuł 1 decyzji w sprawie MWiW stanowi, że każdego roku Rumunia przedkłada Komisji sprawozdanie informujące o postępach w realizacji poszczególnych celów przewidzianych w załączniku do tej decyzji. Zgodnie z art. 2 Komisja przekazuje Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie, po raz pierwszy w czerwcu 2007 r., swoje uwagi i wnioski odnośnie do sprawozdania przedłożonego przez władze Rumunii, a kolejne sprawozdania będzie przedstawiać w razie konieczności, jednak nie rzadziej niż co pół roku. Artykuł 3 stanowi, że decyzja w sprawie MWiW „wchodzi w życie z dniem i tylko pod warunkiem wejścia w życie traktatu o przystąpieniu”. Zgodnie z art. 4 decyzja w sprawie MWiW jest skierowana do państw członkowskich.

12. Załącznik do decyzji w sprawie MWiW zawiera „założone cele do osiągnięcia przez Rumunię, o których mowa w art. 1”. Przewidziane tam cele pierwszy, trzeci i czwarty to odpowiednio: „zapewnienie większej przejrzystości i skuteczności postępowań sądowych, zwłaszcza poprzez poprawę możliwości i odpowiedzialności naczelnej rady sądownictwa. [...]”; „w oparciu o poczynione już postępy kontynuowanie profesjonalnych i bezstronnych dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu” oraz „podjęcie dalszych środków w celu zapobiegania i zwalczania korupcji, zwłaszcza w samorządzie terytorialnym”.

## **B. Prawo rumuńskie**

### **1. Konstytucja Rumunii**

13. Artykuł 115 ust. 4 rumuńskiej konstytucji stanowi, że „rząd może przyjmować rozporządzenia nadzwyczajne wyłącznie w wyjątkowych sprawach, których uregulowania nie można odłożyć, i jest zobowiązany uzasadnić ich nadzwyczajny status w ich treści”.

14. Zgodnie z art. 133 ust. 1 rumuńskiej konstytucji „najwyższa rada sądownictwa jest gwarantem niezależności sądownictwa”.

15. Artykuł 132 ust. 1 rumuńskiej konstytucji stanowi, że „prokuratorzy wykonują swoje czynności zgodnie z zasadami legalizmu, bezstronności i kontroli hierarchicznej pod kierownictwem ministrulul justiției (ministra sprawiedliwości”.

### **2. Przepisy dotyczące inspekcji sądowej**

#### **a) Ustawa nr 317/2004**

16. Zgodnie z art. 65 ustawy nr 317/2004 o CSM:

„1. Inspekcję sądową tworzy się jako podmiot posiadający osobowość prawną w ramach [CSM], z siedzibą w Bukareszcie, poprzez reorganizację inspekcji sądowej.

2. Inspekcja sądowa działa pod kierownictwem głównego inspektora, wspomaganego przez zastępcę głównego inspektora, przy czym obu wyłania się w drodze konkursu przeprowadzanego przez [CSM].

3. Inspekția sãdovã dziaãa zгодnie z zasadãã nezale¿noãsi dziaããã, wykonujãc – poprzez inspektorów sãdovych powoãływanych na warunkach okreãlonych prawem – zadania zwiãzane z analizami, weryfikacjã i kontrolã w okreãlonych obszarach dziaãalnoãsi”.

17. Zгодnie z art. 67 ustawy nr 317/2004:

„1. Gãówny inspektor i zastãpca gãównego inspektora sãã powoãływani przez zgromadzenie plenarne [CSM] spoãród pozostajãcych w czynnej sãl¿bie inspektorów sãdovych w drodze konkursu obejmujãcego przedstawienie projektu dotyczãcego wykonywania funkcji wããciwych dla danego stanowiska kierowniczego, egzamin pisemny majãcy na celu sprawdzenie wiedzy na temat zarzãdzania, komunikacji, zasobów ludzkich, zdolnoãsi kandydata do podejmowania decyzji i przyjecia odpowiedzialnoãsi, odpornoãsi na stres, jak rãwnie¿ test psychologiczny.

2. [CSM] organizuje konkurs, zгодnie z przepisami zatwierdzanymi na mocy decyzji zgromadzenia plenarnego [CSM] opublikowanej w *Monitorul Oficial al României*, czãstã I.

3. Konkursy na stanowiska gãównego inspektora i zastãpcy gãównego inspektora ogãlasza siã co najmniej trzy miesiãce przed ich datã.

4. Kadencja gãównego inspektora i zastãpcy gãównego inspektora trwa trzy lata i mo¿e byã jednokrotnie odnowiona, zгодnie z postanowieniami art. 67 ust. 1.

5. Gãówny inspektor i zastãpca gãównego inspektora mogã zostaã odwoãlani przez zgromadzenie plenarne [CSM], w przypadku gdy nie wypeãniajã swoich obowiãzków w zakresie zarzãdzania lub wypeãniajã je niewããciwie. Decyzjã o odwoãlaniu podejmuje siã na podstawie rocznego sprawozdania z audytu, o którym mowa w art. 68.

6. Od decyzji o odwoãlaniu podjãtej przez zgromadzenie plenarne [CSM] przysãluguje, w terminie 15 dni od jej dorãczenia, odwoãlenie do izby administracyjno-podatkowej Înalta Curte de Casaãie ãi Justiãie (najwy¿szego sãdu kasacyjnego). Wniesienie odwoãlania wstrzymuje wykonanie decyzji [CSM]. Orzeczenie wydane w postãpowaniu odwoãawczym nie podlega zaskar¿eniu”.

#### **b) Rozporzãdzenie nadzwyczajne nr 77/2018**

18. Na mocy art. I rozporzãdzenia nadzwyczajnego rzãdu nr 77/2018 uzupeãniajãcego art. 67 ustawy nr 317/2004 o CSM (zwanego dalej „rozporzãdzeniem nadzwyczajnym nr 77/2018”) <sup>9</sup>, w ustawie nr 317/2004 po art. 67 ust. 6 dodano dwa nowe ustãpy:

„7. W przypadku gdy stanowisko gãównego inspektora lub, w stosownym wypadku, zastãpcy gãównego inspektora inspekcji sãdovzej zostaje zwolnione w zwiãzku z wygaãniãciem kadencji, do dnia, w którym stanowisko to zostanie obsadzone zгодnie z warunkami okreãlonymi w ustawie, zastãpstwo na tym stanowisku jest zapewnione przez gãównego inspektora lub, w zale¿noãsi od przypadku, zastãpcã gãównego inspektora, których kadencja wygaãla.

<sup>9</sup> Ordonanãa de Urgenããã a Guvernului nr. 77/2018, din 5 septembrie 2018, pentru completarea art. 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Monitorul Oficial nr 767 z dnia 5 wrzeãnia 2018 r.). Kilka przepisów ustawy nr 317/2004, w tym art. 65 i 67, zostaãy nastãpnie zmienione na mocy Legea nr. 234/2018 pentru modificarea ãi completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (ustawy nr 234/2018 zmieniajãcej i uzupeãniajãcej ustawãã nr 317/2004 o CSM, Monitorul Oficial nr 850 z dnia 8 pa¿dziernika 2018 r.).



8. W przypadku gdy mandat głównego inspektora ustaje z przyczyn innych niż wygaśnięcie kadencji, do dnia, w którym stanowisko to zostanie obsadzone zgodnie z warunkami określonymi w ustawie, zastępstwo na tym stanowisku jest zapewnione przez zastępcę głównego inspektora. W przypadku gdy mandat zastępcy głównego inspektora ustaje z przyczyn innych niż wygaśnięcie kadencji, do dnia, w którym stanowisko to zostanie obsadzone zgodnie z warunkami określonymi w ustawie, zastępstwo na tym stanowisku jest zapewnione przez inspektora sądowego powołanego przez głównego inspektora”.

19. Zgodnie z art. II rozporządzenia nadzwyczajnego nr 77/2018 art. 67 ust. 7 ustawy nr 317/2004 „ma zastosowanie również do sytuacji, w których stanowisko głównego inspektora lub, w stosownym wypadku, zastępcy głównego inspektora inspekcji sądowej pozostaje nieobsadzone w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia nadzwyczajnego”.

### **3. Przepisy dotyczące sekcji odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa**

#### **a) Ustawa nr 207/2018**

20. Na mocy art. I ust. 45 ustawy nr 207/2018 zmieniającej i uzupełniającej ustawę nr 304/2004 o organizacji sądownictwa (zwanej dalej „ustawą nr 207/2018”)<sup>10</sup> w ustawie nr 304/2004 dodano po art. 88 nowy rozdział regulujący sekcję odpowiedzialną za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa (SIII), zawierający art. 88<sup>1</sup>–88<sup>9</sup>.

21. Artykuł 88<sup>1</sup> znowelizowanej ustawy nr 304/2004 ma następujące brzmienie:

„1. W ramach Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (prokuratury przy najwyższym sądzie kasacyjnym) zostaje ustanowiona [SIII], która posiada wyłączną właściwość w zakresie ścigania przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów, w tym także sędziów i prokuratorów wojskowych oraz sędziów i prokuratorów będących członkami [CSM].

2. [SIII] pozostaje właściwa w zakresie ścigania w sprawach, w których oprócz osób wskazanych w ust. 1 postępowanie obejmuje również inne osoby.

[...]

4. Na czele [SIII] stoi prokurator naczelny sekcji, wspomagany przez zastępcę prokuratora naczelnego, którzy do pełnienia tych funkcji powoływani są przez zgromadzenie plenarne [CSM] na warunkach przewidzianych w niniejszej ustawie.

5. Prokurator generalny Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (prokuratury przy najwyższym sądzie kasacyjnym) rozstrzyga spory kompetencyjne między [SIII] a innymi jednostkami lub wydziałami prokuratury.

[...]”.

22. Zgodnie z art. 88<sup>2</sup> znowelizowanej ustawy nr 304/2004:

„1. [SIII] działa zgodnie z zasadami legalności, bezstronności i kontroli hierarchicznej.

<sup>10</sup> Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Monitorul Oficial, parte I, nr 636 z dnia 20 lipca 2018 r.).

2. Zabrania się przenoszenia lub delegowania prokuratorów do [SII].

3. [SIII] prowadzi swoją działalność z maksymalnie 15 prokuratorami.

4. Liczba stanowisk w [SIII] może zostać zmieniona, w zależności od skali działalności, na mocy postanowienia prokuratora generalnego Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (prokuratury przy najwyższym sądzie kasacyjnym), na wniosek prokuratora naczelnego sekcji za zgodą zgromadzenia plenarnego [CSM].

23. Artykuły 88<sup>3</sup> i 88<sup>4</sup> znowelizowanej ustawy nr 304/2004 regulują odpowiednio procedurę powoływania prokuratora naczelnego i zastępcy prokuratora naczelnego SIII, w tym skład komisji konkursowej przeprowadzającej konkurs na prokuratora naczelnego oraz wymagania, które trzeba spełnić, aby wziąć udział w konkursie. W szczególności art. 88<sup>3</sup> ust. 1 stanowi, że „prokurator naczelny [SIII] jest powoływany przez zgromadzenie plenarne [CSM] w wyniku konkursu polegającego na przedstawieniu projektu dotyczącego wykonywania funkcji właściwych dla danego stanowiska kierowniczego, który ma na celu ocenę kwalifikacji w dziedzinie zarządzania, skutecznego zarządzania zasobami, zdolności do podejmowania decyzji i przejęcia odpowiedzialności, umiejętności komunikacyjnych i odporności na stres, jak również postawy kandydata, jego działalności prokuratorskiej oraz jego stosunku do wartości charakterystycznych dla tego zawodu, takich jak niezależność sądownictwa lub poszanowanie podstawowych praw i wolności”. Ponadto zgodnie z art. 88<sup>3</sup> ust. 7 „o odwołaniu ze stanowiska prokuratora naczelnego [SIII] decyduje, na wniosek komisji konkursowej, o której mowa w ust. 2, zgromadzenie plenarne [CSM] w przypadku niewypełniania obowiązków właściwych dla pełnionej funkcji lub w przypadku, gdy w ciągu ostatnich trzech lat podlegał karze dyscyplinarnej”. W myśl art. 88<sup>3</sup> ust. 8 „prokurator naczelny [SII] jest powoływany na okres trzech lat, z możliwością jednorazowego przedłużenia”.

24. Artykuł 88<sup>5</sup> znowelizowanej ustawy nr 304/2004 reguluje procedurę wyboru prokuratorów [SII] oraz zasady konkursu, który obejmuje rozmowę kwalifikacyjną przeprowadzaną przed zgromadzeniem plenarnym [CSM] oraz ocenę działalności kandydatów. Zgodnie z ust. 1 zgromadzenie plenarne [CSM] w następstwie konkursu powołuje prokuratorów na okres trzech lat, z możliwością przedłużenia na okres nieprzekraczający w sumie dziewięciu lat. Zgodnie z ust. 3, aby móc wziąć udział w tym konkursie, prokuratorzy muszą spełniać łącznie następujące warunki: „a) nie podlegać karze dyscyplinarnej w ciągu ostatnich trzech lat; b) posiadać co najmniej stopień wymagany do pracy w prokuraturze przy sądzie apelacyjnym; c) posiadać co najmniej 18-letni rzeczywisty staż pracy w prokuraturze; d) posiadać odpowiednie wykształcenie zawodowe; e) odznaczać się nieskazitelnym charakterem”.

25. Artykuł 88<sup>8</sup> ust. 1 tej ustawy stanowi, że uprawnienia [SIII] są następujące: a) prowadzenie postępowań karnych w sprawie czynów zabronionych podlegających jej właściwości; b) występowanie do sądów w sprawach dotyczących czynów zabronionych, o których mowa w lit. a); c) stworzenie i aktualizacja bazy danych czynów zabronionych wchodzących w zakres jej właściwości oraz d) wykonywanie innych uprawnień przewidzianych prawem. Zgodnie z art. 88<sup>8</sup> ust. 2 ustawy „udział w rozprawach w sprawach podlegających właściwości sekcji jest zapewniony przez prokuratorów sekcji sądowej Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (prokuratury przy najwyższym sądzie kasacyjnym) lub przez prokuratorów prokuratury przy sądzie rozpatrującym sprawę”.

26. Artykuł III ustawy nr 207/2018 stanowi:

- „1. [SIII] rozpoczyna działalność w terminie trzech miesięcy od daty wejścia w życie niniejszej ustawy.
2. Sprawy objęte właściwością [SIII], które toczą się przed jakąkolwiek jednostką organizacyjną prokuratury i nie zostały zakończone przed dniem, w którym sekcja rozpoczęła działalność, zostają przekazane do dalszego prowadzenia tej sekcji od momentu rozpoczęcia przez nią działalności”.

### **b) Rozporządzenie nadzwyczajne nr 90/2018**

27. Rozporządzenie nadzwyczajne rządu nr 90/2018 w sprawie przepisów regulujących zasady funkcjonowania [SII] (zwane dalej „rozporządzeniem nadzwyczajnym nr 90/2018”)<sup>11</sup> przyjęto w celu umożliwienia [SII] podjęcia działalności w terminie określonym w art. III ust. 1 ustawy nr 207/2018. Zgodnie z jego preambułą, uwzględniając, że do dnia jego przyjęcia [CSM] nie zakończyła procedury mającej na celu uruchomienie [SII], rząd uznał za konieczne przyjęcie pilnych środków legislacyjnych regulujących uproszczoną procedurę stanowiącą odstępstwo od stosowania nowych art. 88<sup>3</sup>–88<sup>5</sup> ustawy nr 304/2004 w celu tymczasowego powołania prokuratora naczelnego, zastępcy prokuratora naczelnego i przynajmniej jednej trzeciej prokuratorów zatrudnionych w tej sekcji.

28. Artykuł I rozporządzenia nadzwyczajnego nr 90/2018 zmienił art. 88<sup>2</sup> ust. 3 ustawy nr 304/2004 w następujący sposób: „[SII] prowadzi swoją działalność przy obsadzie piętnastu stanowisk prokuratorów”.

29. W art. II rozporządzenia nadzwyczajnego nr 90/2018 ustanowiono procedurę stanowiącą odstępstwo od art. 88<sup>3</sup>–88<sup>5</sup> ustawy nr 304/2004 w celu tymczasowego powołania prokuratora naczelnego i przynajmniej jednej trzeciej prokuratorów SII. W szczególności, zgodnie z ust. 1 tego przepisu, przed zakończeniem konkursów na stanowisko prokuratora naczelnego SII i prokuratorów stanowisk wykonawczych w tej sekcji, funkcje prokuratora naczelnego i co najmniej jedna trzecia funkcji wykonawczych prokuratorów będą sprawowane tymczasowo przez prokuratorów, którzy spełniają określone prawem warunki do powołania na te stanowiska, wyłonionych przez komisję odpowiedzialną za organizację konkursu, składającą się z osób wskazanych w art. 88<sup>3</sup> ust. 2 ustawy nr 304/2004. Zgodnie z ust. 2 wyboru kandydatów dokonuje komisja odpowiedzialna za organizację tego konkursu, która wykonuje czynności przy obecności co najmniej trzech członków, zgodnie z procedurą podlegającą przeprowadzeniu w ciągu pięciu dni kalendarzowych od daty jej rozpoczęcia przez przewodniczącego CSM. Zgodnie z ust. 11 „od dnia rozpoczęcia funkcjonowania [SII] przejmuje sprawy objęte jej właściwością toczące się przed Direcția Națională Anticorupție [DNA] i innymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury oraz sprawy dotyczące przestępstw, o których mowa w art. 88<sup>1</sup> ust. 1 ustawy nr 304/2004, ponownie opublikowanej, z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami, które zostały zakończone przed dniem rozpoczęcia działalności tej sekcji”.

### **c) Rozporządzenie nadzwyczajne nr 92/2018**

30. Rozporządzenie nadzwyczajne rządu nr 92 z dnia 15 października 2018 r. zmieniające i uzupełniające niektóre akty normatywne w obszarze wymiaru sprawiedliwości (zwane dalej „rozporządzeniem nadzwyczajnym nr 92/2018”)<sup>12</sup> zmieniło między innymi ustawę nr 304/2004, wprowadzając w art. 88<sup>2</sup> nowy ust. 5, w którym wskazuje się, że prokuratorzy SII mają status prokuratorów delegowanych na czas pełnienia swoich funkcji w tej sekcji. Zmieniono też art. 88<sup>5</sup> ust. 5, przewidując, że rozmowa kwalifikacyjna w ramach procedury naboru prokuratorów SII odbywa się przed komisją konkursową, a nie przed zgromadzeniem plenarnym CSM.

### **d) Rozporządzenie nadzwyczajne nr 7/2019**

31. Rozporządzenie nadzwyczajne rządu nr 7 z dnia 20 lutego 2019 r. w sprawie niektórych środków tymczasowych dotyczących konkursu w ramach naboru do Institutul Național al Magistraturii (krajowego instytutu sądownictwa, Rumunia), początkowego szkolenia dla sędziów i prokuratorów, egzaminu końcowego w krajowym instytucie sądownictwa, praktyki oraz egzaminu sprawdzającego

11 Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial nr 862 z dnia 10 października 2018 r.).

12 Ordonanța de urgență nr. 92 din 15 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (Monitorul Oficial nr 874 z dnia 16 października 2018 r.).

umiejętności sędziów i prokuratorów w okresie stażu, a także zmieniające i uzupełniające ustawę nr 303/2004, ustawę nr 304/2004 i ustawę nr 317/2004<sup>13</sup> zmienia i uzupełnia między innymi ustawę nr 304/2004. W art. 88<sup>1</sup> tej ustawy wprowadza nowy ust. 6, zgodnie z którym, ilekroć Codul de procedură penală (kodeks postępowania karnego, Rumunia) lub jakakolwiek inna ustawa szczególna odnosi się do „prokuratora nadrzędnego” w sprawach dotyczących przestępstw objętych właściwością SIIJ, wyrażenie to oznacza prokuratora naczelnego SIIJ, również w przypadku rozwiązań zarządzonych, zanim rozpocznie ona swoją działalność.

32. Wprowadza ono także – po art. 88<sup>5</sup> ust. 11 – dwa nowe ustępy 11<sup>1</sup> i 11<sup>2</sup>, które zmieniają procedurę powoływania określoną w tym przepisie. Zgodnie z ust. 11<sup>1</sup> członkowie komisji konkursowej wymienieni w art. 88<sup>5</sup> zachowują swój głos na zgromadzeniu plenarnym CSM. Ustęp 11<sup>2</sup> stanowi, że komisje konkursowe, o których mowa odpowiednio w art. 88<sup>3</sup> i 88<sup>5</sup>, wykonują swoje czynności zgodnie z prawem, jeżeli jest obecnych przynajmniej trzech ich członków.

33. Rozporządzenie to zmienia również art. 88<sup>8</sup>, wprowadzając w ust. 1 lit. d) nowe uprawnienie SIIJ, które polega na wykonywaniu i odstępowaniu od wykonywania środków odwoławczych w sprawach objętych właściwością sekcji, w tym w postępowaniach toczących się przed sądami lub ostatecznie rozstrzygniętymi, zanim rozpocznie ona swoją działalność.

#### ***e) Rozporządzenie nadzwyczajne nr 12/2019***

34. Rozporządzenie nadzwyczajne rządu nr 12 z dnia 5 marca 2019 r. zmieniające i uzupełniające niektóre akty normatywne w obszarze wymiaru sprawiedliwości (zwane dalej „rozporządzeniem nadzwyczajnym nr 12/2019”)<sup>14</sup> zmieniło ustawę nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów oraz wprowadziło art. 88<sup>10</sup> i 88<sup>11</sup> w ustawie nr 304/2004. Artykuł 88<sup>10</sup> przewiduje delegowanie funkcjonariuszy policji sądowej do SIIJ na mocy decyzji ministrul afacerilor interne (ministra spraw wewnętrznych, Rumunia) wydawanej na wniosek prokuratora naczelnego tej sekcji. Długość takich delegacji może wynosić maksymalnie trzy lata, przy czym można ją przedłużyć o taki sam okres.

### **III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

#### **A. Sprawa C-83/19**

35. W dniu 27 sierpnia 2018 r. Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (stowarzyszenie forum sędziów Rumunii, zwane dalej „stowarzyszeniem forum sędziów” lub „stroną skarżącą”) złożyło w inspekcji sądowej (zwanej dalej „drugą stroną postępowania”) wniosek o udzielenie informacji publicznej. Żądane informacje odnosiły się do działalności inspekcji sądowej w okresie 2014–2018. Konkretnie wniosek dotyczył informacji statystycznych o sprawach prowadzonych przez ten organ, źródłach i wynikach postępowań dyscyplinarnych, a także informacji o zawarciu protokołu między Serviciul Român de Informații (rumuńską służbą wywiadowczą) a inspekcją sądową oraz udziału tej służby w dochodzeniach.

13 Ordonanța de urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiați, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Monitorul Oficial nr 137 z dnia 20 lutego 2019 r.).

14 Ordonanța de urgență nr. 12 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (Monitorul Oficial nr 185 z dnia 7 marca 2019 r.).

36. W dniu 24 września 2018 r., uznając, że druga strona postępowania jedynie częściowo odpowiedziała na ten wniosek, strona skarżąca wniosła przeciwko niej skargę do Tribunalul Olt (sądu okręgowego w Olt, Rumunia). Zażądała nakazania drugiej stronie postępowania udzielenia części informacji, które były uprzednio przedmiotem wniosku z dnia 27 sierpnia 2018 r.

37. W odpowiedzi na skargę złożoną w dniu 26 października 2018 r. druga strona postępowania stwierdziła, że prawa podmiotowe strony skarżącej nie zostały naruszone, a skargę należy oddalić jako bezzasadną. Ta odpowiedź na skargę została podpisana przez sędziego L. Netejoru.

38. Lucian Netejoru został powołany na stanowisko głównego inspektora inspekcji sądowej decyzją zgromadzenia plenarnego CSM nr 702/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r. na trzyletnią kadencję (trwającą od dnia 1 września 2015 r. do dnia 1 września 2018 r.). W chwili złożenia odpowiedzi na skargę w postępowaniu głównym L. Netejoru działał w charakterze tymczasowego głównego inspektora na podstawie rozporządzenia nadzwyczajnego nr 77/2018 z dnia 5 września 2018 r.

39. W replice strona skarżąca podniosła zarzut, w ramach którego twierdziła, że z dwóch powodów nie wykazano, iż sygnatariusz odpowiedzi na skargę, L. Netejoru, jest uprawniony do reprezentacji drugiej strony postępowania. Po pierwsze, nie ma aktu administracyjnego wydanego przez organ właściwy do powołania głównego inspektora inspekcji sądowej (zgromadzenia plenarnego CSM), stwierdzającego spełnienie przesłanek prawnych wymaganych do tymczasowego wykonywania tej funkcji.

40. Po drugie, przepisy rozporządzenia nadzwyczajnego nr 77/2018 są niezgodne z konstytucją. Strona skarżąca podniosła, że przedłużenie przez rząd kadencji osób kierujących inspekcją sądową poprzez wydanie rozporządzenia nadzwyczajnego nr 77/2018 wkracza w kompetencje konstytucyjne CSM. Strona skarżąca oparła swój zarzut na ustaleniach przedstawionych w sprawozdaniu Komisji sporządzonym w ramach MWiW z 2018 r., zgodnie z którym „okoliczność, że minister sprawiedliwości zdecydował się podjąć działania i przedłużyć kadencję obecnych członków kierownictwa, można uznać za wkroczenie w kompetencje CSM”, i twierdzi, że rozporządzenie nadzwyczajne nr 77/2018 narusza gwarancję niezależności przewidzianą w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Strona skarżąca podniosła, że w przypadku ustalenia, iż MWiW oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakładają na Rumunię wiążące obowiązki, których ta nie wykonała, będzie to oznaczać, że L. Netejoru nie ma prawa działać w charakterze przedstawiciela prawnego, co będzie skutkowało uchynieniem pisma procesowego, jakim jest załączona do akt odpowiedź na skargę (zawierająca twierdzenia drugiej strony postępowania, przedstawienie dowodów i zarzutów).

41. Druga strona postępowania podniosła, że decyzja CSM nr 702/2015 powołująca L. Netejoru na stanowisko głównego inspektora widnieje na stronie internetowej inspekcji sądowej. Ponadto powołała się na rozporządzenie nadzwyczajne nr 77/2018. Na tej podstawie stwierdziła, że zarzut strony skarżącej należy oddalić jako bezzasadny.

42. W tych okolicznościach Tribunalul Olt (sąd okręgowy w Olt) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy [MWiW], ustanowiony [decyzją w sprawie MWiW], należy uznawać za akt przyjęty przez instytucję Unii w rozumieniu art. 267 TFUE, który może być przedmiotem wykładni dokonywanej przez [Trybunał]?
- 2) Czy treść, charakter i czas obowiązywania [MWiW], ustanowionego [decyzją w sprawie MWiW], są objęte zakresem stosowania [traktatu o przystąpieniu]? Czy wymogi sformułowane w sprawozdaniach sporządzanych w ramach tego mechanizmu są dla Rumunii wiążące?
- 3) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, a mianowicie gwarancji niezależnych postępowań

dyscyplinarnych dla sędziów rumuńskich, eliminujących wszelkie ryzyko związane z wpływem politycznym na przebieg takich postępowań, takie jak bezpośrednie mianowanie przez rząd kierownictwa *Inspectia Judiciară* (inspekcji sądowej, Rumunia), nawet na zasadzie tymczasowości?

- 4) Czy art. 2 [TUE] należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie muszą przestrzegać kryteriów praworządności, wymaganych również w sprawozdaniach sporządzanych w ramach [MWiW], ustanowionego [decyzją w sprawie MWiW], w przypadku procedur bezpośredniego mianowania przez rząd kierownictwa *Inspectia Judiciară* (inspekcji sądowej, Rumunia), nawet na zasadzie tymczasowości?”.

## B. Sprawa C-127/19

43. Stroną skarżącą w niniejszej sprawie są stowarzyszenie forum sędziów oraz Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” (stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów”). W dniu 13 grudnia 2018 r. strona skarżąca wniosła skargę do Curtea de Apel Pitești (sądu apelacyjnego w Pitești, Rumunia), domagając się uchylecia dwóch uchwał zgromadzenia plenarnego CSM – uchwały nr 910/19.09.2018, zatwierdzającej rozporządzenie w sprawie powoływania i odwoływania prokuratorów pełniących funkcje kierownicze w SIIJ<sup>15</sup>, oraz uchwały nr 911/19.09.2018, zatwierdzającej rozporządzenie w sprawie powoływania, dalszego sprawowania funkcji i odwoływania prokuratorów pełniących funkcje wykonawcze w SIIJ<sup>16</sup>.

44. Uchwały te podjęto na podstawie ustawy nr 207/2018. Na mocy art. 1 ust. 45 tej ustawy po art. 88 ustawy nr 304/2004 dodano art. 88<sup>1</sup>–88<sup>9</sup>, tworząc i uruchamiając działanie SIIJ. Zgodnie z nowym art. 88<sup>5</sup> ust. 12 „procedury powoływania, dalszego sprawowania funkcji i odwoływania ze stanowisk kierowniczych i wykonawczych w sekcji są szczegółowo określone w rozporządzeniu zatwierdzonym przez zgromadzenie plenarne [CSM]”. Obie uchwały, których uchylecia żąda się w niniejszej sprawie, przyjęto na podstawie tego przepisu.

45. Strona skarżąca podniosła, że obie te uchwały są niezgodne z konstytucją, powołując się na przepis rumuńskiej konstytucji, zgodnie z którym to państwo członkowskie ma obowiązek wykonywać swoje obowiązki wynikające z traktatów, których jest stroną (art. 11 i art. 148 ust. 2 rumuńskiej konstytucji). Strona skarżąca twierdziła również, że określone postanowienia kwestionowanych aktów prawnych są niezgodne z aktami wyższego rzędu, w tym ustawą, konstytucją i TFUE. Strona skarżąca powołała się także na MWiW. W jej mniemaniu utworzenie SIIJ ma bezpośredni wpływ na kompetencje DNA – organu, który zgodnie ze sprawozdaniami Komisji może pochwalić się wymiernymi wynikami w ramach MWiW. Utworzenie SIIJ umożliwia przekazanie dziesiątek spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu toczących się przed DNA po prostu poprzez złożenie fikcyjnej skargi na funkcjonariusza wymiaru sprawiedliwości, powodując całkowitą likwidację istotnej części działalności DNA.

46. W wyroku nr 33 z dnia 23 stycznia 2018 r. Curtea Constituțională a României (rumuński trybunał konstytucyjny) zbadał przepisy ustawy nr 207/2018 w ramach prewencyjnej kontroli konstytucyjności. Orzekł, że zarzuty dotyczące skutków, jakie utworzenie SIIJ będzie miało dla kompetencji DNA, są bezzasadne, a ponadto nie ma wiążących aktów prawa Unii Europejskiej, na których można by oprzeć zarzuty dotyczące niekonstytucyjności w świetle art. 148 ust. 2 i 4 konstytucji.

15 Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 910/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial nr 812 z dnia 21 września 2018 r.).

16 Consiliului Superior al Magistraturii, CSM nr. 911/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial nr 812 z dnia 21 września 2018 r.).

47. Sąd odsyłający zwraca uwagę, że utworzenie SIIJ zostało skrytykowane przez Grupę Państw przeciwko Korupcji (zwaną dalej „GRECO”) oraz Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (zwaną dalej „Komisją Wenecką”). Komisja odsyłała do tych sprawozdań w swoich sprawozdaniach sporządzanych w ramach MWiW. Sąd odsyłający stwierdził, że w zakresie, w jakim MWiW i sprawozdania sporządzone w ramach tego mechanizmu powodowałyby powstanie po stronie państwa członkowskiego obowiązku dostosowania się, obowiązek taki spoczywałby nie tylko na państwowym organie ustawodawczym, ale również na organach administracyjnych (w tym przypadku na CSM, która przyjmuje prawo wtórne o charakterze wykonawczym) oraz na sądach.

48. Ponadto sąd odsyłający zauważa, że Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) uznał w wyroku nr 104 z dnia 6 marca 2018 r., iż znaczenie decyzji w sprawie MWiW nie było przedmiotem wykładni Trybunału, „jeśli chodzi o jej treść, charakter i czas obowiązywania, a także kwestię, czy wspomniane elementy są objęte zakresem stosowania traktatu o przystąpieniu”. W związku z powyższym stoi na stanowisku, że rozstrzygnięcie sporu wymaga wyjaśnienia charakteru i mocy prawnej tych aktów.

49. W tych okolicznościach Curtea de Apel Pitești (sąd apelacyjny w Pitești) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy [MWiW], ustanowiony [decyzją w sprawie MWiW], należy uznawać za akt przyjęty przez instytucję Unii w rozumieniu art. 267 TFUE, który może być przedmiotem wykładni dokonywanej przez [Trybunał]?
- 2) Czy treść, charakter i czas obowiązywania [MWiW], ustanowionego [decyzją w sprawie MWiW], są objęte zakresem stosowania [traktatu o przystąpieniu]? Czy wymogi sformułowane w sprawozdaniach sporządzanych w ramach tego mechanizmu są dla Rumunii wiążące?
- 3) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że ciążący na Rumunii obowiązek przestrzegania wymogów ustanowionych w sprawozdaniach sporządzanych w ramach [MWiW] ustanowionego [decyzją w sprawie MWiW] mieści się w zakresie obowiązku przestrzegania przez państwo członkowskie zasad państwa prawa?
- 4) Czy art. 2 TUE, a w szczególności obowiązek poszanowania wartości państwa prawa, sprzeciwia się, ze względu na możliwość pośredniego wywierania nacisku na sędziów, ustawodawstwu, na mocy którego w ramach Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (prokuratury przy najwyższym sądzie kasacyjnym) jest tworzona i organizowana [SIIJ]?
- 5) Czy zasada niezależności sądownictwa ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 [karty], zgodnie z jej wykładnią dokonaną w orzecznictwie [Trybunału] (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), sprzeciwia się utworzeniu w ramach Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (prokuratury przy najwyższym sądzie kasacyjnym) [SIIJ], jeśli wziąć pod uwagę procedury powoływania i odwoływania prokuratorów zatrudnionych w tej sekcji, zasady pełnienia przez nich funkcji w ramach tej sekcji, a także sposób, w jaki jest ustanawiana jej właściwość w związku z niewielką liczbą stanowisk w tej sekcji?”.

## C. Sprawa C-195/19

50. Strona wnosząca zażalenie, PJ, złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku ze sprawą podatkową, w której druga strona postępowania, która jest sędzią, oddaliła skargę jako bezzasadną. Zdaniem strony wnoszącej zażalenie druga strona postępowania nie wykonała obowiązku prawnego polegającego na sporządzeniu uzasadnienia orzeczenia w ustawowym terminie 30 dni, uniemożliwiając w ten sposób osobie pokrzywdzonej skorzystanie ze środków odwoławczych.

W związku z powyższym strona wnosząca zażalenie złożyła w Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (prokuraturze przy sądzie apelacyjnym w Bukareszcie, Rumunia) zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, domagając się pociągnięcia drugiej strony postępowania do odpowiedzialności karnej za przestępstwo nadużycia władzy.

51. Prowadzący sprawę prokurator z Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (prokuratury przy sądzie apelacyjnym w Bukareszcie) postanowił wszcząć postępowanie karne, które następnie umorzono, uznając, że nie doszło do nadużycia, o które oskarżono sędziego. Strona wnosząca zażalenie wniosła zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania do prokuratora nadrzędnego.

52. Po wejściu w życie ustawy nr 207/2018, zgodnie z art. III tej ustawy oraz zgodnie z nowym art. 88<sup>1</sup> ustawy nr 304/2004, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (prokuratura przy sądzie apelacyjnym w Bukareszcie) przekazała zażalenie SIIJ, ponieważ dotyczy ono funkcjonariusza wymiaru sprawiedliwości. Zastępca prokuratora naczelnego SIIJ również oddalił zażalenie jako bezzasadne. Strona wnosząca zażalenie wniosła do Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie) (sądu odsyłającego) zażalenie na pierwotne postanowienie prokuratury przy Curtea de Apel București (sądzie apelacyjnym w Bukareszcie), potwierdzone postanowieniem zastępcy prokuratora naczelnego SIIJ.

53. Sąd odsyłający wyjaśnia, że może oddalić lub uwzględnić zażalenie. W tym drugim przypadku orzeczenie będzie skutkowało uchynieniem postanowień prokuratorów i zwrotem sprawy prokuratorowi. Zgodnie z art. 2<sup>1</sup> ustawy nr 304/2004 prokurator nadrzędny, który badał legalność i zasadność postanowienia prokuratora prowadzącego sprawę, należał do SIIJ. W związku z tym w przypadku uwzględnienia zażalenia zarówno prokurator prowadzący sprawę, jak i prokurator nadrzędny będą należeć do tej samej specjalnej SIIJ.

54. W tych okolicznościach sąd odsyłający uważa, że ma obowiązek zbadać, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu ustanawiającemu SIIJ. Sąd odsyłający przypomina, że w sprawozdaniu sporządzonym przez Komisję w ramach MWiW z 2018 r. zalecono „natychmiastowe zawieszenie wprowadzania w życie ustaw o wymiarze sprawiedliwości i późniejszych rozporządzeń nadzwyczajnych” oraz „przegląd ustaw regulujących wymiar sprawiedliwości, przy pełnym uwzględnieniu zaleceń w ramach [MWiW] oraz zaleceń wydanych przez Komisję Wenecką i GRECO”.

55. Sąd odsyłający wskazuje, że stwierdzenie, iż art. 67 ust. 1 TFUE, art. 2 zdanie pierwsze TUE i art. 9 zdanie pierwsze TUE stoją na przeszkodzie omawianym przepisom prawa krajowego, prowadziłoby do stwierdzenia nieważności wszystkich czynności procesowych przeprowadzonych w postępowaniu głównym przez SIIJ. Sąd odsyłający będzie musiał również wziąć pod uwagę odpowiedź udzieloną przez Trybunał przy wyznaczaniu jednostki organizacyjnej właściwej prokuratury w razie uwzględnienia zażalenia.

56. W tych okolicznościach Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy [MWiW] ustanowiony [decyzją w sprawie MWiW] oraz wymogi ustanowione w sprawozdaniach sporządzanych w ramach tego mechanizmu są dla Rumunii wiążące?
- 2) Czy art. 67 ust. 1 TFUE oraz art. 2 zdanie pierwsze i art. 9 zdanie pierwsze TUE sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu ustanawiającemu sekcję prokuratury, która ma wyłączną właściwość do prowadzenia dochodzeń w sprawach dotyczących wszelkiego rodzaju przestępstw popełnionych przez sędziów lub prokuratorów?



- 3) Czy zasada pierwszeństwa prawa europejskiego, wyrażona w wyroku z dnia 15 lipca 1964 r., *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66, oraz w późniejszym utrwalonym orzecznictwie Trybunału, sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które zezwala instytucji polityczno-sądowniczej, takiej jak *Curtea Constituțională* (trybunał konstytucyjny), na dopuszczanie się naruszeń powyższej zasady w drodze orzeczeń, które nie podlegają zaskarżeniu?”.

#### D. Sprawa C-291/19

57. W ramach czterech zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa złożonych w grudniu 2015 r. i lutym 2016 r. SO, strona wnosząca zażalenie, poinformował o popełnieniu przez czterech prokuratorów przestępstw nadużycia stanowiska służbowego, a także o popełnieniu przez adwokata, członka izby adwokackiej w Brașowie, przestępstwa płatnej protekcji. Następnie strona wnosząca zażalenie złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez dwóch sędziów *Judecătoria Brașov* (sądu pierwszej instancji w Brașowie, Rumunia) i *Tribunalul Brașov* (sądu okręgowego w Brașowie, Rumunia), twierdząc, że należą oni do zorganizowanej grupy przestępczej i wydawali niekorzystne dla strony wnoszącej zażalenie rozstrzygnięcia w różnych postępowaniach.

58. Postanowieniem z dnia 8 września 2017 r. *Secția de combată a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție* (wydział do walki z przestępczością korupcyjną) DNA umorzył postępowanie.

59. Na postanowienie z dnia 8 września 2017 r. SO złożył zażalenie do prokuratora nadrzędnego, tj. prokuratora naczelnego wydziału do walki z przestępczością korupcyjną DNA. Postanowieniem z dnia 20 października 2017 r. prokurator ten oddalił to zażalenie jako bezpodstawne.

60. W dniu 11 września 2018 r. SO wniósł zażalenie na postanowienie utrzymane w mocy postanowieniem z dnia 20 października 2017 r. do *Curtea de Apel Brașov* (sądu apelacyjnego w Brașowie), tj. sądu odsyłającego.

61. Sąd odsyłający stwierdza, że ponieważ toczące się przed nim postępowanie wymaga udziału prokuratora w rozprawach, początkowo w rozprawach brał udział prokurator DNA. Po wejściu w życie zmian ustawy nr 304/2004 oraz wyroku *Înalta Curte de Casație și Justiție* (najwyższego sądu kasacyjnego) nr 3 z dnia 26 lutego 2019 r. prokuratora DNA zastąpił na rozprawie prokurator z *Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Brașov* (prokuratury przy sądzie apelacyjnym w Brașowie).

62. Sąd odsyłający wyjaśnia, że kontynuowanie postępowania głównego wiąże się z udziałem prokuratorów SIIJ. Ponadto w razie uwzględnienia zażalenia SO sąd odsyłający musiałby skierować sprawę do SIIJ w celu wniesienia aktu oskarżenia. W tych okolicznościach sąd odsyłający uważa, że należy ustalić, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym ustanawiającym SIIJ, mając na uwadze sprawozdanie Komisji sporządzone w ramach MWiW z 2018 r. W szczególności, gdyby Trybunał miał uznać, że sprawozdania sporządzone w ramach MWiW są wiążące, sąd odsyłający chce poznać zakres tego obowiązku i dowiedzieć się, czy obejmuje on wyłącznie wnioski zawarte w takich sprawozdaniach, czy też sąd odsyłający musi uwzględnić również ustalenia zawarte w sprawozdaniu, w tym te wynikające z dokumentów Komisji Weneckiej i GRECO.

63. Z tych względów *Curtea de Apel Brașov* (sąd apelacyjny w Brașowie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy [MWiW], ustanowiony [decyzją w sprawie MWiW], należy uznawać za akt przyjęty przez instytucję Unii w rozumieniu art. 267 TFUE, który może być przedmiotem wykładni dokonywanej przez [Trybunał]?”

- 2) Czy wymogi sformułowane w sprawozdaniach sporządzanych w ramach tego mechanizmu są dla Rumunii wiążące, w szczególności (ale nie tylko) w odniesieniu do konieczności przeprowadzenia zmian legislacyjnych zgodnie z wnioskami MWiW, zaleceniami Komisji Weneckiej i [GRECO]?
- 3) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że ciążący na Rumunii obowiązek przestrzegania wymogów ustanowionych w sprawozdaniach sporządzanych w ramach [MWiW] ustanowionego [decyzją w sprawie MWiW] mieści się w zakresie obowiązku przestrzegania przez państwo członkowskie zasad państwa prawa?
- 4) Czy zasada niezależności sądownictwa ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 [karty], zgodnie z jej wykładnią dokonaną w orzecznictwie [Trybunału] (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), wyklucza utworzenie [SIIJ] w ramach Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (prokuratury przy najwyższym sądzie kasacyjnym), jeśli wziąć pod uwagę procedury powoływania i odwoływania prokuratorów zatrudnionych w tej sekcji, zasady pełnienia przez nich funkcji w ramach tej sekcji, a także sposób, w jaki ustanawiana jest jej właściwość w związku z niewielką liczbą stanowisk w tej sekcji?
- 5) Czy art. 47 [akapit drugi] [karty] dotyczący prawa do rzetelnego procesu sądowego poprzez rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie wyklucza utworzenie [SIIJ] w ramach Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (prokuratury przy najwyższym sądzie kasacyjnym), jeśli wziąć pod uwagę zasady pełnienia funkcji w ramach tej sekcji, a także sposób, w jaki ustanawiana jest jej właściwość w związku z niewielką liczbą stanowisk w tej sekcji?”.

#### **E. Sprawa C-355/19**

64. Stroną skarżącą w niniejszej sprawie są stowarzyszenie forum sędziów, stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów” oraz OL, osoba fizyczna (dalej „strona skarżąca”).

65. W dniu 23 stycznia 2019 r. strona skarżąca wniosła do Curtea de Apel Pitești (sądu apelacyjnego w Pitești) skargę o stwierdzenie nieważności postanowienia nr 252 z dnia 23 października 2018 r. wydanego przez Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (prokuratora generalnego prokuratury przy najwyższym sądzie kasacyjnym, zwanego dalej „drugą stroną postępowania”) <sup>17</sup>. Postanowienie to dotyczy organizacji i funkcjonowania SIIJ. Wydano je na podstawie ustawy nr 207/2018, na mocy której utworzono SIIJ, zgodnie z art. II ust. 10 i 11 rozporządzenia nadzwyczajnego nr 90/2018.

66. Strona skarżąca podniosła, po pierwsze, że wspomniane postanowienie jest niezgodne z konstytucją, powołując się na przepis rumuńskiej konstytucji, zgodnie z którym to państwo członkowskie ma obowiązek wykonywać swoje zobowiązania wynikające z traktatów, których jest stroną (art. 11 i art. 148 ust. 2 rumuńskiej konstytucji). Po drugie, zakwestionowała ona treść postanowienia z tego względu, że niektóre jego przepisy są sprzeczne z niektórymi aktami prawnymi wyższego rzędu (ustawą, konstytucją, traktatem UE). W szczególności strona skarżąca podniosła, że postanowienie to nie uwzględnia zaleceń Komisji zawartych w sprawozdaniach sporządzonych w ramach MWiW.

<sup>17</sup> Ordinul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 252 din 23 octombrie 2018 privind organizarea și funcționarea în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

67. W tych okolicznościach, w oparciu o wywód podobny do tego przedstawionego przez sąd odsyłający w sprawie C-127/19, Curtea de Apel Pitești (sąd apelacyjny w Pitești) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy należy przyjąć, że [MWiW] ustanowiony [decyzją w sprawie MWiW] stanowi akt przyjęty przez instytucję Unii w rozumieniu art. 267 TFUE, który może podlegać wykładni [Trybunału]?
- 2) Czy treść, charakter i czas obowiązywania [MWiW] ustanowionego [decyzją w sprawie MWiW] są objęte zakresem stosowania [traktatu o przystąpieniu]? Czy wymogi sformułowane w sprawozdaniach sporządzanych w ramach tego mechanizmu są dla Rumunii wiążące?
- 3) Czy art. 2 [TUE] należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania kryteriów praworządności, narzuconych również w sprawozdaniach sporządzanych w ramach [MWiW] ustanowionego [decyzją w sprawie MWiW], w przypadku pilnego ustanowienia sekcji w ramach prokuratury odpowiedzialnej wyłącznie za prowadzenie dochodzeń w sprawie przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, co budzi konkretne obawy w odniesieniu do walki z korupcją i może być wykorzystane jako dodatkowy instrument nacisku na sędziów i zastraszania ich?
- 4) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach podlegających prawu Unii poprzez wyeliminowanie wszelkiego ryzyka wywierania wpływu politycznego na postępowania karne prowadzone przez niektórych sędziów w przypadku pilnego ustanowienia sekcji w ramach prokuratury odpowiedzialnej wyłącznie za prowadzenie dochodzeń w sprawie przestępstw popełnionych przez sędziów, co budzi konkretne obawy w odniesieniu do walki z korupcją i może być wykorzystane jako dodatkowy instrument nacisku na sędziów i zastraszania ich?”.

## F. Postępowanie przed Trybunałem

68. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 21 marca 2019 r. sprawy C-83/19, C-127/19 i C-195/19 zostały połączone. Postanowieniem tym oddalono ponadto wnioski sądów odsyłających o rozpatrzenie tych spraw w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, ale zdecydowano o rozpoznaniu wszystkich trzech spraw w pierwszej kolejności zgodnie z art. 53 § 3 regulaminu postępowania.

69. Pismami z dnia 11 i 20 lutego 2019 r. strony skarżące w sprawach C-83/19 i C-127/19 wniosły odpowiednio o zarządzenie środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE i art. 160 §§ 2 i 7 regulaminu postępowania. Trybunał odpowiedział, że nie jest właściwy, aby zarządzać takie środki w postępowaniach prejudycjalnych.

70. W następstwie postanowienia Curtea de Apel Craiova (sądu apelacyjnego w Krajowej, Rumunia) z dnia 8 lutego 2019 r. Tribunalul Olt (sąd okręgowy w Olt) postanowieniem z dnia 12 lutego 2019 r. przekazał postępowanie główne w sprawie C-83/19 do Tribunalul Mehedinți (sądu okręgowego w Mehedinți, Rumunia). Tribunalul Olt (sąd okręgowy w Olt) poinformował jednak Trybunał, że wszystkie czynności procesowe, w tym odesłanie prejudycjalne zostały utrzymane w mocy. W następstwie postanowienia Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego) z dnia 10 czerwca 2020 r. Curtea de Apel Pitești (sąd apelacyjny w Pitești) przekazał postępowanie główne w sprawie C-127/19 Curtea de Apel Alba Iulia (sądowi apelacyjnemu w Alba Iulia). Curtea de Apel Pitești (sąd apelacyjny w Pitești) poinformował Trybunał, że wszystkie czynności procesowe zostały utrzymane w mocy.

71. Z wnioskiem o rozpatrzenie w trybie przyśpieszonym sąd odsyłający wystąpił również w sprawie C-355/19. Postanowieniem z dnia 27 czerwca 2019 r. prezes Trybunału odmówił uwzględnienia tego wniosku. Postanowieniem z dnia 18 września 2019 r. prezes Trybunału zdecydował o rozpoznaniu tej sprawy, jak również sprawy C-291/19 w pierwszej kolejności.

72. Uwagi na piśmie zostały przedstawione w sprawach C-83/19, C-127/19 i C-195/19 przez inspekcję sądową, rządy belgijski, niderlandzki, polski i rumuński oraz Komisję. Rząd szwedzki przedstawił uwagi na piśmie w sprawach C-83/19 i C-127/19. CSM i stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów” przedstawiły uwagi na piśmie w sprawie C-127/19.

73. W sprawie C-291/19 uwagi na piśmie przedstawiły rządy niderlandzki, polski, rumuński i szwedzki, a także Komisja.

74. W sprawie C-355/19 uwagi na piśmie przedstawiły stowarzyszenie forum sędziów, prokurator generalny prokuratury przy wysokim trybunale kasacyjnym i sprawiedliwości (zwany dalej „prokuratorem generalnym”), rządy niderlandzki, polski, rumuński i szwedzki, a także Komisja.

75. W dniach 20 i 21 stycznia 2020 r. odbyła się wspólna rozprawa, na której swoje stanowiska ustne przedstawiły następujące zainteresowane strony: stowarzyszenie forum sędziów, stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów”, CSM, OL, prokurator generalny, rządy belgijski, duński, niderlandzki, rumuński i szwedzki, a także Komisja.

#### **IV. Analiza**

76. Niniejsza opinia ma następującą strukturę: Rozpocznę od zbadania zarzutów dotyczących dopuszczalności podniesionych w różnych sprawach przedłożonych Trybunałowi (A). Następnie przedstawię właściwe ramy prawne Unii oraz kryteria, w świetle których należy przeprowadzić analizę w niniejszych sprawach (B). Na koniec przystąpię do oceny rozpatrywanych przepisów krajowych (C).

##### **A. W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych**

77. Różne zainteresowane strony, które przedstawiły uwagi w poszczególnych sprawach, twierdziły, że Trybunał nie powinien udzielać odpowiedzi na niektóre lub wszystkie pytania prejudycjalne skierowane w niniejszych sprawach. Główne „kwestie” podniesione w odniesieniu do różnych spraw można by zasadniczo pogrupować, wyróżniając zarzuty dotyczące braku kompetencji Unii w dziedzinach objętych pytaniami prejudycjalnymi, a w szczególności: (i) wewnętrznej organizacji wymiarów sprawiedliwości; (ii) braku właściwości Trybunału w zakresie interpretowania decyzji w sprawie MWiW; (iii) nieistotności odpowiedzi, jakich ma udzielić Trybunał, dla celów rozstrzygnięcia spraw toczących się przed sądami odsyłającymi oraz (iv) faktu, że niektóre ze skierowanych pytań prejudycjalnych stały się bezprzedmiotowe.

78. Wszystkie te zarzuty podniesiono jako zarzuty dotyczące kwestii dopuszczalności pytań prejudycjalnych. Wydaje mi się jednak, że argumenty dotyczące braku kompetencji Unii (i) w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich oraz (ii) charakteru prawnego MWiW w rzeczywistości dotyczą już oceny właściwości Trybunału.

79. Ponadto zagadnienia związane z właściwością w znacznym stopniu pokrywają się z analizą materialnoprawną tych przepisów. Kwestia, czy omawiane w niniejszych sprawach przepisy krajowe dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości są objęte zakresem obowiązywania prawa Unii, jest nierozzerwalnie związana z odpowiedziami, których należy udzielić na pytania prejudycjalne odnoszące

się konkretnie do zakresu, wymogów i skutków art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 karty<sup>18</sup>. Jak Trybunał zauważył w sprawie A.K. i in. w odniesieniu do podobnych argumentów, pytania te dotyczą wykładni omawianych przepisów i z tego względu są objęte właściwością Trybunału w świetle art. 267 TFUE<sup>19</sup>.

80. Z tych względów do obu tych zarzutów dotyczących właściwości Trybunału odniosę się poniżej w części B niniejszej opinii, gdzie wyjaśnię, które z tych przepisów mają w rzeczywistości zastosowanie w niniejszych sprawach i jakiego rodzaju analizy wymagają. W niniejszej części A opinii poruszę natomiast tylko te kwestie, które wydają się faktycznie stanowić zarzuty dotyczące niedopuszczalności, podniesione przez różne strony w odniesieniu do poszczególnych pytań zadanych w każdej ze spraw.

81. Pragnę zauważyć, że rząd rumuński stwierdził w uwagach na piśmie, iż pytania prejudycjalne były w większości niedopuszczalne we wszystkich sprawach toczących się przed Trybunałem<sup>20</sup>. Na rozprawie rząd ten istotnie zmienił jednak swoje całościowe stanowisko, co, jak rozumiem, wynikało z faktu, że po zmianie rządu na szczeblu ogólnokrajowym, która miała w międzyczasie miejsce, nowy rząd przyjął inną politykę<sup>21</sup>.

82. Rząd rumuński nie wycofał jednak wyraźnie na rozprawie swoich uwag na piśmie oraz argumentów dotyczących dopuszczalności, które zostały tam przedstawione. W związku z tym uważam, że Trybunał jest nadal zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na argumenty podniesione przez rząd rumuński w jego uwagach na piśmie w odniesieniu do dopuszczalności.

83. W ramach wspólnego wstępu do analizy poszczególnych spraw w niniejszej części opinii warto przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wyłącznie do sądu krajowego, na którym spoczywa odpowiedzialność za wydanie wyroku w postępowaniu głównym, należy ocena zarówno niezbędności, jak i znaczenia pytań prejudycjalnych. Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia, jeśli pytania dotyczą wykładni przepisów prawa Unii. Pytania prejudycjalne korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. W związku z tym Trybunał odmawia wydania orzeczenia jedynie w pewnych okolicznościach, na przykład w razie niespełnienia wymogów uregulowanych w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem lub też gdy jest oczywiste, że dana wykładnia prawa Unii nie ma żadnego związku z okolicznościami faktycznymi, lub gdy problem jest natury hipotetycznej<sup>22</sup>. To w świetle tych zasad dokonam oceny zarzutów dotyczących dopuszczalności podniesionych w niniejszych sprawach.

## 1. Sprawa C-83/19

84. Podniesiono dwie grupy zastrzeżeń dotyczących dopuszczalności tej sprawy. Pierwsza z nich odnosi się do tego, że pytania prejudycjalne nie są niezbędne ani istotne dla wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym. Druga grupa zaś dotyczy twierdzenia, że sprawa stała się bezprzedmiotowa.

18 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 7 marca 2017 r., X i X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, pkt 37; z dnia 26 września 2018 r., Belastingdienst/Toeslagen (skutek zawieszający apelacji), C-175/17, EU:C:2018:776, pkt 24.

19 Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 74.

20 W szczególności pytania pierwsze i drugie w sprawie C-83/19; pytania od pierwszego do trzeciego w sprawie C-127/19; pytanie pierwsze w sprawie C-195/19; pytania od pierwszego do trzeciego w sprawie C-291/19; pytania pierwsze, drugie i czwarte w sprawie C-355/19.

21 Zobacz także pkt 144, 263, 284 i 285 niniejszej opinii.

22 Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Confédération paysanne i in., C-528/16, EU:C:2018:583, pkt 72, 73 i przytoczone tam orzecznictwo lub wyrok z dnia 1 października 2019 r., Blaise i in., C-616/17, EU:C:2019:800, pkt 35.

85. Po pierwsze, inspekcja sądowa podniosła, że pytania zadane w sprawie C-83/19 nie są istotne dla wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym. Argument ten został również przedstawiony, w odniesieniu do pytań pierwszego i drugiego, przez rząd rumuński w uwagach na piśmie, w których wskazano także, że sąd odsyłający nie wyjaśnił, dlaczego uważa swoje pytania prejudycjalne za niezbędne.

86. Po drugie, Komisja stwierdziła, że postępowanie główne stało się bezprzedmiotowe, a w związku z tym pytania nie są już istotne. Komisja utrzymuje, że w dniu 15 maja 2019 r. L. Netejoru został powołany przez zgromadzenie plenarne CSM na stanowisko głównego inspektora inspekcji sądowej na nową trzyletnią kadencję na podstawie przepisów ustawy nr 317/2004. W związku z tym Komisja uważa, że pytania prejudycjalne straciły swoje znaczenie. Powołanie tej samej osoby ex post po przeprowadzonym zgodnie z prawem konkursie kładzie kres wszelkiej ingerencji w niezależność sądownictwa ze strony władzy wykonawczej.

87. Jeśli chodzi o brak umocowania do reprezentacji inspekcji sądowej przed dniem 15 maja 2019 r., w tym w dniu, w którym L. Netejoru złożył pisma procesowe w imieniu inspekcji sądowej, Komisja uważa, że problem można rozwiązać, powołując się na art. 82 ust. 1 Codul de procedură civilă (rumuńskiego kodeksu postępowania cywilnego). Przepis ten stanowi, że „w przypadku gdy sąd stwierdza brak dowodu potwierdzającego status przedstawiciela osoby działającej w imieniu strony, przyznaje on krótki termin na uzupełnienie tego braku [...]”. W konsekwencji pytania prejudycjalne mają charakter hipotetyczny i należy je odrzucić jako niedopuszczalne.

88. W mojej ocenie żaden z zarzutów niedopuszczalności nie jest przekonujący.

89. Po pierwsze, sąd odsyłający wyjaśnił znaczenie pytań prejudycjalnych dla celów postępowania głównego. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym sąd krajowy orzeka *w pierwszej kolejności*, zgodnie z krajowymi przepisami proceduralnymi, o zarzutach proceduralnych, które mogą sprawić, że przeprowadzenie dowodu lub rozpatrzenie sprawy co do istoty przestaje być potrzebne<sup>23</sup>. To właśnie na tym etapie postępowanie główne utknęło z powodu zastrzeżenia proceduralnego dotyczącego nieposiadania przez L. Netejoru – osoby, która podpisała odpowiedź na skargę jako przedstawiciel inspekcji sądowej – umocowania do reprezentacji w charakterze głównego inspektora zgodnie z rozporządzeniem nadzwyczajnym nr 77/2018.

90. To raczej jasne, jakiego rodzaju „efekt domina” mogłaby spowodować ewentualna odpowiedź Trybunału w odniesieniu do postępowania krajowego. Jeżeli sąd odsyłający miałby stwierdzić, że zarzut niedopuszczalności jest zasadny, prowadziłyby to do odrzucenia pisma procesowego, jakim jest odpowiedź na skargę, i pośrednio dowodów oraz zarzutu, które tam podniesiono. Decyzja ta w oczywisty sposób wpłynęłaby na rozstrzygnięcie głównej skargi w postępowaniu krajowym w przedmiocie wniosku stowarzyszenia sędziów o nakazanie udzielenia informacji przez inspekcję sądową.

91. Przyznaję, że treść pytań prejudycjalnych przedstawionych w niniejszej sprawie rzeczywiście jest nieco odległa od głównego przedmiotu postępowania głównego, którym pozostaje skarga dotycząca żądania udzielenia informacji. Ponadto podniesienie pod względem materialnoprawnym w takim postępowaniu głównym całego zagadnienia dotyczącego potencjalnie problematycznego powołania głównego inspektora inspekcji sądowej może wydawać się nieco sztuczne.

92. Jednak spór, dla celów którego zwrócono się do Trybunału o opinię, dotyczy wstępnej kwestii dotyczącej jakości reprezentacji przez L. Netejoru, podniesionej jako kwestia incydentalna w postępowaniu głównym. Fakt, że postępowanie to dotyczy kwestii wstępnej, nie oznacza braku istotności, a tym samym niedopuszczalności odesłania prejudycjalnego. Istotnie, oceniając, czy pytanie

<sup>23</sup> Artykuł 248 Legea nr 134/2010 privind Codul de procedură civilă (ustawy nr 134/2010 ustanawiającej kodeks postępowania cywilnego), ponownie opublikowanej w Monitorul Oficial nr 247 z dnia 10 kwietnia 2015 r.

prejudycjalne jest niezbędne do „wydania wyroku” przez sąd odsyłający w rozumieniu art. 267 akapit drugi TFUE, Trybunał przyjął szeroką wykładnię tego pojęcia. Obejmuje ono w szczególności „całe postępowanie prowadzące do wydania wyroku przez sąd krajowy, tak aby Trybunał był w stanie dokonać wykładni wszystkich przepisów proceduralnych prawa Unii, które sąd krajowy jest zobowiązany stosować w celu wydania orzeczenia”<sup>24</sup>. Wykładnia ta umożliwiła uznanie za dopuszczalne pytań prejudycjalnych dotyczących całego procesu wydawania orzeczenia, włącznie z wszystkimi kwestiami dotyczącymi pokrycia kosztów postępowania czy też przeprowadzania dowodów<sup>25</sup>. Ponadto w przeszłości Trybunał wykazywał tradycyjnie przychyłność, nie badając zbyt szczegółowo materialnoprawnego związku między podniesionymi zagadnieniami a postępowaniem głównym<sup>26</sup>.

93. Po drugie, należy również oddalić zarzut podniesiony przez Komisję. To prawda, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem warunkiem uruchomienia procedury prejudycjalnej jest *zawistość* sporu przed sądem krajowym<sup>27</sup>. Oznacza to, że jeżeli przedmiot sporu przestał istnieć, czyniąc przedstawione pytania hipotetycznymi lub pozbawiając je związku z rzeczywistym sporem, Trybunał orzeka, że nie ma potrzeby wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym<sup>28</sup>.

94. W niniejszej sprawie nic, co znajduje się w aktach dostępnych Trybunałowi, nie wskazuje jednak, że zarzut niedopuszczalności w postępowaniu głównym czy też samo postępowanie główne stały się bezprzedmiotowe. Nie potwierdzono, że późniejsze zgodne z prawem powołanie L. Netejoru na stanowisko głównego inspektora ma jakikolwiek wpływ na prawidłowość czynności, przy których reprezentował inspekcję sądową przed tym powołaniem.

95. Doceniam pomoc Komisji w ustaleniu przepisów prawa krajowego, które mogą znajdować zastosowanie w tej kwestii, ale wykładnia takich przepisów nie należy do Trybunału. Ponadto z postanowienia odsyłającego wynika, że sąd odsyłający uważa, iż jest zobowiązany rozstrzygnąć w kwestii zarzutu proceduralnego podniesionego przez stronę skarżącą oraz że musi ocenić zgodność z prawem reprezentacji inspekcji sądowej *w chwili złożenia odpowiedzi na skargę*<sup>29</sup>. Z tego punktu widzenia, którego poprawność może (mogą) ustalić wyłącznie sąd krajowy (lub sądy krajowe), fakt, że dana osoba została powołana na to samo stanowisko *w późniejszym czasie*, nie może skutkować konwalidacją czynności dotkniętych wcześniej brakiem umocowania do reprezentacji.

96. W świetle powyższych rozważań uważam, że pytania prejudycjalne w sprawie C-83/19 są istotnie dopuszczalne.

24 Wyrok z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, pkt 42.

25 Ibidem, pkt 35–45. W kwestii innych okoliczności, w których pytania dotyczące zagadnień takich jak rozstrzygnięcie o kosztach mogą być dopuszczalne, zob. także moja opinia w sprawie Pegaso i Sistemi di Sicurezza, C-521/18, EU:C:2020:306, pkt 58 i nast.

26 Zobacz niedawny przykład w przytaczanym już wyroku z dnia 1 października 2019 r., Blaise i in., C-616/17, EU:C:2019:800, pkt 31–39, gdzie postępowanie krajowe, w którym zwrócono się z pytaniami prejudycjalnymi, dotyczyło w istocie postępowania karnego w przedmiocie umyślnego zniszczenia rzeczy. W tym kontekście Trybunał dokonał oceny szeregu dość złożonych zagadnień dotyczących ważności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG i zatwierdzenia glifosatu, które również można by w istocie uznać za nieco odległe od rzeczywistych kwestii rozpatrywanych przez sąd krajowy.

27 Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 31.

28 Zobacz na przykład postanowienia z dnia 10 stycznia 2019 r., Mahmood i in., C-169/18, EU:C:2019:5, pkt 25, 26; z dnia 2 maja 2019 r., Faggiano, C-524/16, niepublikowane, EU:C:2019:399, pkt 23, 24; a także z dnia 1 października 2019 r., YX (przekazanie wyroku państwu członkowskiemu, którego osoba skazana jest obywatelem), C-495/18, EU:C:2019:808, pkt 23–26.

29 Sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie z art. 208 ust. 2 rumuńskiego kodeksu postępowania cywilnego „niezłożenie odpowiedzi na pozew w terminie przewidzianym przez ustawę powoduje utratę przez pozwanego prawa do przedstawienia dowodów i podniesienia zarzutów, z wyjątkiem bezwzględnych przeszkód procesowych, chyba że ustawa stanowi inaczej”.

## 2. Sprawy C-127/19 i C-355/19

97. W sprawie C-127/19 rząd rumuński podniósł w swoich uwagach na piśmie, że pytania pierwsze, drugie i trzecie, dotyczące charakteru prawnego i skutków decyzji w sprawie MWiW, nie mają związku z przedmiotem postępowania głównego. Podobnie, podnosząc jednak ogólny zarzut niedopuszczalności wszystkich pytań prejudycjalnych w sprawie C-127/19, CSM stwierdziła, że pytania zadane przez sąd odsyłający nie dotyczą wykładni prawa Unii, lecz stanowią wniosek, aby Trybunał zastosował prawo Unii do rozpatrywanej sprawy, złożony w celu uzyskania opinii doradczej w kwestii przepisów krajowych. Na rozprawie CSM dodała, że zadane pytania nie mają znaczenia dla przedmiotu postępowania głównego, które dotyczy zgodności z prawem dwóch aktów administracyjnych przyjętych przez CSM, a nie przepisów, na mocy których utworzono SIIJ. Ponieważ sąd odsyłający nie jest właściwy w zakresie oceny prawa krajowego, które jest przedmiotem sprawy zawisłej przed Curtea Constituțională (trybunałem konstytucyjnym), jej zdaniem pytania należy uznać za niedopuszczalne.

98. W sprawie C-355/19 rząd rumuński podniósł w uwagach na piśmie, że sąd odsyłający nie wykazał znaczenia pytań pierwszego, drugiego i czwartego dla celów postępowania głównego.

99. Sprawa C-127/19 dotyczy uchylecia uchwał zgromadzenia plenarnego CSM nr 910 i nr 911 z dnia 19 września 2018 r. Sąd odsyłający wyjaśnia, że akty te zostały przyjęte w celu wdrożenia zmian wprowadzonych ustawą nr 207/2018 i że w związku z tym zmierzają one do umożliwienia funkcjonowania SIIJ. W tym kontekście sąd odsyłający uważa za konieczne wyjaśnienie wykładni MWiW, art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z tymi przepisami utworzenia SIIJ na mocy ustawy nr 207/2018. Ustawa ta stanowi podstawę prawną aktów, o których uchylenie wniesiono w postępowaniu głównym.

100. Z wyjaśnień tych wynika, że między aktami rozpatrywanymi w postępowaniu głównym a ustawą nr 207/2018 ustanawiającą SIIJ istnieje wyraźny związek funkcjonalny. Stwierdzenie niezgodności utworzenia SIIJ z prawem Unii ma nieuchronny wpływ na ocenę aktów administracyjnych, które są przedmiotem postępowania głównego. Mówiąc prościej, w przypadku stwierdzenia niezgodności podstawy prawnej niezgodne będą również dalsze akty, które ją wykonują.

101. Moim zdaniem pokazuje to wyraźnie znaczenie pytań prejudycjalnych zadanych w sprawie C-127/19 dla celów skargi o uchylenie w postępowaniu głównym toczącym się przed sądem odsyłającym. Zarzuty niedopuszczalności podniesione w niniejszej sprawie należy zatem oddalić.

102. Podobnie sprawa C-355/19 również dotyczy stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego przyjętego w celu wdrożenia zmian wprowadzonych ustawą nr 207/2018 i umożliwienia funkcjonowania SIIJ. W tym kontekście sąd odsyłający uważa za konieczne wyjaśnienie wykładni MWiW, art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 karty w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z tymi przepisami utworzenia SIIJ na mocy ustawy nr 207/2018, które leżą u źródła przyjęcia aktów, o stwierdzenie nieważności których wniesiono w postępowaniu głównym.

103. Pytania te są dopuszczalne z tych samych powodów, które zostały przedstawione w kontekście sprawy C-127/19 – również tutaj zastosowanie znajduje wywód logiczny dotyczący wykonania podstawy prawnej. Gdyby podstawę prawną – utworzenie SIIJ na mocy ustawy nr 207/2018 – miano w efekcie uznać za niezgodną z prawem, ten sam los spotkałby akt administracyjny rozpatrywany w postępowaniu głównym, który przyjęto w celu jej wykonania.

104. W konsekwencji pytania pierwsze, drugie i czwarte w sprawie C-355/19 również są dopuszczalne.



### 3. Sprawy C-195/19 i C-291/19

105. W swoich uwagach na piśmie rząd rumuński zakwestionował dopuszczalność pytania pierwszego w sprawie C-195/19 oraz pytań pierwszego, drugiego i trzeciego w sprawie C-291/19. Zdaniem tego rządu te pytania dotyczące charakteru prawnego decyzji w sprawie MWiW oraz sprawozdań Komisji nie mają znaczenia dla celów postępowań głównych w tych sprawach.

106. Sprawa C-195/19 dotyczy toczącej się sprawy, której przedmiotem jest odpowiedzialność karna sędziego. Sąd odsyłający wyjaśnia, że w przypadku uwzględnienia zażalenia zarówno prokurator prowadzący sprawę, jak i prokurator nadrzędny sprawujący nadzór nad tym prokuratorem będą należeć do tej samej specjalnej SIIJ. To w tym kontekście sąd odsyłający uważa, że ma obowiązek zbadania, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym ustanawiającym SIIJ. To w tym celu pyta o ich zgodność z MWiW oraz – w przypadku pytania drugiego w sprawie C-195/19 – również art. 2 TUE. Sąd odsyłający wskazuje, że stwierdzenie, iż prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego ustanawiającym SIIJ, prowadziłyby do stwierdzenia nieważności wszystkich czynności proceduralnych przeprowadzonych w postępowaniu głównym przez SIIJ. Sąd odsyłający będzie musiał również wziąć pod uwagę odpowiedź udzieloną przez Trybunał przy wyznaczaniu jednostki organizacyjnej właściwej prokuratury w razie uwzględnienia zażalenia.

107. Powody te wyraźnie wskazują na znaczenie pytań pierwszego i drugiego w sprawie C-195/19 dla postępowania głównego, w zakresie, w jakim pytanie drugie dotyczy art. 2 TUE.

108. Jeśli chodzi o dopuszczalność pytań pierwszego, drugiego i trzeciego w sprawie C-291/19, sąd odsyłający uzasadnił znaczenie pytań prejudycjalnych w tej sprawie faktem, że dalsze prowadzenie postępowania głównego wiąże się z udziałem prokuratorów SIIJ. Niezbędne jest zatem ustalenie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym ustanawiającym SIIJ. W razie uwzględnienia zażalenia wniesionego przez stronę wnoszącą zażalenie sąd odsyłający musiałby skierować sprawę do SIIJ w celu wniesienia aktu oskarżenia.

109. W świetle tych wyjaśnień, z tych samych powodów, które zostały właśnie przedstawione w odniesieniu do pytania pierwszego oraz – częściowo – pytania drugiego w sprawie C-195/19, uważam, że pytania pierwsze, drugie i trzecie w sprawie C-291/19 również są dopuszczalne.

110. Zgadzam się jednak z rządem rumuńskim, że pytanie drugie w sprawie C-195/19 w zakresie, w jakim dotyczy ono art. 9 TUE i art. 67 ust. 1 TFUE, a także pytanie trzecie w tej sprawie należy uznać za niedopuszczalne. W odniesieniu do pytania trzeciego w sprawie C-195/19 rząd rumuński podniósł, że pytanie o to, czy zasada pierwszeństwa sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które zezwala Curtea Constituțională (trybunałowi konstytucyjnemu) na dopuszczanie się naruszeń powyższej zasady w drodze orzeczeń, które nie podlegają zaskarżeniu, ma charakter „teoretyczny i ogólny”, a w związku z tym nie ma związku z przedmiotem postępowania głównego.

111. Jeśli chodzi o pytanie drugie w sprawie C-195/19, postanowienie odsyłające nie zawiera żadnego wyjaśnienia wskazującego, w jaki konkretnie sposób art. 9 TUE (ustanawiający zasadę równości obywateli Unii) i art. 67 ust. 1 TFUE (mówiący, że Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) mogłyby mieć znaczenie w niniejszej sprawie. W zakresie, w jakim odnosi się do tych przepisów, pytanie to nie spełnia wymogów określonych w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niezbędne jest bowiem udzielenie przez sąd krajowy minimum wyjaśnień odnośnie do wyboru przepisów prawa Unii, o których wykładnię wnosi, a także odnośnie do związku, jaki sąd ten ustalił pomiędzy tymi przepisami a przepisami prawa krajowego mającymi zastosowanie do toczącego się przed nim postępowania<sup>30</sup>.

30 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 marca 2016 r., *Safe Interenvíos*, C-235/14, EU:C:2016:154, pkt 115; z dnia 12 maja 2016 r., *Security Service* i in., od C-692/15 do C-694/15, EU:C:2016:344, pkt 20.

112. Pytanie trzecie w sprawie C-195/19 jest, moim zdaniem, dotknięte tą samą wadą, a także jeszcze jedną dodatkową. Po pierwsze, jak słusznie podniósł rząd rumuński, również to pytanie nie spełnia wymogów art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Zmierza ono w istocie do ustalenia, czy zasada pierwszeństwa sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które zezwala Curtea Constituțională (trybunałowi konstytucyjnemu) na dopuszczanie się naruszeń powyższej zasady w drodze orzeczeń, które nie podlegają zaskarżeniu. W żadnym miejscu w postanowieniu odsyłającym nie wspomniano jednak, o jakie przepisy chodzi i dlaczego są one problematyczne. Sąd odsyłający zacytował po prostu określone fragmenty wyroków Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), w których trybunał ten zajmuje w różnych sprawach stanowisko w kwestii MWiW, nie przedstawiając ani kontekstu, ani wyjaśnienia, czy wyroki te dotyczą przepisów krajowych związanych z postępowaniem głównym.

113. Po drugie, w kształcie, w jakim zostało ono sformułowane, pytanie to zawiera również (istotnie niezupełnie pochlebną) dorozumianą ocenę orzecznictwa Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), zachęcającą Trybunał do przyjęcia określonego sposobu odczytywania tego orzecznictwa w różnych niepowiązanych ze sobą postępowaniach, o których podano (wybiórczo) jedynie niewiele informacji, a tym samym zakwestionowania autorytetu instytucjonalnego trybunału krajowego wysokiego szczebla. Nie jest to jednak z pewnością rolą Trybunału w postępowaniu prejudycjalnym<sup>31</sup>.

114. W konsekwencji uważam, że drugie pytanie prejudycjalne w sprawie C-195/19 w zakresie, w jakim odnosi się do art. 9 TUE i art. 67 ust. 1 TFUE, a także trzecie pytanie prejudycjalne w tej samej sprawie są niedopuszczalne.

#### **4. Wniosek częściowy dotyczący dopuszczalności**

115. Uważam, że drugie pytanie prejudycjalne w sprawie C-195/19, w zakresie, w jakim odnosi się do art. 9 TUE i art. 67 ust. 1 TFUE, a także trzecie pytanie prejudycjalne w tej sprawie należy uznać za niedopuszczalne. Pozostałe pytania prejudycjalne zadane w pięciu niniejszych sprawach są moim zdaniem dopuszczalne.

116. Dla jasności pogrupowałbym jednak wszystkie pytania zadane w niniejszych sprawach, dzieląc je według kwestii dotyczących prawa właściwego, które po ustaleniu będzie stanowić ramy dla dwóch aspektów materialnoprawnych poruszanych w niniejszych sprawach.

117. Po pierwsze, sądy odsyłające w niniejszych sprawach sformułowały swoje pytania w odniesieniu do szeregu różnych aktów prawa Unii. Z jednej strony pojawiają się pytania dotyczące charakteru, mocy prawnej i skutków MWiW<sup>32</sup> oraz tego, czy omawiane przepisy krajowe są objęte zakresem tego mechanizmu<sup>33</sup>. Z drugiej strony pytania dotyczą również wykładni art. 47 karty, a także art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE<sup>34</sup>.

31 Zobacz podobnie w odniesieniu do podobnie sformułowanych pytań sądu odsyłającego moja opinia w sprawie Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:340, pkt 36, 50.

32 Pytania pierwsze i drugie w sprawach C-83/19, C-127/19, C-291/19 i C-355/19 oraz pytanie pierwsze w sprawie C-195/19.

33 Moim zdaniem właśnie o to sądy odsyłające starają się zapytać w pytaniu czwartym w sprawie C-83/19 oraz w pytaniu trzecim w sprawach C-127/19, C-291/19 i C-355/19. Pytają one zasadniczo, czy państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania kryteriów państwa prawnego ustanowionego w art. 2 TUE i czy wymogi te, przewidziane również w decyzji w sprawie MWiW oraz sprawozdaniach sporządzanych w ramach MWiW, powinny się interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie rozpatrywanym przepisom krajowym. Zobacz pkt 121 i 173 niniejszej opinii.

34 Pytanie trzecie w sprawie C-83/19; pytania czwarte i piąte w sprawie C-127/19; pytanie drugie w sprawie C-195/19 w zakresie, w jakim dotyczy ono art. 2 TUE; pytania czwarte i piąte w sprawie C-291/19 i pytanie czwarte w sprawie C-355/19.

118. Po drugie, te pytania dotyczące właściwych ram prawnych, w świetle których należy przeprowadzać analizę, zadano w celu uzyskania wykładni prawa Unii, która umożliwi sądom krajowym ocenę zgodności ze wskazanymi postanowieniami Unii rozpatrywanych przepisów krajowych dotyczących tymczasowego powołania kierownictwa inspekcji sądowej<sup>35</sup> oraz utworzenia SIIJ<sup>36</sup>.

119. W pozostałej części niniejszej opinii przeanalizuję zatem najpierw właściwe przepisy prawa Unii (decyzję w sprawie MWiW, art. 47 karty oraz art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE) oraz kryteria, jakie wynikają z nich dla celów niniejszych spraw (B). Następnie zastosuję wymogi wynikające z tych przepisów w kontekście omawianych przepisów krajowych, aby pomóc sądom odsyłającym w zagadnieniach materialnoprawnych, które muszą rozstrzygnąć (C).

## **B. Właściwe przepisy i postanowienia prawa Unii oraz kryteria**

### **1. MWiW**

120. W różnych postanowieniach odsyłających we wszystkich sprawach analizowanych w niniejszej opinii podniesiono szereg kwestii dotyczących charakteru, mocy prawnej i skutków decyzji w sprawie MWiW oraz sprawozdań sporządzanych na jej podstawie.

121. Po pierwsze, czy decyzja w sprawie MWiW oraz sprawozdania Komisji sporządzone na jej podstawie stanowią akty przyjęte przez instytucje Unii w rozumieniu art. 267 TFUE oraz czy Trybunał może je interpretować<sup>37</sup>? Po drugie, czy treść, charakter i czas obowiązywania MWiW są objęte zakresem stosowania traktatu o przystąpieniu<sup>38</sup>? Po trzecie, sądy odsyłające chcą się dowiedzieć, czy wymogi sformułowane w ramach MWiW<sup>39</sup> oraz w sprawozdaniach Komisji sporządzanych w ramach MWiW są wiążące<sup>40</sup>. Po czwarte, zadano również pytanie o to, czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że ciążący na Rumunii obowiązek przestrzegania wymogów ustanowionych w sprawozdaniach sporządzanych w ramach MWiW mieści się w zakresie obowiązku przestrzegania zasad państwa prawa<sup>41</sup>, oraz czy obowiązek ten dotyczy tymczasowego powołania kierownictwa inspekcji sądowej<sup>42</sup> i ustanowienia SIIJ<sup>43</sup>.

122. Odniosę się kolejno do wszystkich tych zagadnień w następujący sposób: Po pierwsze, zacznę od potwierdzenia, że decyzja w sprawie MWiW oraz sprawozdania sporządzone przez Komisję na jej podstawie istotnie stanowią akty Unii (a). Po drugie, zbadam, czy traktat o przystąpieniu stanowi właściwą podstawę prawną decyzji w sprawie MWiW (b). Po trzecie, przejdę do kwestii mocy prawnej i skutków MWiW oraz sprawozdań sporządzanych w jego ramach przez Komisję (c). Po czwarte, zakończę tę część opinii analizą kwestii, czy środki krajowe rozpatrywane w niniejszych sprawach są objęte zakresem MWiW (d).

35 Pytanie trzecie w sprawie C-83/19.

36 Pytania czwarte i piąte w sprawach C-127/19 i C-291/19, pytanie drugie w sprawie C-195/19 i pytanie czwarte w sprawie C-355/19.

37 Pytanie pierwsze w sprawach C-83/19, C-127/19, C-291/19 i C-355/19.

38 Pierwsza część pytania drugiego w sprawach C-83/19; C-127/19 i C-355/19.

39 Pytanie pierwsze w sprawie C-195/19.

40 Druga część pytania drugiego w sprawach C-83/19, C-127/19, C-355/19, a także pytanie pierwsze w sprawie C-195/19 i pytanie drugie w sprawie C-291/19.

41 Pytanie trzecie w sprawach C-127/19 i C-291/19.

42 Pytanie czwarte w sprawie C-83/19.

43 Pytanie trzecie w sprawie C-355/19.

**a) Czy decyzja w sprawie MWiW i sprawozdania sporządzane w ramach MWiW stanowią akty Unii?**

123. Z wyjątkiem CSM wszystkie zainteresowane strony, po przedstawieniu uwag w tej kwestii<sup>44</sup>, zgadzają się, że należy udzielić na to pytanie odpowiedzi twierdzącej. CSM podniosła w uwagach na piśmie, że decyzja w sprawie MWiW była instrumentem współpracy Komisji, a nie aktem prawodawczym, który mógłby podlegać właściwości Trybunału na podstawie art. 267 TFUE. Na rozprawie organ ten stwierdził jednak, że decyzja w sprawie MWiW jest aktem wiążącym, mimo że zalecenia w nim zawarte nie mają charakteru wiążącego.

124. Moim zdaniem nie ulega wątpliwości, że niezależnie od kwestii ewentualnego wiążącego charakteru decyzji w sprawie MWiW oraz sprawozdań sporządzanych na jej podstawie w obu przypadkach chodzi o akty prawa Unii, zaś Trybunał jest właściwy, by interpretować je w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

125. Po pierwsze, decyzja w sprawie MWiW stanowi decyzję w rozumieniu art. 288 akapit czwarty TFUE. Została ona przyjęta przez Komisję na podstawie art. 37 i 38 aktu przystąpienia. Nie dostrzegam zatem, w jaki sposób mogłaby nie być „aktem przyjętym przez instytucje” w rozumieniu art. 267 TFUE.

126. Po drugie, to samo dotyczy sprawozdań sporządzanych przez Komisję na podstawie decyzji w sprawie MWiW. Powtórzę, abstrahując od kwestii (nie)wiążącego charakteru, która stanowi odrębne zagadnienie, w art. 267 TFUE przyznano Trybunałowi właściwość do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni *wszystkich aktów przyjętych przez instytucje Unii, bez żadnego wyjątku*<sup>45</sup>. Właściwość Trybunału nie ogranicza się zatem do tych aktów, które rodzą wiążące skutki<sup>46</sup>, jak potwierdzono przy różnych okazjach, kiedy Trybunał wydawał w trybie prejudycjalnym orzeczenie w przedmiocie wykładni zaleceń lub innych nietypowych aktów prawa miękkiego<sup>47</sup>.

127. W konsekwencji na pytanie pierwsze w sprawach C-83/19, C-127/19, C-291/19 i C-355/19 należy odpowiedzieć w ten sposób, że decyzja w sprawie MWiW oraz sprawozdania sporządzane przez Komisję na jej podstawie stanowią akty przyjęte przez instytucję Unii w rozumieniu art. 267 TFUE, a tym samym mogą być przedmiotem wykładni dokonywanej przez Trybunał na podstawie tego przepisu.

**b) Czy traktat o przystąpieniu stanowi właściwą podstawę prawną?**

128. Kilka pytań prejudycjalnych dotyczy tego, czy „treść, charakter i czas obowiązywania” MWiW są objęte „zakresem stosowania traktatu o przystąpieniu”<sup>48</sup>. Moim zdaniem pytania te zmierzają zasadniczo do wyjaśnienia, czy decyzja w sprawie MWiW – w świetle swojego aktualnego charakteru, zakresu i kształtu – mogła być należycie oparta na traktacie o przystąpieniu. Jeśli przedstawić je w ten sposób, pytanie o wykładnię przypomina niewyartykułowane zakwestionowanie ważności aktu prawa Unii<sup>49</sup>.

44 Stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów”, stowarzyszenie forum sędziów, prokurator generalny, Komisja oraz rządy belgijski, niderlandzki, rumuński i szwedzki.

45 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 8; z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in., C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 30.

46 Wyrok z dnia 27 października 2016 r., James Elliott Construction, C-613/14, EU:C:2016:821, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

47 Na przykład wyrok z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 9 i przytoczone tam orzecznictwo, potwierdzony ostatnio w wyroku z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 44.

48 Pierwsza część pytania drugiego w sprawach C-83/19, C-127/19 i C-355/19.

49 Alternatywnie, jeśli Trybunał nie chce opowiadać się za taką interpretacją zdania pierwszego pytania drugiego w sprawach C-83/19, C-127/19 i C-355/19, można przeformułować to pytanie w ten sposób, aby zmierzało do ustalenia jedynie tego, czy wymogi określone w MWiW i sprawozdaniach sporządzanych na jego podstawie są dla Rumunii wiążące. Biorąc pod uwagę cel zadania tych pytań, rzeczywiście wydaje się to główną wątpliwością sądów odsyłających.

129. Na podstawie argumentów przedstawionych w toku niniejszego postępowania nie widzę żadnego powodu, dla którego nie można było przyjąć aktualnej decyzji w sprawie MWiW na podstawie traktatu o przystąpieniu oraz aktu przystąpienia Rumunii i Bułgarii. Dotyczy to jej formalnej podstawy prawnej (1), treści i celów (2) oraz czasu obowiązywania (3).

### 1) Formalna podstawa prawna

130. Jeśli chodzi o *formalną podstawę prawną*, decyzję w sprawie MWiW przyjęto jako środek ochronny na podstawie art. 37 i 38 aktu przystąpienia. Artykuł 4 ust. 3 traktatu o przystąpieniu upoważnia instytucje Unii do przyjmowania przed dniem przystąpienia tego państwa członkowskiego środków określonych między innymi w art. 37 i 38 aktu przystąpienia. Zgodnie z tymi przepisami, zwanymi „klauzulami ochronnymi”, środki te wchodzi w życie z dniem i tylko pod warunkiem wejścia w życie traktatu o przystąpieniu. Artykuł 2 ust. 2 traktatu o przystąpieniu przewiduje, że postanowienia tego aktu stanowią integralną część tego traktatu.

### 2) Treść i cele

131. Z punktu widzenia treści środków, które można podejmować na podstawie art. 37 i 38 aktu przystąpienia, przepisy te upoważniają Komisję odpowiednio do podejmowania „odpowiednich środków” na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy w dwóch sytuacjach.

132. Po pierwsze, art. 37, „klauzula chroniąca rynek wewnętrzny”, może znaleźć zastosowanie, jeżeli Rumunia nie wykona zobowiązań podjętych w ramach negocjacji w sprawie przystąpienia, powodując poważne naruszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego lub bezpośrednio ryzyko wystąpienia takiego naruszenia. Po drugie, art. 38 może znaleźć zastosowanie, jeżeli wystąpią poważne braki lub bezpośrednio ryzyko wystąpienia takich braków w transpozycji, we wprowadzaniu w życie lub w stosowaniu instrumentów współpracy i decyzji odnoszących się do wzajemnego uznawania w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>50</sup>.

133. Analiza celów i treści decyzji w sprawie MWiW pokazuje, że z łatwością można ją uznać za rodzaj środków przewidzianych w art. 37 i 38 aktu przystąpienia.

134. Jeśli chodzi o *cele* decyzji w sprawie MWiW, w jej motywie 4 odniesiono się do braków uzasadniających zastosowanie środków ochronnych przewidzianych w art. 37 i 38 aktu przystąpienia. Mimo poczynionych wysiłków ze strony Rumunii w zakresie przygotowania do członkostwa w Unii w motywie tym stwierdzono, że „pozostaje szereg nieuregulowanych kwestii”, które Komisja wskazała w sprawozdaniu z dnia 26 września 2006 r.<sup>51</sup>, dotyczących w szczególności odpowiedzialności i sprawności systemu sądownictwa oraz organów egzekwowania prawa. Dalsze postępy uznano za niezbędne do zapewnienia ich zdolności „do zastosowania i wdrożenia środków przyjętych celem ustanowienia rynku wewnętrznego oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Po przypomnieniu w motywie 5, że środki, o których mowa w art. 37 i 38 aktu przystąpienia, można podjąć w przypadku „bezpośredniego ryzyka”, Komisja uznała, że takie ryzyko występuje. W motywie 6 wyjaśniono zatem, że „nieuregulowane kwestie” w zakresie odpowiedzialności i sprawności systemu sądownictwa oraz egzekwowania prawa wymagają ustanowienia MWiW w celu oceny postępów Rumunii w realizacji poszczególnych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją.

50 Oba te przepisy przytoczono w pkt 7 i 8 niniejszej opinii.

51 Komunikat Komisji – Sprawozdanie monitorujące w sprawie stanu przygotowań Bułgarii i Rumunii do członkostwa w Unii Europejskiej, COM(2006) 549 wersja ostateczna. W sprawozdaniu tym rozważano ustanowienie MWiW.

135. Uzasadnienie przyjęcia decyzji w sprawie MWiW oparto zatem na występowaniu bezpośredniego ryzyka dla funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ze względu na stwierdzone w Rumunii niedociągnięcia dotyczące systemu sądownictwa oraz walki z korupcją. Cel ten wydaje się być w pełni zgodny z art. 37 i 38 aktu przystąpienia.

136. Po drugie, z punktu widzenia *treści* środków, które można podjąć na podstawie tych przepisów, z brzmienia zarówno art. 37, jak i art. 38 aktu przystąpienia wynika, że pojęcie „środków” jest wystarczająco szerokie, aby obejmowało akt taki jak decyzja w sprawie MWiW. Żaden z tych przepisów nie zawiera wyczerpującego wyliczenia rodzajów środków, które można podjąć na jego podstawie. Jedynym wyraźnie wymienionym środkiem jest zawieszenie wzajemnego uznawania przewidziane w art. 38 aktu przystąpienia. Artykuły 37 i 38 aktu przystąpienia określają zatem raczej jedynie negatywne granice, których środki nie mogą przekraczać – muszą one być zgodne z zasadą proporcjonalności i nie mogą mieć charakteru dyskryminacyjnego.

137. Jeżeli zarówno art. 37, jak i art. 38 aktu przystąpienia mogą zgodnie z prawem zostać zastosowane w celu (ostatecznego) zawieszenia wzajemnego uznawania lub określonych elementów rynku wewnętrznego, a żaden z nich nie zawiera wyczerpującego wyliczenia rodzajów środków, które można podjąć na jego podstawie, możliwe jest przyjęcie nie tylko jednego środka, lecz raczej pewnej skali środków. Innymi słowy, jeżeli można zawieszać, musi również istnieć możliwość – zgodnie z zasadą proporcjonalności wyraźnie wskazaną w tym przypisie – aby a fortiori ustanowić po prostu dużo łżejszy i w tym sensie dużo bardziej proporcjonalny środek współpracy i weryfikacji. To, że w ramach wykonywania art. 37 i 38 można podjąć dodatkowe i bardziej restrykcyjne środki, nie zmienia faktu, że na podstawie tych przepisów – i zgodnie z zasadą proporcjonalności – można podejmować również mniej rygorystyczne środki takie jak MWiW.

### 3) Czas obowiązywania MWiW

138. Artykuły 37 i 38 aktu przystąpienia przewidują te same ograniczenia czasowe. Po pierwsze, w obu przepisach stwierdzono, że co do zasady można podejmować środki do końca najwyżej trzyletniego okresu następującego po dniu przystąpienia. Oba te przepisy przewidują jednak: (i) że klauzule ochronne mogą mieć zastosowanie *także przed dniem przystąpienia* na podstawie wyników monitorowania, a przyjęte środki wchodzi w życie od dnia przystąpienia, o ile nie przewidują one późniejszego terminu, oraz (ii) że środki mogą być stosowane po upływie trzyletniego okresu, tak długo jak utrzymują się te braki. Pomimo możliwości utrzymania środków przez czas nieokreślony zarówno art. 37, jak i art. 38 aktu przystąpienia wyraźnie wskazują, (iii) że środki te utrzymuje się nie dłużej, niż jest to absolutnie niezbędne, a w każdym przypadku zostaną one zniesione w momencie zrealizowania odpowiedniego zobowiązania.

139. Powtórzę – w toku niniejszego postępowania nie podniesiono żadnego argumentu, który sugerowałby, że decyzja w sprawie MWiW nie spełniałaby tych wymogów. Po pierwsze, została ona przyjęta kilka dni przed przystąpieniem – w dniu 13 grudnia 2006 r. – na podstawie wniosków zawartych w sprawozdaniu z dnia 26 września 2006 r., jak zauważono w motywie 4 decyzji w sprawie MWiW (i). Po drugie, środki utrzymywano przez okres dłuższy niż trzy lata po przystąpieniu ze względu na ustalenie utrzymywania się niedociągnięć, które były powodem przyjęcia decyzji w sprawie MWiW (ii). Po trzecie, w motywie 9 stwierdzono, że decyzja powinna zostać uchylona, w przypadku gdy wszystkie założone cele zostaną osiągnięte. W tym względzie warto zauważyć, że uchylenie MWiW było przewidziane w sprawozdaniu z 2017 r., a wstrzymano je dopiero po negatywnych wnioskach zawartych w sprawozdaniu z dnia 13 listopada 2018 r., do których odnoszą się niniejsze sprawy (iii).

140. Uważam, że na tym należy zakończyć analizę objętą tym śródtytułem. Istnieje oczywiście podstawowe, głębsze zagadnienie proporcjonalności, które pojawia się czasami w ramach argumentacji dotyczącej zakresu, w jakim właściwe lub niezbędne jest utrzymywanie 13 lat po przystąpieniu do Unii – i nie wiadomo, jak długo jeszcze – mechanizmu, który uważano za tymczasowy system poakcesyjny. Konkretnie tej puszki Pandory można jednak bezpiecznie nie otwierać w kontekście niniejszego postępowania, w którym żadna ze stron nie podniosła, że nie są już spełnione materialnoprawne przesłanki ciągłego stosowania decyzji w sprawie MWiW, które przedstawiono w ramach dwóch poprzednich śródtytułów.

#### 4) Wniosek częściowy

141. Analiza pierwszej części drugiego pytania prejudycjalnego zadanego w sprawach C-83/19, C-127/19 i C-355/19 nie wykazała niczego, co mogłoby podać w wątpliwość fakt, że decyzja w sprawie MWiW – w swoim obecnym kształcie – została przyjęta zgodnie z prawem i może zostać utrzymana w mocy na podstawie traktatu o przystąpieniu.

#### c) Skutki prawne MWiW

142. Kolejne pytanie zadane przez sądy odsyłające w niniejszych sprawach dotyczy tego, czy decyzja w sprawie MWiW (1) oraz sprawozdania sporządzane przez Komisję na jej podstawie (2) są dla Rumunii wiążące.

##### 1) Skutki prawne decyzji w sprawie MWiW

143. Rządy belgijski i niderlandzki podniosły, że decyzja w sprawie MWiW jest wiążąca w całości. Podobnie rząd szwedzki w uwagach na piśmie, a także stowarzyszenie forum sędziów i prokurator generalny utrzymywali na rozprawie, że decyzja w sprawie MWiW oraz założone cele ujęte w załączniku są dla Rumunii prawnie wiążące.

144. Rząd rumuński stwierdził w uwagach na piśmie, że jedynym obowiązkiem nałożonym na Rumunię na mocy decyzji w sprawie MWiW jest obowiązek przedkładania Komisji okresowych sprawozdań informujących o postępach w realizacji założonych celów wymienionych w załączniku do tej decyzji. Rząd ten zmienił swoje stanowisko podczas rozprawy, podnosząc, że założone cele, o których mowa w załączniku do decyzji w sprawie MWiW, konkretyzują warunki traktatu o przystąpieniu zgodnie z wartościami i zasadami określonymi w art. 2 i 19 TUE.

145. Decyzja w sprawie MWiW stanowi decyzję w rozumieniu art. 288 akapit czwarty TFUE. Zgodnie z tym przepisem decyzje *wiążą swoich adresatów w całości*. W myśl art. 4 decyzji w sprawie MWiW jej adresatami są państwa członkowskie. W chwili przyjęcia decyzji Rumunia rzeczywiście nie była jeszcze państwem członkowskim, ale w tym konkretnym kontekście wiążący charakter aktów Unii przyjętych przed przystąpieniem wynika (również) z art. 2 aktu przystąpienia – „postanowienia traktatów założycielskich oraz przepisy aktów przyjętych przez instytucje i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia są od dnia przystąpienia wiążące dla Bułgarii i Rumunii oraz są stosowane w tych państwach zgodnie z warunkami określonymi w tych traktatach i w niniejszym akcie”.

146. Decyzja w sprawie MWiW ma zatem wyraźnie wiążący charakter. Prawdziwy problem stanowi raczej ustalenie, *jakie* dokładnie są obowiązki nałożone na Rumunię w decyzji w sprawie MWiW.

147. Obowiązek prawny nałożony na Rumunię sformułowano jednoznacznie w art. 1 decyzji w sprawie MWiW: „Do dnia 31 marca każdego roku Rumunia przedkłada Komisji sprawozdanie informujące o postępach w realizacji poszczególnych celów przewidzianych w załączniku”. Istnieje zatem *obowiązek przedkładania sprawozdań*.

148. Obowiązki nałożone na Rumunię na podstawie art. 1 decyzji w sprawie MWiW z pewnością nie kończą się jednak na przesyłaniu corocznych sprawozdań w wyznaczonym terminie. Obowiązek nałożony w art. 1 nie polega bowiem jedynie na przedkładaniu sprawozdań, lecz *na przedkładaniu sprawozdań informujących o postępach w realizacji poszczególnych celów* wymienionych w załączniku do decyzji w sprawie MWiW. Artykuł 1 decyzji w sprawie MWiW ustanawia zatem także *obowiązek realizacji* założeń określonych w celach przedstawionych w załączniku do tej decyzji. Ponadto w art. 1 akapit drugi, który upoważnia Komisję do udzielania pomocy technicznej poprzez różne rodzaje działań lub gromadzenia i wymieniaania informacji dotyczących wyżej wspomnianych celów, a także organizowania w tym celu wizyt roboczych ekspertów w Rumunii, stwierdzono także, że władze Rumunii udzielają w takich sytuacjach niezbędnego wsparcia.

149. Składanie *sprawozdań informujących o postępach* oznacza więc, że podejmuje się pewne wysiłki, dążąc w określonym kierunku. Trudno uznać, że mechaniczne przedkładanie corocznych sprawozdań informujących, że nic się w zasadzie nie zmieniło, byłoby zgodne z logicznym założeniem tego przepisu. W takim kontekście nie przypisywałbym zbyt dużego znaczenia argumentowi opartemu na wykładni językowej aneksu do decyzji w sprawie MWiW. Rzeczywiście, w niektórych wersjach językowych załącznika mowa jest w nieco niejasny sposób o „celach, do których Rumunia ma się odnieść”<sup>52</sup>. Szereg wersji językowych zawiera jednak sformułowanie, które wyraźnie wskazuje na obowiązek *osiągnięcia celów*<sup>53</sup>.

150. Ponadto wiążący charakter obowiązku stopniowego osiągnięcia celów wymienionych w załączniku do decyzji w sprawie MWiW wyraźnie podkreśla umiejscowienie decyzji w sprawie MWiW w *kontekście* obowiązków wynikających z traktatu o przystąpieniu. Decyzja w sprawie MWiW umożliwiła przystąpienie pomimo utrzymujących się poważnych obaw dotyczących kluczowych braków w odniesieniu do reformy systemu sądownictwa i walki z korupcją w Rumunii. Nie można się zatem dziwić, że decyzja w sprawie MWiW wiąże się z konkretnym obowiązkiem Rumunii w zakresie realizacji założeń określonych w celach zawartych w załączniku. Decyzję w sprawie MWiW, bynajmniej niepostrzeżoną jedynie jako zalecenie, wydano na podstawie art. 37 i 38 aktu przystąpienia jako środek ochronny, kluczowy dla umożliwienia przystąpienia do dnia 1 stycznia 2007 r.

151. Ogólnie rzecz biorąc, cele MWiW wiążą się z wymogiem państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 TUE, i konkretyzują go, a art. 49 TUE wyraźnie odsyła do tego artykułu jako warunku przystąpienia. Zgodnie z art. 49 TUE jedynie państwa, które szanują wartości, o których mowa w art. 2 TUE, i zobowiązują się je wspierać, mogą złożyć wniosek o członkostwo w Unii. W preambule decyzji w sprawie MWiW podkreśla się kluczową rolę, jaką praworządność odgrywa dla Unii, a w szczególności dla przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także dorozumianą potrzebę, aby wszystkie państwa członkowskie miały bezstronny, niezawisły system administracji i sądownictwa, przystosowany do walki z korupcją<sup>54</sup>.

152. Rola MWiW w procesie przystąpienia była w tym kontekście kluczowa. Obawy dotyczące systemu sądownictwa i walki z korupcją utrzymywały się w toku negocjacji poprzedzających przystąpienie i zostały wyraźnie wspomniane w załączniku IX do aktu przystąpienia pod listą szczególnych zobowiązań podjętych i wymogów przyjętych przez Rumunię przy zakończeniu negocjacji w sprawie przystąpienia w dniu 14 grudnia 2004 r.<sup>55</sup>. Zgodnie z art. 39 ust. 2 aktu przystąpienia niewypełnienie tych zobowiązań mogłoby doprowadzić do przełożenia przez Radę daty przystąpienia o rok. Jak

52 Jak ma to miejsce na przykład w przypadku wersji angielskiej, a także czeskiej, łotewskiej, litewskiej, maltańskiej, niderlandzkiej lub słowackiej wersjach językowych.

53 Na przykład wersje bułgarska, duńska, estońska, fińska, francuska, hiszpańska, niemiecka, polska, portugalska, rumuńska, słoweńska, szwedzka, węgierska lub włoska.

54 Motywy 1, 2 i 3 decyzji w sprawie MWiW.

55 Zobacz w szczególności pkt 3 i 4 załącznika IX do aktu przystąpienia. Punkt 3 dotyczy przyjęcia i wdrożenia Planu działania i strategii na rzecz reformy wymiaru sprawiedliwości, które obejmują także środki służące wprowadzeniu w życie przepisów ustaw o wymiarze sprawiedliwości. Punkt 4 dotyczy walki z korupcją, w szczególności poprzez „zapewnienie rygorystycznego egzekwowania przepisów prawa antykorupcyjnego oraz rzeczywistej niezawisłości krajowej prokuratury antykorupcyjnej (NAPO) [...]”.



wskazał rząd belgijski, założone cele odzwierciedlają zobowiązania podjęte przez Rumunię w toku negocjacji w sprawie przystąpienia, o czym świadczy załącznik IX do aktu przystąpienia. Można zatem uznać, jak podniósł rząd duński na rozprawie, że MWiW stanowił kluczowy warunek w ramach podpisania przez wszystkie państwa członkowskie traktatu o przystąpieniu przy uwzględnieniu faktu, że nadal występowały istotne niedociągnięcia. Owe niedociągnięcia, ustalone w ostatnim sprawozdaniu w sprawie Rumunii sporządzonym przez Komisję przed przystąpieniem, stanowią podstawę przyjęcia decyzji w sprawie MWiW.

153. W takim kontekście historycznym i prawnym wykładnia decyzji w sprawie MWiW, zgodnie z którą cele zawarte w aneksie do niej nie byłyby dla Rumunii wiążące, oznaczałaby, że cały MWiW stanowi przyzwolenie na nieprzestrzeganie przez nią kluczowych wymogów przystąpienia.

154. Kolejnym elementem podkreślającym wiążący charakter obowiązku realizacji założeń określonych w celach MWiW, jak zauważył rząd szwedzki, są istotne konsekwencje prawne ich nieprzestrzegania. Jak wskazano w motywie 7 decyzji w sprawie MWiW, jeśli założone cele nie zostaną osiągnięte, Komisja stwierdza, że może wówczas zastosować dalsze środki ochronne w oparciu o art. 37 i 38 aktu przystąpienia, w tym zawieszenie wzajemnego uznawania. Ponadto konkretne skutki prawne hipotetycznego naruszenia, które mogą wynikać ze szczególnego systemu MWiW, nie stoją same w sobie na przeszkodzie posłużeniu się zwykłymi środkami egzekucji w drodze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku niewykonania przez Rumunię obowiązków spoczywających na niej na podstawie decyzji w sprawie MWiW<sup>56</sup>.

155. Podsumowując, uważam, że decyzja w sprawie MWiW, nawet jeśli w swoim brzmieniu odnosi się do założeń, stanowi wiążący akt prawny Unii co do swojej istoty i treści. W kontekście poprzedzającym przystąpienie wyznaczanie celów może być częścią warunków politycznych służących mierzeniu postępów prowadzących do przystąpienia. W kontekście występującym po przystąpieniu staje się przepisem prawnym wprowadzonym w życie poprzez przyjęcie wiążącego aktu prawnego – decyzji – nakładającego konkretne obowiązki, których naruszenie może wiązać się z konsekwencjami prawnymi. Konsekwencje niezastosowania się do tych obowiązków – oprócz możliwości stwierdzenia ewentualnego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i nałożenia sankcji w ramach zwykłych środków przewidzianych w prawie Unii – może mieć również istotny wpływ na uczestnictwo Rumunii w rynku wewnętrznym oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

156. Jeśli chodzi o treść tych obowiązków, oprócz obowiązku przedkładania sprawozdań istnieje również wyraźny obowiązek podjęcia wszelkich możliwych wysiłków w celu osiągnięcia celów określonych w załączniku do decyzji w sprawie MWiW.

## 2) Skutki prawne sprawozdań sporządzanych w ramach MWiW

157. Sądy odsyłające pytały również o prawnie wiążącą moc sprawozdań sporządzanych przez Komisję na podstawie decyzji w sprawie MWiW, a także zaleceń Komisji Weneckiej i GRECO.

158. Stowarzyszenie forum sędziów i OL utrzymywali podczas rozprawy, że zalecenia zawarte w sprawozdaniach Komisji, rozpatrywane wspólnie z decyzją w sprawie MWiW, wywołują wiążące skutki prawne. Podobnie rząd rumuński stwierdził na rozprawie, że pomimo charakteru *sui generis* i braku wiążącego charakteru zalecenia zawarte w sprawozdaniach nie mogą być ignorowane, lecz przy uwzględnieniu zobowiązania do lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 4 ust. 3 TUE, muszą być przestrzegane, a nawet stać się wiążące, kiedy Rumunia podejmuje środki prawodawcze lub administracyjne w obszarach objętych celami określonymi w załączniku do decyzji w sprawie MWiW.

56 Jeśli coś może zostać *wyegzekwowane*, siłą rzeczy jest to wiążące – zob. moja opinia w sprawie Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2017:959, pkt 120–122.

159. Komisja i prokurator generalny podnieśli natomiast, że sprawozdania Komisji w ramach MWiW nie mają charakteru prawnego zaleceń w rozumieniu art. 288 akapit piąty i art. 292 TFUE, ponieważ stanowią raczej akt prawny *sui generis* przyjęty na podstawie decyzji w sprawie MWiW.

160. Ze stanowisk tych wynika, że w kontekście szczególnej roli, jaką zalecenia zawarte w sprawozdaniu sporządzonym w ramach MWiW odgrywają w systemie ustanowionym decyzją w sprawie MWiW, są one czymś znacznie więcej niż „tradycyjnym” zaleceniem. Jak podnoszą rządy niderlandzki i szwedzki, sprawozdania sporządzane w ramach MWiW są narzędziami oceny. Sporządza się je na podstawie art. 2 decyzji w sprawie MWiW i – jak zwraca uwagę Komisja – kieruje do Parlamentu i Rady. Zgodnie z tym przepisem Komisja „prześle Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie swoje uwagi i wnioski odnośnie do sprawozdania przedłożonego przez władze Rumunii”. Sprawozdania te stanowią zatem ramy metodologiczne oceny tych postępów. Środki zawarte w zaleceniach znajdujących się w sprawozdaniach konkretyzują cele w sposób, który umożliwia ocenę postępów Rumunii, co ostatecznie doprowadzi do zakończenia stosowania MWiW.

161. W związku z tym skutki prawne, jakie sprawozdania wywołują w odniesieniu do Rumunii, wynikają ze zobowiązań będących konsekwencją zasady lojalnej współpracy przewidzianej w art. 4 ust. 3 TUE. Sprawozdania stanowią bowiem podstawę oceny tego, czy Rumunia wypełnia swoje zobowiązania w odniesieniu do celów MWiW. Sprawozdania te zawierają konkretne zalecenia, którymi Rumunia ma kierować się w swoich wysiłkach. Jak zwraca uwagę Komisja, zalecenia zmierzają do wspierania Rumunii w osiągnięciu celów, o których mowa w decyzji w sprawie MWiW. Ponieważ założone cele konkretyzują warunki przewidziane w traktacie o przystąpieniu, a decyzję w sprawie MWiW przyjęto na podstawie tego aktu, na Rumunii spoczywa *wzmocniony obowiązek współpracy* na podstawie MWiW. Lojalna współpraca nie ogranicza się w związku z tym po prostu do przedkładania sprawozdań informujących o postępach, lecz obejmuje obowiązek uwzględnienia zaleceń przy podejmowaniu środków prawodawczych lub administracyjnych w obszarach objętych celami określonymi w decyzji w sprawie MWiW.

162. W konsekwencji, jak podnosi rząd belgijski, aby osiągnąć cele określone w decyzji w sprawie MWiW, Rumunia może podejmować albo zalecane środki, albo inne środki nadające się do osiągnięcia tych celów. W każdym razie wskazane państwo członkowskie jest *zobowiązane do uwzględniania sprawozdań Komisji* w świetle art. 4 ust. 3 TUE. Obowiązek lojalnej współpracy oznacza również obowiązek współpracy z Komisją w ramach MWiW oraz powstrzymywania się od wszelkich środków, które mogłyby zagrozić realizacji założeń określonych w celach referencyjnych.

163. Moim zdaniem porównywanie skutków prawnych sprawozdań sporządzanych w ramach MWiW ze skutkami prawnymi zaleceń w rozumieniu art. 288 TFUE, a następnie spieranie się, które z nich w większym stopniu mają charakter *sui generis*, może nie być do końca pomocne<sup>57</sup>. W dalszej części wolę zatem zarysować, jaka powinna być według mnie właściwa rola sprawozdań sporządzanych w ramach MWiW.

164. Po pierwsze, podzielam ogólne podejście przyjęte przez rządy belgijski, duński i szwedzki. Uważam też, że sprawozdania sporządzane przez Komisję są *niewiążące* co do ich konkretnej treści. Powinny być rozpatrywane i analizowane oraz w tym sensie *brane pod uwagę* przez Rumunię przy staraniach o realizację założeń określonych w celach MWiW. Nie oznacza to jednak, że należy zastosować się do wszystkich czy też którychkolwiek spośród konkretnych zaleceń zawartych w tych sprawozdaniach. Rumunia jest zobowiązana do podjęcia działań, ale nie ma obowiązku realizacji tych zaleceń co do litery.

<sup>57</sup> Zwłaszcza dlatego, że nie do końca jest jasny dokładny zakres obowiązku organów krajowych, a w szczególności sędziów krajowych, w zakresie uwzględniania zaleceń przy rozstrzygnięciu zawisłych przed nimi sporów (wyrok z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 18) (zob. moja opinia w sprawie Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2017:959, pkt 97–101).

165. Po drugie, z powyższego wynika oczywiście *możliwość niezastosowania się do zaleceń*. Rumunia, jak każde państwo członkowskie, zachowuje prawo do ukształtowania swoich instytucji i procedur krajowych według własnego uznania. Projektując te odmienne modele i procedury, Rumunia musi być jednak w stanie wykazać – lub przynajmniej wiarygodnie wyjaśnić – w jaki sposób te odmienne modele mają przyczynić się do osiągnięcia celów zawartych w załączniku do decyzji w sprawie MWiW.

166. Po trzecie, w przeciwieństwie do tego, co już stwierdzono w odniesieniu do decyzji w sprawie MWiW<sup>58</sup>, konkretne zalecenia zawarte w sprawozdaniach *nie mogą być egzekwowane* jako odrębne obowiązki prawne. Zgodnie z logiką, skoro sprawozdania sporządzane w ramach MWiW nie zawierają wiążących obowiązków prawnych, same w sobie nie mogą być egzekwowane, ani przed sądami Unii, ani przed sądami krajowymi.

167. Nie stoi to jednak na przeszkodzie temu, żeby uwzględniać te sprawozdania i odsyłać do nich – podobnie jak w przypadku jakiegokolwiek innego rodzaju źródeł – w sytuacji, w której mają one rzucać światło na wykładnię środków Unii lub środków krajowych. Może to oczywiście mieć miejsce, podobnie jak w przypadku jakiegokolwiek innego czysto *perswazyjnego* (w przeciwieństwie do wiążącego) źródła, które może obejmować wszystko, począwszy od protokołu z posiedzenia Rady Europejskiej poprzez dzieła Immanuela Kanta aż po – w bardziej dyskursywnych, żeby nie powiedzieć gadatliwych kulturach prawnych – pamiętne cytaty z Terry’ego Pratchetta lub *Alicji w Krainie Czarów*.

168. W kontekście niniejszych pytań prejudycjalnych warto jednak wyraźnie podkreślić, że ze względu na brak wiążącej mocy prawnej sprawozdań sporządzanych w ramach MWiW sędziowie krajowi nie mogą w świetle prawa Unii powoływać się na zalecenia zawarte w tych sprawozdaniach w celu odstąpienia od stosowania przepisów krajowych, które uważają za sprzeczne z tymi zaleceniami.

169. Wreszcie, w pokrewnej kwestii – pytanie drugie w sprawie C-291/19 dotyczy obowiązku Rumunii w zakresie wprowadzania zmian w aktach prawnych, aby były one zgodne z zaleceniami Komisji Weneckiej i GRECO.

170. Sprawozdania Komisji Wenecji i GRECO są często wspomniane w sprawozdaniach sporządzanych przez Komisję w ramach MWiW. *W świetle prawa Unii* sprawozdania te stanowią w tym kontekście użyteczne źródło informacji i perswazyjnej inspiracji w odniesieniu do odnośnych standardów w celu oceny zgodności z celami MWiW. Obie instytucje międzynarodowe sporządzają poważane, wyczerpujące sprawozdania w obszarach ściśle związanych z założonymi celami dotyczącymi skuteczności systemu sądownictwa i walki z korupcją.

171. Jednakże w świetle powyższych stwierdzeń dotyczących braku wiążących skutków prawnych samych sprawozdań sporządzanych w ramach MWiW, nie mogą one nadawać wiążącej mocy prawnej sprawozdaniom instytucji międzynarodowych, zawierając do nich odesłania. Ustalenia zawarte w tych sprawozdaniach *w zakresie, w jakim powiela się je konkretnie w sprawozdaniach* Komisji, muszą rodzić ten sam rodzaj obowiązków związanych z lojalną współpracą, co zalecenia zawarte w samych sprawozdaniach sporządzanych w ramach MWiW<sup>59</sup>.

172. Powyższe stwierdzenia sugerują odpowiedź, jaką należy udzielić na gruncie prawa Unii. Nie wyklucza to jednak potencjalnie innego statusu takich sprawozdań ani nie wpływa na taką możliwość w świetle prawa krajowego (konstytucyjnego) w ramach wykonywania niezależnie podjętych przez państwa członkowskie *zobowiązań na podstawie prawa międzynarodowego*.

58 Punkt 155 niniejszej opinii.

59 Przy czym argumenty zawarte w tych sprawozdaniach mają taką samą siłę przekonywania przy ocenie zgodności z wymogami określonymi w art. 19 TUE i art. 47 karty. Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 82.

**d) Czy rozpatrywane środki krajowe są objęte zakresem MWiW?**

173. Wreszcie, jak zapowiedziano w pkt 117 niniejszej opinii, do wyjaśnienia pozostaje jeszcze jedna ostatnia kwestia dotycząca roli decyzji w sprawie MWiW w niniejszych sprawach – czy środki krajowe rozpatrywane w niniejszych sprawach są objęte zakresem tego aktu prawnego Unii?

174. Kiedy zapytano ją o to na rozprawie, Komisja potwierdziła, że jej zdaniem wszystkie zmiany w ustawach o wymiarze sprawiedliwości będące przedmiotem niniejszych spraw są objęte zakresem stosowania decyzji w sprawie MWiW.

175. Zgadzam się z tym stwierdzeniem.

176. Dla oceny, czy środki krajowe rozpatrywane w niniejszych sprawach są objęte zakresem MWiW, istotne są pierwszy, trzeci i czwarty z celów wymienionych w załączniku do decyzji w sprawie MWiW: (1) „zapewnienie większej przejrzystości i skuteczności postępowań sądowych, zwłaszcza poprzez poprawę możliwości i odpowiedzialności [SCM]. [...]”; (3) „w oparciu o poczynione już postępy, kontynuowanie profesjonalnych i bezstronnych dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu” oraz (4) „podjęcie dalszych środków w celu zapobiegania i zwalczania korupcji, zwłaszcza w samorządzie terytorialnym”.

177. Pierwszy cel został ujęty szczególnie szeroko. Za zapewnienie „większej przejrzystości i skuteczności postępowań sądowych” można by uznać praktycznie wszystko, co jest związane z konstrukcją instytucjonalną wymiaru sprawiedliwości. Niezwykły zasięg tego celu nie jest jednak wcale zaskakujący, jeżeli wziąć pod uwagę szczególną sytuację państw członkowskich, do których MWiW znajduje zastosowanie<sup>60</sup>.

178. W tym kontekście, a w szczególności w świetle pierwszego celu, nie ulega wątpliwości, że przepisy rozpatrywane w niniejszych sprawach, dotyczące obsadzenia stanowisk kierowniczych w inspekcji sądowej, a także przepisy związane z ustanowieniem i funkcjonowaniem SIIJ są objęte zakresem stosowania decyzji w sprawie MWiW. Przepisy te wprowadzono w ramach zmiany niektórych kluczowych aspektów instytucjonalnych „ustaw o wymiarze sprawiedliwości”, które stanowią łącznie podstawowe ramy prawne organizacji systemu sądownictwa w Rumunii.

179. Po pierwsze, inspekcja sądowa jest organem posiadającym osobowość prawną umiejscowionym w ramach CSM, którego odpowiedzialność i przejrzystość wyraźnie założono w pierwszym celu. Po drugie, inspekcja sądowa odgrywa kluczową rolę w postępowaniach dyscyplinarnych w wymiarze sprawiedliwości, co bezpośrednio łączy się z celem poprawy odpowiedzialności, a tym samym skuteczności wymiaru sprawiedliwości. Po trzecie, aktualna konstrukcja instytucjonalna inspekcji sądowej jest ściśle związana z zaleceniami sformułowanymi w ramach MWiW. Jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, to w związku ze wskazaniami zawartymi w sprawozdaniach sporządzonych w ramach MWiW z 2010 i 2011 r.<sup>61</sup> dokonano w 2012 r. reorganizacji inspekcji sądowej, ustanawiając ją w ramach CSM jako odrębny organ z osobowością prawną i niezależnością w funkcjonowaniu, kierowany przez głównego inspektora i zastępcę głównego inspektora wyłanianych w drodze konkursu<sup>62</sup>.

60 Jak wyjaśniono w pkt 134, 135 i 152 niniejszej opinii.

61 Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji [COM(2010) 401 wersja ostateczna] oraz sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji [COM(2011) 460 wersja ostateczna].

62 Artykuł 65 ustawy nr 317/2004 w brzmieniu z dnia 26 stycznia 2012 r.

180. Z podobnych względów uważam, że utworzenie SIIJ również jest objęte zakresem pierwszego celu przewidzianego w załączniku do decyzji w sprawie MWiW. Ustanowienie SIIJ wpływa na system odpowiedzialności karnej sędziów, który – wraz z sędziowskimi postępowaniami dyscyplinarnymi – jest nie tylko nierozzerwalnie związany z odpowiedzialnością funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, ale też prawdopodobnie ma związek ze skutecznością postępowań sądowych.

181. Ponadto utworzenie SIIJ jest też związane z celami trzecim i czwartym przewidzianymi w załączniku do decyzji w sprawie MWiW, zgodnie z którymi Rumunia zgadza się kontynuować dochodzenia w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, w oparciu o poczynione już postępy, oraz podjąć dalsze środki w celu zapobiegania i zwalczania korupcji. Jedną z zasadniczych obaw wyrażonych w postanowieniach odsyłających w sprawach C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/09 dotyczy bowiem właśnie tego, że pod względem strukturalnym utworzenie SIIJ wywołuje znaczące skutki w odniesieniu do kompetencji jednostki prokuratury odpowiedzialnej za walkę z korupcją – DNA. W tym względzie, jak potwierdził na rozprawie rząd rumuński, konsolidacja DNA była wymogiem postawionym w ramach MWiW i jego trzeciego celu.

182. Podsumowując, nie ulega wątpliwości, że obie kwestie materialnoprawne poruszone w niniejszych wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są objęte zakresem stosowania decyzji w sprawie MWiW. W rezultacie prawo Unii znajduje zastosowanie w niniejszych sprawach, a Trybunał staje się właściwy. Sądy odsyłające powołały się jednak również na szereg innych przepisów prawa Unii, uznawszy, że mogą mieć one zastosowanie w niniejszych sprawach. Przejdę teraz do tego zagadnienia.

## **2. Zasada niezależności sądownictwa – art. 47 karty lub art. 19 ust. 1 TUE**

183. Poszczególne pytania zadane w pięciu odesłaniach prejudycjalnych, które są przedmiotem niniejszej opinii, mają tę samą strukturę – sądy odsyłające najpierw zwracają się w nich o wyjaśnienie charakteru i skutków prawnych decyzji w sprawie MWiW oraz sprawozdań sporządzanych w jej ramach, a następnie pytają o zgodność przepisów krajowych z różnymi przepisami prawa Unii. W większości pytań prejudycjalnych jako właściwe przepisy prawa Unii wskazano art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 TUE<sup>63</sup>, a jedynie w kilku pytaniach prejudycjalnych odesłano do art. 47 karty<sup>64</sup>. Pytania te odzwierciedlają niepewność co do różnych zakresów, z jednej strony, art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz, z drugiej strony, art. 47 karty, a także wzajemnych relacji między nimi.

184. Zainteresowane strony, składając swoje uwagi, wyraziły różne opinie co do tego, które przepisy prawa Unii są właściwe i powinny służyć jako punkt odniesienia. Rozbieżność stanowisk dotyczy głównie zastosowania art. 47 karty. Wszystkie zainteresowane strony z wyjątkiem Polski są zgodne, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajduje zastosowanie.

185. Poniżej wyjaśnię, dlaczego uważam, że decyzja w sprawie MWiW powoduje, iż karta, w tym jej art. 47, znajduje zastosowanie, co otwiera możliwość wykorzystania art. 47 akapit drugi karty jako głównego punktu odniesienia (a). Nie można jednak zaprzeczyć, że sposób, w jaki Trybunał dotychczas interpretował i stosował art. 19 ust. 1 TUE, oznacza, że przepis ten również znajduje zastosowanie w niniejszych sprawach (b). Zakończę jednak kilkoma ostrożnymi sugestiami na temat tego, dlaczego oparcie całej oceny niniejszych spraw wyłącznie na art. 19 ust. 1 TUE niekoniecznie musi być najlepszym rozwiązaniem (c).

63 Pytania trzecie i czwarte w sprawie C-83/19, pytania trzecie, czwarte i piąte w sprawie C-127/19, pytanie drugie w sprawie C-195/19, pytania trzecie i czwarte w sprawie C-291/19, pytania trzecie i czwarte w sprawie C-355/19.

64 Pytanie piąte w sprawie C-127/19 oraz pytania czwarte i piąte w sprawie C-291/19.

### a) Artykuł 47 karty

186. Zainteresowane strony przedstawiły różne stanowiska w odniesieniu do ewentualnego zastosowania karty i jej art. 47. Rząd polski i CSM podniosły co do zasady, że niniejsze sprawy dotyczą kwestii związanych z wewnętrzną organizacją wymiaru sprawiedliwości, które należą wyłącznie do kompetencji państw członkowskich i w których Unia kompetencji nie posiada<sup>65</sup>. W związku z tym art. 47 karty nie ma zastosowania, ze względu na art. 51 ust. 1 i 2 karty oraz art. 6 ust. 1 TUE.

187. W odniesieniu do piątego pytania prejudycjalnego w sprawie C-291/19 Komisja zwróciła uwagę – nie podnosząc jednak wyraźnych zastrzeżeń co do właściwości Trybunału – że art. 47 karty miałby zastosowanie wyłącznie wówczas, gdyby postępowanie główne dotyczyło stosowania prawa Unii. Byłoby tak na przykład, gdyby dotyczyło ono harmonizowanych przestępstw zgodnie ze środkami przyjmowanymi na podstawie art. 83 ust. 1 i 2 TFUE lub gdyby były one objęte zakresem stosowania art. 325 TFUE.

188. Stowarzyszenie forum sędziów oraz rządy belgijski i szwedzki popierają natomiast pogląd, zgodnie z którym decyzyja w sprawie MWiW sprawa, że karta ma zastosowanie.

189. Zgadzam się z tym drugim stanowiskiem.

190. W mojej ocenie karta znalazła zastosowanie w momencie, kiedy środki krajowe rozpatrywane w sprawach przed Trybunałem znalazły się w zakresie stosowania decyzji w sprawie MWiW oraz aktu przystąpienia. Przyjęcie takich środków krajowych, które, jak zauważono w pkt 178 niniejszej opinii, dotyczą niektórych kluczowych aspektów instytucjonalnych głównych unormowań dotyczących organizacji systemu sądownictwa w Rumunii, jest zatem przykładem „stosowania” prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

191. Jak zwrócił uwagę na rozprawie rząd belgijski, mimo że Rumunii przysługuje szeroki zakres uznania w odniesieniu do wypełniania zobowiązań przewidzianych w MWiW, nie zmienia to faktu, że karta znajduje zastosowanie. W świetle utrwalonego orzecznictwa zakres stosowania karty, zgodnie z definicją zawartą w jej art. 51 ust. 1, obejmuje również sytuacje, w których prawo Unii przyznaje państwom członkowskim zakres uznania, który stanowi integralną część systemu ustanowionego na mocy tego aktu Unii<sup>66</sup>. Charakter MWiW, opartego na monitorowaniu celów, których osiągnięcie jest wiążące, to przykład takiego „ograniczonego zakresu uznania”. W orzecznictwie rzeczywiście podkreślono niedawno, że nałożenie konkretnego obowiązku wynikającego z prawa Unii jest jednym z istotniejszych elementów skutkujących zastosowaniem karty<sup>67</sup>. Takie obowiązki definiuje się jednak często szeroko i w dość niejasny sposób<sup>68</sup>.

65 Rząd polski odniósł się w uwagach na piśmie jedynie do pytania trzeciego w sprawie C-83/19, pytań czwartego i piątego w sprawie C-127/19, pytania drugiego w sprawie C-195/19, pytań czwartego i piątego w sprawie C-291/19 i pytania czwartego w sprawie C-355/19. Rząd rumuński co do zasady podzielił tę argumentację w uwagach na piśmie w odniesieniu do pytań czwartego i piątego w sprawie C-127/19, pytań czwartego i piątego w sprawie C-291/19, pytania drugiego w sprawie C-195/19 i pytania czwartego w sprawie C-355/19. Również w tej kwestii rząd rumuński zmienił jednak swoje stanowisko na rozprawie, przedstawiając uwagi co do istoty tych spraw i najwyraźniej nie podtrzymując zarzutów dotyczących braku właściwości Trybunału.

66 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 65–68; z dnia 9 marca 2017 r., Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, pkt 51, 52 lub z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in., C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 48.

67 Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., TSN i AKT, C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo, a także postanowienie z dnia 24 września 2019 r., QR (domniemanie niewinności), C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, pkt 34–37.

68 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 25, 26 lub z dnia 9 listopada 2017 r., Ispas, C-298/16, EU:C:2017:843, pkt 27.

192. W niniejszych sprawach i w zastosowaniu w nich karty należy kierować się jednak nieco inną logiką. Dobrą ilustracją jest pod tym względem wyrok Trybunału Florescu. We wspomnianej sprawie Trybunał stwierdził, że przyjęcie przepisów krajowych, aby spełnić warunki, które zostały szeroko zdefiniowane w protokole ustaleń dotyczącym pomocy finansowej Unii Europejskiej dla państwa członkowskiego, jest objęte zakresem prawa Unii dla celów stosowania karty<sup>69</sup>.

193. Na poziomie konkretności zobowiązań (takich jak obniżenie ogółu wynagrodzeń w sektorze publicznym czy też reforma systemu emerytalnego w celu długoterminowej poprawy finansów publicznych, które miały kluczowe znaczenie dla orzeczenia, że karta znajduje zastosowanie w sprawie Florescu)<sup>70</sup> rzeczywiście nie ma dużej różnicy między protokołem ustaleń w sprawie Florescu a celami założonymi w decyzji w sprawie MWiW.

194. Przyjmując środki ściśle związane z osiągnięciem celów wymienionych w załączniku, państwo członkowskie działa zatem w ramach „stosowania” prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. To, że zobowiązania nałożone w decyzji w sprawie MWiW mają szeroki zakres, jest logiczną konsekwencją charakteru, celów i treści samego aktu prawnego. Jeżeli bowiem karta ma być „cieniem” prawa Unii<sup>71</sup>, cień ten musi bezwzględnie odzwierciedlać wielkość i kształt struktury, której jest odbiciem.

195. Rząd niderlandzki podniósł jednak, że nawet jeśli karta mogłaby *co do zasady mieć zastosowanie*, zgodnie z kryteriami, o których mowa w jej art. 51 ust. 1, art. 47 karty i tak nie znalazłby zastosowania, ponieważ warunkiem zastosowania tego przepisu jest istnienie prawa materialnego będącego przedmiotem postępowania sądowego. Warunek ten nie jest natomiast spełniony w niniejszych sprawach.

196. Rozumiem, że argument ten opiera się na tym, iż zgodnie z art. 47 akapit pierwszy karty „prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem” ma zastosowanie do „każdego, *kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone*”. Jak sugerowałem w opinii w sprawie El Hassani, aby możliwe było zastosowanie art. 47 akapit pierwszy karty do indywidualnego skarżącego, konieczne jest bowiem łączne spełnienie dwóch przesłanek. Po pierwsze, rozpatrywana sytuacja musi być objęta zakresem prawa Unii, aby możliwe było zastosowanie karty jako takiej zgodnie z art. 51 ust. 1 karty, a po drugie, aby możliwe było zastosowanie szczególnego postanowienia art. 47 akapit pierwszy, skarżącemu musi przysługiwać określone „prawo” lub określona „wolność” na gruncie prawa Unii<sup>72</sup>.

197. Muszę zatem zgodzić się z rządem niderlandzkim, że jeżeli konkretna jednostka chce powołać się na art. 47 karty, aby uzasadnić prawo procesowe gwarantowane w tym przepisie, musi przysługiwać jej określone „prawo” lub określona „wolność” na gruncie prawa Unii, których chce dochodzić przed sądem. Trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób można by się powoływać na art. 47 karty w celu dochodzenia prawa podmiotowego, które nie istnieje.

69 Wyrok z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in., C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 44–49.

70 Zobacz także opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2017:395, pkt 52, 53.

71 K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice, w: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner i A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, C.H. Beck, Hart, Nomos, 2014, s. 1560–1593, s. 1568. Zobacz także moja opinia w sprawie Ispas, C-298/16, EU:C:2017:650, pkt 58–65.

72 Zobacz w odniesieniu do tej dyskusji moja opinia w sprawie C-403/16, EU:C:2017:659, pkt 74–83. Zobacz też jednak inny pogląd w: S. Prechal, The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?, w: C. Paulussen i in. (eds.), *Fundamental Rights in International and European Law*, Den Haag, TMC Asser Press, 2016, s. 143–157 lub S. Peers i in., *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014, s. 1199. Zobacz także wyrok z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 51, w którym zidentyfikowano podstawowe „prawo” gwarantowane w prawie Unii w zasadzie „ochrony przed arbitralnymi lub dysproporcjonalnymi ingerencjami władzy publicznej w sferę prywatnej działalności osoby, zarówno fizycznej, jak i prawnej”.

198. Niniejsze sprawy są jednak zupełnie odmienne pod względem strukturalnym. Nie powołano się na kartę jako źródło praw podmiotowych konkretnych stron postępowania, lecz jako obiektywne kryterium stosowane w ramach kontroli konstytucyjności dopuszczalnego zakresu rozwiązań normatywnych przyjmowanych przez państwo członkowskie w ramach wykonywania na podstawie prawa Unii obowiązków wynikających z decyzji w sprawie MWiW oraz aktu przystąpienia.

199. Rozpatrywane przepisy krajowe znalazły się w zakresie stosowania prawa Unii ze względu na to, że stanowią wdrożenie na szczeblu krajowym przede wszystkim decyzji w sprawie MWiW oraz, w dalszej kolejności, również aktu przystąpienia<sup>73</sup>. Karta znajduje więc zastosowanie, będąc cieniem i narzędziem monitorowania sposobu sprawowania krajowej władzy publicznej, również w ramach wywiązywania się ze zobowiązań państwa członkowskiego Unii. Nie oznacza to oczywiście, że decyzja w sprawie MWiW lub akt przystąpienia, nawet jeśli skutkują zastosowaniem karty zgodnie z jej art. 51 ust. 1, stanowią podstawę określonej „prawa” lub określonej „wolności” przysługujących jednostkom.

200. W ramach przestrzeni, którą tworzą decyzja w sprawie MWiW oraz akt przystąpienia, karta, w tym jej art. 47, z pewnością może być jednak wykorzystana jako *obiektywne, ogólne kryterium* zgodności z prawem pierwotnym Unii. Rola praw podstawowych jako obiektywnych parametrów kontroli, stosowanych w ramach *abstrakcyjnej kontroli* konstytucyjności dokonywanej w szeregu krajowych porządków prawnych, występuje również w prawie Unii. Nie tylko można powoływać się na prawo Unii jako kryterium w postępowaniach krajowych dotyczących kontroli abstrakcyjnej krajowych przepisów prawa<sup>74</sup>, ale prawa przewidziane w karcie, które zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE mają taką samą moc prawną jak traktaty, stosuje się także jako parametry kontroli aktów i przepisów prawa Unii<sup>75</sup>, również przy ocenie zachowania państw członkowskich w obszarach objętych prawem Unii<sup>76</sup>.

201. Podsumowując, są przynajmniej dwa rodzaje spraw, w których można powołać się na postanowienia karty. Po pierwsze, jest to klasyczne, oddolne dochodzenie konkretnego prawa podstawowego, gwarantowanego danej jednostce, co stanowi w pewnym sensie odzwierciedlenie tego, co tradycyjnie nazywano *konkretną kontrolą* konstytucyjności. Czy w okolicznościach konkretnej sprawy doszło do naruszenia prawa osoby X? Po drugie, jest to odgórna, abstrakcyjna ocena, w ramach której analizuje się zgodność określonych rozwiązań prawodawczych, w dużym stopniu w oderwaniu od konkretnej sprawy. Czy określone rozwiązanie prawodawcze jest zgodne z tym lub innym prawem podstawowym? Jest to *abstrakcyjna kontrola* konstytucyjności.

202. W niniejszych sprawach sądy odsyłające wnoszą w istocie o dokonanie abstrakcyjnej kontroli zgodności dwóch krajowych rozwiązań prawodawczych z prawem pierwotnym Unii w świetle zasady niezależności sądownictwa, która wynika w szczególności z prawa do dostępu do bezstronnego sądu przewidzianego w art. 47 akapit drugi karty. Biorąc pod uwagę, że prawo Unii jest właściwe, a zastosowanie karty zgodnie z jej art. 51 ust. 1 wynika z decyzji w sprawie MWiW oraz aktu przystąpienia, karta stanowi kryterium tej oceny, ponieważ wszystkie te rozwiązania krajowe są wyraźnie objęte zakresem stosowania tych dwóch ostatnich aktów prawnych. Niekoniecznie jest to spowodowane prawami podmiotowymi konkretnych osób, ale raczej okolicznością, że karta rzutuje na rozwiązania przyjęte przez krajowych prawodawców w ramach stosowania prawa Unii.

73 Punkty 173–182 niniejszej opinii.

74 Na przykład wyroki: z dnia 23 grudnia 2015 r., *Scotch Whisky Association i in.*, C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 50; z dnia 13 listopada 2019 r., *Lietuvos Respublikos Seimo fonų Grupė*, C-2/18, EU:C:2019:962, pkt 70, 82.

75 Żeby wskazać tylko kilka przykładów – zob. wyroki: z dnia 27 czerwca 2006 r., *Parlament/Rada*, C-540/03, EU:C:2006:429, pkt 76, 90, 108; z dnia 9 listopada 2010 r., *Volker und Markus Schecke i Eifert*, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, pkt 86–89; z dnia 1 marca 2011 r., *Association belge des Consommateurs Test-Achats i in.*, C-236/09, EU:C:2011:100, pkt 30–33; z dnia 8 kwietnia 2014 r., *Digital Rights Ireland i in.*, C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 37, 48–71.

76 Zobacz w szczególności w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wyrok z dnia 21 maja 2019 r., *Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych)*, C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 89, 129.



203. W każdym razie, gdyby Trybunał miał nie podzielić mojego stanowiska i zdecydować, że art. 47 karty nie ma zastosowania w niniejszych sprawach, zastosowanie w świetle ostatniego orzecznictwa znajduje art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, do którego omówienia teraz przejdę.

#### **b) Artykuł 19 ust. 1 TUE**

204. W odniesieniu do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE rząd polski twierdził, że – inaczej niż w wyroku Trybunału Associação Sindical dos Juizes Portugueses<sup>77</sup>, w której to sprawie sąd krajowy rozstrzygał w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez jednostki, które podnosiły naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej w niektórych przepisach krajowych – rozpatrywane sprawy mają czysto krajowy charakter. Podobny argument podniesiono w odniesieniu do art. 2 TUE, zwracając uwagę, że zasady ogólne wynikające z tego przepisu mają zastosowanie wyłącznie w przypadku stosowania prawa Unii.

205. Nie mogę zgodzić się z argumentami rządu polskiego.

206. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Trybunał wyjaśnił, że postanowienie to znajduje zastosowanie niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty<sup>78</sup>. W konsekwencji art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajduje zastosowanie, kiedy organ krajowy *mógłby* rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem<sup>79</sup>.

207. Ponieważ raczej trudno byłoby znaleźć sąd krajowy, który – z definicji – nie mógłby nigdy rozstrzygać kwestii dotyczących prawa Unii<sup>80</sup>, wydawałoby się, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie ma ograniczeń, ani *instytucjonalnych* (w odniesieniu do wszystkich sądów, a nawet organów potencjalnie stosujących prawo Unii), ani *materialnoprawnych*.

208. Jeśli chodzi o jego zasięg materialnoprawny, zakres stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, przynajmniej w świetle orzecznictwa, obejmuje wszelkie przepisy i praktyki krajowe, które mogą rzutować na obowiązek państw członkowskich w zakresie ustanowienia skutecznych środków, w tym zapewnienia niezależności i bezstronności tych systemów sądownictwa. Ponadto wydaje się, że zakres art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest pozbawiony wszelkich wewnętrznych ograniczeń o charakterze ilościowym. Nie obowiązuje żadna zasada de minimis. Nie ma zatem ani wyłączenia opartego na określonej dziedzinie, ani ograniczenia wiążącego się z powagą sprawy. Artykuł 19 ust. 1 TUE obejmuje potencjalnie wszystko, nawet najmniejszą kwestię dotyczącą krajowej organizacji wymiaru sprawiedliwości, procedury lub praktyki<sup>81</sup>.

77 Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, EU:C:2018:117.

78 Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 29; z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 50; z dnia 19 listopada 2019 r., AK i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 82; z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 33.

79 Wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 51; z dnia 19 listopada 2019 r., AK i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 83 lub z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 34. Wyróżnienie własne.

80 Przy czym krajowe stosowanie prawa Unii nie ogranicza się oczywiście do bezpośredniego stosowania źródeł prawa Unii takich jak rozporządzenie, ale obejmuje też stosowanie krajowych aktów prawnych transponujących prawo Unii, zwykle dyrektywę, tj. pośrednie stosowanie przepisów wynikających z prawa Unii, uwzględnianych w ramach wykładni zgodnej.

81 Zobacz jednak – być może pod względem logiki wywodu, niekoniecznie zaś samego brzmienia – niedawne postanowienie z dnia 2 lipca 2020 r., S.A.D. Maler und Anstreicher OG, C-256/19, EU:C:2020:523.

209. Obecnie jedyny warunek ograniczający dotyczy dopuszczalności – musi istnieć powiązanie funkcjonalne. Orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być „niezbędne”, aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku” w konkretnej sprawie<sup>82</sup>. Konieczne jest zatem zaistnienie „między owym sporem a przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, łącznika przejawiającego się w tym, że owa wykładnia jest obiektywnie niezbędna z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający”<sup>83</sup>.

210. Jak wskazano już w niniejszej opinii powyżej w odniesieniu do dopuszczalności<sup>84</sup>, rozstrzygnięcie postępowania głównego w niniejszych sprawach jest pod względem materialnoprawnym związane z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, którego dotyczą pytania<sup>85</sup>.

211. W związku z tym, jeśli chodzi o zakres art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, uważam, że niniejsze sprawy spełniają zarówno kryterium dopuszczalności, jak i (nieistniejące) kryterium właściwości Trybunału w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Wszystkie dotyczą różnych aspektów rumuńskiego systemu sądownictwa, które mają powszechne zastosowanie i które wiążą się zapewne z ryzykiem dla niezależności wymiaru sprawiedliwości jako całości, wpływając tym samym na sądy, które mają rozstrzygać w dziedzinach objętych prawem Unii. Z wnioskami wystąpiono w ramach postępowań, w których odpowiedź Trybunału na podstawie art. 19 ust. 1 jest rzeczywiście obiektywnie potrzebna sądowi krajowemu do wydania rozstrzygnięcia.

### ***c) Artykuł 19 ust. 1 TUE i zagrożenia wynikające ze zbyt szeroko otwartych drzwi***

212. Pomimo powyższych rozważań, w okolicznościach niniejszej sprawy, radziłbym Trybunałowi, aby nie opierał się wyłącznie na art. 19 ust. 1 TUE. Istnieją bowiem moim zdaniem solidne argumenty przemawiające za wydaniem orzeczenia w tych sprawach na podstawie decyzji w sprawie MWiW wraz z aktem przystąpienia, uwzględnianymi łącznie z kartą, przy pozostawieniu art. 19 ust. 1 TUE jedynie „na orbicie”, jeżeli w ogóle jest on potrzebny.

213. Pod względem obowiązujących standardów dyskusja ta może wydawać się dość teoretyczna w sprawach dotyczących elementów „strukturalnych” mających wpływ na niezależność wymiaru sprawiedliwości. Takie sprawy o charakterze strukturalnym, jeżeli spełniają kryteria dopuszczalności i istnienia łącznika, są w każdym razie objęte zakresem stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak zauważono powyżej. Wymóg, aby sądy były niezależne, a sędziowie – bezstronni, stanowi w końcu kluczowy element zasady skutecznej ochrony sądowej przewidzianej zarówno w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i art. 47 karty. Ponadto najnowsze orzecznictwo wskazuje, że treść art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE pokrywa się z gwarancjami wymaganymi na mocy art. 47 akapit drugi karty, wyraźnie przynajmniej w odniesieniu do aspektów niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości<sup>86</sup>. Zasada ta ma z kolei kluczowe znaczenie dla ochrony wszystkich praw przyznanych w prawie Unii, a także zachowania wartości wyrażonych w art. 2 TUE, a w szczególności zasady państwa prawnego<sup>87</sup>.

214. Należy jednak uwypuklić pewne elementy kontekstu niniejszych spraw, a także praktyczne konsekwencje opierania się wyłącznie na art. 19 ust. 1 TUE.

82 Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 45; a także postanowienie z dnia 2 lipca 2020 r., S.A.D. Maler und Anstreicher OG, C-256/19, EU:C:2020:523, pkt 43.

83 Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 48; a także postanowienie z dnia 2 lipca 2020 r., S.A.D. Maler und Anstreicher OG, C-256/19, EU:C:2020:523, pkt 45.

84 Punkty 89–92, 99–104, 106–109.

85 A contrario zob. wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 49.

86 Zobacz, jak standard dotyczący art. 19 ust. 1 TUE w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58, 72–74, 112, pokrywa się z wyrokiem z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 120–125.

87 Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Review Simpson i HG/Rada i Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 71.

215. Przede wszystkim państwa członkowskie objęte decyzją w sprawie MWiW znajdują się w szczególnej sytuacji, która charakteryzuje się tym, że podlegają dość daleko idącym i szczegółowym ramom prawnym, w szczególności w odniesieniu do zobowiązań dotyczących skutecznej organizacji wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją. Ta szczególna sytuacja oznacza, że istnieje wiele podstaw prawnych – zarówno w zakresie prawa pierwotnego, jak i wtórnego – na których należy oprzeć badanie wszelkich aspektów struktury ich sądownictwa, jeżeli tylko można uznać, że są one bezpośrednio związane z kryteriami i warunkami określonymi w decyzji w sprawie MWiW oraz akcie przystąpienia.

216. Po drugie, podobnie, karta jest dużo bardziej złożonym i szczegółowym aktem prawnym niż art. 19 ust. 1 TUE. Artykuł 47 akapit drugi karty jest obudowany solidną treścią, która wyraźnie odnosi się do niezależności sądów. Tę treść prawną wzmacnia dodatkowo obowiązkowe powiązanie z ochroną przewidzianą w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), ponieważ zgodnie z art. 52 ust. 3 karty art. 47 karty musi zapewniać poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 6 i 13 EKPC<sup>88</sup>. Kluczową rolę art. 47 karty w odniesieniu do wymogu niezależności sądownictwa potwierdza ponadto najnowsze orzecznictwo, zgodnie z którym treść normatywna art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE została określona przez odniesienie do tego przepisu. Ponadto z punktu widzenia skutków prawnych orzecznictwo potwierdziło bezpośrednią skuteczność art. 47 karty<sup>89</sup>.

217. W konsekwencji naleganie na to, aby to art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE był głównym – lub nawet jedynym – kryterium analizy, która ostatecznie i tak doprowadzi z powrotem do zastosowania standardów przewidzianych w art. 47 akapit drugi karty w sprawie, w której postanowienie to znajduje w każdym razie zastosowanie samo w sobie, wydaje mi się niepotrzebnym, okrężnym rozumowaniem.

218. To prawda, że skutkiem posługiwania się w ostatnim czasie przez Trybunał art. 19 ust. 1 TUE było uznanie – ze względu na ekonomię procesową – że badanie art. 47 karty jest zbędne<sup>90</sup>. Moim zdaniem jest to raczej zrozumiałe, jeśli chodzi o sprawy dotyczące środków o charakterze przekrojowym i horyzontalnym, które z samej definicji wpływają w sposób całościowy na funkcjonowanie krajowych wymiarów sprawiedliwości w świetle prawa Unii<sup>91</sup>.

219. W odróżnieniu od sytuacji rozpatrywanej w sprawie Associação Sindical dos Juizes Portugueses w niniejszych sprawach zbadanie kwestii zastosowania art. 47 karty wydaje się jednak nieuniknione. Z jednej strony niniejsze sprawy zawierają pytanie dotyczące konkretnego aspektu art. 47 karty takiego jak prawo do rzetelnego procesu sądowego poprzez rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie<sup>92</sup>. Sprawia to, że nie da się w żadnym razie uniknąć oceny, czy art. 47 karty znajduje zastosowanie w niniejszych sprawach. Z drugiej strony już sama analiza, której wymagają pytania prejudycjalne dotyczące charakteru, zakresu i skutków prawnych decyzji w sprawie MWiW w odniesieniu do rozpatrywanych przepisów krajowych, daje solidną podstawę, aby potwierdzić zastosowanie karty w niniejszych sprawach<sup>93</sup>.

88 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 116–118.

89 Zobacz wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 78; z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 56; z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 162.

90 Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 52. Zobacz jednak odmienne podejście oparte na karcie w opinii rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w tamtej sprawie, EU:C:2017:395.

91 Jak zauważyłem w opinii w sprawie Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:339, pkt 53–55.

92 Pytanie piąte w sprawie C-291/19, dotyczące prawa do rzetelnego procesu sądowego poprzez rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie.

93 Jak wskazano w pkt 128–182 niniejszej opinii.

220. Z powyższych względów w kontekście niniejszych spraw ekonomia procesowa przemawia zatem raczej za oparciem analizy na bardziej konkretnych i solidnych ramach prawnych – decyzji w sprawie MWiW oraz art. 47 karty. Jak pokazuje przykład najnowszego orzecznictwa, jeżeli nie da się uniknąć stwierdzenia, że karta znajduje zastosowanie, jej art. 47 powinien być właściwym standardem, w związku z czym przeprowadzanie odrębnej analizy na podstawie art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest zbędne<sup>94</sup>.

221. Wreszcie, po trzecie, oprócz podwójnego argumentu dotyczącego *lex specialis*, który sprawia, że poleganie (wyłącznie) na czymś o wiele ogólniejszym i bardziej podstawowym jest zbędne, pozostaje jeszcze ogólna kwestia tego, czy droga, która wydaje się najprostsza, rzeczywiście jest najbezpieczniejsza, w szczególności jeśli nie jest zbyt dobrze zbadana.

222. Zasięg art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który jest obecnie najwyraźniej nieskończony, stanowi nie tylko zaletę tego przepisu. Jest również jego główną wadą. Czy w przyszłości Trybunał będzie gotowy, aby kontrolować wszelkie kwestie i aspekty przedstawiane mu przez sądy krajowe, utrzymujące, że jakiś aspekt krajowej struktury sądownictwa lub postępowania przed sądem może – oczywiście w ich subiektywnej ocenie – rodzić problemy pod względem stopnia niezależności sądownictwa, który uznają za odpowiedni? Zakres problemów jest niewyczerpany – od oczekiwanego przez sędziów poziomu samorządu lub samo zarządzania poprzez system przydzielania spraw w systemie krajowym aż po problem nieawansowania określonych sędziów na funkcję przewodniczących wydziałów czy też ulubione dotychczas problemy sędziowskiego uposażenia, dodatków, korzyści i premii świątecznych. Czy wszystkie te aspekty muszą być sformułowane wyłącznie w kategoriach „strukturalnych”, aby były objęte zakresem stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE<sup>95</sup>? Z pewnością jest to możliwe. Sprowadza się to tylko do sformułowania właściwego pytania. Czy indywidualna „samoobrona sędziowska”<sup>96</sup> przed jednym konkretnym środkiem lub nawet jednym problematycznym prezesem sądu również jest dozwolona? Jeśli nie, w jaki dokładnie sposób należy stwierdzić taki brak strukturalny, biorąc pod uwagę, że Trybunał orzekł wcześniej, iż wszelkie sformalizowane mechanizmy tego rodzaju, takie jak procedura określona w art. 7 TUE<sup>97</sup>, nie są niezbędnym warunkiem ustalenia (systemowej) nieprawidłowości w konkretnej sprawie?

223. Prawdopodobnie Trybunał będzie musiał ponownie przyrzeć się nieograniczonemu zasięgowi art. 19 ust. 1 TUE, tym razem być może bardziej restrykcyjnie. Podkreśla to jednak jedynie prawdziwy charakter art. 19 ust. 1 TUE, który powinien pozostać narzędziem nadzwyczajnym, mającym zastosowanie w sprawach nadzwyczajnych. MWiW wyraźnie otworzył natomiast szeroki zakres kwestii (z których być może nie wszystkie są takie nadzwyczajne) dotyczących wszelkich zagadnień związanych z efektywnością postępowania sądowego i niezależnością sądownictwa, z pewnością w kontekście walki z korupcją.

224. W takim kontekście poleganie przede wszystkim na decyzji w sprawie MWiW i karcie zapewnia solidną podstawę dla szczegółowej analizy wszystkich tych problemów przy poszanowaniu równości państw członkowskich wobec traktatów. Oczywiście wszystkie państwa członkowskie muszą przestrzegać swoich zobowiązań wynikających z art. 19 ust. 1 TUE. Tylko niektóre państwa członkowskie podlegają jednak dużo bardziej szczegółowym i wymagającym zasadom MWiW ze

94 Zobacz wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 169.

95 Co jak dotąd nie wydaje się mieć miejsca. Zobacz jednak opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Polska (niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:529, pkt 115, w której zaproponowano takie podejście.

96 Przy czym przyznaję, że ostatnia tendencja jest bardziej rygorystyczna niż w przeszłości. Oprócz omówionego już wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 43–49 (pkt 209 i 210 niniejszej opinii) zob. także postanowienie z dnia 2 lipca 2020 r., S.A.D. Maler und Anstreicher OG, C-256/19, EU:C:2020:523, pkt 45–48. Taki trend nie daje się bezpośrednio pogodzić z istotnie dość elastycznym podejściem do pytań dotyczących zgodności z prawem Unii procedur i instytucji krajowych, które sędzia krajowy może zwykle zadać (zob. w szczególności pkt 47 tego ostatniego postanowienia w odróżnieniu od cytowanego tam wyroku z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, pkt 41, 42, a w rzeczywistości wielu innych orzeczeń Trybunału).

97 Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 68–79.

względu na szczególne warunki przystąpienia. Uważa się, że niesprawiedliwość występuje nie tylko, kiedy podobne sytuacje traktuje się odmiennie, ale również kiedy obiektywnie odmiennie sytuacje traktuje się tak samo<sup>98</sup>. Państwa członkowskie objęte MWiW nie są po prostu obiektywnie w tej samej sytuacji, co wszystkie pozostałe państwa członkowskie.

225. Wreszcie, dla kompletności wyводу, dodałbym, że z podobnych przyczyn jak te właśnie przedstawione w odniesieniu do wzajemnego oddziaływania między art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE a kartą przeprowadzenie odrębnej analizy art. 2 TUE nie wydaje się konieczne. Państwo prawne – jako jedną z wartości, na których opiera się Unia – chroni gwarancja prawa do skutecznej ochrony sądowej i prawo podstawowe do dostępu do bezstronnego sądu, których podstawowym, nieodłącznym elementem jest z kolei między innymi zasada niezależności sądownictwa<sup>99</sup>. Artykuł 47 karty oraz art. 19 TUE konkretyzują zatem wartość państwa prawnego wskazaną w art. 2 TUE<sup>100</sup>.

### **3. Kryteria i charakter oceny**

226. Ustaliwszy, że właściwe ramy prawne w niniejszych sprawach stanowi decyzja w sprawie MWiW wraz z art. 47 akapit drugi karty, ewentualnie w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, pozostaje jeszcze wyjaśnić materialnoprawne aspekty wynikające z tych przepisów, które powinny służyć jako kryteria i charakter oceny rozpatrywanych przepisów krajowych.

#### **a) Kryteria – zewnętrzne aspekty niezależności sądownictwa i doktryna pozorów**

227. Wewnętrzna organizacja wymiaru sprawiedliwości, w tym uregulowania instytucjonalne dotyczące ustanowienia organów dyscyplinarnych dla sędziów i regulaminu postępowania przed tymi organami, wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich zgodnie z domyślną zasadą autonomii instytucjonalnej. Dotyczy to również państwa członkowskiego objętego MWiW.

228. Rumunia jest jednak zobowiązana wykonywać swoje zobowiązania wynikające z decyzji w sprawie MWiW, w szczególności w odniesieniu do osiągnięcia celów pierwszego, trzeciego i czwartego, określonych w załączniku do tej decyzji, aby zapewnić większą przejrzystość i skuteczność postępowań sądowych, kontynuować dochodzenia w sprawach zarzutów korupcji na wysokim szczeblu oraz podjąć środki w celu zapobiegania i zwalczania korupcji.

229. Określając strukturę swoich instytucji sądowych i procedury służące osiągnięciu tych celów, to państwo członkowskie ma również obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla niego z prawa Unii, a konkretnie art. 47 karty, których zakres i treść należy interpretować w świetle art. 6 ust. 1 EKPC, a także art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE<sup>101</sup>.

98 Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. Daniela Gromska, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007, księga trzecia.

99 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 120.

100 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 98.

101 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52; z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 115.

230. Zasada niezależności sądownictwa nie narzuca państwom członkowskim określonego modelu ustrojowego regulującego stosunki i interakcje między poszczególnymi organami władzy państwowej<sup>102</sup>, oczywiście pod warunkiem zachowania podstawowego podziału władz charakterystycznego dla państwa prawa<sup>103</sup>. Nie ma z góry przyjętego, jednego ważnego modelu czy systemu. Pozostaje cała różnorodność systemów i struktur. W orzecznictwie próbuje się raczej ustalić wymogi minimalne, które systemy krajowe muszą spełniać. Wymogi te są związane zarówno z *wewnętrznymi*, jak i *zewnętrznymi* aspektami niezależności sądownictwa, a także wymogiem *bezstronności*, wynikającymi z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”).

231. W szczególności *zewnętrzny* element niezależności sądownictwa, ściśle powiązany z wymogiem bezstronności, wymaga, „aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób *pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz*, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia”<sup>104</sup>. Obejmuje to nie tylko bezpośredni wpływ w postaci zaleceń, ale również „bardziej pośrednie formy oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów”<sup>105</sup>.

232. Jak zauważył Trybunał, przywołując orzecznictwo ETPC dotyczące art. 6 ust. 1 EKPC, w celu ustalenia występowania elementu, jakim jest „niezawisłość”, do odnośnych aspektów, które należy wziąć pod uwagę, trzeba zaliczyć między innymi sposób powoływania sędziów i długość ich kadencji, istnienie gwarancji chroniących przed naciskami z zewnątrz oraz to, czy dany organ przejawia „oznaki niezależności”, ponieważ stawką jest samo zaufanie, jakie każdy sąd powinien budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym<sup>106</sup>. Oznaki są również ważnym elementem obiektywnej oceny bezstronności, polegającej na zadaniu sobie pytania, czy niezależnie od indywidualnego zachowania sędziego pewne weryfikowalne fakty dają podstawy do podejrzeń co do jego stronnictwa<sup>107</sup>.

233. Aspekt zewnętrzny niezależności sądownictwa, połączony z doktryną pozorów, stanowi zatem podstawę oceny zgodności wybranych krajowych modeli sądownictwa z tymi wymogami w ramach abstrakcyjnej w efekcie kontroli. Ten rodzaj analizy często odnosi się do kwestii, czy w system wbudowano odpowiednie gwarancje, które – przynajmniej w pewnym rozsądnym zakresie – zapobiegają wywieraniu zewnętrznych nacisków i wpływów politycznych.

234. Istotnie dość niejasny charakter takich kryteriów połączony z abstrakcyjnym charakterem oceny zgodności, którą należy przeprowadzić, wymaga jednak jasności co do tego, co dokładnie musi zostać zbadane, na jakim poziomie szczegółowości i na podstawie jakich argumentów. Przejdę teraz do omówienia tej kwestii.

102 Zobacz w odniesieniu do art. 47 akapit drugi karty wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo.

103 Ibidem, pkt 124–126 i przytoczone tam orzecznictwo.

104 Ibidem, pkt 121 i przytoczone tam orzecznictwo. Wyróżnienie własne.

105 Ibidem, pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo.

106 Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 127, odsyłający podobnie do wyroku ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 i przytoczone tam orzecznictwo, a także wyroku ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie Fruni przeciwko Słowacji, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141.

107 Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 128, odsyłający do wyroku ETPC z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie Kleyn i in. przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191 i przytoczone tam orzecznictwo, a także do wyroku ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 145, 147, 149 i przytoczone tam orzecznictwo.

### **b) Charakter oceny – co należy ustalić**

235. Po pierwsze, potrzebna jest jasność co do rodzaju sprawy zawisłej przed Trybunałem. Pierwsze wyjaśnienie dotyczy zatem rozróżnienia między dwoma potencjalnymi rodzajami spraw, w których mogą pojawić się kwestie związane z niezależnością sądownictwa.

236. Z jednej strony, kwestia niezależności sądownictwa może zostać podniesiona przez jednostkę jako kwestia incydentalna ujawniona w sytuacji dotyczącej zwykle naruszenia praw chronionych w prawie Unii w indywidualnej sprawie. W takim przypadku nieprawidłowości w zakresie niezależności sądownictwa mogą skutkować naruszeniem praw przewidzianych w art. 47 karty w indywidualnej sprawie. Taka sytuacja może wskazywać na ogólny dysfunkcyjny charakter przepisów<sup>108</sup>, ale niekoniecznie musi tak być – może również dobrze chodzić o indywidualną nieprawidłowość w systemie, który poza tym działa prawidłowo.

237. Z drugiej strony występują również sprawy, które dotyczą oceny strukturalnej różnych elementów systemu sądownictwa. Taka ocena polega w istocie na sprawdzeniu zgodności z wymogami prawa Unii określonych rozwiązań prawnych przyjętych w państwach członkowskich. Sytuacja taka może mieć miejsce – jak w niniejszych sprawach – kiedy postępowanie główne dotyczy domniemych nieprawidłowości w systemie sądownictwa, ale niekoniecznie (a na pewno nie zawsze) jest związane z konkretnym przypadkiem naruszenia indywidualnego prawa do dostępu do bezstronnego sądu w danej sprawie. W takiej sytuacji analiza wymaga abstrakcyjnej oceny zgodności tego systemu z parametrami prawa Unii<sup>109</sup>.

238. Ten drugi przypadek pojawił się ostatnio przed Trybunałem w postaci postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego<sup>110</sup>. Wystąpił również w sprawach, w których – ze względu na brak powiązania z zagadnieniem materialnoprawnym, które miał rozstrzygnąć sąd odsyłający w postępowaniu głównym – sprawę uznano ostatecznie za niedopuszczalną<sup>111</sup>. Należy jednak także przyznać, że w przeszłości pojawiały się również sprawy, w których taka abstrakcyjna ocena aspektów strukturalnych stanowiła istotę postępowania głównego, a odpowiedź Trybunału uznawano za niezbędną<sup>112</sup>.

239. Ten drugi rodzaj przypadków abstrakcyjnej kontroli zgodności określonych krajowych rozwiązań instytucjonalnych lub proceduralnych z wymogami prawa Unii jest z pewnością możliwy w ramach decyzji w sprawie MWiW. Jak wyjaśniono szczegółowo powyżej<sup>113</sup>, mechanizm ten pozwala na abstrakcyjną kontrolę niektórych modeli przyjętych przez Rumunię, przy czym nie musi dojść do domniemanego naruszenia indywidualnego prawa opartego na prawie Unii w każdym konkretnym przypadku. Okaze się jeszcze, jak dokładnie wygląda teraz sytuacja w tym względzie w świetle art. 19 ust. 1 TUE po niedawnym ogłoszeniu wyroku wielkiej izby w sprawie Miasto Łowicz<sup>114</sup>.

240. Przekrojowo użyteczne dla celów niniejszych spraw oraz innych potencjalnych pytań dotyczących odpowiedniego poziomu niezależności sądownictwa w państwach członkowskich może okazać się wyjaśnienie, jakiego rodzaju argumenty należy przedstawiać w ramach takiego abstrakcyjnego rodzaju kontroli, czy to na podstawie decyzji w sprawie MWiW i karty, czy też ewentualnie art. 19 ust. 1 TUE. Wyróżniłbym pod tym względem trzy odmienne scenariusze.

108 Miało to miejsce w wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982.

109 Zobacz w odniesieniu do tych dwóch rodzajów sytuacji moja opinia w sprawie Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:339, pkt 53.

110 Wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531; z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924.

111 Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234.

112 Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117; z dnia 7 lutego 2019 r., Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106.

113 Punkty 198–202 niniejszej opinii.

114 Zobacz także przytoczane już postanowienie z dnia 2 lipca 2020 r., S.A.D. Maler und Anstreicher OG, C-256/19, EU:C:2020:523.

241. Po pierwsze, organizacja instytucjonalna lub proceduralna okazuje się problematyczna już po samej analizie ogólnej i abstrakcyjnej. Sam „projekt”, rozważany odrębnie i nawet bez konkretnych przypadków jego zastosowania, wydaje się nieprawidłowy. Byłby on podatny na nadużycia, ponieważ wyraźnie widać, że nie może zagwarantować odpowiedniego poziomu niezależności zewnętrznej ani spełnić wymogów doktryny pozorów, zgodnie z art. 47 akapit drugi karty lub art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Tę pierwszą opcję można nazwać „oceną tylko tego, co jest na papierze”.

242. Po drugie, istnieje sytuacja, w której organizacja instytucjonalna nie jest być może sama w sobie problematyczna, ale przedstawia się jasne argumenty lub nawet dowody – przed sądem lub Trybunałem – z których wynika, że takie problemy lub potencjał nadużycia występują w praktyce. Może się to zdarzyć w dwóch scenariuszach – z jednej strony, kiedy projekt umieszcza się w kontekście innych projektów. Będzie to miało miejsce, kiedy przepis krajowy, rozpatrywany odrębnie i na papierze, nie wydaje się problematyczny, ale staje się głęboko problematyczny, kiedy łączy się go z innymi przepisami w ramach tego systemu. Z drugiej strony, wady danego modelu mogą ujawniać się niekoniecznie na papierze, ale dopiero przy rzeczywistym stosowaniu. Wspólnym wątkiem drugiego scenariusza jest zatem sięganie poza sam projekt poprzez przyjrzenie się „łącznie różnym rozwiązaniom na papierze” lub też „stosowaniu tego, co na papierze, w praktyce”.

243. Po trzecie, może wystąpić również sytuacja, w której organizacja instytucjonalna, w kształcie, w którym przedstawiono ją „na papierze”, wydaje się spełniać wymogi prawne art. 47 akapit drugi karty lub art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Pojawiają się jednak wskazówki, że w konkretnym środowisku i w związku ze szczególnym kontekstem prawnym i instytucjonalnym danego państwa członkowskiego model, który poza tym nie budzi wątpliwości, jest już w rzeczywistości nadużywany. Ten scenariusz, który jest istotnie najbardziej problematyczny w ocenie przez dowolny sąd międzynarodowy lub inną instytucję międzynarodową, odnosi się w efekcie do koncepcji, którą można określić jako „wyłącznie praktyka” lub raczej – niestety – „papier nie ma żadnej wartości”.

244. Konieczne jest podkreślenie, że w scenariuszach drugim i trzecim kontekst krajowy i rzeczywiste stosowanie przepisów mają szczególne znaczenie pod dwoma względami. Po pierwsze, rozpatrywane przepisy należy badać w kontekście krajobrazu instytucjonalnego danego państwa członkowskiego. W miarę możliwości należy zatem uwzględnić ogólny kontekst instytucjonalny i strukturalny oraz to, jakie interakcje zachodzą między rozpatrywanymi przepisami a innymi grupami powiązanych przepisów. Nawet jeżeli dany przepis można uznać za prawidłowy, rozpatrując go w izolacji, może się on bowiem okazać wysoce problematyczny, kiedy odniesie się go do innych istotnych elementów systemu<sup>115</sup>.

245. Po drugie, pozostaje oczywiście delikatna kwestia weryfikacji stwierdzeń dotyczących rzeczywistego stosowania tych przepisów oraz rzeczywistej praktyki krajowej w oparciu o akta sprawy i argumentację przedstawioną przed Trybunałem. Z pewnością możliwe i konieczne jest wzięcie pod uwagę praktyki krajowej. Trybunał wielokrotnie potwierdzał bowiem w swoim orzecznictwie, że dla celów analizy zgodności z prawem Unii co do zasady istotne jest nie tylko krajowe prawodawstwo jako takie, ale też orzecznictwo i praktyka<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> Zobacz w odniesieniu do tego podejścia wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 152, 153. Zobacz także moja opinia w sprawie PG, C-406/18, EU:C:2019:1055 (dotycząca 60-dniowego terminu dla sądu na wydanie rozstrzygnięcia, rozpatrywanego w kontekście innych przepisów prawa procesowego i ograniczeń instytucjonalnych w odniesieniu do funkcjonowania skutecznej kontroli sądowej orzeczeń w dziedzinie udzielania ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim).

<sup>116</sup> Zobacz na przykład w odniesieniu do orzecznictwa wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in., C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219, pkt 80 lub w odniesieniu do praktyk administracyjnych na przykład wyroki: z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 75; z dnia 17 grudnia 2015 r., Viamar, C-402/14, EU:C:2015:830, pkt 31, 46; z dnia 20 czerwca 2018 r., Enteco Baltic, C-108/17, EU:C:2018:473, pkt 100.



246. Jeżeli jednak podnosi się przed sądami, a w szczególności Trybunałem, takie okoliczności kontekstualne i oparte na praktyce, muszą być one właściwie wyjaśnione, poparte dowodami i omówione, czy to przez sąd krajowy, czy też strony i interwenientów występujących przed Trybunałem. Innymi słowy, jeżeli twierdzi się, że dany system lub rozwiązanie instytucjonalne funkcjonuje w rzeczywistości w inny sposób, niż określa to „prawo stanowione”, konieczne jest poparcie tych argumentów w rozsądnym stopniu odpowiednimi ustaleniami.

247. Chciałbym podkreślić – w „rozsądnym” stopniu. Z jednej strony, całkowicie nierozsądne byłoby wymaganie od sądu krajowego, który sugeruje na przykład w swoim wniosku odsyłającym, że w krajowym systemie postępowań dyscyplinarnych dochodzi do nadużyć służących wywieraniu nacisków politycznych na sędziów, aby przedstawił wyczerpujące dane statystyczne dotyczące wszystkich postępowań dyscyplinarnych prowadzonych w tym państwie członkowskim, a także udokumentowany materiał dowodowy wykazujący, w jaki dokładnie sposób wywiera się naciski i w jaki dokładnie sposób wpływa to na rozstrzygnięcia dokonywane przez sędziów w poszczególnych sprawach. Z drugiej strony problematyczne byłoby również zwykłe napomknięcie sugerujące in abstracto, że w modelu krajowym *mogłoby* dochodzić do nadużyć, jeżeli nie zostanie on zmieniony na inny.

248. Wszystko jest narażone na nadużycia. Sama możliwość wystąpienia nadużycia nie jest wystarczającym argumentem za likwidacją całej struktury czy całego modelu. Nie zakazuje się też używania noży czy samochodów, chociaż – jeśli trafią w ręce mniej odpowiedzialnej osoby – mogą zostać użyte do wielu celów innych niż krojenie chleba czy przejazd do pracy. Nawet w świecie zewnętrznej niezależności sądownictwa i pozorów przed Trybunałem muszą zostać podniesione jakieś przekonujące argumenty pokazujące, w jaki konkretnie sposób określony model jest podatny na nadużycia, lub też oczywiście przykłady ilustrujące, w jaki sposób ma to już miejsce w praktyce stosowania odnośnych przepisów, co stanowiłoby problem strukturalny.

## C. Ocena rozpatrywanych przepisów krajowych

249. Na podstawie wszystkich powyższych – istotnie dość szczegółowych – założeń przejdę teraz wreszcie do oceny dwóch kwestionowanych aspektów instytucjonalnych. Zacznę od ogólnego przeglądu krajowego kontekstu prawnego (1). Następnie przeanalizuję pytania związane z powołaniem kierownictwa inspekcji sądowej zadane w sprawie C-83/19 (2), a potem odniosę się do pytań prejudycjalnych w sprawach C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19 dotyczących ustanowienia [SIII] (3).

### 1. Kontekst ogólny

250. Wszystkie niniejsze sprawy dotyczą różnych aspektów tzw. „ustaw o wymiarze sprawiedliwości” – ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, ustawy nr 304/2004 o organizacji systemu sądownictwa oraz ustawy nr 317/2004 o CSM. Ustawy te przyjęto w ramach negocjacji w sprawie przystąpienia Rumunii do Unii w celu zwiększenia niezależności i skuteczności wymiaru sprawiedliwości<sup>117</sup>.

251. Ustawy te i ich późniejsze nowelizacje były uważnie monitorowane w ramach MWiW po przystąpieniu Rumunii do Unii. Na podstawie tych ustaw i ich późniejszych zmian Komisja sporządzała okresowo sprawozdania w sprawie postępów w Rumunii w odniesieniu do niezależności i skutecznego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a także postępów osiągniętych w walce z korupcją. Postępy te skłoniły Komisję do wydania ostatecznych zaleceń w sprawozdaniu

<sup>117</sup> Sprawozdanie w sprawie postępów osiągniętych przez Rumunię na drodze do przystąpienia z 2004 r. [SEC(2004)1200, s. 19].

sporządzonym w ramach MWiW w 2017 r., które mogły doprowadzić do zniesienia MWiW<sup>118</sup>. Postępy zostały jednak zaprzepaszczone w okresie od 2017 do 2018 r., kiedy wszystkie ustawy o wymiarze sprawiedliwości zostały zmienione różnymi aktami prawnymi<sup>119</sup> uchwalanymi przez parlament w trybie przyspieszonym, co wiązało się z ograniczoną debatą w obu izbach<sup>120</sup>. Ustawy te przyjęto pomimo dużego sporu politycznego i protestów społecznych<sup>121</sup>. Następnie, w okresie od września 2018 r. do marca 2019 r., rząd Rumunii wydał pięć rozporządzeń nadzwyczajnych, które zmieniły ustawy o wymiarze sprawiedliwości i wprowadziły do nich nowe przepisy<sup>122</sup>.

252. Zmiany obejmują dalsze elementy, które nie są przedmiotem niniejszych spraw, takie jak nowy system wcześniejszego przechodzenia w stan spoczynku, ograniczenie wolności wypowiedzi sędziów i rozszerzenie podstaw odwoływania członków CSM<sup>123</sup>. Wprowadzono także zmiany, które stanowią przedmiot spraw skierowanych do Trybunału, takie jak procedura tymczasowego powoływania kierownictwa inspekcji sądowej oraz utworzenie SIIJ, a także zmiany w przepisach regulujących odpowiedzialność majątkową sędziów, które analizuję w odrębnej opinii w sprawie C-397/19.

253. Zmiany te zostały ocenione negatywnie w sprawozdaniach Komisji sporządzonych w ramach MWiW w 2018 i 2019 r. Niektóre z nich znalazły również odzwierciedlenie w sprawozdaniach szeregu organizacji międzynarodowych, w tym Komisji Weneckiej<sup>124</sup> oraz GRECO<sup>125</sup>, które ostrzegały przed ryzykiem, jakie może wynikać z tych aspektów, a mianowicie ograniczeniem niezależności, skuteczności i jakości wymiaru sprawiedliwości. Komisja Wenecka wyraziła również obawy co do szerokiego stosowania rozporządzeń nadzwyczajnych<sup>126</sup>.

254. Ważną wspólną cechą, którą warto podkreślić w ramach ogólnego kontekstu, jest zwracająca na siebie uwagę rola *rozporządzeń nadzwyczajnych* przyjmowanych przez rząd rumuński w celu zmiany ważnych kwestii w różnych ustawach o wymiarze sprawiedliwości. Rozstrzygnięcie, czy takie stosowanie tego – przynajmniej *prima facie* nadzwyczajnego – narzędzia jest dopuszczalne w świetle krajowego prawa konstytucyjnego, należy nie do Trybunału, lecz ewentualnie do sądu lub sądów krajowych (w tym trybunału konstytucyjnego).

255. Fakt, że – jak przyznał rząd rumuński na rozprawie – technika legislacyjna polegająca na wydawaniu rozporządzeń nadzwyczajnych była szeroko stosowana w obszarze reformy wymiaru sprawiedliwości, mimo że właściwie nie zawsze można było wskazać jasne uzasadnienie takiej praktyki pod względem pilności, jest już jednak ważnym elementem kontekstu ogólnego. Ustawy, które mają regulować pod względem strukturalnym trzecią władzę w państwie – w ustroju, który szanuje prawdziwy podział władz – powinny być przyjmowane jedynie po właściwej refleksji i namyśle, po wysłuchaniu wszystkich właściwych organów prawodawczych i sądowych, uczestniczących zwykle w opracowywaniu projektów aktów prawnych, które w końcowym rozrachunku w idealnym przypadku powinny żyć dłużej niż mucha.

118 Zobacz sprawozdanie sporządzone w ramach MWiW z 2018 r., s. 3.

119 Ustawa nr 207/2018 (zob. pkt 20 niniejszej opinii), a także Legea nr 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (ustawa nr 234/2018 zmieniająca i uzupełniająca ustawę nr 317/2004 o CSM, Monitorul Oficial, nr 850 z dnia 8 października 2018 r.) oraz Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (ustawa nr 242/2018 zmieniająca i uzupełniająca ustawę nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, Monitorul Oficial, nr 868 z dnia 15 października 2018 r.).

120 Sprawozdanie sporządzone w ramach MWiW z 2018 r., s. 9.

121 Zobacz sprawozdanie dotyczące Rumunii sporządzone ad hoc przez GRECO (art. 34), przyjęte na 79. posiedzeniu plenarnym w dniu 23 marca 2018 r. (2018/2).

122 Rozporządzenia nadzwyczajne nr 77/2018, nr 90/2018, nr 92/2018, nr 7/2019 i nr 12/2019. Zobacz pkt 18, 27–34 niniejszej opinii.

123 Zobacz także sprawozdanie sporządzone w ramach MWiW z 2018 r., s. 3.

124 Opinia Komisji Weneckiej nr 924/2018 w sprawie projektów nowelizacji ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, ustawy nr 304/2004 o organizacji systemu sądownictwa oraz ustawy nr 317/2004 o najwyższej radzie sądownictwa (Rumunia) CDL-AD(2018)017.

125 Sprawozdanie dotyczące Rumunii sporządzone ad hoc przez GRECO (art. 34), przyjęte na 79. posiedzeniu plenarnym w dniu 23 marca 2018 r. (2018/2).

126 Opinia Komisji Weneckiej nr 950/2019 w sprawie rozporządzeń nadzwyczajnych nr 7 i nr 12, zmieniających ustawy o wymiarze sprawiedliwości (Rumunia) CDL-AD(2019)014.

256. Podsumowując, mimo że „regulowanie wymiaru sprawiedliwości w drodze rozporządzeń nadzwyczajnych” samo w sobie nie narusza prawa Unii, z pewnością stanowi ważny element kontekstu, który należy wziąć pod uwagę przy ocenie rozpatrywanych przepisów krajowych.

## **2. Tymczasowe powołanie kierownictwa inspekcji sądowej**

### **a) Postanowienie odsyłające i stanowisko stron**

257. W postanowieniu odsyłającym wyrażono szereg obaw dotyczących procedury prawnej i okoliczności stanowiących kontekst wydania rozporządzenia nadzwyczajnego nr 77/2018, a także jego konsekwencji.

258. Po pierwsze, zauważono, że rozporządzenie nadzwyczajne nie skutkuje wypełnieniem rzekomej „luki legislacyjnej”, jak stwierdzono w jego preambule, lecz pozbawia CSM jednej z kompetencji związanych z jej konstytucyjną rolą gwaranta niezależności sądownictwa. Ponadto rozporządzenie nadzwyczajne umożliwia pełnienie funkcji kierowniczej przez czas nieokreślony, ponieważ wygasła kadencja automatycznie przedłuża się z mocy prawa, podczas gdy CSM nie może wykonywać swojego uprawnienia dyskrecjonalnego, które ma kluczowe znaczenie dla jej roli konstytucyjnej.

259. Po drugie, sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie z art. 133 ust. 1 rumuńskiej konstytucji CSM jest zobowiązana do zagwarantowania niezależności sądownictwa. Zasugerowano również, że rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu nadzwyczajnym nr 77/2018 stanowi nieuzasadniony wyjątek od zasady ogólnej, zgodnie z którą tymczasowe powołania polegają na delegacji danej osoby na stanowisko kierownicze, naruszając tym samym kompetencje CSM.

260. Przed Trybunałem stowarzyszenie forum sędziów – zgodnie z argumentacją przedstawioną już przed sądem odsyłającym i przyjętą przez ten sąd – podniosło, że rozporządzenie nadzwyczajne nr 77/2018 skutkuje pozbawieniem CSM jednej z kompetencji związanych z jej konstytucyjną rolą gwaranta niezależności sądownictwa. Na rozprawie strona skarżąca wyjaśniła także, że system delegacji był stosowany w przeszłości w przypadku stanowiska głównego inspektora inspekcji sądowej. Ponadto przyjęcie przepisów dotyczących statusu sędziów i prokuratorów, w tym organizacji i funkcjonowania inspekcji sądowej, wymaga opinii CSM. Nie zwrócono się jednak o taką opinię w odniesieniu do rozpatrywanego rozporządzenia nadzwyczajnego.

261. Rządy niderlandzki i szwedzki są zgodne co do tego, że postępowanie dyscyplinarne mające zastosowanie do sędziów, w tym procedura powoływania inspekcji sądowej, musi być zgodne z zasadą niezależności sądownictwa w świetle orzecznictwa Trybunału i ETPC. Rząd niderlandzki zauważa, że rozporządzenie nadzwyczajne nr 77/2018 – w kształcie, który przedstawiono w odesłaniu prejudycjalnym – nie wydaje się zgodne z tą zasadą. Rząd szwedzki zwraca natomiast uwagę, że ocena ta należy do sądu krajowego.

262. Komisja podniosła na rozprawie, że ingerencja rządu rumuńskiego w powoływanie kierownictwa inspekcji sądowej musi budzić wątpliwości co do gwarancji niezależności sądownictwa, w szczególności biorąc pod uwagę, że kompetencja w zakresie takiego powoływania należy do CSM. Istnieją zatem elementy wskazujące na naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

263. Rząd rumuński podniósł na rozprawie, że art. 19 TUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi kierownictwo inspekcji sądowej powołuje się, *nawet tymczasowo*, w drodze rozporządzenia nadzwyczajnego, ponieważ może to stwarzać wrażenie wpływów i nacisków politycznych. Rząd ten nie kwestionuje pilnego charakteru sprawy, ale stwierdza, że nie można było

skorzystać z możliwości delegacji przewidzianej w art. 57 ustawy nr 303/2004, ponieważ odnosi się ona wyłącznie do delegacji w ramach sądów i prokuratur. Obecny rząd rumuński utrzymuje jednak, że poprzedni rząd mógł przyjąć inny mechanizm w celu uniknięcia impasu instytucjonalnego, na przykład poprzez krótkoterminowe powołanie tymczasowe w ramach procedury, w której uczestniczyłaby CSM.

264. Inspekcja sądowa podniosła natomiast, że jak wskazano w preambule, środek ten jest uzasadniony sytuacją wynikającą z faktu, że kadencja poprzedniego kierownictwa wygasła w dniu 1 września 2018 r., a właściwy organ nie zorganizował nowego konkursu. Ponadto akt ten przewiduje, że powołać można wyłącznie osoby, które przeszły już z powodzeniem procedurę konkursową i wykonywały funkcje głównego inspektora i zastępcy głównego inspektora. Wreszcie, ponieważ CSM zorganizowała w efekcie konkursu, ten sam główny inspektor zajął stanowisko, uzyskując bardzo dobry wynik.

### **b) Analiza**

265. Ani art. 47 akapit drugi karty, ani art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie narzucają konkretnego modelu organizacji systemów środków dyscyplinarnych dla funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. Wymóg niezawisłości zakłada jednak, iż przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych dla sędziów „będą przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych”<sup>127</sup>. Z tego powodu Trybunał uznał interwencję niezależnego organu oraz ustanowienie procedury, która w pełni gwarantuje prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty, w tym prawo do obrony, za podstawowe gwarancje służące zachowaniu niezależności władzy sądowniczej<sup>128</sup>. Stwierdzenie to wskazuje jednoznacznie, że standardy przewidziane w art. 47 i 48 karty znajdują zastosowanie do postępowań dyscyplinarnych przeciwko funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości<sup>129</sup>.

266. Należy zauważyć, że standardy te mają zastosowanie do samych organów dyscyplinarnych (zwykle izby dyscyplinarnej rozstrzygającej w sprawie przewinienia dyscyplinarnego), a nie organu, który wnosi do nich akt oskarżenia (czyli „prokuratora dyscyplinarnego”). Inspekcja sądowa nie ma kompetencji do wydawania jakichkolwiek ostatecznych rozstrzygnięć w przedmiocie istnienia przewinień dyscyplinarnych. Jest to zastrzeżone dla właściwej sekcji CSM, która jest organem dyscyplinarnym.

267. Inspekcja sądowa, jak wyjaśnił rząd rumuński na rozprawie i jak zauważyła strona skarżąca, odgrywa jednak kluczową rolę w ramach postępowania dyscyplinarnego. Przeprowadza dochodzenie wstępne i podejmuje decyzję, czy należy wszcząć dochodzenie dyscyplinarne. Przeprowadza to dochodzenie, zanim podejmie ostatecznie decyzję, czy wnieść akt oskarżenia do właściwej sekcji CSM w celu uzyskania rozstrzygnięcia<sup>130</sup>. Pełni również ważne funkcje we wszczynaniu postępowań prowadzących do stwierdzenia pomyłki sądowej<sup>131</sup>. Ponadto, jak wyjaśnił sąd odsyłający, główny inspektor ma kluczowe kompetencje, które zostały również wzmocnione na mocy ostatnich

127 Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 77.

128 Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 77.

129 Pod tym względem wydaje się, że karta rzeczywiście zapewnia wyższy standard ochrony niż EKPC pomimo ostatniej ewolucji konwencji na przykład w wyroku ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r. w sprawie Volkov przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, §§ 87–91; wyroku ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie Baka przeciwko Węgrom, CE:ECHR:2016:0623JUD002026112 (wielka izba), §§ 107 i nast.; wyroku ETPC z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie Paluda przeciwko Słowacji, CE:ECHR:2017:0523JUD003339212 (sekcja trzecia), §§ 33–35; wyroku ETPC z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Denisov przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (wielka izba), §§ 44 i nast.

130 Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez rząd rumuński na rozprawie kompetencje inspektorów sądowych są wymienione w art. 74 ust. 1 ustawy nr 317/2004. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy nr 317/2004 inspekcja sądowa może wszcząć dochodzenie z urzędu lub na wniosek każdej zainteresowanej osoby, w tym CSM. Zgodnie z art. 44 ust. 3<sup>1</sup> tej ustawy minister sprawiedliwości może zwrócić się do inspekcji sądowej o ustalenie, czy istnieją okoliczności wskazujące na naruszenia dyscyplinarne prokuratorów.

131 Zgodnie z art. 74 ustawy nr 317/2004 i art. 94 ustawy nr 303/2004. Zobacz moja opinia w sprawie C-397/19.

nowelizacji<sup>132</sup> – powołuje inspektorów pełniących funkcje kierownicze; zarządza działalnością inspekcji i postępowaniami dyscyplinarnymi; organizuje przydział spraw; określa konkretne obszary działalności, w których dokonuje się czynności kontrolnych; jest główną osobą wydającą polecenia i może samodzielnie wszczynać postępowania dyscyplinarne.

268. W tym kontekście dość jasne jest, że już same takie kompetencje w zakresie dochodzeń i wszczynania dochodzeń dyscyplinarnych będą prawdopodobnie wywierać presję na osoby, którym powierzono zadanie rozstrzygnięcia sporu, niezależnie od gwarancji oferowanych przez organ dokonujący ostatecznego rozstrzygnięcia w postępowaniach dyscyplinarnych<sup>133</sup>. A fortiori jest tak w sytuacji, w której kompetencje w zakresie wszczynania dochodzenia i wnoszenia aktu oskarżenia w postępowaniu dyscyplinarnym powierzono, jak się wydaje, jednej instytucji, która rzeczywiście specjalizuje się w kontrolowaniu sędziów i prowadzeniu dochodzeń w ich sprawach.

269. Z tego względu organ odpowiedzialny za wszczynanie postępowań dyscyplinarnych taki jak inspekcja sądowa powinien cechować się przynajmniej pewnym poziomem niezależności w funkcjonowaniu i prowadzeniu dochodzeń. Powtórzę, oczekiwany poziom niezależności z pewnością nie może być taki jak ten, którego wymaga się od samych organów dyscyplinarnych. Biorąc jednak pod uwagę zarówno rolę inspekcji sądowej w ramach CSM, jak i kompetencje głównego inspektora, procedura powoływania na to stanowisko nie może wzbudzać obaw co do wykorzystywania kompetencji i funkcji tego organu jako narzędzi kontroli politycznej i nacisków w odniesieniu do czynności orzeczniczych.

270. Jak wpisuje się w ten obraz przepis przewidujący system tymczasowego powoływania, polegający na przedłużeniu kadencji osoby aktualnie sprawującej funkcję? Jeśli rozpatrywać go in abstracto i w oderwaniu od wszelkiego kontekstu, trudno by uznać, że taki przepis sam w sobie narusza wymogi niezależności sądownictwa przewidziane w prawie Unii.

271. Po pierwsze, nie każdy przypadek udziału władzy wykonawczej w powoływaniu na stanowiska w wymiarze sprawiedliwości powoduje automatycznie zależność naruszającą zasadę niezależności, jeżeli ustanowiono gwarancje chroniące te stanowiska przed presją i zaleceniami podczas wykonywania obowiązków po powołaniu<sup>134</sup>. Właściwie wręcz przeciwnie – podział władz działa w obie strony.

272. Wniosek ten dotyczy moim zdaniem również powoływania na stanowiska kierownicze w organie takim jak inspekcja sądowa. W tym względzie, jak podnosi inspekcja sądowa, rząd rumuński nie powołał bezpośrednio głównego inspektora inspekcji sądowej w drodze indywidualnej decyzji. Rozporządzenie nadzwyczajne nr 77/2018 reguluje procedurę mającą na celu zapewnienie tymczasowego kierownictwa inspekcji sądowej.

273. Po drugie, art. 47 akapit drugi karty nie stoi również co do zasady na przeszkodzie systemowi, zgodnie z którym tymczasowe kierowanie organem takim jak inspekcja sądowa zapewniają dotychczasowi główny inspektor i zastępca głównego inspektora do czasu powołania nowego kierownictwa w drodze zwykłej procedury. Jak również podniosła inspekcja sądowa, może to

132 Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że kompetencje te zostały wzmocnione na mocy ustawy nr 234 z dnia 4 października 2018 r. (Monitorul Oficial nr 850 z dnia 8 października 2018 r.), która zmieniła art. 69 ustawy nr 317/2004 w odniesieniu do kompetencji głównego inspektora.

133 Zobacz w kwestii skutków dla niezawisłości sędziowskiej samej możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wyrok ETPC z dnia 9 lutego 2012 r. w sprawie Kinský przeciwko Republice Czeskiej, CE:ECHR:2012:0209JUD004285606, §§ 97–99.

134 Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., AK i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 133, w którym przywołano w tej kwestii wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A., C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 99, a także wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, § 79; wyrok ETPC z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie Zolotas przeciwko Grecji, CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, §§ 24, 25; wyrok ETPC z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie Sacilor Lormines przeciwko Francji, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 67 oraz wyrok ETPC z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Thiam przeciwko Francji, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 80 i przytoczone tam orzecznictwo.

rzeczywiście zapewnić, że pozycję tę będą tymczasowo zajmować osoby, które przeszły konkurs przewidziany prawem i mają doświadczenie w tej roli. Taki system może być istotnie konieczny i występuje w szeregu jurysdykcji w odniesieniu do niektórych kluczowych stanowisk, w tym powołań sędziowskich<sup>135</sup>.

274. Diabeł tkwi tutaj jednak nie w szczegółach, ale w kontekście. Dwie wspomniane właśnie kwestie, które jak się wydaje, nie budzą wątpliwości, szybko tracą swój niekontrowersyjny charakter, jeśli przyjrzeć się specyficznemu systemowi tymczasowego powoływania kierownictwa inspekcji sądowej, ustanowionemu w rozporządzeniu nadzwyczajnym nr 77/2018, oraz jego konkretnemu skutkowi w indywidualnej sprawie.

275. Zgodnie z art. II tego rozporządzenia system tymczasowego powoływania ma zastosowanie również w sytuacji, w której stanowiska kierownicze w inspekcji sądowej są *nieobsadzone* w dniu, w którym to rozporządzenie nadzwyczajne wchodzi w życie, co miało właśnie miejsce w chwili wydania rozporządzenia nadzwyczajnego nr 77/2018<sup>136</sup>. W praktyce oznacza to, że ta istotna zmiana, dokonana w drodze wydania rozporządzenia nadzwyczajnego bez konsultacji z organem, który w normalnych okolicznościach należy w takim wypadku wysłuchać, nie jest wynikiem troski o zapewnienie ciągłości urzędu. W praktyce skutkuje ona przywróceniem na urząd *ex post facto* osoby, której kadencja już wygasła, w odrębnym postępowaniu, niż to, które zostało przewidziane prawem, i przy pominięciu podmiotów, które normalnie uczestniczą w tej procedurze.

276. Już sam ten element kontekstu i praktycznego funkcjonowania neutralnego, jak mogłoby się wydawać, przepisu wystarczy, by uznać, że system tymczasowego powoływania kierownictwa inspekcji sądowej przewidziany w rozporządzeniu nadzwyczajnym nr 77/2018 może budzić wątpliwości co do zainteresowania rządu rumuńskiego powołaniem określonej osoby na stanowisko kierownicze w organie, który odpowiada za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji taki system nie wydaje się zawierać gwarancji pozwalających rozwiązać uzasadnione wątpliwości jednostek co do odporności organów sądowych na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności w stosunku do rozpatrywanych interesów.

277. Moim zdaniem można i powinno się na tym zakończyć analizę. Sąd odsyłający, a przede wszystkim (krajowe) strony niniejszych postępowań przedstawiły inne argumenty kontekstualne, dotyczące nie tylko kwestii (krajowego) podziału kompetencji, ale też indywidualnych zaangażowanych osób i organów oraz ich domniemanych partykularnych interesów. Nie uważam, aby rozpatrywanie przez Trybunał którychkolwiek z tych pozostałych elementów kontekstu było konieczne lub właściwe, biorąc pod uwagę, że podniesiony właśnie argument jest sam w sobie jasny i rozstrzygający.

278. Podsumowując, ustanowiony *ex ante* neutralny przepis, który nie dotyczy z założenia konkretnej osoby i w celu zapewnienia ciągłości instytucjonalnej przewiduje, że osoba pełniąca daną funkcję będzie ją pełnić do momentu właściwego powołania następcy, nie budzi zastrzeżeń i jest uzasadniony. Zastosowanie takiego pozornie neutralnego przepisu, którego jedynym skutkiem jest przywrócenie na stanowisko konkretnej osoby po wygaśnięciu jej kadencji, przy naruszeniu normalnych procedur powoływania na to stanowisko, budzi zastrzeżenia i nie jest uzasadnione.

135 Aby przytoczyć jedynie najbardziej oczywisty przykład, zob. art. 5 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

136 Pierwotna kadencja L. Netejoru wygasła w dniu 1 września 2018 r., a rozporządzenie nadzwyczajne nr 77/2018 wydano w dniu 5 września 2018 r.

### *c) Wniosek częściowy*

279. W związku z powyższym proponuję, aby na pytanie trzecie w sprawie C-83/19 udzielić następującej odpowiedzi: art. 47 akapit drugi karty oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, na mocy których rząd ustanawia – w drodze odstępstwa od normalnie stosowanych przepisów – system tymczasowego powoływania na stanowiska kierownicze w organie odpowiadającym za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych w wymiarze sprawiedliwości, skutkujący w praktyce przywróceniem na stanowisko osoby, której kadencja już wygasła.

### **3. Sekcja odpowiedzialna za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa**

#### *a) Postanowienia odsyłające i stanowisko stron*

280. Cztery z pięciu spraw rozpatrywanych w niniejszej opinii dotyczą przepisów prawnych ustanawiających i regulujących SIIJ. Przedmiotem postępowań głównych w sprawach C-127/19 i C-355/19, w których z wnioskiem do Trybunału wystąpił ten sam sąd krajowy, jest zgodność z prawem różnych administracyjnych aktów wykonawczych dotyczących przepisów prawnych ustanawiających SIIJ. W sprawach C-195/19 i C-291/19 z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wystąpiono w ramach toczących się postępowań karnych przeciwko sędziom i prokuratorom, w których wezwano SIIJ do udziału.

281. To w tym kontekście pytania czwarte i piąte w sprawie C-127/19, pytanie czwarte w sprawie C-291/19 i pytanie czwarte w sprawie C-355/19 zmierzają co do zasady do ustalenia, czy zasada niezależności sądownictwa przewidziana w art. 19 ust. 1 TUE oraz art. 47 karty, a także obowiązek przestrzegania wartości państwa prawnego, o których mowa w art. 2 TUE, stoją na przeszkodzie ustanowieniu SIIJ. Pytanie piąte w sprawie C-291/19 zmierza do ustalenia, czy art. 47 akapit drugi karty, dotyczący prawa do rzetelnego procesu sądowego poprzez rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie, wyklucza utworzenie SIIJ, biorąc pod uwagę niewielką liczbę stanowisk w tej sekcji.

282. W postanowieniach odsyłających podniesiono zatem, przyjmując w dużej mierze argumentację stron postępowań głównych, różne kwestie dotyczące utworzenia i funkcjonowania SIIJ. Argumenty te zostały jeszcze rozwinięte przez niektóre zainteresowane strony, które przedstawiły uwagi przed Trybunałem, w szczególności przez stowarzyszenie forum sędziów, stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów”, prokuratora generalnego i OL.

283. W świetle aspektów przedstawionych w postanowieniach odsyłających rządy niderlandzki i szwedzki oraz Komisja stwierdziły istnienie istotnych okoliczności świadczących o tym, że przepisy dotyczące utworzenia i funkcjonowania SIIJ naruszają wymogi niezależności sądownictwa i bezstronności.

284. Rząd rumuński, który w uwagach na piśmie bronił zgodności SIIJ z tymi standardami, zmienił swoje stanowisko na rozprawie. Poinformował Trybunał, że ze względu na powody przedstawione w dokumencie zatwierdzonym przez obecny rząd w dniu 27 grudnia 2019 r. popiera on likwidację SIIJ zgodnie z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach sporządzonych w ramach MWiW, a także sprawozdaniach Komisji Weneckiej i GRECO.

285. Rząd ten wyjaśnił pewne aspekty, na których opiera swoje nowe stanowisko. Wskażę jedynie trzy z nich, podniesione przez ten rząd i omówione przez zainteresowane strony przed Trybunałem. Po pierwsze, przepisy dotyczące składu komisji konkursowych, w brzmieniu uwzględniającym późniejsze zmiany, wydają się naruszać ustanowioną w prawie rumuńskim zasadę rozdziału między karierami sędziowskimi i prokuratorскими, zgodnie z którą powoływanie prokuratorów należy do kompetencji

sekcji prokuratorskiej w ramach CSM. Po drugie, wydaje się, że skutkiem utworzenia SIIJ jest ryzyko de facto bezkarności prokuratorów należących do tej sekcji. Po trzecie, przepis związany z pojęciem „prokuratora nadrzędnego” jest kontrowersyjny, biorąc pod uwagę konstytucyjną zasadę kontroli hierarchicznej.

286. Ostatecznie wydaje się zatem, że utworzenia i funkcjonowania SIIJ broni wyłącznie CSM. Wyjaśniła ona, że utworzenie SIIJ jest uzasadnione potrzebą ochrony funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości<sup>137</sup>. Jej celem jest zapewnienie dodatkowych gwarancji określonej kategorii osób w świetle istotnej roli, jaką odgrywają w społeczeństwie, oraz wysokiego poziomu profesjonalizmu osób, które prowadzą ich sprawy. SIIJ ma więc zwiększać niezależność systemu sądownictwa, zapewniając ochronę przed naciskami i nadużyciami wynikającymi z arbitralnych skarg i oskarżeń wysuwanych pod adresem funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości.

287. Na rozprawie CSM podkreśliła, że utworzenie tego systemu było motywowane również nadużyciami wobec funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, jakich dopuściła się DNA, która – przed utworzeniem SIIJ – prowadziła dochodzenia w sprawie ponad połowy sędziów w Rumunii, co pokazało sprawozdanie sporządzone przez inspekcję sądową i zatwierdzone przez CSM w październiku 2019 r.<sup>138</sup>. Ponadto ten cel „ochronny” potwierdził Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 33/2018<sup>139</sup>.

288. CSM podniosła również, że utworzeniu SIIJ towarzyszył system gwarancji, które mogą rozwiązać wszelkie wątpliwości co do jej niezależności od nacisków politycznych. Dodatkowe gwarancje wzmocniły procedury powoływania prokuratora naczelnego SIIJ oraz wyboru prokuratorów do tej sekcji<sup>140</sup>. Prokuratora naczelnego SIIJ powołuje zgromadzenie plenarne CSM, inaczej niż prokuratorów naczelných innych sekcji prokuratury, którzy są powoływani w drodze konkursu organizowanego przez ministra sprawiedliwości, w ramach którego CSM przedstawia jedynie opinię o charakterze doradczym. CSM zwróciła także uwagę – w odniesieniu do prokuratorów SIIJ – że dodatkowe gwarancje niezależności wynikają z wymogu przynajmniej 18 lat doświadczenia na stanowisku prokuratora, wyboru bez wpływu politycznego w ramach przejrzystej procedury, wnikliwej analizy czynności zawodowych prokuratorów w ostatnich pięciu latach oraz braku możliwości delegowania do tej sekcji.

## **b) Analiza**

289. Argumenty przedstawione przez sądy odsyłające, podobnie jak wątpliwości podniesione przez strony, które przedstawiły uwagi przed Trybunałem, mają szeroki zakres i złożony charakter. Dotyczą różnych aspektów związanych z przepisami krajowymi regulującymi utworzenie SIIJ, jej składu i kompetencji, wyłaniania jej kierownictwa, szerszych skutków instytucjonalnych rozumianych jako jej wpływ na właściwość innych sekcji prokuratury oraz sposobu, w jaki organ ten sprawuje swoje funkcje w praktyce.

290. Zgodnie z ostatnim orzecznictwem Trybunału<sup>141</sup> jestem zdania, że aspekty te, nawet jeśli mogą nie być przedmiotem krytyki, gdy rozpatruje się je indywidualnie, powinny być brane pod uwagę w ramach oceny całościowej w celu określenia wpływu utworzenia i funkcjonowania SIIJ na wymogi niezależności sądownictwa.

<sup>137</sup> Takiego stanowiska bronił również rząd rumuński w uwagach na piśmie.

<sup>138</sup> Rząd rumuński przytoczył sprawozdania inspekcji sądowej 5488/IJ/1365/DIP/2018 i 5488/IJ/2510/DIJ/2018.

<sup>139</sup> Punkt 141 tego wyroku.

<sup>140</sup> Takie stanowisko przedstawił również rząd rumuński w uwagach na piśmie.

<sup>141</sup> Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 141–144. Zobacz także pkt 242–244 niniejszej opinii.



291. Mając na uwadze skutki, jakie utworzenie specjalnej sekcji prokuratury „dla sędziów” może rodzić w odniesieniu do postrzegania wymiaru sprawiedliwości przez opinię publiczną, należy zacząć od stwierdzenia, że utworzenie takiej sekcji musi być motywowane szczególnie mocnym, przejrzystym i prawdziwym uzasadnieniem (i). Po spełnieniu tego kryterium konieczne jest ponadto, aby skład, organizacja i funkcjonowanie takiej sekcji były zgodne z gwarancjami pozwalającymi uniknąć ryzyka zewnętrznych nacisków na wymiar sprawiedliwości (ii). Wreszcie, szczególne okoliczności towarzyszące utworzeniu SIIIJ, a także informacje o sposobie sprawowania funkcji przez ten organ również są istotne dla określenia odnośnego kontekstu (iii).

#### *i) Uzasadnienie*

292. Analogicznie do tego, co zostało już wyjaśnione<sup>142</sup>, wymogi Unii dotyczące bezstronności i niezależności wymiaru sprawiedliwości, przewidziane w art. 47 akapit drugi karty, a także art. 19 ust. 1 TUE nie nakładają na państwa członkowskie obowiązku przyjęcia określonej struktury lub określonego modelu w odniesieniu do kształtu instytucjonalnego prokuratury. Struktura prokuratur w państwach europejskich jest w rzeczywistości niezwykle zróżnicowana<sup>143</sup>.

293. Nie ma jednak wątpliwości, że utworzenie dedykowanej sekcji prokuratury posiadającej *wyłączną* właściwość w zakresie przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości może wpłynąć na postrzeganie niezależności sądownictwa i bezstronności przez opinię publiczną. Wyróżnia ono funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości jako grupę zawodową, która wymaga odrębnej struktury administracyjnej w ramach prokuratury. Jak zauważyła Komisja, prawdopodobnie wywoła to wrażenie, że w systemie sądownictwa występuje na szeroką skalę przestępczość, a nawet korupcja. Skutkuje to umieszczeniem naruszeń popełnionych przez sędziów (które mogą być dowolnego rodzaju) na poziomie rangi równoważnym z korupcją, przestępczością zorganizowaną lub terroryzmem, które są jedynymi innymi kategoriami spraw, dla których utworzono specjalne sekcje w ramach rumuńskiej prokuratury<sup>144</sup>. To „wrażenie przestępczości” wpływa na jeden z kluczowych elementów oceny wpływu danego środka na niezależność sądownictwa, a mianowicie zaufanie, jakie sądy powinny budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym<sup>145</sup>.

294. Powtórzę – trudno utrzymywać, że tworzenie specjalnych sekcji w ramach prokuratury czy też nawet odrębnych służb prokuratorskich jest samo w sobie wykluczone. W państwach członkowskich działają bowiem w ramach prokuratury struktury dedykowane różnym obszarom w oparciu o szczególną potrzebę ochrony określonej grupy osób (takiej jak nieletni), szczególny status określonych osób (na przykład wojskowe służby prokuratorskie) lub konkretne zaawansowane zagadnienie wymagające szczególnych umiejętności lub wiedzy (na przykład skomplikowane przestępstwa gospodarcze, cyberbezpieczeństwo itd.).

295. Biorąc pod uwagę istotny wpływ takiego rozwiązania instytucjonalnego na postrzeganie wymiaru sprawiedliwości, kluczowe jest jednak istnienie uzasadnienia opartego na prawdziwych i wystarczająco ważnych przyczynach, które muszą ponadto zostać przedstawione opinii publicznej w jednoznaczny i zrozumiały sposób.

296. Czy istniały takie wystarczająco ważne przyczyny uzasadniające utworzenie SIIIJ? CSM wyjaśniła, że utworzenie SIIIJ uzasadnia potrzeba ochrony funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości.

<sup>142</sup> Punkty 227–230 (ogólnie) oraz pkt 265 niniejszej opinii.

<sup>143</sup> Zobacz w kwestii tej różnorodności na przykład sprawozdanie Komisji Weneckiej w sprawie europejskich standardów w zakresie niezależności systemu sądownictwa: Część II – Organy ścigania, przyjęte na 85. posiedzeniu plenarnym (Wenecja, 17–18 grudnia 2010 r.) CDL-AD(2010)040.

<sup>144</sup> Zobacz także w tym względzie opinię Komisji Weneckiej nr 924/2018 w sprawie projektów nowelizacji ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, ustawy nr 304/2004 w sprawie organizacji systemu sądownictwa oraz ustawy nr 317/2004 o najwyższej radzie sądownictwa (Rumunia) CDL-AD(2018)017.

<sup>145</sup> Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 128 i przytoczone tam orzecznictwo ETPC.

297. Potrzeba ochrony wymiaru sprawiedliwości przed nieuzasadnionymi naciskami rzeczywiście co do zasady mogłaby stanowić uzasadniony i wystarczająco ważny powód utworzenia w ramach prokuratury struktury zaprojektowanej z myślą o łagodzeniu tego ryzyka, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności odpowiadające danemu państwu członkowskiemu i uwzględniając należycie wymogi niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości.

– *Uzasadnienie, które jest jednoznaczne i zrozumiałe?*

298. Kiedy utworzenie sekcji takiej jak SIIJ nie wiąże się jednak z przyczynami dotyczącymi walki z przestępczością, ale raczej z potrzebą ochrony samego wymiaru sprawiedliwości, takie uzasadnienie bezwzględnie należy podać do wiadomości publicznej w *jednoznaczny i zrozumiały* sposób, aby nie podkopywać zaufania, jakim opinia publiczna darzy wymiar sprawiedliwości.

299. Rząd rumuński zauważył na rozprawie, że powody utworzenia SIIJ nie zostały wyjaśnione w preambule ustawy nr 207/2018. Sprawozdanie inspekcji sądowej dotyczące nadużyć DNA, na które powołuje się CSM w celu uzasadnienia utworzenia SIIJ, zostało sporządzone dopiero *po opublikowaniu ustawy*, która weszła w życie w dniu 23 lipca 2018 r. Trudno zatem zrozumieć, jak mogłoby ono stanowić powód jej uchwalenia. Wreszcie rząd rumuński zauważył na rozprawie, że uzasadnienie oparte na potrzebie ochrony określonych osób ze względu na charakter i znaczenie ich roli jest nieprzekonujące, jeżeli ten sam system nie znajduje zastosowania do innych ważnych osób takich jak senatorowie czy posłowie.

300. W świetle tych aspektów trudno stwierdzić, czy cel ochrony wymiaru sprawiedliwości przed nieuzasadnioną presją był w każdym razie celem, którym kierowano się, tworząc SIIJ. Nie można zatem moim zdaniem wykazać, że utworzenie tej sekcji w ramach prokuratury zostało przedstawione opinii publicznej wraz z jednoznacznym i zrozumiałym uzasadnieniem.

– *Uzasadnienie, które jest prawdziwe?*

301. Kluczowa i najbardziej sporna kwestia w debacie między stronami, które przedstawiły swoje uwagi przed Trybunałem, dotyczy tego, czy uzasadnienie utworzenia SIIJ nawiązujące do „ochrony wymiaru sprawiedliwości” jest *prawdziwe*. Stowarzyszenie forum sędziów, stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów”, prokurator generalny i OL przedstawili dość szczegółową argumentację na poparcie tezy, że utworzenie SIIJ wynikało w rzeczywistości z innych powodów. Strony te powołały się w tym celu na praktyczne konsekwencje projektu SIIJ. Jak wskazał prokurator generalny na rozprawie, okoliczności te mogą sprawić, że opinia publiczna odniesie wrażenie, iż celem utworzenia SIIJ było raczej osłabienie walki z korupcją.

302. Po pierwsze, stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów” i prokurator generalny zakwestionowali prawdziwość celu związanego z „ochroną wymiaru sprawiedliwości”. Wynika to, po pierwsze, z małej liczby spraw, w których funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości byli ścigani przed utworzeniem SIIJ<sup>146</sup>. Ponadto liczba spraw prowadzonych przeciwko funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości zwiększyła się, a nie zmniejszyła od momentu rozpoczęcia działalności przez SIIJ. Po drugie, utworzeniu SIIJ nie towarzyszyło ustanowienie jakichkolwiek dodatkowych gwarancji. SIIJ stosuje te same przepisy proceduralne, co inne sekcje prokuratury, i w świetle zasady legalizmu ma obowiązek zarejestrować każde zawiadomienie, które spełnia wymogi formalne określone w rumuńskim kodeksie postępowania karnego, i przeprowadzić dochodzenie w jego sprawie.

<sup>146</sup> Zobacz także opinię Komisji Weneckiej nr 924/2018 w sprawie projektów nowelizacji ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, ustawy nr 304/2004 w sprawie organizacji systemu sądownictwa oraz ustawy nr 317/2004 o najwyższej radzie sądownictwa (Rumunia) CDL-AD(2018)017, pkt 88.

Przeciwnie, brakuje odpowiednich instrumentów, co przekłada się na mniej gwarancji, przede wszystkim ze względu na ograniczoną liczbę prokuratorów, biorąc pod uwagę, że w przeciwieństwie do innych sekcji prokuratury SIIJ nie ma odpowiedniej struktury terytorialnej na poziomie krajowym, ponieważ wszyscy jej prokuratorzy pracują w Bukareszcie.

303. Rząd rumuński zgodził się z tą drugą kwestią na rozprawie. Zauważył, że wyłączna właściwość SIIJ w odniesieniu do wszelkich rodzajów przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości nie zapewnia, że prokuratorzy będą posiadać niezbędną specjalizację, w szczególności w przypadku korupcji, co niepokoi tym bardziej, że SIIJ nie dysponuje żadną strukturą terytorialną.

304. Po drugie, szereg elementów sugeruje, że utworzenie SIIJ prowadzi w rzeczywistości do osłabienia walki z korupcją na wysokim szczeblu. Zgodnie z art. 88<sup>1</sup> ust. 1 i 2 ustawy nr 304/2004 SIIJ posiada wyłączną właściwość w sprawach dotyczących funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości i pozostaje właściwa w sprawach, w których postępowanie obejmuje również inne osoby. Stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów” i prokurator generalny wyjaśnili, że sprawy prowadzone przez inne sekcje prokuratury będą przekazywane SIIJ już ze względu na samo złożenie fikcyjnej skargi na funkcjonariusza wymiaru sprawiedliwości. Twierdzi się również, że będzie to miało największy wpływ na sprawy, które są objęte kompetencją DNA, ponieważ niektóre postępowania dotyczące korupcji mogą obejmować również sędziów. Stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów” wyjaśniło na rozprawie, że SIIJ może zażądać dowolnych akt, powołując się na elementy powiązania z jakimiś badanymi przez siebie aktami. Ponadto, zgodnie ze zmianą wprowadzoną w art. 88<sup>8</sup> ust. 1 lit. d) na mocy rozporządzenia nadzwyczajnego nr 7/2009 SIIJ może wycofywać środki odwoławcze złożone już przez inne sekcje prokuratury. OL podniósł na rozprawie, że pierwsze czynności podjęte przez SIIJ polegały na wycofaniu środków odwoławczych w ważnych sprawach dotyczących korupcji będących na etapie apelacji.

305. Warto również zauważyć, że ryzyko postrzegania SIIJ jako organu, którego utworzenie i funkcjonowanie jest motywowane politycznie, zostało podniesione w sprawozdaniach sporządzonych w ramach MWiW oraz sprawozdaniach Komisji Weneckiej i GRECO<sup>147</sup>. Rząd rumuński również przyznał wyraźnie istnienie tego ryzyka na rozprawie.

306. W świetle powyższych rozważań, pomimo teoretycznej słuszności i powagi celu związanego z ochroną wymiaru sprawiedliwości, na który powołała się CSM, wydaje mi się, że trudno uznać, iż utworzenie SIIJ zostało uzasadnione w jasny, jednoznaczny i zrozumiały sposób, aby nie podkopywać zaufania opinii publicznej do wymiaru sprawiedliwości. Ponadto, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy, omówione powyżej w zarysie elementy dotyczące systematycznego, negatywnego wpływu na właściwość pozostałych sekcji prokuratury nie tylko wzbudzają poważne wątpliwości co do prawdziwego charakteru uzasadnienia przedstawionego przez CSM, lecz prawdopodobnie będą również skutkować brakiem zaufania co do bezstronności systemu sądownictwa i jego odporności na naciski zewnętrzne, w szczególności w związku z powstaniem wrażenia, że utworzenie i funkcjonowanie SIIJ jest motywowane politycznie.

307. Mówiąc prościej, jeśli połączyć wszystkie wątki, wyłania się z nich obraz, który niekoniecznie przywodzi na myśl większą ochronę sędziów. Na niepokojący pierwszy plan wysuwa się raczej wszechmogąca superstruktura, która mogłaby oczywiście chronić, ale równie dobrze w istotnym stopniu kontrolować, a tym samym wywierać wpływ. W tym tkwi być może paradoks całej idei – ponieważ sędziowie są poniekąd prześladowani wskutek rozproszonych donosów, konieczne jest utworzenie jednej scentralizowanej jednostki, która posiada wyłączną właściwość w tych sprawach.

<sup>147</sup> Zobacz na przykład sprawozdanie techniczne sporządzone w ramach MWiW z 2018 r., s. 24; opinia Komisji Weneckiej nr 950/2019 w sprawie rozporządzeń nadzwyczajnych nr 7 i nr 12 zmieniających ustawy o wymiarze sprawiedliwości (Rumunia) CDL-AD(2019)014, pkt 40, a także sprawozdanie dotyczące Rumunii sporządzone ad hoc przez GRECO (art. 34), przyjęte na 79. posiedzeniu plenarnym w dniu 23 marca 2018 r. (2018/2), pkt 34.

Pod względem strukturalnego *potencjału nadużyć* posiadanie jednej scentralizowanej i wyspecjalizowanej jednostki staje się jednak wówczas jeszcze niebezpieczniejsze. Rozproszone, zdecentralizowane systemy są czasami być może nieskoordynowane, ale co do zasady dużo odporniejsze. Natomiast w systemach scentralizowanych wystarczy przejść centrum.

## ii) Gwarancje

308. Pomimo wniosku, do którego właśnie doszedłem, CSM podniosła, że utworzeniu SIIJ towarzyszył system gwarancji mogących rozwiązać wszelkie wątpliwości co do jej niezależności od nacisków politycznych<sup>148</sup>.

309. Nie uważam za konieczne rozpoczynania długiej dyskusji na temat szczegółowych elementów prawa krajowego, których ocena w każdym razie i tak należy do sądu krajowego. Zauważyłbym po prostu, że w tej kwestii CSM zaprzeczył rząd rumuński, który przyznał na rozprawie, że wiele gwarancji, do których odnosi się CSM, zostało poważnie osłabionych wskutek późniejszych reform przeprowadzonych przez rząd w krótkim okresie w drodze rozporządzeń nadzwyczajnych.

310. Jak rząd rumuński przyznał na rozprawie, nie zawsze stwierdzano pilną potrzebę wydawania rozporządzeń nadzwyczajnych zmieniających przepisy dotyczące SIIJ. Podczas gdy przedstawiono pewne powody w odniesieniu do rozporządzeń nadzwyczajnych nr 90/2018<sup>149</sup> i nr 12/2019<sup>150</sup>, rząd rumuński zauważył, iż rozporządzenia nadzwyczajne nr 92/2018 i nr 7/2019 nie zawierają żadnego uzasadnienia co do pilnego charakteru lub potrzeby zmiany przepisów dotyczących SIIJ.

311. Z uwag przedstawionych Trybunałowi wynika, że rozporządzenia nadzwyczajne wielokrotnie zmieniały przepisy dotyczące procedury naboru, łagodząc wymogi co do składu komisji konkursowej<sup>151</sup>. Rząd rumuński wskazał na rozprawie, że pomimo podniesienia w uwagach na piśmie, iż procedura naboru prokuratorów do SIIJ stanowiła dodatkową gwarancję, nie wspominał w ogóle o późniejszych zmianach wprowadzonych rozporządzeniem nadzwyczajnym nr 90/2018. Ponadto art. II rozporządzenia nadzwyczajnego nr 90/2018 wprowadził odstępstwo od przepisów dotyczących procedury powoływania, aby zapewnić tymczasowe powołanie prokuratora naczelnego i przynajmniej jednej trzeciej prokuratorów SIIJ.

312. Poza wspomnianą powyżej zmianą procedury naboru te rozporządzenia nadzwyczajne wprowadziły i zmodyfikowały kluczowe przepisy odnoszące się do kompetencji i struktury instytucjonalnej sekcji. Po pierwsze, rozporządzeniem nadzwyczajnym rządu nr 7/2019 dodano nowy ust. 6 w art. 88<sup>1</sup>. W myśl tej zmiany, ilekroć rumuński kodeks postępowania karnego lub jakakolwiek inna ustawa szczególna odnosi się do „prokuratora nadrzędnego” w sprawach dotyczących przestępstw objętych właściwością SIIJ, wyrażenie to oznacza prokuratora naczelnego SIIJ, również w przypadku rozwiązań zarządzonych, zanim rozpocznie ona swoją działalność<sup>152</sup>. Po drugie, rozporządzenie to

<sup>148</sup> Zobacz pkt 288 niniejszej opinii.

<sup>149</sup> W rozporządzeniu nadzwyczajnym nr 90/2018 (pkt 27 niniejszej opinii), które zmieniło gwarancje w odniesieniu do procedury naboru w celu zapewnienia tymczasowego powołania kierownictwa i jednej trzeciej prokuratorów SIIJ, przewidziano trzymiesięczny termin, upływający w dniu 23 października 2018 r., w którym sekcja ta miała rozpocząć działalność. Rząd rumuński wyjaśnił na rozprawie, że na podstawie preambuły tego rozporządzenia od tego dnia pozostałe sekcje prokuratury nie miały już właściwości w zakresie naruszeń objętych właściwością SIIJ. W związku z tym uznano za konieczne ustanowienie w drodze rozporządzenia nadzwyczajnego stanowiącej odstępstwo procedury zapewniającej tymczasowe powołanie kierownictwa sekcji i jednej trzeciej prokuratorów.

<sup>150</sup> Pilny charakter rozporządzenia nadzwyczajnego nr 12/2019 (pkt 34 niniejszej opinii) uzasadniała potrzeba ustanowienia przepisów regulujących status i funkcje funkcjonariuszy policji i specjalistów pracujących w SIIJ.

<sup>151</sup> Artykuł 88<sup>5</sup> ust. 5 został zmieniony rozporządzeniem nadzwyczajnym nr 92/2018 (przytoczonym w pkt 30 niniejszej opinii); rozporządzenie nadzwyczajne nr 7/2019 wprowadziło dwa nowe ustępy w art. 88<sup>5</sup> (pkt 32 niniejszej opinii).

<sup>152</sup> Rząd rumuński zauważył na rozprawie, że art. 88<sup>1</sup> ust. 5 stanowi, iż prokurator generalny rozstrzyga spory kompetencyjne. Komisja Wenecka stwierdziła, że nie ma pewności, czy ta gwarancja będzie skuteczna, biorąc pod uwagę potencjalną liczbę sporów i zasoby, jakimi prokurator generalny dysponuje dla celów rozpatrzenia tych wszystkich spraw. Opinia Komisji nr 950/2019 w sprawie rozporządzeń nadzwyczajnych nr 7 i nr 12 zmieniających ustawy o wymiarze sprawiedliwości (Rumunia) CDL-AD(2019)014, pkt 40.

zmieniło również art. 88<sup>8</sup>, przewidując w ust. 1 lit. d) nowe uprawnienie SIIJ, które polega na wykonywaniu i postanawianiu o niewykonywaniu środków odwoławczych w sprawach objętych właściwością sekcji, w tym w postępowaniach toczących się przed sądami lub ostatecznie rozstrzygniętymi, zanim rozpocznie ona swoją działalność.

313. Wydaje się zatem, że rząd rumuński na przestrzeni krótkiego okresu wydał aż cztery rozporządzenia nadzwyczajne, zmieniające aspekty przepisów wprowadzonych ustawą nr 207/2018 w odniesieniu do SIIJ. Miało to miejsce w szczególności w odniesieniu do procedury powoływania i naboru prokuratora naczelnego i prokuratorów tej sekcji, ale również w odniesieniu do innych ważnych elementów kompetencji tej sekcji i jej statusu w ramach prokuratury, przy czym nie zawsze uzasadniano pilną potrzebę ingerencji ze strony rządu.

314. Jak podnosi Komisja, okoliczności te potwierdzają istnienie poważnego ryzyka naruszenia niezależności systemu sądownictwa, które pogłębia szybka i bezpośrednia ingerencja rządu w drodze rozporządzeń nadzwyczajnych, wzmagając tym samym percepcję wpływu politycznego na wymiar sprawiedliwości wśród opinii publicznej.

315. Wszystkie te okoliczności skłaniają mnie do wniosku, że wbrew temu, co utrzymuje CSM, przepisy dotyczące SIIJ nie zapewniają wystarczających gwarancji, aby wykluczyć wszelkie ryzyko wywierania wpływu politycznego na jej funkcjonowanie i skład. Jeśli chodzi o ich treść, gwarancje, do których odniosła się CSM, zostały następnie osłabione w drodze rozporządzeń nadzwyczajnych, które również wielokrotnie modyfikowały kształt instytucjonalny sekcji, zasady powoływania jej prokuratorów oraz relacje z innymi sekcjami prokuratury. Wreszcie wszystko to miało miejsce w kontekście już i tak dość wątpliwego kształtu SIIJ, która – z przyczyn nakreślonych pod poprzednim śródtytułem – od początku nie miała zbyt mocnej pozycji z punktu widzenia zewnętrznego postrzegania jej niezależności.

### *iii) Kontekst i funkcjonowanie w praktyce*

316. Moim zdaniem powyższe rozważania wystarczą, aby udzielić użytecznej odpowiedzi na zadane Trybunałowi pytania prejudycjalne. Sądy krajowe, orzekając ostatecznie o zgodności prawa krajowego z prawem Unii, są jednak również uprawnione do uwzględnienia – przy ocenie wystarczalności gwarancji, które należy zapewnić zgodnie z uwagami przedstawionymi powyżej – okoliczności faktycznych i kontekstualnych, w których SIIJ pełniła swoje funkcje po tym, jak została utworzona.

317. Po pierwsze, jeśli chodzi o skutki praktyczne (często zmienianych) przepisów dotyczących naboru oraz powoływania prokuratora naczelnego i prokuratorów SIIJ, OL zauważył na rozprawie, że kompetencje do powoływania i odwoływania zostały w praktyce ograniczone do małej grupy członków CSM, która sympatyzowała wówczas z rządem. W szczególności stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów” wskazało, że zarówno tymczasowy prokurator naczelny, jak i powołany później prokurator naczelny, to osoby mające szczególne związki z ówczesnym rządem.

318. Po drugie, jeśli chodzi o czynności dokonywane przez SIIJ od momentu jej utworzenia, stowarzyszenie forum sędziów i stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów” przedstawiły szczegółowe informacje na temat tego, w jaki sposób SIIJ wykonywała swoje funkcje. Wspomniane zainteresowane strony podniosły, że SIIJ wszczęła dochodzenia i wznowiła umorzone już postępowania przeciwko funkcjonariuszom wymiaru sprawiedliwości, którzy publicznie sprzeciwiali się zmianom ustawodawczym, w tym sędziom i prokuratorom wysokiego szczebla<sup>153</sup>. Zwracają one również uwagę, że wszczęto dochodzenia w stosunku do prokuratorów, którzy wszczynali śledztwa przeciwko członkom partii rządzącej w czasie, kiedy uchwalono przepisy dotyczące SIIJ. Zauważono

<sup>153</sup> Między innymi byłemu prokuratorowi generalnemu, byłemu prokuratorowi naczelnemu DNA, prezesowi Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego), członkom CSM oraz sędziom kierującym pytania prejudycjalne do Trybunału.

także, że SIIJ – bez żadnego uzasadnienia – wycofała środki odwoławcze w sprawach dotyczących korupcji i innych sprawach dotyczących ważnych członków poprzedniej partii rządzącej, a ponadto próbowała uzyskać właściwość w zakresie akt prowadzonych przez inne sekcje prokuratury w odniesieniu do członków tej partii. Jako argument potwierdzający założenie instrumentalizacji SIIJ dla celów innych niż bezstronne ściganie przestępstw podniesiono również inne okoliczności, takie jak przecieki informacji, publikowanie ogłoszeń bez właściwej anonimizacji czy też oficjalne ujawnianie nieprawidłowych informacji.

319. Ocena wspomnianych okoliczności faktycznych nie należy do Trybunału. Uważam jednak, że sądy krajowe są uprawnione do uwzględniania obiektywnych aspektów dotyczących okoliczności, w których utworzono SIIJ, oraz jej praktycznego funkcjonowania jako czynników potwierdzających lub podważających ryzyko wywierania wpływu politycznego, stanowiących część kryteriów ogólnej oceny rozpatrywanych przepisów krajowych<sup>154</sup>. Potwierdzenie takiego ryzyka może wzbudzić uzasadnione wątpliwości po stronie adresatów przepisów co do odporności sędziów na takie wpływy, ponieważ zaburza przeświadczenie o neutralności sędziów w odniesieniu do rozpatrywanych przez nich spraw, w szczególności w przypadku spraw dotyczących korupcji.

#### *iv) Rozsądny termin*

320. Wreszcie pytanie piąte w sprawie C-291/19 zmierza do ustalenia, czy art. 47 akapit drugi karty, który stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie”, wyklucza utworzenie SIIJ, jeśli wziąć pod uwagę zasady pełnienia jej funkcji, a także sposób, w jaki jest ustanawiana jej właściwość w związku z niewielką liczbą stanowisk w tej sekcji.

321. Sąd odsyłający uważa, że istnieje ryzyko, iż sprawy nie będą prowadzone w rozsądnym terminie ze względu na czynności prokuratorskie SIIJ, zasadniczo dlatego, że w stosunku do liczby spraw w sekcji tej jest niewielka liczba stanowisk. Z jednej strony, z i tak niewielkiej już liczby 15 prokuratorów od dnia 5 marca 2019 r. obsadzonych było jedynie sześć stanowisk. Z drugiej strony, w chwili rozpoczęcia działalności SIIJ miała już zarejestrowane 1422 sprawy.

322. Sąd odsyłający zauważa również, że co roku na funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości składane są tysiące fikcyjnych skarg, które przynajmniej w pewnym stopniu wymagają przeprowadzenia dochodzenia. Taka liczba spraw wraz z prowadzeniem innych spraw ogólnych oraz możliwością (już zrealizowaną) przejmowania spraw z innych sekcji prokuratury wzbudza poważne wątpliwości co do tego, czy SIIJ będzie w stanie skutecznie prowadzić dochodzenia w rozsądnym terminie.

323. Podobnie stowarzyszenie forum sędziów, stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów”, prokurator generalny i OL podnoszą, że niewielka liczba prokuratorów SIIJ nieuchronnie prowadzi do nadmiernego obciążenia pracą. Prokurator generalny dodał ponadto, że w chwili rozprawy w SIIJ pracowało siedmioro prokuratorów przy około 4000 toczących się postępowań, z których w 2019 r. sekcja ta będzie mogła zająć się jedynie 400.

324. Muszę zauważyć na wstępie, że niniejsze pytanie różni się od pozostałych pytań prejudycjalnych będących przedmiotem tej części opinii, ponieważ dotyczy wyłącznie praw procesowych funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od wpływu na ich niezależność czy bezstronność. Z tego względu Komisja podnosi, że pytanie to należy przeformułować, tak by zmierzało do ustalenia, czy w konkretnych okolicznościach postępowania głównego art. 47 karty sprzeciwia się

<sup>154</sup> Punkty 241–247 niniejszej opinii.

przekazaniu sprawy przez sąd odsyłający do SIIJ w przypadku uznania zażalenia<sup>155</sup>. Komisja podnosi, że kiedy sąd krajowy musi przekazać sprawę prokuraturze, art. 47 akapit drugi karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie takiemu przekazaniu, jeżeli zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, iż postępowanie karne nie zostanie zakończone w rozsądnym terminie.

325. Nie uważam, że takie przeformułowanie jest konieczne. Moim zdaniem problem podniesiony przez sąd odsyłający po raz kolejny pokazuje omówiony już powyżej podwójny aspekt funkcji kontrolnej przepisów karty<sup>156</sup> – art. 47 akapit drugi karty służy jako kryterium konkretnej kontroli zgodności w danej sprawie, co nie wyklucza pełnienia przez kartę również funkcji kryterium w zakresie abstrakcyjnej kontroli przepisów krajowych dotyczących SIIJ.

326. Ponadto te dwa aspekty w efekcie łączą się ze sobą w kontekście niniejszej sprawy. Konkretnie (subiektywne) podejście do art. 47 akapit drugi karty należy w niniejszej sprawie zastosować również poprzez odniesienie do abstrakcyjnego (obiektywnego) badania wpływu przepisów dotyczących SIIJ na potencjalną długość postępowań. Sąd odsyłający nie pyta bowiem, czy postępowanie przekracza już rozsądny termin w indywidualnej sprawie strony wnoszącej zażalenie, lecz raczej czy fakt, że kształt instytucjonalny SIIJ może mieć taki skutek, stanowi naruszenie gwarancji przewidzianych w art. 47 akapit drugi karty.

327. Artykuł 47 akapit drugi karty odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC. Jego zakres i treść należy zgodnie z art. 52 ust. 3 karty interpretować w sposób, który nie narusza standardów EKPC.

328. Zgodnie z orzecznictwem ETPC „rozsądny termin”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPC, zaczyna biec w momencie „oskarżenia” danej osoby<sup>157</sup>. Pojęcie „oskarżenia” ETPC interpretował w elastyczny i materialnoprawny sposób. Moment, do którego się odnosi, to moment oficjalnego zawiadomienia przez właściwy organ o podejrzeniu popełnienia przez daną osobę przestępstwa, ale również moment, kiedy czynności podejmowane przez organy wskutek podejrzenia istotnie wpływają na sytuację tej osoby<sup>158</sup>. Jak zauważyła Komisja, wykładnia ta prawdopodobnie obejmuje zatem dochodzenie wstępne<sup>159</sup>.

329. To prawda, że ETPC bada, na ile rozsądna jest długość postępowania w świetle konkretnych okoliczności każdej sprawy, odwołując się do jej złożoności, zachowania strony skarżącej i odnośnych organów oraz tego, co grozi stronie skarżącej<sup>160</sup>. Nie wyklucza to jednak, moim zdaniem, oceny uregulowań instytucjonalnych, które mogą niemal nieuchronnie prowadzić do naruszenia wymogu „rozsądnego terminu” w toczącym się postępowaniu.

330. W ramach niniejszej sprawy, której przedmiotem jest ocena zgodności z prawem struktury instytucjonalnej prokuratury, okoliczności istotne dla tej oceny będą uwzględniane in abstracto. W tym kontekście ocena obejmuje w szczególności „zachowanie właściwych organów”. Artykuł 6 ust. 1 EKPC nakłada na państwa obowiązek zorganizowania swoich systemów sądownictwa w taki

155 Przypominam, że – jak zauważyłem w pkt 187 niniejszej opinii – Komisja uważa, iż art. 47 znajduje zastosowanie jedynie w sytuacji, w której postępowanie główne dotyczy „stosowania prawa Unii”.

156 Zobacz pkt 198–202 niniejszej opinii.

157 Zobacz na przykład wyrok ETPC z dnia 5 października 2017 r. w sprawie Kalēja przeciwko Łotwie, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

158 Zobacz na przykład wyrok ETPC z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie Tychko przeciwko Rosji, CE:ECHR:2015:0611JUD005609707, § 63. W kontekście dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (Dz.U. 2013, L 294, s. 1) zob. również wyrok z dnia 12 marca 2020 r., VW (prawo dostępu do obrońcy w wypadku niestawiennictwa), C-659/18, EU:C:2020:201, pkt 24–27.

159 Wyroki ETPC: z dnia 22 maja 1998 r. w sprawie Hozee przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:1998:0522JUD002196193, § 43; z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Šubinski przeciwko Słowenii, CE:ECHR:2007:0118JUD001961104, §§ 65–68; z dnia 5 października 2017 r. w sprawie Kalēja przeciwko Łotwie, CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, §§ 37–40 i przytoczone tam orzecznictwo.

160 Między innymi wyrok ETPC z dnia 10 września 2010 r. w sprawie McFarlane przeciwko Irlandii, CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, § 140.

sposób, aby ich sądy mogły spełniać każdy z jego wymogów<sup>161</sup>. Wymogi te obejmują oczywiście funkcjonowanie i czynności prokuratury<sup>162</sup>. Opóźnienia spowodowane zaległościami w rozpatrywaniu spraw nie stanowią zatem uzasadnienia, ponieważ państwa mogą zostać uznane za odpowiedzialne nie tylko za opóźnienie w konkretnej sprawie, „ale także za niezwiększenie zasobów w odpowiedzi na zaległości w rozpatrywaniu spraw lub braki strukturalne w systemie sądownictwa, które powodują opóźnienia”<sup>163</sup>.

331. Moim zdaniem z powyższych okoliczności wynika, że art. 47 akapit drugi karty obejmuje obowiązek państw członkowskich w zakresie zorganizowania swoich systemów sądownictwa w taki sposób, aby umożliwić im przestrzeganie wymogów związanych między innymi z rozsądną długością postępowań. W konsekwencji przepis ten stoi na przeszkodzie możliwości ustanowienia przez państwa członkowskie sekcji w strukturach prokuratury dysponującej niewystarczającą liczbą prokuratorów, biorąc pod uwagę liczbę spraw wynikającą z jej właściwości, co sprawia, że sposób jej funkcjonowania prowadzić będzie do nadmiernego wydłużania czasu trwania postępowań karnych, w tym postępowań prowadzonych przeciwko sędziom.

### *c) Wniosek częściowy*

332. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania czwarte i piąte w sprawie C-127/19; pytanie czwarte w sprawie C-291/19 oraz pytanie czwarte w sprawie C-355/19 udzielić następującej odpowiedzi: art. 47 akapit drugi karty, a także art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że wykluczają one możliwość utworzenia w ramach prokuratury specjalnej sekcji posiadającej wyłączną właściwość w zakresie przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, jeżeli utworzenie takiej sekcji nie jest uzasadnione prawdziwymi i wystarczająco istotnymi powodami przedstawionymi opinii publicznej w jednoznaczny i zrozumiały sposób oraz nie towarzyszą temu wystarczające gwarancje eliminujące ryzyko wywierania wpływu politycznego na jej funkcjonowanie i skład. Oceniając, czy rzeczywiście ma to miejsce, sądy krajowe są uprawnione do uwzględnienia obiektywnych aspektów dotyczących okoliczności utworzenia takiej sekcji w ramach prokuratury, a także jej późniejszego działania w praktyce.

333. Na pytanie piąte w sprawie C-291/19 należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 47 akapit drugi karty, dotyczący prawa do rzetelnego procesu sądowego poprzez rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie, wyklucza utworzenie przez państwa członkowskie w ramach prokuratury sekcji, która dysponuje niewystarczającą liczbą prokuratorów, biorąc pod uwagę liczbę spraw wynikającą z jej właściwości, w związku z czym jej działanie będzie skutkowało nierozsądną długością postępowań karnych. Do sądów odsyłających należy ocena, w świetle wszystkich istotnych czynników, które im przedstawiono, czy krajowe przepisy dotyczące utworzenia, składu i funkcjonowania SIIJ spełniają te wymogi.

## **V. Wnioski**

334. Proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

- Pytanie drugie w sprawie C-195/19 w zakresie, w jakim odnosi się do art. 9 TUE i art. 67 ust. 1 TFUE, a także pytanie trzecie w tej sprawie są niedopuszczalne.

<sup>161</sup> Wyrok ETPC z dnia 25 listopada 1992 r. w sprawie Abdoella przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:1992:1125JUD001272887, § 24.

<sup>162</sup> Zobacz wśród licznych spraw, w których zachowanie prokuratora doprowadziło do nierozsądnego wydłużenia postępowania, wyrok ETPC z dnia 26 listopada 1992 r. w sprawie Francesco Lombardo przeciwko Włochom, CE:ECHR:1992:1126JUD001151985, § 22.

<sup>163</sup> Wyrok ETPC z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie Dimitrov i Hamanov przeciwko Bułgarii, CE:ECHR:2011:0510JUD004805906, § 72. Zobacz także wyrok ETPC z dnia 13 lipca 1983 r. w sprawie Zimmermann i Steiner przeciwko Szwajcarii, CE:ECHR:1983:0713JUD000873779, §§ 29–32.



- Na pytanie pierwsze w sprawach C-83/19, C-127/19, C-291/19 i C-355/19 należy udzielić następującej odpowiedzi:

Decyzja Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją oraz sprawozdania sporządzane przez Komisję na jej podstawie stanowią akty przyjęte przez instytucję Unii w rozumieniu art. 267 TFUE, a tym samym mogą być przedmiotem wykładni dokonywanej przez Trybunał.

- Analiza pierwszej części pytania drugiego zadanego w sprawach C-83/19, C-127/19 i C-355/19 nie wykazała niczego, co mogłoby podać w wątpliwość fakt, że decyzja 2006/928 – w swoim obecnym kształcie – została zgodnie z prawem przyjęta na podstawie traktatu o przystąpieniu.
- Na drugą część pytania drugiego w sprawach C-83/19, C-127/19 i C-355/19; na pytanie pierwsze w sprawie C-195/19 i na pytanie drugie w sprawie C-291/19 należy udzielić następującej odpowiedzi:

Decyzja 2006/928 jest prawnie wiążąca. Sprawozdania sporządzane przez Komisję w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji nie są dla Rumunii prawnie wiążące. To państwo członkowskie powinno jednak odpowiednio uwzględnić te sprawozdania w swoich wysiłkach na rzecz wykonania obowiązków w zakresie osiągnięcia celów wymienionych w załączniku do decyzji 2006/928, uwzględniając należycie wymóg wynikający z zasady lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE.

- Na pytanie trzecie w sprawie C-83/19 należy udzielić następującej odpowiedzi:

Artykuł 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, na mocy których rząd ustanawia – w drodze odstępstwa od normalnie stosowanych przepisów – system tymczasowego powoływania na stanowiska kierownicze w organie odpowiadającym za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych w wymiarze sprawiedliwości, skutkujący w praktyce przywróceniem na stanowisko osoby, której kadencja już wygasła.

- Na pytania czwarte i piąte w sprawie C-127/19; na pytanie czwarte w sprawie C-291/19 oraz na pytanie czwarte w sprawie C-355/19 należy udzielić następującej odpowiedzi:

Artykuł 47 akapit drugi karty, a także art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że wykluczają one utworzenie w ramach prokuratury specjalnej sekcji posiadającej wyłączną właściwość w zakresie przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, jeżeli utworzenie takiej sekcji nie jest uzasadnione prawdziwymi i wystarczająco istotnymi powodami przedstawionymi opinii publicznej w jednoznaczny i zrozumiały sposób oraz nie towarzyszą temu wystarczające gwarancje eliminujące ryzyko wywierania wpływu politycznego na jej funkcjonowanie i skład. Oceniając, czy rzeczywiście ma to miejsce, sądy krajowe są uprawnione do uwzględnienia obiektywnych aspektów dotyczących okoliczności utworzenia takiej sekcji w ramach prokuratury, a także jej późniejszego działania w praktyce.

- Na pytanie piąte w sprawie C-291/19 należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 47 akapit drugi karty, dotyczący prawa do rzetelnego procesu sądowego poprzez rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie, wyklucza możliwość utworzenia przez państwa członkowskie w ramach prokuratury sekcji, która dysponuje niewystarczającą liczbą prokuratorów, biorąc pod uwagę liczbę spraw wynikającą z jej właściwości, w związku z czym jej działanie będzie skutkowało nierozsądnymi długimi postępowaniami karnymi. Do sądów odsyłających należy ocena, w świetle wszystkich istotnych czynników, które im przedstawiono, czy krajowe przepisy dotyczące utworzenia, składu

i funkcjonowania Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (sekcji odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa) mogą rzeczywiście wywołać taki skutek.