



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NICHOLASA EMILIOU
przedstawiona w dniu 16 lutego 2023 r.¹

Sprawa C-216/21

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,
YN
przeciwko
Consiliul Superior al Magistraturii**

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

Odesłanie prejudycjalne – Decyzja 2006/928/WE – Mechanizm współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją – Artykuł 2 TUE – Państwo prawne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Niezawisłość sędziowska – Środek krajowy zmieniający zasady awansu sędziowskiego w sądach niższej instancji

I. Wprowadzenie

1. „Sprawiedliwość powinna nie tylko być wymierzana, ale także wymierzana w sposób widoczny dla wszystkich”. Tę znaną angielską maksymę często przytacza się w odniesieniu do kwestii niezawisłości sędziowskiej, ponieważ u sedna tych kwestii leży zaufanie, jakie sądy powinny budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym².

2. W 2019 r. sekcja ds. sędziów Consiliul Superior al Magistraturii (najwyższej rady sądownictwa, Rumunia, zwanej dalej „CSM”) zatwierdziła krajowe rozporządzenie reformujące procedurę awansu mającą zastosowanie do sędziów sądów niższej instancji w Rumunii (zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”)³. Powodowie w postępowaniu głównym, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (stowarzyszenie „Forum sędziów Rumunii”, zwane dalej „Forum

¹ Język oryginału: angielski.

² Zobacz między innymi Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”), 15 lipca 2010 r., Gazeta-Ukraina-Tsentr przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, § 32 i przytoczone tam orzecznictwo; ETPC, 3 maja 2007 r., Bochan przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2007:0503JUD000757702, § 66. Zobacz także wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) [C-585/18, C-624/18, C-625/18, EU:C:2019:982, zwany dalej „wyrokiem w sprawie A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)”, pkt 127 i przytoczone tam orzecznictwo].

³ Decyzja sekcji ds. sędziów CSM nr 1348 z dnia 17 września 2019 r. zatwierdzająca rozporządzenie w sprawie organizacji i przebiegu konkursu na awans sędziowski.

sędziów Rumunii”) i YN, wnoszą o stwierdzenie częściowej nieważności tej decyzji do Curtea de Apel Ploiești (sądu apelacyjnego w Ploeszti, Rumunia), który jest sądem odsyłającym w niniejszej sprawie.

3. Podnoszą oni, że reforma wprowadzona przez zaskarżone rozporządzenie jest problematyczna w zakresie, w jakim według nich procedura awansu sędziów sądów krajowych niższej instancji jest przeprowadzana przez prezesów i członków sądów apelacyjnych, w których mają być obsadzone stanowiska, i opiera się na subiektywnych i uznaniowych kryteriach, a nie na obiektywnej ocenie kandydatów biorących udział w tej procedurze dokonywanej jedynie, jak miało to miejsce przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia, na podstawie wyników egzaminu pisemnego.

4. Poprzez rozpatrywany tu wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się o ustalenie, czy tego rodzaju reforma jest zgodna z zasadą niezawisłości sędziowskiej, która zdaniem tego sądu wynika z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”) (prawo podstawowe do dostępu do bezstronnego sądu) i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (prawo do skutecznej ochrony sądowej), a także z wartości państwa prawnego w rozumieniu art. 2 TUE.

5. Podsumowując, z powodów, które przedstawię poniżej, jestem zdania, że zmiany legislacyjne, takie jak te wprowadzone przez zaskarżone rozporządzenie, nie naruszają zasady niezawisłości sędziowskiej.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii Europejskiej

6. Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE „[p]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

7. Artykuł 47 karty praw podstawowych, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu” stanowi w akapicie drugim:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. [...]”.

B. Prawo rumuńskie

8. Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (ustawa nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów) z dnia 28 czerwca 2004 r., ponownie opublikowana w *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr 826 z dnia 13 września 2005 r. (zwana dalej „ustawą nr 303/2004”) została zmieniona i uzupełniona Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (ustawą nr 242/2018 o zmianie i uzupełnieniu ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów) z dnia 12 października 2018 r., *Monitorul Oficial al României, Partea I*, nr 868 z dnia 15 października 2018 r. (zwaną dalej „ustawą nr 242/2018”), która weszła w życie w dniu 18 października 2018 r.

9. Na mocy ustawy nr 242/2018 do ustawy nr 303/2004 dodano art. 46¹– 46³. Przepisy te stanowią, że faktyczny awans sędziów i prokuratorów odbywa się wyłącznie w drodze konkursu organizowanego na szczeblu krajowym, w którym ocenia się wyniki pracy i zachowanie kandydatów w okresie ostatnich trzech lat poprzedzających procedurę awansu. Szczegółowe zasady dotyczące organizacji i przebiegu tych procedur awansu ustala się w drodze rozporządzenia wydanego odpowiednio przez sekcję ds. sędziów i sekcję ds. prokuratorów CSM.

10. Zaskarżone rozporządzenie, które zawiera zasady organizacji i przeprowadzania konkursów na awans urzędujących sędziów, przyjęto poprzez zastosowanie art. 46¹–46³ ustawy nr 303/2004. Rozporządzenie to zatwierdzono decyzją sekcji ds. sędziów CSM nr 1348 z dnia 17 września 2019 r.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie krajowe i pytania prejudycjalne

11. W powództwie, które wpłynęło w dniu 12 listopada 2019 r., powodowie w postępowaniu głównym wystąpili do Curtea de Apel Ploiești (sądu apelacyjnego w Ploeszti) o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji sekcji ds. sędziów CSM nr 1348 z dnia 17 września 2019 r. zatwierdzającej zaskarżone rozporządzenie. Twierdzą oni, że rozporządzenie to narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej i zostało przyjęte z pominięciem zaleceń wydanych przez Komisję Europejską zgodnie z „mechanizmem współpracy i weryfikacji” (zwanym dalej „MWiW”), który ustanowiono w związku z przystąpieniem Rumunii do Unii Europejskiej.

12. Po pierwsze, twierdzą oni, że zaskarżone rozporządzenie przyznaje zbyt wiele uprawnień prezesom sądów apelacyjnych z uwagi na to, iż w skład komisji konkursowej odpowiedzialnej za przeprowadzenie procedury awansu wchodzi prezes danego sądu apelacyjnego i innych członków tego sądu, których powołanie do komisji konkursowej następuje na wniosek organu zarządzającego sądem apelacyjnym (w którego skład wchodzi również prezes). Członkowie komisji konkursowej są w praktyce odpowiedzialni także za rozstrzyganie środków odwoławczych od wyroków wydawanych przez kandydatów w sądach niższej instancji oraz za dokonywanie okresowych ocen pracy kandydatów jako sędziów po ewentualnym awansie do sądów apelacyjnych⁴.

13. Po drugie, podnoszą oni, że we wprowadzonej zaskarżonym rozporządzeniem procedurze awansu zbyt wielkie znaczenie ma *subiektywna* ocena działalności i zachowania kandydatów w okresie trzech lat poprzedzających ich udział w tej procedurze. W ramach tej oceny komisja konkursowa zapoznaje się jedynie z nielicznymi orzeczeniami wydanymi przez poszczególnych kandydatów. Ponadto pozytywny wynik kandydatów w procedurze awansu zależy nie od ich zasług, ale od ich subiektywnej oceny dokonanej przez komisję konkursową oraz od opinii wyrażonych przez współpracowników tych kandydatów opartych na ich zachowaniu.

14. Zdaniem powodów w postępowaniu głównym zmiany wprowadzone w drodze zaskarżonego rozporządzenia mogą doprowadzić do postaw hierarchicznego podporządkowania względem członków sądów apelacyjnych, ponieważ kandydaci mogliby być zachęceni, w celu uzyskania awansu, do wykazywania się posłuszeństwem wobec prezesów i innych członków sądów apelacyjnych zasiadających w komisjach konkursowych.

⁴ Więcej szczegółów na temat składu komisji odpowiedzialnych za przeprowadzanie ocen okresowych sędziów, zob. art. 39 ust. 3 ustawy nr 303/2004.

15. Powziąwszy wątpliwości co do zgodności z prawem Unii reformy wprowadzonej przez zaskarżone rozporządzenie, Curtea de Apel Ploiești (sąd apelacyjny w Ploeszti) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1. Czy [MWiW] należy uznawać za akt przyjęty przez instytucję Unii Europejskiej w rozumieniu art. 267 TFUE, który może podlegać wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej? Czy treść, charakter i zakres czasowy [MWiW] wchodzi w zakres traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej [...] ⁵? Czy wymogi sformułowane w sprawozdaniach sporządzonych w ramach MWiW są wiążące dla [Rumunii]?
2. Czy zasada niezawisłości sędziowskiej, ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i przez art. 47 karty praw podstawowych, a także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z odniesieniem do art. 2 TUE, może być interpretowana w ten sposób, że dotyczy ona także postępowań w sprawie awansu sędziów?
3. Czy zasada ta zostaje naruszona poprzez ustanowienie systemu awansowania do sądu wyższej instancji opartego wyłącznie na pobieżnej ocenie działalności i zachowania dokonywanej przez komisję złożoną z prezesa organu kontroli sądowej i z sędziów tego ostatniego, która poza okresową oceną sędziów przeprowadza, odrębnie, zarówno ocenę sędziów pod względem awansu, jak i sądową kontrolę wydanych przez nich wyroków?
4. Czy zasada niezawisłości sędziowskiej, ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i w art. 47 karty praw podstawowych, a także w orzecznictwie Trybunału, z odniesieniem do art. 2 TUE, zostaje naruszona, jeżeli [Rumunia] nie stosuje się do [wymogów] przewidywalności i pewności prawa Unii Europejskiej, przyjmując MWiW i jego sprawozdania i przestrzegając ich przez ponad 10 lat, a następnie zmieniając bez uprzedzenia procedurę awansu sędziów zajmujących stanowiska niekierownicze, w sprzeczności z zaleceniami MWiW?”.

16. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, datowany na 16 lutego 2021 r., wpłynął do Trybunału w dniu 6 kwietnia 2021 r. Rumuńskie Forum sędziów, CSM, rząd polski, jak również Komisja, przedstawili swoje uwagi na piśmie. Nie przeprowadzono rozprawy.

IV. Analiza

17. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi możliwość poczynienia po raz pierwszy rozważań w kwestii zastosowania jego orzecznictwa dotyczącego niezawisłości sędziowskiej do procedur awansu sędziów, a także zbadania, czy reforma taka jak ta wprowadzona w Rumunii w drodze zaskarżonego rozporządzenia jest zgodna z wymogami określonymi w tym orzecznictwie.

18. Zanim przejdę do pytań prejudycjalnych, pokrótce przedstawię elementy kontekstowe, które mają znaczenie dla niniejszej sprawy.

⁵ Podpisany przez Rumunię w Luksemburgu w dniu 25 kwietnia 2005 r. (Dz.U. 2005, L 157, s. 11).

A. Kontekst sprawy i uwagi wstępne

19. W toku negocjacji prowadzących do przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej w 2007 r. wyrażono obawy dotyczące poważnych niedociągnięć w systemie wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją w tym państwie⁶. W celu złagodzenia tych obaw Komisja przyjęła, zgodnie z uprawnieniem przysługującym jej na mocy art. 37 i 38 aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii⁷, decyzję⁸, w której podkreśliła znaczenie państwa prawnego jako warunku wstępnego przystąpienia każdego państwa do Unii Europejskiej⁹ i przypomniała o konieczności posiadania przez wszystkie państwa członkowskie bezstronnego i niezawisłego sądownictwa¹⁰. Na mocy tej decyzji ustanowiono MWiW, środek przejściowy mający ułatwić Rumunii dalsze działania na rzecz reformy sądownictwa i nasilenia walki z korupcją w latach następujących po jej przystąpieniu do Unii Europejskiej.

20. Ściślej mówiąc, decyzja w sprawie MWiW przewiduje przyjmowanie przez Komisję Europejską sprawozdań okresowych. Sprawozdania te mają na celu okresową ocenę postępów Rumunii w reformowaniu jej wymiaru sprawiedliwości w oparciu o szereg celów (zwanym dalej „celami MWiW”)¹¹, które stanowią konkretny wyraz specyficznych zobowiązań zaciągniętych przez to państwo członkowskie i wymagań zaakceptowanych przez nie przy zakończeniu negocjacji w sprawie przystąpienia, w szczególności w odniesieniu do zachowania i poprawy niezależności sądownictwa na całym terytorium¹².

21. W tym kontekście szczególną uwagę zwrócono, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu Unii, na to, czy niedawne reformy systemu sądownictwa w Rumunii w sposób wystarczający chronią niezawisłość sędziów krajowych. Już w 2019 r. do Trybunału skierowano szereg spraw dotyczących zmian przyjętych w Rumunii w latach 2018–2019, odnoszących się do postępowań karnych i dyscyplinarnych, którym mogą podlegać członkowie rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości, a także mającego do nich zastosowanie reżimu odpowiedzialności cywilnej.

22. Trybunał rozważył zgodność tych zmian z zasadą niezawisłości sędziowskiej w wyroku Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.¹³. W wyroku tym wyjaśnił również, że decyzja MWiW oraz sprawozdania sporządzone przez Komisję na podstawie tej decyzji są aktami przyjętymi przez instytucje Unii, podlegającymi wykładni Trybunału. Ponadto uznał, że decyzja MWiW jest dla Rumunii wiążąca w całości wraz z celami MWiW, które zmierzają do zapewnienia przestrzegania przez to państwo członkowskie wartości państwa prawnego zapisanej w art. 2 TUE. Wskazał również, że Rumunia ma obowiązek przyjęcia odpowiednich środków dla

⁶ Obawy te uwzględniono w załączniku IX do aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii (zob. w szczególności pkt 3 tego załącznika, który odnosi się do przyjęcia i wdrożenia planu działania i strategii na rzecz reformy wymiaru sprawiedliwości).

⁷ Dz.U. 2005, L 157, s. 203.

⁸ Decyzja 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 (Dz.U. 2006, L 354, s. 56) (zwana dalej „decyzją w sprawie MWiW”).

⁹ Zobacz motywy 2, 4 i 6 decyzji w sprawie MWiW.

¹⁰ Zobacz motyw 3 decyzji w sprawie MWiW.

¹¹ Zobacz wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, C-397/19, EU:C:2021:393, zwany dalej „wyrokiem Asociația »Forumul Judecătorilor din România« i in.”, pkt 175).

¹² Ibidem, pkt 170.

¹³ W odniesieniu do wszystkich tych spraw zapadł tylko jeden wyrok, ale rzecznik generalny M. Bobek sporządził dwie opinie [jedną w sprawie Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747), a drugą w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, EU:C:2020:746)].

osiągnięcia tych celów, z należyтым uwzględnieniem sprawozdań sporządzonych przez Komisję na podstawie decyzji MWiW, w szczególności zaleceń sformułowanych w tych sprawozdaniach¹⁴.

23. Rozpatrywany tu wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do Trybunału zaledwie kilka tygodni po wydaniu wyroku w Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.¹⁵. Należy jednak zauważyć, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający ponownie domaga się wyjaśnienia charakteru i skutków prawnych decyzji MWiW oraz sprawozdań przyjmowanych na jej podstawie.

24. Ponieważ ustalenia Trybunału w tym wcześniejszym wyroku dostarczają już odpowiedzi na to pytanie, niniejsza opinia dotyczyć będzie, zgodnie z wnioskiem Trybunału, jedynie pozostałych trzech pytań prejudycjalnych.

25. Przedstawiona analiza będzie miała następującą strukturę. W pierwszej kolejności omówię pokrótce zakres i znaczenie różnych przepisów prawa Unii, które sąd odsyłający przytoczył we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (B). Odniosę się również do zgłoszonych przez CSM i rząd polski zastrzeżeń co do właściwości Trybunału (C). Następnie przedstawię orzecznictwo Trybunału dotyczące niezawisłości sędziowskiej (wywodzące się z wyroku Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. oraz wyroków w innych sprawach) i wyjaśnię, dlaczego moim zdaniem wystarczające gwarancje niezawisłości sędziowskiej należy utrzymać również w kontekście procedur awansu urzędujących sędziów (pytanie drugie) (D). W świetle tego orzecznictwa przedstawię powody, dla których uważam, że – z zastrzeżeniem weryfikacji dokonanych przez sąd odsyłający – reforma taka jak ta wprowadzona przez zaskarżone rozporządzenie *nie* narusza zasady niezawisłości sędziowskiej (pytanie trzecie) (E). Wreszcie postaram się odpowiedzieć na obawy sądu odsyłającego, że taka reforma może być sprzeczna z zaleceniami sformułowanymi w niektórych sprawozdaniach przygotowanych przez Komisję zgodnie z MWiW (pytanie czwarte).

B. Właściwe przepisy prawa Unii: art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE lub art. 47 karty praw podstawowych

26. W pytaniach prejudycjalnych jako właściwe przepisy prawa Unii, na podstawie których należy ocenić zgodność zaskarżonego rozporządzenia, wskazano art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 karty praw podstawowych oraz art. 2 TUE. Związek między tymi różnymi postanowieniami jest w orzecznictwie Trybunału wyraźnie widoczny. Trybunał stwierdził bowiem, że wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego (art. 47 karty), które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości

¹⁴ Zobacz wyrok w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (pkt 1 i 2 sentencji).

¹⁵ Dla pełności wyvodu należy wspomnieć, że do Trybunału wpłynęły kolejne sprawy dotyczące organizacji systemu sądownictwa w Rumunii, a konkretnie kwestii, czy zasada niezawisłości sędziowskiej stoi na przeszkodzie wydaniu orzeczenia przez krajowy sąd konstytucyjny, który w ramach swoich konstytucyjnych kompetencji orzeka o zgodności z prawem składu sędziowskiego krajowego sądu najwyższego [zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, C-840/19, EU:C:2021:1034, zwany dalej „wyrokiem Euro Box Promotion i in.”)].

państwa prawnego¹⁶. Jest więc jasne, że w ramach porządku prawnego Unii istnieje jedna zasada niezawisłości sędziowskiej oraz że jeżeli chodzi o niezawisłość sędziowską treść art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych jest zasadniczo taka sama¹⁷.

27. Niemniej jednak istnienie tych odrębnych podstaw prawnych oraz różne funkcje pełnione przez art. 19 TUE i art. 47 karty praw podstawowych oznaczają, że rodzaj badania, jakie Trybunał musi przeprowadzić na potrzeby weryfikacji poszanowania zasady niezawisłości sędziowskiej, może być odmienny.

28. W tym względzie rzecznik generalny M Bobek wyjaśnił¹⁸, że art. 19 TUE ma szeroki zakres zastosowania. Wymaga to od państw członkowskich między innymi „ustan[owienia] środków [niezbędnych] do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej” i w związku z tym dotyczy głównie strukturalnych i systemowych elementów krajowych ram prawnych, a nie elementów odnoszących się do konkretnych spraw lub poszczególnych akt. Jednocześnie próg naruszenia art. 19 ust. 1 TUE jest dość wysoki. Celem tego postanowienia nie jest objęcie jego zakresem wszystkich ewentualnych kwestii związanych z krajowym wymiarem sprawiedliwości, lecz jedynie tych o określonej wadze lub o charakterze systemowym, mogących zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu krajowego systemu sądownictwa i zdolności danego państwa członkowskiego do zapewnienia jednostkom niezbędnych środków prawnych.

29. Z kolei art. 47 karty praw podstawowych, odwrotnie, ma na celu ochronę prawa podmiotowego każdej strony postępowania do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu „ustanowion[ego] uprzednio na mocy ustawy”. Potwierdzenie „niezawisłości” sądu w tym kontekście wymaga szczegółowej i właściwej dla danej sprawy oceny wszystkich istotnych okoliczności. Kwestie związane z jakimś aspektem strukturalnym lub systemowym krajowego systemu sądownictwa mają znaczenie tylko o tyle, o ile mogły mieć wpływ na dane postępowanie¹⁹. Możliwość powołania się na art. 47 karty praw podstawowych uzależniona jest jednak od spełnienia określonych przesłanek. Zastosowanie karty praw podstawowych w całości wchodzi w grę tylko wtedy, gdy sprawa objęta jest zakresem stosowania prawa Unii²⁰. Ponadto ewentualna kwestia skutkująca naruszeniem art. 47 karty praw podstawowych może zostać podniesiona jedynie w odniesieniu do prawa podmiotowego zagwarantowanego w prawie Unii.

30. Ta różnica między art. 19 ust. 1 TUE a art. 47 karty praw podstawowych w zakresie i celu, jak również w przesłankach regulujących możliwość zastosowania tych postanowień, oznacza, że co do zasady do Trybunału można wnieść dwa rodzaje spraw dotyczących zgodności przepisów krajowych z zasadą niezawisłości sędziowskiej²¹. Z jednej strony chodzi o sprawy, w których kwestia niezawisłości sędziowskiej jest podnoszona przez jednostkę jako kwestia incydentalna ujawniona w sytuacji, w której jednostka ta podnosi, że zostały naruszone jej prawa indywidualne

¹⁶ Zobacz wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁷ Zobacz między innymi opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawach połączonych: Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:403, pkt 162); w sprawie Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, pkt 36). Zobacz także opinie: rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie Repubblica (C-896/19, EU:C:2020:1055, pkt 45, 46); rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawach połączonych A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18, C-625/18, EU:C:2019:551, pkt 85).

¹⁸ Zobacz opinie rzecznika generalnego M. Bobeka: w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, EU:C:2020:746, pkt 183–225); w sprawach połączonych Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:403, pkt 162–169); w sprawie Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, pkt 36–41).

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Zobacz art 51 ust. 1 karty praw podstawowych.

²¹ Zobacz opinie rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, EU:C:2020:746, pkt 236, 237).

chronione prawem Unii. W takich sprawach niezawisłość sędziowska będzie zwykle oceniana w świetle art. 47 karty praw podstawowych. Z drugiej strony chodzi o sprawy dotyczące zgodności *in abstracto* pewnych instrumentów legislacyjnych czy elementów strukturalnych przyjętych w państwach członkowskich z wymogami prawa Unii, które nie są związane z danym przypadkiem naruszenia indywidualnego prawa do rzetelnego procesu sądowego. W tym kontekście Trybunał zwykle stosuje art. 19 ust. 1 TUE jako główny lub jedyny punkt odniesienia²².

31. Niniejsza sprawa jest nieco osobliwa. Z jednej strony z akt sprawy wynika, że powodowie w postępowaniu głównym nie podnoszą naruszenia ich praw indywidualnych chronionych prawem Unii, lecz raczej wskazują, że reforma wprowadzona przez zaskarżone rozporządzenie stwarza problem o charakterze systemowym, przekrojowym. Wnoszą oni o dokonanie oceny *in abstracto* zgodności tej reformy z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Z drugiej strony trudno uznać, że głównym lub jedynym punktem odniesienia dla celów tej oceny jest art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i że w tym sensie art. 47 karty praw podstawowych nie jest istotny w niniejszej sprawie. Jak stwierdził rzecznik generalny Bobek w swojej opinii w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.²³, przepisy krajowe takie jak te będące przedmiotem postępowania głównego mają tę szczególną cechę, że – jak wyjaśniłem w sekcji A powyżej – zostały przyjęte przez Rumunię jako „wdrożenie na szczeblu krajowym” decyzji w sprawie MWiW i aktu przystąpienia. Chodzi tutaj zatem o zachowanie państwa członkowskiego (*in casu* Rumunii) w sytuacji, gdy wykonuje ono swoje zobowiązania wynikające z prawa Unii, a zatem działa w ramach prawa Unii, i gdy w rezultacie dochodzi do zastosowania karty praw podstawowych.

32. Podzielam stanowisko rzecznika generalnego M. Bobeka, że ten szczególny kontekst otwiera drogę do drugiego scenariusza, odmiennego od tego przedstawionego powyżej w pkt 29, w którym postanowienia karty praw podstawowych (w tym jej art. 47) – mające taką samą wartość jak postanowienia traktatów²⁴ – mogą być powołane przez Trybunał nie w związku z jakimkolwiek naruszeniem praw jednostki (jak już stwierdzono, w przedmiotowej sprawie nie podnosi się naruszenia takich praw), lecz jako obiektywny miernik lub punkt odniesienia służący ocenie zgodności wdrożenia przez Rumunię wymogów prawa Unii.

33. Z powyższego wynika, że niniejsza sprawa należy do drugiej kategorii spraw opisanych w pkt 30 powyżej, ponieważ wymaga ona przeprowadzenia kontroli *in abstracto* zgodności reformy wprowadzonej przez zaskarżone rozporządzenie w świetle zasady niezawisłości sędziowskiej, a nie kontroli *in concreto* w odniesieniu do podnoszonego naruszenia praw indywidualnych. Biorąc jednak pod uwagę szczególny kontekst niniejszej sprawy (w którym Rumunia podlega MWiW, a karta praw podstawowych rzutuje na rozwiązania przyjęte w rezultacie przez ustawodawcę krajowego), uważam, że zarówno art. 47 karty praw

²² Dla pełności wyводу należy dodać, że niezależnie od tego, na którym z tych dwóch postanowień (art. 19 TUE lub art. 47 karty praw podstawowych) opiera się Trybunał, nie przeprowadza on zazwyczaj odrębnej analizy w świetle art. 2 TUE (państwo prawne), choć oczywiście postanowienie przenika dokonywaną przez Trybunał ocenę i ma dla niej znaczenie (jest też w rzeczywistości często rozpatrywane w połączeniu z art. 19 ust. 1 TUE lub art. 47 karty praw podstawowych). Można bowiem uznać, że oba te postanowienia konkretyzują art. 2 TUE, ponieważ państwo prawne – jako jedną z wartości, na których opiera się Unia Europejska – chroni gwarancja prawa do skutecznej ochrony sądowej (art. 19 TUE) i prawo podstawowe do dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 karty praw podstawowych) [zob. wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, zwany dalej „wyrokiem Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)”, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 108)]. Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, pkt 225).

²³ Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawach Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, pkt 198–200).

²⁴ Zobacz art. 6 ust. 1 TUE.

podstawowych, jak i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE, a nie tylko art. 19 ust. 1 TUE²⁵, można uznać za właściwe punkty odniesienia dla celów przeprowadzenia tej kontroli.

C. W przedmiocie właściwości Trybunału

34. CSM i rząd polski przedstawili szereg zastrzeżeń, podnosząc zasadniczo, że pytania skierowane do Trybunału są niedopuszczalne, ponieważ Trybunał nie jest właściwy do ich rozpatrzenia. W ocenie tych stron organizacja wymiaru sprawiedliwości, w tym kwestie takie jak procedury awansu sędziów krajowych, należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, pozostając poza zakresem prawa Unii. Tym samym, według nich, dziedzina ta nie podlega właściwości Trybunału Sprawiedliwości.

35. Moim zdaniem argumenty te nie zasługują na uwzględnienie i z łatwością można je odrzucić. Po pierwsze, jak wskazałem w pkt 31 powyżej, zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte przez Rumunię w czasie, gdy podlegała ona MWiW. Należy je zatem uznać za „wdrożenie” zobowiązań, które MWiW nakłada na to państwo członkowskie ze względu na to, że jest to akt przyjęty przez instytucję Unii, który jest dla tego państwa członkowskiego wiążący w całości²⁶. W tych okolicznościach błędne byłoby uznanie, że niniejsza sprawa nie jest objęta zakresem prawa Unii.

36. Ponadto zastrzeżenia przedstawione przez CSM i rząd polski z całą pewnością nie są niczym nowym i w rzeczywistości były wcześniej podnoszone, między innymi przez ten rząd, w szeregu innych spraw również dotyczących niezawisłości sędziowskiej²⁷.

37. W tych wcześniejszych sprawach Trybunał odniósł się do tych zastrzeżeń w sposób spójny, podkreślając, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych państw, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w tym zobowiązań wynikających z art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE²⁸.

38. Przedmiot rozpatrywanego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy, po raz kolejny, właśnie zobowiązań państw członkowskich, które wynikają z tych postanowień, a także z art. 47 karty praw podstawowych i z decyzji w sprawie MWiW, oraz tego, czy sporne przepisy krajowe rzeczywiście wypełniają te zobowiązania. Ponadto sformułowane przez CSM i rząd polski zastrzeżenia dotyczą w istocie rzeczywistego zakresu zasady niezawisłości sędziowskiej, tak jak jest ona określona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych w związku z art. 2 TUE, a zatem wykładni tych przepisów. Jak stwierdził Trybunał, taka wykładnia w sposób oczywisty należy do jego właściwości na podstawie art. 267 TFUE²⁹.

²⁵ Podobne rozwiązanie przyjął rzecznik generalny M. Bobek w opinii w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, pkt 226). Zobacz także opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, pkt 42, 53).

²⁶ Zobacz pkt 22 powyżej.

²⁷ Zobacz między innymi wyrok Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego). Zobacz także wyroki: z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234); z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153).

²⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁹ Ibidem, pkt 69.

D. W przedmiocie niezawisłości sędziowskiej i procedur awansu sędziów (pytanie drugie)

39. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału zasadniczo o wyjaśnienie, czy zasadę niezawisłości sędziowskiej należy interpretować w ten sposób, że ma ona zastosowanie również do procedur awansu urzędujących sędziów.

40. Pragnę zauważyć, że CSM jest zdania, iż pytanie drugie jest niedopuszczalne ze względu na to, że odpowiedź na nie wynika z orzecznictwa Trybunału w sposób tak oczywisty, iż nie pozostawia miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości. W tym względzie chciałbym jedynie zaznaczyć, że o ile taka okoliczność – przy założeniu jej prawdziwości – może doprowadzić Trybunał do wydania postanowienia na podstawie art. 99 regulaminu postępowania, o tyle okoliczność ta nie może jednak uniemożliwić sądowi krajowemu zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym ani nie może skutkować niedopuszczalnością przedstawionego w ten sposób pytania prejudycjalnego³⁰. W związku z tym, moim zdaniem, nie ma podstaw do stwierdzenia niedopuszczalności pytania drugiego, którą podnosi CSM.

41. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, w pierwszej kolejności przedstawię orzecznictwo Trybunału dotyczące niezawisłości sędziów krajowych z punktu widzenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych w związku z art. 2 TUE (1), a następnie wyjaśnię, dlaczego moim zdaniem zasada niezawisłości sędziowskiej ma zastosowanie do procedur awansu sędziów (2).

1. Orzecznictwo dotyczące niezawisłości sędziowskiej

42. Na wstępie należy zauważyć, że ani art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ani art. 47 karty nie wymagają od państw członkowskich przyjęcia żadnego konkretnego modelu w odniesieniu do organizacji ich systemów sądowniczych. Postanowienia te mają raczej na celu wykluczenie przepisów krajowych dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości, które podważają w danych państwach członkowskich ochronę wartości, jaką na mocy art. 2 TUE jest państwo prawne³¹. W związku z tym orzecznictwo opracowane przez Trybunał w odniesieniu do zasady niezawisłości sędziowskiej koncentruje się na minimalnych wymogach, które muszą być spełnione przez systemy krajowe. W szczególności te minimalne wymogi nie mogą naruszać poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka (zwanej dalej „EKPC”) zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka³².

43. W tym kontekście Trybunał orzekł, że pojęcie niezawisłości sędziowskiej obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, 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. Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu

³⁰ Zobacz wyrok Euro Box Promotion i in. (pkt 138 i przytoczone tam orzecznictwo).

³¹ Zobacz podobnie wyrok Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (pkt 189). Zobacz także w tym względzie postanowienie z dnia 7 listopada 2022 r., FX i in. (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego III) (C-859/19, C-926/19, C-929/19, EU:C:2022:878, pkt 109).

³² Zobacz wyrok A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (pkt 118).

do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa³³. Oba aspekty są oczywiście ściśle powiązane³⁴.

44. W tym względzie Trybunał opracował jedno kryterium, które zasadniczo wymaga istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwoływania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów³⁵. Ponadto Trybunał wskazał, że sędziowie muszą być zabezpieczeni przed ewentualną pokusą poddania się ingerencji lub naciskom z zewnątrz, w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów³⁶.

45. W kolejnych wyrokach Trybunał stwierdzał, że zasada niezawisłości sędziowskiej ma szeroki zakres stosowania. Odnosi się do zasad regulujących powoływanie sędziów³⁷, warunków rozwoju i zakończenia kariery zawodowej (w tym zmiany wynagrodzenia)³⁸, usuwania sędziów z urzędu³⁹, systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej⁴⁰ czy też postępowań karnych⁴¹ wszczynanych względem nich oraz prawa decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku⁴². Ponadto zasada ta znajduje również zastosowanie do przepisów regulujących delegowanie sędziów do sądów wyższej instancji przez ministra sprawiedliwości. Zasady te muszą przewidywać gwarancje niezbędne w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego delegowania do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych⁴³.

2. Zastosowanie do procedur awansu urzędujących sędziów

46. W świetle wyżej przytoczonego orzecznictwa nie mam wątpliwości, a strony postępowania głównego tego nie kwestionują, że zasada niezawisłości sędziowskiej ma zastosowanie do procedur awansu sędziów. Wymienione w pkt 45 przykłady świadczą o tym, że Trybunał zastosował już tę zasadę do szerokiego zakresu aspektów i elementów organizacji strukturalnej sądów krajowych i należy ją interpretować jako mającą szeroki zakres. W szczególności Trybunał

³³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:924, zwany dalej „wyrokiem Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych)”, pkt 108–110 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁴ Zobacz między innymi wyrok ETPC, 3 maja 2011 r., Sutyagin przeciwko Rosji, CE:ECHR:2011:0503JUD003002402, § 183.

³⁵ Zobacz między innymi wyrok Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁶ Ibidem, pkt 112. Zobacz także między innymi wyrok Euro Box Promotion i in. (pkt 225, 226 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁷ Zobacz wyroki: z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 121); z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798).

³⁸ Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

³⁹ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51). Zobacz także wyrok Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (pkt 75); z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 112, 113).

⁴⁰ Zobacz 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 67). Zobacz także wyrok Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (pkt 199), w którym Trybunał zauważył, że jest kwestią istotną, by organ właściwy do prowadzenia dochodzeń i wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów przy wykonywaniu swoich zadań działał w sposób obiektywny i bezstronny i w tym celu był chroniony przed wszelkimi naciskami zewnętrznymi.

⁴¹ Zobacz wyrok w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (pkt 213).

⁴² W kwestii przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego w Polsce zob. wyrok Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego). W kwestii przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych w Polsce zob. wyrok Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych).

⁴³ Zobacz wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 73).

stwierdził już, że należy zachować niezbędne gwarancje niezawisłości sędziowskiej w zakresie zasad powoływania sędziów, ich delegowania do sądów wyższych instancji oraz warunków rozwoju i zakończenia ich kariery zawodowej w ogóle. Procedury awansu pomiędzy sądami różnej instancji dotyczą właśnie sposobu, w jaki sędziowie sądów niższych instancji są wyłaniani do celów powołania lub delegowania do sądów wyższych instancji⁴⁴. Ponadto procedury te stanowią część przesłanek rozwoju i zakończenia kariery sędziowskiej. Należy zatem wymagać, by były zgodne z zasadą niezawisłości sędziowskiej⁴⁵.

47. W świetle tych elementów jestem zdania, że art. 47 karty praw podstawowych i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej dotyczy również procedur awansu urzędujących sędziów.

E. Czy reforma taka jak ta wprowadzona przez Rumunię narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej? (pytania trzecie i czwarte)

48. Poprzez pytania trzecie i czwarte sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy reforma taka jak ta wprowadzona w Rumunii przez zaskarżone rozporządzenie jest zgodna z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Zastanawia się również, czy taka reforma jest sprzeczna z zaleceniami zawartymi w sprawozdaniach przygotowanych przez Komisję zgodnie z MWiW.

49. Zanim przejdę do tych pytań, przedstawię trzy uwagi wstępne.

50. Po pierwsze, CSM twierdzi, że pytania trzecie i czwarte są niedopuszczalne, ponieważ opierają się na błędnym opisie procedury awansu, której dotyczy postępowanie główne. W tym względzie przypominam, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii przedstawione przez sąd krajowy w ramach stanu faktycznego i prawnego, za którego ustalenie sąd ten jest odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, że mają znaczenie dla sprawy⁴⁶. Ponadto należy podkreślić, że argumenty CSM dotyczące niedopuszczalności pytań trzeciego i czwartego co do zasady dotyczą treści tych pytań i odpowiedzi, jakiej Trybunał udzieli w tym zakresie. Wynika z tego, że pytania trzecie i czwarte są w moim przekonaniu dopuszczalne.

51. Po drugie, sam fakt, że niniejsza sprawa wymaga, jak stwierdziłem w sekcji B powyżej, dokonania oceny⁴⁷ *in abstracto* zgodności reformy wprowadzonej przez zaskarżone rozporządzenie, nie oznacza, że sama możliwość wystąpienia nadużycia procedury wprowadzonej przez tę reformę będzie wystarczająca do poddania krytyce tej procedury

⁴⁴ Traktowanie procedur awansu odmiennie niż decyzji o powołaniu byłoby moim zdaniem zwyczajnie absurdalne. Państwa członkowskie byłyby zobowiązane do zapewnienia istnienia wystarczających gwarancji niezawisłości sędziowskiej w odniesieniu do początkowych powołań sędziów do sądów niższej instancji, ale nie w odniesieniu do tego, jak są oni później wyłaniani do celów przeniesienia do sądów wyższej instancji, przy czym nie istniałaby żadna uzasadniona podstawa dla takowej rozbieżności.

⁴⁵ Pragnę zauważyć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, iż procedury awansu sędziów mają wpływ na niezależność sądownictwa, a tym samym w sposób dorozumiany uznał, że zasada niezawisłości sędziowskiej ma zastosowanie do takich procedur (zob. wyrok ETPC, 15 września 2015 r., *Tsanova-Gecheva przeciwko Bułgarii*, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, § 104). Zobacz także zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sędziów: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność z dnia 17 listopada 2010 r. (dostępne na stronie internetowej: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), pkt 49: „niezawisłość sędziów powinna być zachowana nie tylko w momencie ich powołania, ale przez cały okres ich kariery zawodowej. Pojęcie »kariery« obejmuje awans [...]”.

⁴⁶ Zobacz wyrok Euro Box Promotion i in. (pkt 139 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁷ Zobacz pkt 31 i 33 powyżej.

w całości. Jak stwierdził rzecznik generalny M. Bobek⁴⁸, przed Trybunałem należy podnieść przekonujące argumenty pokazujące, w jaki konkretny i szczególny sposób określona procedura, taka jak procedura będąca przedmiotem postępowania głównego, może stworzyć zagrożenie dla zasady niezawisłości sędziowskiej.

52. Dokładniej rzecz ujmując, zgodnie z kryterium, które przedstawiłem w punkcie 44 powyżej, kwestie konkretnie podniesione w tym zakresie muszą wywoływać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danych sędziów; w przeciwnym razie nie może być mowy o strukturalnym problemie niezawisłości sędziowskiej. Jak wskazał Trybunał, przypominając orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tym względzie, w celu ustalenia istnienia elementu „niezawisłości” jednym z istotnych elementów, które należy rozważyć, jest kwestia, czy organ przejawia „oznaki niezawisłości”, ponieważ chodzi właśnie o zaufanie, jakie sądy muszą wzbudzać w społeczeństwie demokratycznym. Kluczowy element polega, innymi słowy, na tym, jak opinia publiczna może zasadnie postrzegać sporne uregulowania⁴⁹. Uregulowania te należy rozpatrywać jako całość, ponieważ pewne aspekty danej procedury lub systemu, które na pierwszy rzut oka mogą wydawać się problematyczne, mogą zostać zrównoważone przez inne aspekty⁵⁰.

53. Po trzecie, do sądu odsyłającego należy, po dokonaniu odpowiednich ustaleń w tym zakresie, ostatecznie rozstrzygnięcie, czy w niniejszym wypadku istnieje strukturalny problem niezawisłości sędziowskiej. Należy bowiem przypomnieć, że art. 267 TFUE nie upoważnia Trybunału do stosowania przepisów prawa Unii w określonej sprawie, lecz wyłącznie do orzekania w kwestii wykładni traktatów oraz aktów przyjętych przez instytucje Unii. Jednakże – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – w ramach współpracy sądowej ustanowionej w art. 267 TFUE, Trybunał może, na podstawie przedstawionych mu informacji, dostarczyć sądowi krajowemu elementów wykładni prawa Unii, które mogą być dla niego przydatne przy dokonywaniu oceny skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa⁵¹.

54. Po dokonaniu tych wyjaśnień pragnę zauważyć, że procedura awansu sędziów zasiadających w sądach niższej instancji w Rumunii wydaje się, jak wyjaśnia sąd odsyłający, składać z dwóch etapów. Pierwszy etap, uregulowany w rozdziale II zaskarżonego rozporządzenia, nosi nazwę „awansu tytularnego”. Opiera się on na konkursie pisemnym, który ma na celu sprawdzenie zarówno wiedzy teoretycznej, jak i umiejętności praktycznych kandydatów. Wyłonieni kandydaci są następnie awansowani do wyższej rangi zawodowej, ale w rzeczywistości nadal sprawują ten sam urząd⁵².

⁴⁸ Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, EU:C:2020:746, pkt 247, 248).

⁴⁹ Zobacz wyrok A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (pkt 127) zawierający odniesienie do wyroków ETPC: z dnia 6 listopada 2018 r., Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 21 czerwca 2011 r., Fruni przeciwko Słowacji, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141.

⁵⁰ Zgadzam się z Komisją, że dla celów oceny zgodności reformy wprowadzonej przez zaskarżone rozporządzenie z zasadą niezawisłości sędziowskiej istotny jest łączny skutek poszczególnych elementów tej reformy.

⁵¹ Zobacz wyrok w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (pkt 201 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵² Przed reformą procedura awansu sędziów sprawujących urząd w Rumunii koncentrowała się, jak rozumiem, wyłącznie na serii egzaminów pisemnych, mających na celu sprawdzenie wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych kandydatów. Procedura awansu była nadzorowana przez sędziów Înalta Curte de Casație și Justiție (wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości, Rumunia), sędziów sądów apelacyjnych oraz instruktorów z Institutul national al Magistraturii (krajowego instytutu sądownictwa i prokuratury w Rumunii).

55. Drugi etap, zwany „awansiem właściwym”, jest uregulowany w rozdziale III tego rozporządzenia. Umożliwia on rzeczywiste przydzielenie do sądu okręgowego lub sądu apelacyjnego kandydatów, którzy zostali już awansowani „tytularnie” i którzy uzyskali wymaganą rangę zawodową⁵³.

56. Powodowie w postępowaniu głównym nie kwestionują pierwszego etapu procedury awansu, czyli awansu „tytularnego”. Starają się jedynie zakwestionować zasady drugiego etapu tej procedury (procedury „awansu właściwego”), w ramach którego komisja konkursowa musi ocenić pracę i zachowanie kandydatów w ciągu ostatnich trzech lat poprzedzających ich udział w owym drugim etapie⁵⁴. Ich zdaniem szczególnie problematyczne wydają się dwa aspekty tej procedury: (i) sposób wyznaczania członków komisji konkursowej, którzy uczestniczą w procedurze „awansu właściwego”, oraz skład tej komisji, a także (ii) kryteria stosowane przez członków komisji konkursowej w celu dokonania wyboru kandydatów do awansu⁵⁵.

1. W przedmiocie aspektu pierwszego: wyznaczenie i skład komisji konkursowej

57. Zaskarżone rozporządzenie przewiduje, że ocena kandydatów do „awansu właściwego” jest dokonywana przez komisję konkursową, której członkowie są wyznaczani przez sekcję ds. sędziów CSM⁵⁶. W skład tej komisji, na szczeblu każdego sądu apelacyjnego, wchodzi prezes tego sądu i czterech jego członków, których specjalizacja powinna odpowiadać specjalizacji wolnych stanowisk. Ci czterej członkowie są wybierani przez sekcję ds. sędziów CSM na wniosek organu zarządzającego sądem apelacyjnym (którego członkiem jest prezes tego sądu)⁵⁷.

58. Powodowie w postępowaniu głównym twierdzą, że zaskarżone rozporządzenie przyznaje zbyt szerokie uprawnienia prezesom sądów apelacyjnych. Ponadto reforma stwarza ich zdaniem ryzyko, że kandydaci biorący udział w procedurze „awansu właściwego” będą wykazywać się posłuszeństwem wobec prezesów i członków sądów apelacyjnych i poczują się wobec nich zobowiązani. W tym względzie powodowie zwracają uwagę, że osoby zasiadające w komisji konkursowej są również odpowiedzialne za kontrolę w postępowaniu odwoławczym wyroków wydanych przez kandydatów podczas zasiadania w sądach niższej instancji i są odpowiedzialne za dokonywanie okresowych ocen pracy kandydatów jako sędziów po ewentualnym awansie do sądów apelacyjnych. Twierdzą oni, że niezawisłość sędziowska może być zagrożona nie tylko w sytuacji, gdy sędziowie są narażeni na naciski polityczne, lecz również gdy w sądownictwie promuje się stronnictwo i nepotyzm.

⁵³ Kandydaci chcący wziąć udział w procedurze „awansu właściwego” (drugi etap) muszą zarejestrować się w CSM i wskazać sąd (sąd okręgowy lub sąd apelacyjny) oraz odpowiednią sekcję w ramach tego sądu, do której chcieliby zostać przyjęci. Sekcja ds. sędziów CSM odpowiada za określenie stanowisk, na które ma być przeprowadzony konkurs na „awans właściwy”, daty i miejsca organizacji konkursu, warunków konkursu i obowiązującego harmonogramu (zob. art. 30 ust. 1 i art. 32 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia). Warunki, które kandydaci muszą spełnić, aby wziąć udział w procedurze, wyszczególniono w art. 46² ustawy nr 303/2004 (zmienionej ustawą nr 242/2018) i w art. 31 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia.

⁵⁴ Zgodnie z art. 46³ ustawy nr 303/2004. Zobacz także art. 36 ust. 6 i art. 38 zaskarżonego rozporządzenia.

⁵⁵ Ze Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji z dnia 22 listopada 2022 r. (COM(2022) 664 final) wynika, że przepisy dotyczące konkursowych awansów tytularnych zostaną wstrzymane do grudnia 2025 r., umożliwiając w tym okresie jedynie awanse właściwe. Przewiduje się, że od 2025 r. awanse tytularne będą ograniczone do 20 % całkowitej liczby wolnych stanowisk.

⁵⁶ Zobacz art. 36 ust. 1, 2 i 5 zaskarżonego rozporządzenia.

⁵⁷ Zobacz art. 36 ust. 1 i 2 zaskarżonego rozporządzenia. W przypadku powołań do sądów okręgowych w okręgu każdego sądu apelacyjnego może być ustanowiona (w razie potrzeby) inna komisja konkursowa, w której skład wchodzi prezes sądu apelacyjnego oraz czterech członków sądów okręgowych z obszaru właściwości tego sądu posiadających odpowiednią specjalizację (zob. art. 36 ust. 3 tego rozporządzenia).

59. Moim zdaniem, z zastrzeżeniem dokonania przez sąd odsyłający weryfikacji w tym względzie, elementy przedstawione przez powodów w postępowaniu głównym nie mogą same w sobie wywołać w przekonaniu jednostek uzasadnionej wątpliwości co do niepodatności kandydatów biorących udział w procedurze „awansu właściwego” na czynniki zewnętrzne, zgodnie z kryterium, które przedstawiłem w pkt 44 powyżej.

60. Do takiego wniosku skłaniają mnie dwa powody.

61. Po pierwsze, pragnę zauważyć, że o ile Trybunał w swoim orzecznictwie bardzo mocno podkreślał, że niezależność władzy sądowniczej należy zapewnić w szczególności w stosunku do władzy ustawodawczej i wykonawczej⁵⁸, o tyle dotychczas nie wskazywał wyraźnie, że istnienie relacji podporządkowania lub kontroli pomiędzy różnymi sądami (nieobejmujące władzy wykonawczej lub ustawodawczej) może stwarzać problemy związane z niezawisłością sędziowską⁵⁹.

62. Uważam, że istnieje oczywiste wyjaśnienie tej różnicy w traktowaniu. Sprawy dotyczące niezależności sądownictwa od innych organów władzy (takie jak sprawy dotyczące powoływania członków organu sądowniczego przez ministra) trafiają na wokandę Trybunału częściej, ponieważ – jak wskazał Trybunał⁶⁰ – trafiają one w sedno doktryny „rozdziłu władz”. To czyni je zarówno łatwiejszymi do zauważenia, jak i do zasygnalizowania jako potencjalnie problematyczne. Sprawy dotyczące wpływu wywieranego przez niektórych członków środowiska sędziowskiego na innych sędziów są bardziej subtelne. Tymczasem mogą one również stwarzać problemy związane z niezawisłością sędziowską. Z całą pewnością możliwe jest bowiem, i wcale nie trudne do wyobrażenia, że pewne formy samorządności sędziowskiej mogą doprowadzić do powstania „systemu sędziów zależnych w ramach niezależnego sądownictwa”, w którym urzędnicy sądowi, tacy jak prezesi sądów lub urzędnicy organów samorządu sędziowskiego, wywierają nadmierny wpływ w ramach sądownictwa⁶¹. Kwestie niezawisłości sędziowskiej nie ograniczają się do sytuacji dotyczących innych gałęzi władzy lub osób trzecich, ale mogą pojawić się w samym systemie sądowniczym, gdy istnieje ryzyko, że sędziowie mogą pozostawać pod niewłaściwym wpływem innych członków środowiska sędziowskiego⁶². Jednakże, o ile sam udział władzy wykonawczej lub ustawodawczej w decyzjach mających wpływ na sądownictwo jest wystarczający, aby stanowił potencjalną „czerwoną flagę” w świetle doktryny rozdziłu władz, o tyle sam fakt, że niektórzy sędziowie sprawują kontrolę nad innymi członkami środowiska

⁵⁸ Zobacz wyrok Euro Box Promotion i in. (pkt 228 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 68).

⁵⁹ Trybunał wydaje się moim zdaniem uważać, że fakt, iż sędziowie mogą być wybierani lub wyznaczani przez środowisko sędziowskie do pełnienia określonych ról lub funkcji (na przykład funkcji dyscyplinarnych), jest ogólnie rzecz biorąc mniej problematyczny niż sytuacja, w której są oni wybierani lub wyznaczani do pełnienia tych funkcji przez inne organy władzy [zob. wyroki: A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (pkt 143); z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 104)]. Zobacz także zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sędziów: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność z dnia 17 listopada 2010 r. (dostępne na stronie internetowej: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), pkt 46: „organ podejmujący decyzje w sprawie wyboru i kariery sędziów powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej. W celu zagwarantowania jego niezależności co najmniej połowę członków tego organu powinni stanowić sędziowie wybrani przez środowisko sędziowskie”.

⁶⁰ Zobacz między innymi wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 68).

⁶¹ Zobacz D. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, s. 407. Zobacz także opinię rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawach połączonych Euro Box Promotion i in. (C-357/19 i C-547/19, EU:C:2021:170, pkt 152).

⁶² Zobacz ETPC, 15 lipca 2010 r., *Gazeta-Ukraina-Tsentr przeciwko Ukrainie*, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, § 33. Zobacz także zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sędziów: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność z dnia 17 listopada 2010 r. (dostępne na stronie internetowej: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), pkt 30: „niezawisłość sędziowska to nie tylko wolność od niewłaściwego wpływu zewnętrznego, ale także od niewłaściwego wpływu z wewnątrz systemu sądowniczego, wywieranego przez innych sędziów lub władze sądownicze”.

sędziowskiego, sam w sobie nie stanowi takiej sytuacji (o ile władza wykonawcza lub ustawodawcza nie ingeruje w tym zakresie)⁶³, nie wskazuje na istnienie potencjalnego problemu w obszarze niezawisłości sędziowskiej⁶⁴.

63. W związku z powyższym podzielam stanowisko powodów w postępowaniu głównym, zgodnie z którym w każdym systemie demokratycznym nigdy nie jest dobrze (niezależnie od tego, o którą gałąź władzy chodzi) powierzać zbyt szerokiej władzy w rękach jednej osoby lub w gestii jednego organu. Zbyt szeroka władza w rękach zbyt małej liczby osób oznacza mniejszą odpowiedzialność i większy potencjał arbitralnego podejmowania decyzji, stronnictwa, nepotyzmu i nadużyć⁶⁵. W tym przypadku prawdą jest, że członkowie komisji konkursowej łączą kilka ról, które mogą mieć wpływ na życie zawodowe i kariery sędziów w sądach niższej instancji. Są oni odpowiedzialni za prowadzenie procedury awansu sędziów sądów niższych instancji, dokonywanie w postępowaniu odwoławczym kontroli orzeczeń wydawanych przez tych sędziów oraz przeprowadzanie okresowych ocen ich pracy, jeśli i gdy zostaną ostatecznie awansowani i powołani do sądu apelacyjnego (oraz, w przypadku prezesów sądów apelacyjnych, za wydawanie rekomendacji co do składu komisji konkursowej).

64. Czy jednak jest to wystarczające, aby w przekonaniu jednostek wywołać uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności sędziów sądów niższych instancji na czynniki zewnętrzne? W mojej ocenie potrzeba czegoś więcej. Musi istnieć przesłanka, że taka koncentracja władzy mogłaby rzeczywiście powodować interwencję lub naciski z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależnemu osądowi sędziów sądów niższych instancji i wpłynąć na ich rozstrzygnięcia, na przykład poprzez stworzenie dla nich zachęty do orzekania na korzyść jednej, a nie drugiej strony w toczącym się przed nimi postępowaniu, lub w celu przypodobania się osobom, które ich powołują lub awansują⁶⁶. Wydaje mi się, że sam fakt, iż w celu zwiększenia szans na awans sędziowie sądów niższych instancji są zachęceni (nie kierując się innymi względami, takimi jak to, czy wydawane przez nich wyroki przypadną do gustu konkretnemu członkowi, np. prezesowi sądu apelacyjnego) do dołożenia wszelkich starań, aby te wyroki były jak najlepszej jakości, minimalizując w ten sposób ryzyko ich unieważnienia w postępowaniu odwoławczym, jest

⁶³ Zobacz przykład takiej ingerencji omówiony w wyroku A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), który dotyczył niezależności Krajowej Rady Sądownictwa w Polsce (KRS) od władz politycznych (pkt 143). Trybunał stwierdził, że „choć 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej spośród kandydatów, którzy mogą być zgłaszani przez grupę 2000 obywateli lub 25 sędziów, co sprawia, że taka reforma prowadzi do zwiększenia liczby członków KRS z nadania sił politycznych lub przez nie wybranych do 23 z 25 członków, których liczy ten organ”.

⁶⁴ Zobacz D. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, s. 408: „choć w większości najnowszych dokumentów dotyczących niezawisłości sędziów i rad sądownictwa przyznaje się, że niewłaściwe naciski na sędziego mogą pochodzić z wewnątrz sądownictwa, powszechnie przyjmuje się, być może ze względów historycznych, że naciski wewnętrzne są niejako mniej niebezpieczne”.

⁶⁵ W związku z tym pragnę zauważyć, że w opinii nr 17(2014) w sprawie oceny pracy sędziów, jakości wymiaru sprawiedliwości i poszanowania niezawisłości sędziowskiej Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) zauważyła, że „w sytuacji gdy indywidualna ocena ma wpływ na awans, wynagrodzenie i emeryturę sędziego lub może nawet doprowadzić do jego usunięcia z urzędu, istnieje ryzyko, że oceniany sędzia nie będzie rozstrzygał spraw zgodnie ze swoją obiektywną interpretacją faktów i prawa, ale w sposób, który może być uważany za satysfakcjonujący dla oceniających [...] ryzyka niezawisłości sędziowskiej nie da się całkowicie uniknąć, nawet jeśli oceny dokonują inni sędziowie” (zob. pkt 6 opinii, dostępnej na stronie internetowej: <https://www.csm.it/documents/46647/0/Opinion+No.+17+%282014+%29.pdf/f596c4a8-7019-47e1-9b35-14551977b471>).

⁶⁶ Zobacz na przykład opinię rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawach połączonych Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:403). Sprawa ta dotyczyła przepisów krajowych, zgodnie z którymi Minister Sprawiedliwości/Prokurator Generalny (będący członkiem władzy wykonawczej) mógł, na podstawie kryteriów, które nie zostały podane do publicznej wiadomości, delegować sędziów do sądów wyższej instancji na czas nieokreślony i w każdej chwili zakończyć to delegowanie według własnego uznania. W swojej opinii rzecznik generalny M. Bobek stwierdził bardzo dobitnie, że niektórzy sędziowie mogą mieć motywację do orzekania na korzyść prokuratora lub, bardziej ogólnie, na korzyść Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym, a więc do wykazywania się stronnictwem. Wyjaśnił, że niektórzy sędziowie mogą mieć pokusę, by sądzić, że orzekanie w taki sposób zwiększy możliwość otrzymania nagrody w postaci delegowania do sądu wyższej instancji, co może im zapewnić lepsze perspektywy kariery i wyższe wynagrodzenie.

stosunkowo nieszkodliwym stanem rzeczy w systemie, w którym sądy niższych instancji powinny, w braku istotnych odmiennych przesłanek⁶⁷, stosować się do orzecznictwa sądów wyższych instancji.

65. Ponadto i wbrew raczej negatywnemu obrazowi przedstawionemu przez powodów w postępowaniu głównym można by stwierdzić, że ponieważ członkowie sądów apelacyjnych państw członkowskich sami są zobowiązani, zgodnie z prawem Unii, do przestrzegania zasady niezawisłości sędziowskiej i bycia wolnymi od zewnętrznych wpływów lub nacisków, są oni co do zasady kompetentni, by ocenić pracę kandydatów i ustalić, którzy spośród nich zasługują na awans, w sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym, w której ich niezawisłość nie jest kwestionowana. Fakt, że w postępowaniu odwoławczym mogą być odpowiedzialni za kontrolę wyroków, które kandydaci wydają jako sędziowie, zasiadając w sądach niższej instancji, oraz że są zaznajomieni z funkcjonowaniem sądów i sporządzaniem orzeczeń sądowych, tylko potwierdza moim zdaniem – w sytuacji takiej jak ta występująca w postępowaniu głównym, gdy ich własna niezawisłość nie jest podważana – ich zdolność do dokonania tej oceny.

66. Po drugie, sam fakt, iż decyzje w zakresie powoływania sędziów (lub, jak w niniejszej sprawie, ich awansu) powierzane są pewnym osobom lub grupom osób, a nie innym, *nie* jest moim zdaniem wystarczający do stwierdzenia braku wystarczających gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Ktoś musi być odpowiedzialny za te nominacje, czy to członkowie władzy wykonawczej lub ustawodawczej, czy to inni członkowie władzy sądowniczej, lub też przedstawiciele wszystkich tych gałęzi władzy, a może nawet zupełnie inny organ, przy czym często nie łatwo jest znaleźć idealnego kandydata do wykonania tego zadania. Jak już wyjaśniłem, członkowie sądownictwa są co do zasady dobrze przygotowani do pełnienia tych funkcji. Jednakże wydaje się, że nawet jeśli sędziowie są faktycznie powoływani lub awansowani przez władzę wykonawczą, to nie jest to samo w sobie problematyczne z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej⁶⁸.

67. Trybunał podzielił to stanowisko w wyrokach A.B i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)⁶⁹ oraz Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in.⁷⁰ Ten ostatni wyrok dotyczył warunków, na jakich Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego do sądu wyższej instancji i zakończyć to delegowanie. W sprawie tej Trybunał podkreślił, że aby uniknąć uznaniowości i ryzyka manipulacji, istotne jest nie tyle „kto” jest odpowiedzialny za podejmowanie decyzji, ale to, aby decyzje te były podejmowane na podstawie znanych wcześniej kryteriów i były należycie uzasadnione⁷¹. Oczywiście nie oznacza to, że kwestia „kto” jest odpowiedzialny za powoływanie lub awansowanie sędziów jest nieistotna: im bardziej wydaje się, że ten „ktoś” jest problematyczny z perspektywy, na przykład, rozdziału władzy lub ze względu na stopień podporządkowania, który istnieje pomiędzy organem odpowiedzialnym za powołanie, a sędziami, którzy z niego korzystają, tym więcej zabezpieczeń materialnych i proceduralnych jest moim zdaniem wymaganych w celu zrównoważenia pozorów niestosowności, które mogą w przeciwnym razie powstać. Zatem w tym zakresie to właśnie te zabezpieczenia są decydujące.

⁶⁷ Takie istotne przesłanki mogłyby obejmować w szczególności sytuację, w której od sędziów sądów niższej instancji wymaga się zastosowania się do orzecznictwa sądów wyższej instancji nawet wówczas, gdy orzecznictwo to stoi w sprzeczności z prawem Unii i w ten sposób faktycznie pozbawia się ich swobody w zakresie kierowania pytań do Trybunału i nieuwzględniania tego orzecznictwa sądów wyższych instancji.

⁶⁸ W przeciwnym razie fakt, że w znacznej liczbie państw członkowskich sędziowie są mianowani przez głowę państwa lub rząd, czyli władzę wykonawczą, oznaczałby automatycznie, że żaden z nich nie jest niezawisły [zob. w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawach połączonych Euro Box Promotion i in. (C-357/19 i C-547/19, EU:C:2021:170, pkt 217)].

⁶⁹ Zobacz wyrok z dnia 2 marca 2021 r. (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 122, 123 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁰ Zobacz wyrok z dnia 16 listopada 2021 r. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931).

⁷¹ Ibidem, pkt 79.

68. Ustalenia te można moim zdaniem zastosować również do niniejszej sprawy. We wszystkich sprawach, także w tych, w których organ odpowiedzialny za decyzje dotyczące powoływania lub awansowania sędziów wydaje się właściwy do pełnienia takich funkcji, z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej decydujące znaczenie ma nie tyle to, kto przeprowadza procedurę awansu taką jak ta wprowadzona przez zaskarżone rozporządzenie, lecz raczej to, czy kryteria stosowane przez organ odpowiedzialny za przeprowadzenie takiej procedury są wystarczająco jasne, obiektywne i weryfikowalne⁷² oraz czy organ ten jest zobowiązany do przedstawienia uzasadnienia swoich decyzji. Istotne jest również to, czy decyzje te mogą zostać zaskarżone w postępowaniu sądowym⁷³.

69. Mając powyższe na względzie, przejdę do zbadania, czy w sytuacji takiej jak ta będąca przedmiotem postępowania głównego kryteria, które komisja konkursowa musi zastosować, spełniają te wymogi.

2. W przedmiocie aspektu drugiego: kryteria stosowane przez komisję konkursową

70. W niniejszej sprawie, jak już podkreśliłem, do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy kryteria stosowane przez komisję konkursową w ramach procedury „awansu właściwego” spełniają wymagania przedstawione w pkt 68 powyżej, czy też przeciwnie, mogą przyznawać jej członkom „nadmierny zakres uznania”, który może wywołać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości sędziów sądów niższej instancji, których dotyczy ta procedura. Nadmierny zakres uznania istnieje w szczególności wtedy, gdy zasady dotyczące danej procedury lub kryteria stosowane przy jej przeprowadzaniu nie są przewidziane przez ustawę (a zatem nie są weryfikowalne), są niejasne lub nieistotne, lub pozwalają na spekulacje dotyczące wpływu sił politycznych lub innych (na przykład, gdy stosowane kryteria nie są wystarczająco obiektywne)⁷⁴.

71. W tym kontekście wydaje mi się, że kilka elementów z akt sprawy zasługuje na szczególną uwagę.

72. Po pierwsze, procedura „awansu właściwego” podlega dwóm odrębnym i jasno określonym zestawom kryteriów. Zgodnie bowiem z zaskarżonym rozporządzeniem przy ocenie pracy kandydatów należy brać pod uwagę trzy kryteria: (i) zdolność do dokonywania analizy i syntezy; spójność w sposobie wyrażania się; (ii) jasność i logiczność rozumowania; analizę argumentów przedstawionych przez strony w pismach procesowych i środkach obrony; poszanowanie orzecznictwa Înalta Curte de Casație și Justiție (wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości) i sądów apelacyjnych; oraz (iii) przestrzeganie rozsądnych terminów rozpatrywania spraw i sporządzania orzeczeń⁷⁵. Ponadto w celu oceny zachowania kandydatów stosuje się dwa kryteria: (i) odpowiedniość postawy lub zachowania kandydata wobec stron, adwokatów, biegłych i tłumaczy podczas rozpraw i innych czynności zawodowych, a także jego umiejętność radzenia sobie z sytuacjami zaistniałymi na sali sądowej oraz (ii) umiejętność kandydata w zakresie współpracy z innymi członkami składu sędziowskiego oraz

⁷² W swoim orzecznictwie Trybunał zdaje się zasadniczo uważać, że decyzje wpływające na warunki rozwoju i zakończenia kariery zawodowej sędziów mogą wywoływać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danych sędziów, jeżeli podlegają zbyt ogólnym, subiektywnym lub nieweryfikowalnym kryteriom [zob. podobnie wyrok Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (pkt 122)].

⁷³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 114). Zobacz także wyrok Euro Box Promotion i in. (pkt 240 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁴ Zobacz podobnie ETPC, 12 stycznia 2016 r., Miracle Europe Kft. przeciwko Węgrom, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, § 58.

⁷⁵ Zobacz art. 43 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia.

porozumiewania się z innymi sędziami i personelem⁷⁶. Kryteria te zostały wyraźnie wskazane w zaskarżonym rozporządzeniu, a zatem są możliwe do zweryfikowania. Ponadto są one wszystkie istotne dla celów wypracowania stanowiska na temat działalności orzeczniczej i osiągnięć kandydatów⁷⁷.

73. Po drugie, w odniesieniu do kwestii, czy tego rodzaju kryteria są wystarczająco obiektywne, zauważam, że w celu sprawdzenia, czy pierwsze dwa kryteria są spełnione, komisja konkursowa korzysta z próby dziesięciu orzeczeń wydanych przez kandydatów w ciągu ostatnich trzech lat⁷⁸. Orzeczenia te są wybierane losowo, przy użyciu programu komputerowego, i również na podstawie jednolitych kryteriów⁷⁹. Ponadto, w celu oceny umiejętności kandydatów pod kątem różnych kryteriów dotyczących ich zachowania, komisja konkursowa zapoznaje się z próbką nagrań rozpraw, którym każdy z kandydatów przewodniczył⁸⁰. Komisja bierze również pod uwagę informacje zawarte w aktach zawodowych kandydatów, informacje udostępnione przez Inspeția Judiciară (inspekcję sądową, Rumunia) dotyczące ewentualnych naruszeń dyscyplinarnych i etycznych w danym okresie, a także wszelkie inne informacje o kandydatach, które można zweryfikować⁸¹.

74. Oczywiście nie można wykluczyć, a nawet jest to nieuniknione, że pewien stopień subiektywizmu wchodzi w grę, gdy komisja konkursowa interpretuje te różne elementy w celu wypracowania sobie stanowiska na temat pracy i zachowania kandydatów. Niemniej jednak moim zdaniem źródła informacji i dowodów, na których członkowie komisji konkursowej muszą oprzeć swoją decyzję w odniesieniu do każdego kandydata, są dość liczne i zróżnicowane. P Okoliczność ta przyczynia się do uczynienia z całej procedury „awansu właściwego” procesu opartego a priori na obiektywnej, a nie uznaniowej ocenie.

75. Po trzecie, pragnę zauważyć, że – jak wynika z akt sprawy – zaskarżone rozporządzenie przewiduje również, że do celów podjęcia decyzji, który z kandydatów powinien dostać awans, komisja konkursowa uwzględnia uzasadnione opinie sekcji, w której każdy z kandydatów zasiada w czasie, gdy toczy się procedura awansu⁸², oraz sekcji odpowiadającej jego specjalizacji w sędzi hierarchicznie wyższym⁸³. W tym względzie Trybunał zasugerował, że udział innego organu w procedurze prowadzącej do wydania takich decyzji może co do zasady przyczynić się do obiektywizacji tej procedury. Oczywiście dzieje się tak tylko wtedy, gdy organ ten jest niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedstawić swoją opinię, a także, gdy taka opinia będzie wydawana na podstawie zarazem obiektywnych i istotnych

⁷⁶ Zobacz art. 45 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia.

⁷⁷ Pod warunkiem oczywiście, że kryterium dotyczące przestrzegania rozsądnych terminów rozpatrywania spraw i wydawania orzeczeń nie narusza swobody sędziów sądów niższych instancji w zakresie kierowania pytań do Trybunału i nieuwzględniania orzecznictwa sądów wyższych instancji, jeżeli orzecznictwo to stoi w sprzeczności z prawem Unii (zob. przypis 68 powyżej).

⁷⁸ Zobacz art. 39 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia. Jeśli chodzi o trzecie kryterium – dotyczące przestrzegania terminów – ocena opiera się na szeregu danych statystycznych i innych dokumentów przekazanych przez sąd, w którym zasiadają kandydaci. Informacje te dotyczą zarówno pracy kandydatów (np. ile czasu średnio zajmuje im wydanie orzeczenia), jak i działalności sądu, w którym zasiadają.

⁷⁹ Zobacz art. 39 ust. 6 zaskarżonego rozporządzenia. Powodowie w postępowaniu głównym twierdzą, że dziesięć orzeczeń, na których komisja konkursowa opiera swoją ocenę, nie jest wystarczająco reprezentatywne dla pracy kandydatów. W tym względzie zauważam jednak, że art. 39 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia wymaga, by takie orzeczenia były „istotne”, i że art. 39 ust. 7 tego rozporządzenia wyraźnie wyłącza z oceny niektóre rodzaje orzeczeń (takie jak te, które skutkują umorzeniem postępowania). Ponadto powodowie w postępowaniu głównym podnoszą, że takie decyzje nie są przekazywane kandydatom, a zatem nie mogą być przez nich kwestionowane. Wydaje mi się, że z zastrzeżeniem weryfikacji, którą musi przeprowadzić sąd odsyłający, takie zaskarżenie jest w rzeczywistości możliwe (zob. pkt 76 poniżej). Zgodnie z art. 39 ust. 12 zaskarżonego rozporządzenia kandydaci mają również możliwość przekazania orzeczeń komisji.

⁸⁰ Zobacz art 44 ust. 1 i 3 zaskarżonego rozporządzenia.

⁸¹ Zobacz art 44 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia.

⁸² Zobacz art. 44 ust. 1, 2, 4 zaskarżonego rozporządzenia.

⁸³ Zobacz art. 42 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia.

kryteriów, a ponadto będzie należycie uzasadniona, tak by mogła w obiektywny sposób być pomocna dla tego organu przy podejmowaniu przez niego decyzji⁸⁴. Oczywiście to do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy rzeczywiście tak jest.

76. Wreszcie w odniesieniu do ciążącego na komisji konkursowej obowiązku uzasadnienia i możliwości zaskarżenia decyzji tej komisji w postępowaniu sądowym zwracam uwagę, że po zakończeniu procedury komisja konkursowa musi sporządzić sprawozdanie z uzasadnieniem, w którym wskazuje oceny przyznane za pięć wyżej wymienionych kryteriów, jak również ogólną ocenę uzyskaną przez kandydata⁸⁵. Ponadto, jeżeli kandydat ma jakiegokolwiek zastrzeżenia do tego sprawozdania, może je zgłosić podczas rozmowy z komisją konkursową, która odbywa się we wszystkich przypadkach, a także w formie pisemnej⁸⁶. Kandydat ma również 48 godzin od daty ogłoszenia wyników na zakwestionowanie uzyskanej oceny przed sekcją ds. sędziów CSM, która następnie rozważy, czy konieczna jest nowa ocena i, w zależności od przypadku, sama przystąpi do dokonania nowej oceny⁸⁷.

77. Moim zdaniem wszystkie te elementy, rozpatrywane łącznie, wydają się potwierdzać brak rzeczywistego ryzyka „nadmiernego zakresu uznania”, powodującego powstanie w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezawisłości danych sędziów. Do sądu odsyłającego należy jednak sprawdzenie, czy jest tak rzeczywiście. Z zastrzeżeniem takiej weryfikacji, raczej nie podzielam wyrażonych przez powodów w postępowaniu głównym obaw co do braku obiektywizmu kryteriów stosowanych przez komisję konkursową

78. W związku z tym uważam, że nie dochodzi do naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej, zawartej w art. 47 karty praw podstawowych i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE, poprzez wprowadzenie procedury awansu sędziów krajowych do sądu wyższej instancji opierająca się na ocenie ich pracy i zachowania przez komisję złożoną z prezesa i sędziów takiego sądu wyższej instancji, którzy oprócz tej oceny dokonują w postępowaniu odwoławczym kontroli orzeczeń wydanych przez sędziów sądów niższych instancji i przeprowadzają okresowe oceny tych sędziów po ewentualnym ich awansie do odpowiedniego sądu wyższej instancji. Jednak nawet wówczas, gdy członkowie tej komisji są niezależni, stosowane przez nich kryteria muszą być wystarczająco obiektywne, istotne i możliwe do zweryfikowania, tak aby nie wywoływać w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów sądów niższych instancji na ingerencje i naciski z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności ich osądu i wpływać na ich rozstrzygnięcia, przy czym komisja

⁸⁴ Zobacz podobnie wyrok Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego) (pkt 115, 116).

⁸⁵ Zobacz art. 46 zaskarżonego rozporządzenia.

⁸⁶ Zobacz art. 47 zaskarżonego rozporządzenia.

⁸⁷ Zobacz art. 49 zaskarżonego rozporządzenia.

podlega obowiązkowi przedstawienia należytego uzasadnienia swoich decyzji. Innym istotnym czynnikiem w tym zakresie jest możliwość zaskarżenia przez tych sędziów do sądu decyzji mających wpływ na ich awans⁸⁸.

3. Wpływ decyzji w sprawie MWiW na ocenę zgodności

79. Pozostaje mi zbadać, czy reforma wprowadzona przez zaskarżone rozporządzenie narusza jakiegokolwiek postanowienie decyzji w sprawie MWiW lub nie uwzględnia zaleceń zawartych w sprawozdaniach opracowanych przez Komisję w ramach stosowania tego mechanizmu (pytanie czwarte).

80. W tym względzie pragnę zauważyć, że decyzja w sprawie MWiW nie nakłada na Rumunię żadnych konkretnych zobowiązań poza obowiązkiem składania sprawozdań z postępów we wdrażaniu celów MWiW oraz reformowania systemu sądownictwa zgodnie z tymi celami. Ponadto, jak wyjaśnia sama Komisja, żadne ze sprawozdań sporządzonych przez nią w ramach stosowania MWiW, czy to przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia, czy też w następstwie jego przyjęcia, nie zawiera konkretnych zaleceń dotyczących procedur awansu sędziów sądów niższej instancji w Rumunii.

81. W rzeczywistości Komisja przyjęła swoje ostatnie sprawozdanie w sprawie stosowania MWiW w dniu 22 listopada 2022 r.⁸⁹... W sprawozdaniu tym Komisja przyznała, że zmiana procedury awansu wprowadzona przez zaskarżone rozporządzenie została skrytykowana przez niektóre stowarzyszenia sędziów i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które twierdzą, że merytokratyczny i konkurencyjny charakter procedury został ograniczony. Nie wskazała jednak na żaden konkretny problem ani nie sformułowała żadnego zalecenia dotyczącego procedury awansu sędziów.

82. Mimo to wydaje mi się, że pytanie czwarte skierowane przez sąd odsyłający ma zasadniczo na celu ustalenie, czy właśnie dlatego, że sprawozdania MWiW opublikowane przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia nie zawierają takich zaleceń, należy rozumieć, że Rumunia była pozbawiona możliwości zmiany swojej procedury awansu. Innymi słowy, brak wzmianek w tej kwestii w owych sprawozdaniach należy odczytywać jako zobowiązanie Rumunii do niezmienniania zaistniałego stanu rzeczy.

83. W mojej ocenie stanowisko to nie jest właściwe. Moim zdaniem Rumunia ma możliwość, przy stosowaniu MWiW, zorganizowania swojego systemu sądownictwa według własnego uznania, o ile uwzględni zalecenia zawarte w sprawozdaniach Komisji przyjętych w ramach stosowania tego mechanizmu i zapewni, aby wszystkie reformy, które przyjmie w tym kontekście, były zgodne

⁸⁸ Pragnę dodać, że wbrew temu, co twierdzą powodowie w postępowaniu głównym, sprawozdanie dotyczące Rumunii sporządzone ad hoc przez Grupę Państw przeciwko Korupcji (GRECO) (Reguła 34) z dnia 23 marca 2018 r. (dostępne w języku angielskim pod następującym adresem: <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717>) nie sugeruje interpretacji innej niż ta, którą proponuje Trybunałowi przyjąć w niniejszej sprawie, i co do zasady jest nierozstrzygające. W sprawozdaniu tym GRECO odnotowało jedynie, że przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia wyrażono „obawy”, że dwuetapowa procedura awansu w Rumunii (która została wprowadzona do art. 46¹–46³ ustawy nr 303/2004 ustawą nr 242/2018) „pozostawiłaby więcej miejsca na wpływy osobiste lub polityczne w decyzjach dotyczących kariery, co mogłoby wpłynąć na neutralność i integralność wymiaru sprawiedliwości” (pkt 31). W swoim sprawozdaniu uzupełniającym z dnia 21 czerwca 2019 r. (dostępnym w języku angielskim pod adresem: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-gr/1680965687>) GRECO odnotowało następnie, że w Rumunii „trwały prace przygotowawcze” w zakresie powoływania sędziów i prokuratorów na wyższe stanowiska (prace te ostatecznie doprowadziły do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia). Żadne z tych dwóch sprawozdań, które poprzedzają przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia, nie dotyczy konkretnie zmian wprowadzonych przez ten instrument.

⁸⁹ „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji” z dnia 22 listopada 2022 r. (COM(2022) 664 final), s. 5.

z celami MWiW i ogólnie z innymi wymogami prawa Unii. Również w tym przypadku, zgodnie z tym, co stwierdzono w pkt 42 powyżej, celem nie jest narzucenie Rumunii konkretnego modelu organizacji jej sądownictwa, ale raczej zapewnienie, że w ramach modelu, który chce ona przyjąć, wprowadzone zostaną pewne zabezpieczenia. W związku z tym moim zdaniem nie ma znaczenia, że poprzednia procedura awansu pozostawała niezmienną przez ponad dziesięć lat: Rumunia była uprawniona do jej zmiany⁹⁰.

V. Wnioski

84. W świetle powyższego proponuję, aby na pytania prejudycjalne skierowane przez Curtea de Apel Ploiești (sąd apelacyjny w Ploeszti, Rumunia) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1. Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE

należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej ma zastosowanie do procedur awansu sędziów. Zasady tej nie narusza wprowadzenie procedury awansu sędziów krajowych do sądu wyższej instancji opierająca się na ocenie ich pracy i zachowania przez komisję złożoną z prezesa i sędziów sądu wyższej instancji, którzy oprócz tej oceny dokonują w postępowaniu odwoławczym kontroli orzeczeń wydanych przez sędziów sądów niższych instancji i przeprowadzają okresowe oceny tych sędziów po ich ewentualnym awansie do odpowiedniego sądu wyższej instancji. Jednakże nawet jeżeli członkowie tej komisji są niezależni, stosowane przez nich kryteria muszą być wystarczająco obiektywne, istotne i weryfikowalne, tak aby nie wywoływać w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów sądów niższych instancji na ingerencje i naciski z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności ich osądu i wpływać na ich rozstrzygnięcia, przy czym komisja podlega obowiązkowi przedstawienia należytego uzasadnienia swoich decyzji. Innym istotnym czynnikiem w tym zakresie jest możliwość zaskarżenia przez tych sędziów do sądu decyzji mających wpływ na ich awans.

2. Artykuł 47 karty praw podstawowych i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i decyzją 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

należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie wprowadzeniu reform sądownictwa w Rumunii, jeżeli reformy te są zgodne z wymogami wynikającymi z prawa Unii i jeżeli jedynym powodem, dla którego reformy te nie mogłyby zostać wprowadzone, byłby brak konkretnego zalecenia ze strony Komisji w sprawozdaniach sporządzonych przez nią na podstawie decyzji 2006/928 w odniesieniu do konkretnego przedmiotu tych reform.

⁹⁰ Pragnę zauważyć, że powodowie w postępowaniu głównym twierdzą, iż reformę wprowadzono bez odpowiednich konsultacji z członkami sądownictwa i w sposób nagły. Zgadzam się, że sposób przyjęcia reformy systemu sądownictwa może w niektórych (ograniczonych) przypadkach wskazywać na istnienie systemowego problemu niezawisłości sędziowskiej. Jednak sytuacja ta ogranicza się moim zdaniem do raczej skrajnych przypadków, takich jak te, w których reforma jest wprowadzana w drodze nagłego zarządzenia lub dekretu i w których jest oczywiste, że ten sposób postępowania ma na celu obejście zwykłych procedur legislacyjnych w sposób niezgodny z wymogami państwa prawnego.