



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTHONY'EGO MICHAELA COLLINSA
przedstawiona w dniu 26 stycznia 2023 r.¹

Sprawa C-817/21

R.I.
przeciwko
Inspekția Judiciară,
N.L.

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

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Artykuł 2 TUE – Artykuł 19 ust. 1 TUE –
Decyzja 2006/928/WE – Skuteczna ochrona sądowa – Niezależność sądownictwa –
Dochodzenie i postępowanie dyscyplinarne – Inspekția Judiciară (inspekcja sądowa) –
Kompetencje głównego inspektora – Procedura stosowana w postępowaniu dyscyplinarnym
wobec głównego inspektora – Rola zastępcy głównego inspektora

I. Wprowadzenie

1. Inspekția Judiciară (inspekcja sądowa, Rumunia) jest organem wymiaru sprawiedliwości odpowiedzialnym za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych i wszczynanie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów w Rumunii. Zgodnie z przepisami regulującymi działalność inspekcji sądowej główny inspektor powołuje zastępcę głównego inspektora według własnego uznania, kadencja zastępcy głównego inspektora jest zależna od kadencji głównego inspektora i się z nią pokrywa, zaś wszyscy inspektorzy sądowi podlegają głównemu inspektorowi, od którego zależy przebieg ich kariery zawodowej.

2. R.I. (zwana dalej „skarżącą”) złożyła do inspekcji sądowej szereg zawiadomień dotyczących sędziów i prokuratorów uczestniczących w prowadzonych przeciwko niej postępowaniach karnych. Inspekcja sądowa oddaliła te zawiadomienia. Główny inspektor potwierdził decyzje inspekcji sądowej. Skarżąca zaskarżyła następnie te decyzje do sądów rumuńskich. To właśnie w kontekście toczącego się przed nimi postępowania Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie, Rumunia) zmierza do ustalenia, czy organ, taki jak inspekcja sądowa, powinien dawać takie same gwarancje niezawisłości i bezstronności, jakie w prawie Unii są wymagane od

¹ Język oryginału: angielski.

sądów². W szczególności zastanawia się on, czy – w świetle wskazanych powyżej zasad – prawo Unii stoi na przeszkodzie krajowym przepisom ustawowym lub wykonawczym, zgodnie z którymi zastępca głównego inspektora inspekcji sądowej sprawuje nadzór nad rozpatrywaniem zawiadomień dotyczących głównego inspektora inspekcji sądowej, a także nad wszelkimi dochodzeniami i postępowaniami dyscyplinarnymi, jakie mogą być prowadzone w następstwie ich złożenia.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii – decyzja 2006/928

3. 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 korupcją³ została przyjęta wskutek zidentyfikowania dwóch zagrożeń. Pierwsze z nich dotyczyło poważnego naruszenia funkcjonowania rynku wewnętrznego wynikającego z nieprzestrzegania przez Rumunię zobowiązań podjętych w związku z przystąpieniem tego państwa do Unii Europejskiej. Drugie zagrożenie polegało na występowaniu w Rumunii poważnych braków w zakresie przestrzegania prawa Unii w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Aby wyeliminować te nieprawidłowości, w załączniku do decyzji 2006/928 ustanowiono założone cele w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją. Te cele mają służyć zapewnieniu poszanowania przez Rumunię wartości państwa prawnego ustanowionej w art. 2 TUE. Rumunia jest zobowiązana do przyjęcia odpowiednich środków dla osiągnięcia tych założonych celów, z należytym uwzględnieniem, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE, sprawozdań sporządzanych przez Komisję Europejską na podstawie decyzji 2006/928, w szczególności zaś zaleceń sformułowanych w tych sprawozdaniach⁴.

4. Artykuł 1 decyzji 2006/928 stanowi więc, że począwszy od 2007 r. Rumunia przedkłada Komisji, do dnia 31 marca każdego roku, sprawozdanie informujące o postępach w realizacji poszczególnych celów przewidzianych w załączniku do owej decyzji. Komisja może w każdej chwili udzielać pomocy technicznej poprzez różne rodzaje działań lub gromadzić i wymieniać informacje dotyczące osiągnięcia tych celów, jak również może w tym celu zorganizować wizyty robocze ekspertów w Rumunii. Władze Rumunii udzielają Komisji w takich sytuacjach niezbędnego wsparcia. W załączniku do decyzji 2006/928 wśród celów, o których mowa w art. 1, wymieniono:

„1) Zapewnienie większej przejrzystości i skuteczności postępowań sądowych, zwłaszcza poprzez poprawę możliwości i odpowiedzialności [Consiliul Superior al Magistraturii (najwyższej rady

² Wymagane od sądu na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do jego składu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 53).

³ Dz.U. 2006, L 354, s. 56.

⁴ 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 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 158, 178. Zobacz także wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 155–175. W pkt 223 tego drugiego wyroku Trybunał wyjaśnił, że w szczególności właśnie z tych założonych celów wynika, iż istnienie bezstronnego, niezawisłego i sprawnego systemu sądownictwa ma szczególne znaczenie dla zwalczania korupcji, zwłaszcza na wysokim szczeblu. Trybunał orzekł, że te cele są bezpośrednio skuteczne. 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 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 249.

sądownictwa)]. Przekazywanie informacji o wpływie nowych kodeksów postępowania cywilnego i postępowania karnego oraz jego kontrola.

[...]

3) W oparciu o poczynione już postępy, kontynuowanie profesjonalnych i bezstronnych dochodzeń w sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu.

4) Podjęcie dalszych środków w celu zapobiegania i zwalczania korupcji, zwłaszcza w samorządzie terytorialnym”.

B. Prawo rumuńskie

1. Ustawa nr 317/2004

5. Artykuł 44 Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (ustawy nr 317/2004 o najwyższej radzie sądownictwa) z dnia 1 lipca 2004 r.⁵, z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami (zwanej dalej „ustawą nr 317/2004”), stanowi:

„1. Najwyższa rada sądownictwa pełni, poprzez swoje sekcje, funkcję organu orzekającego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów za czyny, o których mowa w ustawie nr 303/2004, ponownie opublikowanej, z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami.

[...]

3. Postępowania dyscyplinarne w sprawach dotyczących przewinień popełnionych przez sędziów, prokuratorów i asesorów sądowych wszczyna inspekcja sądowa działająca przez inspektorów sądowych.

[...]

6. Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wymaga przeprowadzenia przez inspekcję sądową dochodzenia dyscyplinarnego”.

6. Artykuł 45 ustawy nr 317/2004 brzmi:

„1. Inspekcja sądowa podejmuje działania z urzędu lub w przypadku wpływu pisemnego i uzasadnionego zawiadomienia, które może do niej złożyć każda zainteresowana osoba, w tym najwyższa rada sądownictwa, w związku z przewinieniami dyscyplinarnymi popełnionymi przez sędziów i prokuratorów.

[...]

4. Jeżeli po przeprowadzeniu wstępnych czynności wyjaśniających okaże się, że brak jest dowodów świadczących o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, zawiadomieniu nie nadaje się dalszego biegu, o czym informuje się bezpośrednio osobę, która złożyła zawiadomienie, i osobę, której zawiadomienie dotyczy. Decyzja o umorzeniu postępowania jest potwierdzana

⁵ Monitorul Oficial al României, cz. I, nr 827 z dnia 13 września 2005 r.

przez głównego inspektora. Ta decyzja może zostać jednokrotnie uchylona przez głównego inspektora, który może zarządzić, w drodze pisemnej i uzasadnionej decyzji, przeprowadzenie dodatkowych czynności wyjaśniających.

[...]”.

7. Zgodnie z art. 45¹ ust. 1 ustawy nr 317/2004:

„Osoba, która złożyła zawiadomienie, może wnieść do głównego inspektora zażalenie na decyzję o umorzeniu postępowania, o której mowa w art. 45 ust. 4, w terminie 15 dni od dnia jej doręczenia. Termin na rozpatrzenie zażalenia wynosi 20 dni od daty jego wpływu do inspekcji sądowej”.

8. Artykuł 47 ustawy nr 317/2004 stanowi:

„1. Po zakończeniu dochodzenia dyscyplinarnego inspektor sądowy może, w drodze pisemnej i uzasadnionej decyzji, zarządzić:

- a) uwzględnienie zawiadomienia poprzez wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i przekazanie sprawy do odpowiedniej sekcji najwyższej rady sądownictwa;
- b) oddalenie zawiadomienia, jeżeli [inspektor sądowy] stwierdzi, po przeprowadzeniu dochodzenia dyscyplinarnego, że nie zostały spełnione przesłanki wszczęcia postępowania.

[...]

3. Decyzja inspektora sądowego jest potwierdzana przez głównego inspektora. Główny inspektor może polecić inspektorowi sądowemu przeprowadzenie czynności uzupełniających w dochodzeniu dyscyplinarnym. Inspektor sądowy przeprowadza takie czynności uzupełniające w terminie 30 dni od dnia, w którym główny inspektor polecił ich przeprowadzenie.

4. Decyzja inspektora sądowego może zostać jednokrotnie uchylona, na piśmie i z podaniem uzasadnienia, przez głównego inspektora, który może zarządzić, w drodze pisemnej i uzasadnionej decyzji, przeprowadzenie uzupełniającego dochodzenia dyscyplinarnego. Po zakończeniu dochodzenia dyscyplinarnego główny inspektor może zarządzić, na piśmie i z podaniem uzasadnienia, podjęcie jednego z działań, o których mowa w ust. 1 lit. a) lub b).

[...]”.

9. Artykuł 65 ust. 2–4 ustawy nr 317/2004 brzmi:

„2. Inspekcja sądowa działa pod kierownictwem głównego inspektora będącego sędzią, który jest wyłaniany w drodze konkursu organizowanego przez [najwyższą radę sądownictwa, Rumunia]; główny inspektor jest wspomagany przez zastępcę głównego inspektora będącego prokuratorem oraz powoływanego przez głównego inspektora.

3. Inspekcja sądowa działa zgodnie z zasadą niezależności operacyjnej w stosunku do najwyższej rady sądownictwa, sądów, prokuratur działających przy sądach oraz innych organów władzy publicznej, wykonując, na warunkach określonych prawem i z myślą o zapewnieniu jego

przestrzegania, swoje kompetencje w zakresie prowadzenia analiz i czynności wyjaśniających oraz sprawowania nadzoru w konkretnych obszarach działalności.

4. Regulamin prowadzenia działalności kontrolnej jest zatwierdzany zarządzeniem głównego inspektora”.

10. Zgodnie z art. 66 ust. 3 ustawy nr 317/2004:

„Organizację i funkcjonowanie inspekcji sądowej oraz strukturę organizacyjną i funkcje pełnione przez jej wydziały określa regulamin zatwierdzany zarządzeniem głównego inspektora [...]”.

11. W myśl art. 69 ust. 1 i 4 ustawy nr 317/2004:

„1. Do najważniejszych obowiązków głównego inspektora należy:

a) powoływanie, spośród inspektorów sądowych, członków zespołu kierowniczego, w którego skład wchodzi zastępca głównego inspektora i kierownicy dykcji, w drodze procedury uwzględniającej ocenę planów zarządzania właściwych dla każdego stanowiska, tak aby zagwarantować spójność zarządzania, wysoki poziom kompetencji i skuteczną komunikację. Ich kadencja upływa jednocześnie z upływem kadencji głównego inspektora;

a¹) wykonywanie zadań w zakresie zarządzania działalnością inspekcji sądowej i organizowania tej działalności;

a²) podejmowanie środków w celu koordynowania prac innych członków personelu inspekcji sądowej niebędących inspektorami sądowymi;

[...]

g) powoływanie, zgodnie z przepisami prawa, inspektorów sądowych i pracowników inspekcji sądowej należących do innych kategorii jej personelu, a także wydawanie poleceń w zakresie zmiany, zawieszenia i rozwiązania nawiązanych z nimi stosunków pracy lub stosunków służbowych;

h) określanie indywidualnych obowiązków i zadań członków personelu podlegających jego zwierzchnictwu w drodze zatwierdzania opisów ich stanowisk pracy;

i) ocenianie, zgodnie z przepisami prawa, członków personelu podlegających jego zwierzchnictwu;

[...].

4. Zastępca głównego inspektora z mocy prawa zastępuje głównego inspektora; wspomaga on głównego inspektora przy działaniach związanych z weryfikowaniem i opiniowaniem aktów i decyzji przyjmowanych przez inspektorów sądowych, a także pełni wszystkie inne obowiązki określone przez głównego inspektora”.

12. Artykuł 70 ustawy nr 317/2004 stanowi:

„1. Inspektorzy inspekcji sądowej są powoływani przez głównego inspektora po przeprowadzeniu konkursu organizowanego przez inspekcję sądową [...]”.

2. Konkurs składa się z testu pisemnego i rozmowy. [...] Regulamin organizacji i przeprowadzania konkursu jest zatwierdzany zarządzeniem głównego inspektora i podlega publikacji w części I *Monitorul Oficial al României*”.

13. Artykuł 71 ust. 2 ustawy nr 317/2004 brzmi:

„Przepisy dotyczące kar, przewinień dyscyplinarnych i postępowań dyscyplinarnych stosuje się odpowiednio do inspektorów sądowych”.

14. Zgodnie z art. 72 ustawy nr 317/2004:

„1. Inspektorzy sądowi są niezawisli i bezstronni w wykonywaniu swoich obowiązków.

[...]”.

15. Artykuł 77 ustawy nr 317/2004 stanowi, co następuje:

„1. Komisja składająca się z głównego inspektora i dwóch innych członków wybranych przez zgromadzenie ogólne inspektorów sądowych corocznie ocenia działalność zawodową inspektorów sądowych, przyznając im ocenę »bardzo dobrą«, »dobrą«, »zadowalającą« lub »niezadowalającą«.

[...]

5. Inspektor sądowy, który otrzyma ocenę »niezadowalającą«, lub, dwa razy z rzędu, ocenę »zadowalającą«, jest odwoływany ze stanowiska inspektora sądowego.

6. Kryteria oceny działalności zawodowej inspektorów sądowych oraz procedurę oceny określa regulamin organizacji i funkcjonowania inspekcji sądowej”.

2. *Regulaminy wydane przez głównego inspektora inspekcji sądowej*

16. W 2018 r. główny inspektor inspekcji sądowej wydał trzy regulaminy⁶ w wykonaniu kompetencji przyznanej mu w art. 66 ust. 3 ustawy nr 317/2004.

17. Zgodnie z Ordinul nr. 131/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și desfășurare a concursului pentru numirea în funcție a inspectorilor judiciari (zarządzeniem głównego inspektora inspekcji sądowej nr 131/2018 zatwierdzającym regulamin organizacji i przeprowadzania konkursów na stanowiska inspektorów sądowych)⁷ główny inspektor powołuje inspektorów sądowych po przeprowadzeniu konkursu składającego się z testu pisemnego i rozmowy. Główny inspektor przewodniczy komisji przeprowadzającej rozmowę i jest jej członkiem obok dyrektorów dyrekcji inspekcji sądowej i psychologa pełniącego funkcje doradcze, który jest powoływany przez głównego inspektora.

18. Zgodnie z Ordinul nr. 134/2018 al inspectorului-șef al Inspecției Judiciare privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Inspecției Judiciare (zarządzeniem głównego inspektora inspekcji sądowej nr 134/2018 zatwierdzającym regulamin organizacji

⁶ W dalszej części niniejszej opinii są one także zwane łącznie „regulaminami z 2018 r.”.

⁷ *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 1038 z dnia 6 grudnia 2018 r.

i funkcjonowania inspekcji sądowej)⁸ główny inspektor powołuje, spośród inspektorów sądowych, członków zespołu kierowniczego inspekcji sądowej. W jego skład wchodzi zastępca głównego inspektora i dyrektorzy dyrekcji inspekcji sądowej. Powołanie na te stanowiska odbywa się w następstwie postępowania kwalifikacyjnego, w toku którego główny inspektor przeprowadza z kandydatami rozmowy dotyczące projektu zarządzania. Oceny członków personelu inspekcji sądowej dokonuje komisja składająca się z głównego inspektora i dwóch inspektorów sądowych wybranych przez zgromadzenie ogólne inspektorów sądowych. W ramach tej oceny uwzględnia się postępowanie członków personelu oraz sposób, w jaki komunikują się oni z głównym inspektorem.

19. Ordinul nr. 136/2018 al inspectorului-șef al Inspectiei Judiciare de aprobare a Regulamentului privind normele de efectuare a lucrărilor de inspecție (zarządzenie głównego inspektora inspekcji sądowej nr 136/2018 zatwierdzające regulamin określający zasady prowadzenia działalności kontrolnej)⁹ z dnia 11 grudnia 2018 r. opisuje metodykę czynności analitycznych, kontrolnych i nadzorczych w odniesieniu do prowadzenia dochodzeń dyscyplinarnych w sprawach sędziów i prokuratorów. Reguluje on w szczególności procedurę rozpatrywania zawiadomień, wyznaczania inspektorów, wprowadzania, obliczania i przedłużania terminów oraz doręczania niektórych dokumentów procesowych.

III. Postępowanie główne, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

20. Skarżąca jest stroną w kilku postępowaniach karnych toczących się przed sądami rumuńskimi. Złożyła ona do inspekcji sądowej szereg zawiadomień dyscyplinarnych dotyczących niektórych sędziów i prokuratorów uczestniczących w tych postępowaniach. U podstaw wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym leżą postępowania toczące się przed Judecătoria Bolintin-Vale (sądem pierwszej instancji w Bolintin-Vale, Rumunia) i Tribunalul Giurgiu (sądem okręgowym w Giurgiu, Rumunia). Inspekcja sądowa wydała szereg decyzji dotyczących zawiadomień złożonych przez skarżącą¹⁰, przy czym część z tych decyzji została potwierdzona przez głównego inspektora.

21. Skarżąca wniosła skargę na decyzję inspekcji sądowej z dnia 2 lipca 2018 r., potwierdzoną przez głównego inspektora¹¹. W dniu 27 września 2019 r. Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie) uchylił decyzję z dnia 2 lipca 2018 r. z tego powodu, że inspekcja sądowa nie zbadała należycie argumentów skarżącej. Sąd ten zwrócił akta sprawy inspekcji sądowej w celu przeprowadzenia dodatkowej oceny¹². W dniu 29 września 2020 r. Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, Rumunia) uznał za niedopuszczalne odwołanie wniesione przez inspekcję sądową od tego wyroku.

⁸ *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 1049 z dnia 11 grudnia 2018 r.

⁹ Niepublikowany. Zobacz także art. 65 ust. 4 ustawy nr 317/2004. W 2021 r. zarządzenia nr 131/2018 i nr 134/2018 zostały uchylone i zastąpione. Sąd odsyłający wskazuje, że pierwotne zarządzenia mają w niniejszej sprawie zastosowanie *ratione temporis*.

¹⁰ Wydaje się, choć nie wynika to jednoznacznie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, że inspekcja sądowa oddaliła zawiadomienia złożone przez skarżącą.

¹¹ Decyzja nr 3935/IJ/1000/DIP/2018.

¹² Sprawa nr 6172/2/2018.

22. W dniu 11 marca 2021 r. inspekcja sądowa wydała nową decyzję, którą ponownie oddaliła zawiadomienie dyscyplinarne złożone przez skarżącą¹³. W dniu 31 maja 2021 r. główny inspektor oddalił zażalenie wniesione przez skarżącą na tę decyzję. Skarżąca wniosła skargę o uchylenie decyzji głównego inspektora, która jest rozpatrywana przez Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie)¹⁴.

23. W zawiadomieniach przedłożonych inspekcji sądowej oraz w niniejszej sprawie skarżąca podniosła, że zawiadomienie, które jest przedmiotem sprawy nr 6172/2/2018, było rozpatrywane w sposób przewlekły. W związku z tym upłynął ustawowy termin na wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec osoby, której dotyczyło złożone przez skarżącą zawiadomienie. Skarżąca utrzymywała, że odpowiedzialnym za tę zwłokę jest główny inspektor.

24. W dniu 29 listopada 2019 r. skarżąca zawiadomiła Ministerului Justiției (ministra sprawiedliwości, Rumunia) o naruszeniu jej praw konstytucyjnych. W swoim zawiadomieniu wskazała ona na „grupę” osób, do której zaliczyła również głównego inspektora, „pełniących ważne funkcje, która to grupa miała przyczynić się do wszczęcia przeciwko niej postępowania przygotowawczego lub do naruszenia jej praw procesowych”. Skarżąca podnosiła w szczególności, że główny inspektor „jest sędzią [...] zamieszkałym w mieście Giurgiu, który przez cały okres kariery zawodowej wykonywał swoje obowiązki w sposób istotnie rzutujący na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w regionie Giurgiu oraz na szczeblu krajowym”. Skarżąca wymieniła te obowiązki, po czym wskazała, że w jej sprawie „decyzje [inspekcji sądowej] doprowadziły do zatuszowania nadużyć i naruszeń prawa, których dopuściła się prokuratura w Bolintin-Vale, wydział dla obszaru właściwości Giurgiu”. Skarżąca utrzymywała również, że „[głównego inspektora inspekcji sądowej] należy pociągnąć do odpowiedzialności w związku z podważeniem w sposób poważny zaufania do wymiaru sprawiedliwości, ponieważ przy wykonywaniu funkcji kierowniczych i nadzorczych w odniesieniu do [...] tego organu, który odgrywa kluczową rolę w systemie sądownictwa, był on zobowiązany zapewnić, iż kontrole przeprowadzane przez [ten organ] są w pełni zgodne z przepisami prawa”.

25. Minister sprawiedliwości uznał, że nie jest właściwy do rozpoznawania tego rodzaju spraw dyscyplinarnych, i przekazał zawiadomienie złożone przez skarżącą do inspekcji sądowej¹⁵.

26. W dniu 16 lutego 2021 r. skarżąca złożyła do inspekcji sądowej odrębne zawiadomienie, którego przedmiotem były wyłącznie czyny zarzucane głównemu inspektorowi. Skarżąca krytykowała między innymi fakt, że w rzeczywistości nie podjęto żadnych czynności dochodzeniowych w związku ze złożonymi przez nią zawiadomieniami; że czynności dochodzeniowe w związku ze złożonym przez nią zawiadomieniem z dnia 29 listopada 2019 r. dotyczącym inspekcji sądowej i jej głównego inspektora zostały podjęte z opóźnieniem; że główny inspektor nie wstrzymał się od podjęcia czynności dochodzeniowych w związku z tym zawiadomieniem, mimo iż dotyczyło ono jego osoby; oraz że inspekcja sądowa nie wykonała wyroku Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie) z dnia 27 września 2019 r. Inspekcja sądowa oddaliła to zawiadomienie w dniu 17 marca 2021 r.¹⁶ W dniu 11 maja 2021 r. zastępca głównego inspektora oddalił zażalenie na tę decyzję¹⁷.

¹³ Decyzja nr 654.

¹⁴ Sprawa nr 4402/2/2021.

¹⁵ Wpływ tego zawiadomienia został zarejestrowany przez inspekcję sądową w dniu 29 stycznia 2020 r.

¹⁶ Decyzja nr 728/2021.

¹⁷ Decyzja nr C21-723.

27. W dniu 31 maja 2021 r. skarżąca wniosła do sądu odsyłającego skargę, w której wniosła w szczególności o uchylenie decyzji z dnia 17 marca 2021 r. i z dnia 11 maja 2021 r. oraz o naprawienie szkody, jaką miała ona w ich następstwie ponieść. Podniosła ona, że zastępca głównego inspektora, P.M., nie wykonał wyroku z dnia 27 września 2019 r. wydanego przez Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie), ponieważ nie przeprowadził czynności dochodzeniowych, do których podjęcia ów wyrok go zobowiązywał. Skarżąca twierdzi również, że inspekcja sądowa i jej główny inspektor, N.L., systematycznie nie nadawali właściwego biegu składanym przez nią zawiadomieniom dotyczącym niektórych sędziów. Według skarżącej co najmniej trzy systemowe nieprawidłowości odnoszące się do organizacji i funkcjonowania inspekcji sądowej sprawiły, że jej zawiadomienia nie zostały rozpatrzone w sposób bezstronny. Po pierwsze, główny inspektor powołuje, ocenia i może ostatecznie odwołać inspektorów sądowych odpowiedzialnych za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych, w których badane jest zachowanie głównego inspektora. Po drugie, główny inspektor powołuje zastępcę głównego inspektora, który zatwierdził decyzję o oddaleniu zawiadomienia złożonego przez skarżącą i który ponadto zajmuje stanowisko powiązane z kadencją głównego inspektora i od niej zależne. Po trzecie, główny inspektor przyjmuje wewnętrzne regulaminy organizacji i funkcjonowania inspekcji sądowej.

28. W świetle zgłoszonych wątpliwości dotyczących organizacji i funkcjonowania inspekcji sądowej oraz odpowiedzialności jej głównego inspektora w kontekście dochodzeń i postępowań dyscyplinarnych Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE], decyzję [2006/928], a także gwarancje niezawisłości i bezstronności wynikające z prawa Unii, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które umożliwiają [głównemu inspektorowi inspekcji sądowej] wydawanie aktów administracyjnych o charakterze normatywnym (podrzędnych wobec ustawy) lub indywidualnym, w których decyduje on w sposób autonomiczny o organizacji ram instytucjonalnych [inspekcji sądowej] w zakresie wyboru inspektorów sądowych i oceny ich działalności, prowadzenia działalności inspekcyjnej, jak również powoływania [zastępcy głównego inspektora], w wypadku gdy zgodnie z ustawą organiczną osoby te jako jedyne mogą przeprowadzać, zatwierdzać lub uchylać czynności dochodzenia dyscyplinarnego w stosunku do [głównego inspektora]?”.

29. Sąd odsyłający zwrócił się, w szczególności na podstawie art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, o rozpoznanie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w trybie przyspieszonym. Postanowieniem z dnia 1 lutego 2022 r. prezes Trybunału oddalił ten wniosek.

30. Skarżąca, inspekcja sądowa¹⁸ i Komisja przedstawiły uwagi na piśmie.

¹⁸ Inspekcja sądowa była reprezentowana przez N.L., czyli głównego inspektora.

IV. W przedmiocie pytania prejudycjalnego

A. Dopuszczalność

31. Inspekcja sądowa podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny. Po pierwsze, uważa ona, że sąd odsyłający zwraca się o wykładnię ustawy nr 317/2004, a nie o wydanie na podstawie art. 267 TFUE orzeczenia w przedmiocie wykładni traktatów lub ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucję Unii. Po drugie, zdaniem inspekcji sądowej wobec braku stwierdzenia sprzeczności przepisu prawa krajowego z prawem Unii twierdzenie, że kompetencje głównego inspektora naruszają niezawisłość inspektorów sądowych, jest bezzasadne.

32. Proponuję Trybunałowi, aby oddalił pierwszy zarzut inspekcji sądowej dotyczący dopuszczalności pytania zadanego przez sąd odsyłający. Z brzmienia pytania sądu odsyłającego wynika jasno, że występuje on o wydanie orzeczenia w przedmiocie wykładni prawa Unii, a nie prawa rumuńskiego. Drugi sformułowany przez inspekcję sądową zarzut niedopuszczalności odnosi się do istoty przedłożonego pytania. Z natury rzeczy tego rodzaju zarzut nie może uzasadniać uznania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny¹⁹.

B. Co do istoty

1. Uwagi wstępne

33. Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy organizacji i funkcjonowania inspekcji sądowej, szerokich kompetencji przyznanych jej głównemu inspektorowi²⁰ oraz podnoszonego braku odpowiedzialności głównego inspektora odpowiedzialności w kontekście toczących się wobec niego dochodzeń i postępowań dyscyplinarnych²¹. Sąd odsyłający wskazuje, że wewnętrzne regulaminy przyjmowane przez głównego inspektora²² regulują organizację i funkcjonowanie inspekcji sądowej. Podejmowane przez inspektorów sądowych decyzje o uwzględnieniu lub oddaleniu zawiadomień dyscyplinarnych oraz o wszczęciu dochodzeń i postępowań dyscyplinarnych również są potwierdzane przez głównego inspektora²³. Sąd odsyłający zastanawia się, czy zawiadomienia dotyczące głównego inspektora mogą być rozpoznawane w sposób obiektywny i bezstronny, skoro rozpatrują je inspektorzy sądowi powoływani, oceniani i odwoływani przez tę właśnie osobę²⁴. Ponadto za kontrolowanie decyzji w sprawie zawiadomień dotyczących głównego

¹⁹ Zobacz wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

²⁰ „[...] [G]łówny inspektor ma kluczowe kompetencje [...]: 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”. 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 267).

²¹ W kontekście niniejszej sprawy nie wspomniano o możliwości wszczęcia postępowania cywilnego lub karnego przeciwko inspekcji sądowej lub jej głównemu inspektorowi.

²² Zobacz na przykład art. 66 ust. 3 ustawy nr 317/2004.

²³ Zobacz na przykład art. 45 ust. 4, art. 47 ust. 3 ustawy nr 317/2004.

²⁴ Zobacz art. 69 ust. 1 lit. g), art. 70 i 77 ustawy nr 317/2004. Pomimo że głównemu inspektorowi inspekcji sądowej przyznano kompetencje o charakterze zupełnym, art. 72 ust. 1 ustawy nr 317/2004 zobowiązuje inspektorów sądowych do działania w sposób niezawisły i bezstronny.

inspektora odpowiada zastępca głównego inspektora, który jest powoływany bezpośrednio przez głównego inspektora i służy mu pomocą oraz którego kadencja kończy się jednocześnie z upływem kadencji głównego inspektora.

34. Inspekcja sądowa jest niezależnym organem władzy sądowiczej wyposażonym w odrębną osobowość prawną i umiejscowionym w strukturach najwyższej rady sądownictwa²⁵. Podczas gdy najwyższa rada sądownictwa pełni funkcję „organu orzekającego” w sprawach dyscyplinarnych²⁶, inspekcja sądowa jest odpowiedzialna za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych i wszczynanie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów. Oznacza to, że inspekcji sądowej przysługują szerokie kompetencje dochodzeniowe w ramach postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości²⁷.

35. W sprawozdaniach sporządzanych przez Komisję na podstawie art. 2 decyzji 2006/928 mowa jest o strukturze instytucjonalnej i działalności inspekcji sądowej²⁸. W opublikowanym w 2021 r. sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji²⁹ wskazano, że „[w] ostatnich latach instytucje sądowe, w tym sama [najwyższa rada sądownictwa], zgłaszały obawy związane z brakiem rozliczalności [inspekcji sądowej], powołując się na wysoki odsetek spraw wnoszonych przez inspekcję, które ostatecznie zostają odrzucone w sądzie, koncentrację całego procesu decyzyjnego w rękach [głównego inspektora] oraz ograniczenia uprawnień nadzorczych najwyższej rady sądownictwa”. W tym względzie „[g]łówny inspektor może podlegać jedynie kontroli zewnętrznej, którą zleca sama inspekcja, a następnie analizą sprawozdania z kontroli zajmuje się jedynie wybran[a] garstka członków [rady]”.

36. Pomimo zastrzeżeń Komisji z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie wynika, aby ta instytucja wszczęła przeciwko Rumunii postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z organizacją i funkcjonowaniem inspekcji sądowej. Nic nie wskazuje również na to, aby Rumunia podjęła działania zmierzające do zajęcia się problemami, na które Komisja zwróciła uwagę w tych sprawozdaniach.

37. Sąd odsyłający lakonicznie odnosi się do poważnych zarzutów sformułowanych przez skarżącą wobec inspekcji sądowej, jej głównego inspektora oraz niektórych sędziów i prokuratorów, które to zarzuty – w razie ich uwzględnienia – podałyby w wątpliwość przestrzeganie przez nich art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i decyzji 2006/928³⁰. Zamiast tego sąd ten wyraża zastrzeżenia o charakterze systemowym dotyczące struktury instytucjonalnej inspekcji sądowej oraz braku jej rozliczalności. Jego wątpliwości odnoszą się zwłaszcza do niczym nieograniczonej kompetencji głównego inspektora do podejmowania wszelkich decyzji

²⁵ Zobacz art. 65 ust. 1 i 3 ustawy 317/2004.

²⁶ Zgodnie z art. 133 ust. 1 Constituția României (konstytucji rumuńskiej) najwyższa rada sądownictwa jest gwarantem niezależności sądownictwa. Artykuł 134 ust. 2 konstytucji rumuńskiej stanowi, że najwyższa rada sądownictwa pełni „funkcję organu orzekającego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów”. Zobacz także art. 44 ust. 1 ustawy nr 317/2004. Rozstrzygnięcia najwyższej rady sądownictwa w sprawach dyscyplinarnych mogą być zaskarżane do Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego) orzekającego w składzie pięciu sędziów. W załączniku do decyzji 2006/928 wyraźnie wspomniano o możliwościach i odpowiedzialności najwyższej rady sądownictwa w kontekście zapewnienia większej przejrzystości i skuteczności postępowań sądowych.

²⁷ Zobacz art. 44 ust. 6 ustawy nr 317/2004. Zobacz także 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 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 182.

²⁸ W szczególności chodzi tu o sprawozdania przyjęte w latach 2010, 2011, 2017–2019 i 2021.

²⁹ COM(2021) 370 final.

³⁰ Zobacz na przykład pkt 24 niniejszej opinii.

w przedmiocie organizacji i funkcjonowania inspekcji sądowej, wyboru, oceny i odwoływania inspektorów sądowych, w tym zastępcy głównego inspektora, jak również do zatwierdzania i wetowania wszystkich decyzji indywidualnych przyjmowanych przez inspekcję sądową.

2. Analiza

38. O ile organizacja wymiaru sprawiedliwości, co obejmuje także zasady regulujące postępowania dyscyplinarne wobec sędziów, należy do kompetencji państw członkowskich, o tyle przy wykonywaniu tej kompetencji muszą one przestrzegać prawa Unii. Przewidziany w prawie Unii wymóg niezawisłości sędziowskiej oznacza, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów musi przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka jego wykorzystywania do politycznej kontroli ich działalności. Normy, które określają zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i mające do nich zastosowanie kary, normy, które przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności prawo do obrony, a także normy, które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości³¹.

39. Trybunał orzekł również, że ponieważ perspektywa wszczęcia dochodzenia dyscyplinarnego może wywierać nacisk na osoby, których zadaniem jest sądenie, jest kwestią istotną, by organ właściwy do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie przy wykonywaniu swoich zadań działał w sposób obiektywny i bezstronny i w tym celu był chroniony przed wszelkimi bezpośrednimi lub pośrednimi naciskami zewnętrznymi³². System odpowiedzialności dyscyplinarnej nie może przestać służyć swoim celom³³.

40. W celu zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej w orzecznictwie Trybunału zwraca się szczególną uwagę na gwarancje przyznane sędziom, wobec których toczą się dochodzenia i postępowania dyscyplinarne. Te same gwarancje obiektywizmu i bezstronności mają zastosowanie niezależnie od tego, czy wobec sędziego toczy się postępowanie dyscyplinarne, czy też, tak jak ma to miejsce w sprawie rozpoznawanej przez sąd odsyłający, zawiadomienia dotyczące sędziów lub prokuratorów są oddalane, a dochodzenia i postępowania dyscyplinarne – niewyszczynane. W tym względzie należy podkreślić, że owe gwarancje służą utrzymaniu wśród jednostek kluczowego w społeczeństwie demokratycznym przekonania o niezawisłości i bezstronności sędziów. Podważanie zaufania jednostek wskutek prowadzenia dochodzeń i postępowań dyscyplinarnych w nieprofesjonalny lub stronnicy sposób, tak jak twierdzi skarżąca, może prowadzić do faktycznej odmowy zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, tak jak wymaga tego art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE³⁴.

³¹ 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 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 198.

³² 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 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 199.

³³ Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 84.

³⁴ Zobacz analogicznie 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 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 196, 197, 216. W pkt 216 tego wyroku Trybunał orzekł, że funkcjonująca w ramach prokuratury sekcja odpowiedzialna za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów może – w zakresie, w jakim jej autonomiczna struktura mogłaby, w zależności od przepisów regulujących kompetencje, skład i funkcjonowanie takiej struktury, a także odnośnego kontekstu krajowego, być postrzegana jako instrument nacisku i zastraszania sędziów i prowadzić do braku przejawiania przez tych sędziów oznak niezawisłości lub bezstronności – podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Zobacz także wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 226.

41. W wyroku Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. Trybunał orzekł, że uregulowanie rumuńskie dotyczące tymczasowego powoływania na stanowiska kierownicze w inspekcji sądowej wchodzi w zakres stosowania decyzji 2006/928 i musi być zgodne z wymogami prawa Unii, w szczególności z zasadą państwa prawnego³⁵. Zważywszy na zakres kompetencji inspekcji sądowej w odniesieniu do prowadzenia dochodzeń dyscyplinarnych i wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów i prokuratorów, wymogi te mają w równym stopniu zastosowanie do tymczasowego powoływania jej głównego inspektora oraz do organizacji i funkcjonowania inspekcji sądowej. Ponadto skoro ustawa przyznaje głównemu inspektorowi szerokie kompetencje i prerogatywy³⁶, to również i on jest zobowiązany do przestrzegania tych samych wymogów.

42. Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że decyzje inspekcji sądowej o oddaleniu zawiadomienia dotyczącego sędziego lub prokuratora można zaskarżyć do Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie), a następnie do Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego)³⁷. Zapewnienie dostępności takiej procedury jest niezbędne³⁸ do zagwarantowania zaufania jednostek do systemu dyscyplinarnego. Występowanie przez osoby składające zawiadomienia na drogę sądową w celu zaskarżenia rozstrzygnięć organu dyscyplinarnego może jednak okazać się niewystarczające do rozwiązania problemów o charakterze systemowym, które są zgłaszane w związku z funkcjonowaniem tego systemu dyscyplinarnego. W postępowaniu przed sądem odsyłającym skarżąca podniosła, że ze względu na upływ terminów na podjęcie skutecznych działań dyscyplinarnych oraz na opóźnienia i niedociągnięcia przy rozpatrywaniu złożonych przez nią zawiadomień, nie ma ona możliwości uzyskania żadnej korzyści z faktu funkcjonowania systemu dyscyplinarnego ani też skorzystania z jakichkolwiek przewidzianych w jego ramach środków ochrony prawnej. Sąd odsyłający podkreśla, że na tym etapie toczącego się przed nim postępowania nie jest obowiązany rozstrzygać tej kwestii. Zwraca on jedynie uwagę na związek przyczynowy między żądaniem skarżącej a wykładnią prawa Unii, o której dokonanie występuje do Trybunału³⁹.

43. Skarżąca i Komisja uważają, że tymczasowe przedłużenie w 2018 r. przez rząd rumuński okresu powołania głównego inspektora⁴⁰, które nastąpiło z pominięciem zwykłej procedury powołania, wzbudziło wątpliwości, iż kompetencje i funkcje inspekcji sądowej mogą służyć jako narzędzia nacisków w odniesieniu do działalności sędziów i prokuratorów lub też narzędzia kontroli politycznej tej działalności⁴¹. W związku z tym w niniejszym postępowaniu należy uwzględnić fakt przedłużenia tej kadencji.

³⁵ 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 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 182, 184. Przepisy krajowe rozpatrywane w niniejszej sprawie mają zastosowanie do rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości w ujęciu ogólnym, a zatem do sądów powszechnych powołanych do rozstrzygania kwestii dotyczących stosowania lub wykładni prawa Unii. Ponieważ te ostatnie, jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii, podejmują w ramach rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości działania w „dziedzinach objętych prawem Unii”, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, to muszą spełniać wymogi w zakresie skutecznej ochrony prawnej.

³⁶ Inspekcja sądowa nie zaprzecza, że głównemu inspektorowi przysługują takie szerokie kompetencje. Podkreśla ona natomiast, że ustawą nr 317/2004 kompetencje te zostały mu przyznane w sposób wyraźny oraz że ich wykonywanie podlega precyzyjnie określonym ograniczeniom. Zdaniem inspekcji sądowej skarżąca kwestionuje w istocie silniejszą pozycję instytucjonalną, jaką inspekcja sądowa zyskała na mocy ustawy nr 317/2004, oraz większą niezależność tego organu względem najwyższej rady sądownictwa.

³⁷ Sądy te mogą utrzymywać w mocy albo uchylać rozstrzygnięcia inspekcji sądowej w przedmiocie oddalenia zawiadomień.

³⁸ Jest także wymagane na podstawie prawa Unii. Zobacz pkt 38 niniejszej opinii.

³⁹ Jak zostało to wskazane w pkt 22 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

⁴⁰ Podstawą prawną tego tymczasowego przedłużenia okresu powołania było Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 77/2018 (nadzwyczajne rozporządzenie rządu nr 77/2018) z dnia 5 września 2018 r., *Monitorul Oficial al României*, cz. I, nr 767 z dnia 5 września 2018 r. (zwane dalej „rozporządzeniem nr 77/2018”).

⁴¹ W wyroku 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 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 206, 207), Trybunał podkreślił, że jest to kwestia, której sprawdzenie należy w ostatecznym rozrachunku do sądu odsyłającego.

44. Zgromadzenie plenarne najwyższej rady sądownictwa powołało N.L. na stanowisko głównego inspektora inspekcji sądowej, które objął on w dniu 1 września 2015 r. Pomimo wygaśnięcia w dniu 31 sierpnia 2018 r. trzyletniej kadencji N.L. rząd rumuński przedłużył tymczasowo, od dnia 1 września 2018 r. do dnia 14 maja 2019 r., okres jego powołania. W chwili wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, czyli w dniu 10 grudnia 2021 r., główny inspektor pozostawał na swoim stanowisku w następstwie powołania go na drugą kadencję przez najwyższą radę sądownictwa⁴². Co istotniejsze, w dniu 7 grudnia 2021 r. Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowej, Rumunia)⁴³ wydał wyrok kończący postępowanie w sprawie, w którym orzekł, że tymczasowe przedłużenie okresu powołania głównego inspektora nie wzbudza wątpliwości pozwalających przyjąć, iż na sędziów i prokuratorów będą wywierane naciski polityczne⁴⁴. Nie jest zatem oczywiste, jakie znaczenie dla niniejszego postępowania ma sposób tymczasowego przedłużenia, od dnia 1 września 2018 r. do dnia 14 maja 2019 r., okresu powołania głównego inspektora.

45. Skarżąca utrzymuje, że regulaminy z 2018 r. są nieważne w świetle prawa Unii, ponieważ główny inspektor, N.L., wydał je wówczas, gdy okres jego powołania został tymczasowo przedłużony niezgodnie z prawem. Inspekcja sądowa podnosi, że w wydanym przez Trybunał wyroku Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.⁴⁵ nie rozstrzygano o ważności tych regulaminów. Ponadto twierdzi ona, że w celu zapewnienia pewności prawa regulaminy z 2018 r. należy uznać za ważne.

46. Mając na uwadze brzmienie wydanego przez Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowej) wyroku nr 3014/2021, o którym mowa w pkt 44 niniejszej opinii, nie można utrzymać twierdzenia, jakoby regulaminy z 2018 r. były nieważne, ponieważ główny inspektor, N.L., wydał je w okresie tymczasowego powołania.

47. Należy też podkreślić ponadto, że art. 66 ust. 3 ustawy nr 317/2004 wyraźnie przewiduje, iż główny inspektor inspekcji sądowej wydaje regulaminy określające organizację i funkcjonowanie tego organu. W art. 45 i art. 45¹ ust. 1 lit. a) ustawy nr 317/2004 głównemu inspektorowi inspekcji sądowej przyznano również szerokie kompetencje w zakresie zatwierdzania i wetowania decyzji indywidualnych przyjmowanych przez ten organ w kontekście dochodzeń i postępowań dyscyplinarnych⁴⁶.

48. Okoliczność, że główny inspektor odgrywa decydującą rolę w zarządzaniu inspekcją sądową i organizowaniu jej prac, może przyjmować wewnętrzne regulaminy oraz zatwierdzać i wetować wszystkie decyzje indywidualne inspekcji sądowej, nie musi, w braku innych czynników, w sposób konieczny wzbudzać uzasadnionych wątpliwości, iż kompetencje i funkcje inspekcji sądowej są w rzeczywistości wykorzystywane jako narzędzia nacisków w odniesieniu do

⁴² Wydaje się, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że po złożeniu rozpatrywanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sekretariacie Trybunału główny inspektor, N.L., przeszedł na emeryturę, oraz że zarówno on, jak i zastępca głównego inspektora, P.M., zostali zastąpieni na swoich stanowiskach.

⁴³ Sąd ten był właściwy do orzekania w postępowaniu głównym, w którym wystąpiono z odesłaniem prejudycjalnym w sprawie C-83/19. Zobacz wyrok nr 3014/2021 (dostępny na stronie <http://rolii.ro/hotarari/61d2683fe4900928170001a5>).

⁴⁴ Trybunałowi nie jest znane dokładne uzasadnienie tego wyroku, które zostało opublikowane już po wydaniu rozpatrywanego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w związku z czym jego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

⁴⁵ 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 i C-397/19, EU:C:2021:393.

⁴⁶ Zobacz art. 69 ustawy nr 317/2004.

działalności orzeczniczej, narzędzia kontroli politycznej tej działalności bądź też narzędzia skutkujące podważaniem, nawet pośrednio, zaufania jednostek do wymiaru sprawiedliwości⁴⁷.

49. Zważywszy na szerokie kompetencje głównego inspektora, decydującą rolę, jaką odgrywa on w strukturach inspekcji sądowej, oraz brak jakiegokolwiek mechanizmu wewnętrznego⁴⁸ służącego zapobieganiu przypadkom niewłaściwego wykonywania tych kompetencji, inspekcja sądowa⁴⁹ powinna rozpatrywać dotyczące go zawiadomienia dyscyplinarne z jak największą dozą profesjonalizmu i bezstronności, w celu utrzymania zaufania jednostek do tego organu i całego wymiaru sprawiedliwości.

50. Jak podnosi inspekcja sądowa, wcale nie musi być konieczne utworzenie odrębnego organu rozpatrującego zawiadomienia dyscyplinarne dotyczące głównego inspektora inspekcji sądowej⁵⁰. Ta uwaga jest obwarowana zastrzeżeniem, że istnieją skuteczne i przejrzyste procedury umożliwiające rozpatrywanie wszystkich takich zawiadomień w sposób bezstronny⁵¹. W tym kontekście okoliczność, że główny inspektor inspekcji sądowej powołuje zastępcę głównego inspektora inspekcji sądowej według własnego uznania⁵², może budzić wątpliwości, skoro zastępca głównego inspektora podejmuje decyzje o nadawaniu dalszego biegu zawiadomieniom dotyczącym głównego inspektora i o wszczynaniu wobec niego postępowań dyscyplinarnych.

51. Przed przyjęciem Legea nr. 234/2018 (ustawy nr 234/2018) z dnia 4 października 2018 r.⁵³ (zwanej dalej „ustawą nr 234/2018”) najwyższa rada sądownictwa powoływała, zgodnie z podobną procedurą, zarówno głównego inspektora, jak i zastępcę głównego inspektora, a kadencja zastępcy głównego inspektora była niezależna od kadencji głównego inspektora. Wydaje się, co musi jednak zostać zweryfikowane przez sąd odsyłający, że wraz z uchwaleniem ustawy nr 234/2018 zastępca głównego inspektora inspekcji sądowej zaczął być powoływany według uznania głównego inspektora oraz że jego kadencja jest zależna od kadencji głównego inspektora i się z nią pokrywa⁵⁴. W ustawach i regulaminach mających zastosowanie do działalności inspekcji sądowej nie przewidziano żadnego wewnętrznego mechanizmu badania zarzutów dotyczących niewłaściwego wykonywania szerokich kompetencji przysługujących głównemu inspektorowi innego niż ten zakładający zastosowanie procedur dyscyplinarnych. W świetle wszystkich tych okoliczności uważam, że ustawa nr 234/2018 może istotnie podważyć panujące wśród jednostek przekonanie, iż zastępca głównego inspektora jest w stanie nadzorować dochodzenia i postępowania dyscyplinarne podjęte w następstwie wpływu

⁴⁷ Inspekcja sądowa utrzymuje, że regulaminy z 2018 r. są niezbędne do zapewnienia jej niezależności oraz spójnego funkcjonowania. Wskazuje ona ponadto, że w rozdziale VII ustawy nr 317/2004 znajdują się szczegółowe przepisy dotyczące funkcjonowania inspekcji sądowej, powoływania głównego inspektora oraz jego kadencji, a także powoływania członków personelu zajmujących stanowiska kierownicze w inspekcji sądowej.

⁴⁸ Wydaje się, co jednak musi zostać zweryfikowane przez sąd odsyłający, że zgodnie z art. 67 ust. 5 ustawy nr 317/2004 zgromadzenie plenarne najwyższej rady sądownictwa może odwołać głównego inspektora z urzędu, jeżeli nie wypełnia on swoich obowiązków w zakresie zarządzania lub wypełnia je niewłaściwie.

⁴⁹ Minister sprawiedliwości zdaje się stać na stanowisku, że inspekcja sądowa jest organem właściwym do rozpoznawania zawiadomień dyscyplinarnych dotyczących jej głównego inspektora (zob. pkt 25 niniejszej opinii).

⁵⁰ Brak takiego odrębnego organu może przyczynić się do większej niezawisłości głównego inspektora inspekcji sądowej.

⁵¹ Sąd odsyłający jest zdania, że należy ustanowić ramy prawne „na poziomie ustawy organicznej”, „zapewniając[e] obiektywne gwarancje niezawisłości i bezstronności inspektorów sądowych w stosunku do głównego inspektora, w przypadku gdy dotyczy go zawiadomienie dyscyplinarne”. Mając na względzie zasadę pomocniczości wyrażoną w art. 5 TUE, uważam, że państwo członkowskie może określić charakter środków, jakie należy przyjąć w związku z dochodzeniami i postępowaniami dyscyplinarnymi wobec sędziów i prokuratorów, w tym inspektorów sądowych, tak aby zapewnić przestrzeganie wymogów określonych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz w decyzji 2006/928, przy czym środki te muszą być zgodne z zasadami równoważności i skuteczności.

⁵² Zobacz Ordinal nr. 134/2018.

⁵³ *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 850 z dnia 8 października 2018 r.

⁵⁴ Zobacz art. 69 ust. 1 lit. a) ustawy nr 317/2004. Zgodnie z tym przepisem główny inspektor powołuje również dyrektorów inspekcji sądowej, których kadencje są zależne od kadencji głównego inspektora.

zawiadomień dotyczących głównego inspektora w obiektywny i bezstronny sposób. Przyjęcie ustawy nr 234/2018 jawi się zatem jako krok wstecz na drodze do ochrony państwa prawnego w Rumunii.

52. Ustawą nr 234/2018 powiązano ze sobą ścieżki kariery zawodowej głównego inspektora i zastępcy głównego inspektora inspekcji sądowej. Niezależnie od tego, że na zastępcy głównego inspektora spoczywa obowiązek działania w sposób niezawisły i bezstronny, może on być postrzegany jako mający osobisty interes w wyniku ewentualnego dochodzenia lub postępowania dyscyplinarnego wobec głównego inspektora. Ponadto oczywiste jest, że wszyscy inspektorzy sądowi w strukturach inspekcji sądowej podlegają głównemu inspektorowi, a ich kariera zależy od osoby, która piastuje to stanowisko⁵⁵. Może to również podważyć panujące wśród jednostek przekonanie, że inspektorzy sądowi badają zawiadomienia dotyczące głównego inspektora w sposób profesjonalny i bezstronny.

V. Wnioski

53. W świetle powyższych rozważań proponuję, by na pytanie przedstawione przez Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie, Rumunia) Trybunał odpowiedział następująco:

Artykuł 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz decyzję 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

stoją one na przeszkodzie krajowym przepisom ustawowym lub wykonawczym przewidującym sprawowanie nadzoru nad dochodzeniami i postępowaniami dyscyplinarnymi wobec głównego inspektora *Inspecția Judiciară* (inspekcji sądowej, Rumunia) przez zastępcę głównego inspektora tej inspekcji, a także rozpatrywanie zawiadomień dyscyplinarnych przez inspektorów sądowych tego organu w okolicznościach, w których ów zastępca głównego inspektora jest powoływany według uznania głównego inspektora, w których kadencja zastępcy głównego inspektora jest zależna od kadencji głównego inspektora i się z nią pokrywa oraz w których wszyscy inspektorzy sądowi podlegają głównemu inspektorowi i od głównego inspektora zależy przebieg ich kariery zawodowej.

⁵⁵ Główny inspektor uczestniczy w powoływaniu, ocenianiu i odwoływaniu inspektorów sądowych. Zobacz w szczególności zarządzenie nr 131/2018. Wygląda na to, że nie istnieje żaden mechanizm uniemożliwiający głównemu inspektorowi wszczęcie dochodzenia i postępowania dyscyplinarnego wobec inspektorów sądowych, którzy prowadzą lub prowadzili wobec niego dochodzenia dyscyplinarne.