



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 11 maja 2023 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Niezależność sądownictwa – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Decyzja 2006/928/WE – Niezawisłość sędziowska –  
Postępowanie dyscyplinarne – Inspekcja sądowa – Główny inspektor posiadający uprawnienia w zakresie regulacji, wyboru, oceny, powoływania i prowadzenia dochodzeń dyscyplinarnych

W sprawie C-817/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie, Rumunia) postanowieniem z dnia 10 grudnia 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 21 grudnia 2021 r., w postępowaniu:

**R.I.**

przeciwko

**Inspeția Judiciară,**

**N.L.,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, L. Bay Larsen (sprawozdawca), wiceprezes Trybunału, P. G. Xuereb, T. von Danwitz i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: A. M. Collins,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu R.I. – I. Roșca, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Inspeția Judiciară – L. Netejoru, w charakterze pełnomocnika,

\* Język postępowania: rumuński.

– W imieniu Komisji Europejskiej – K. Herrmann, I. Rogalski i P. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 stycznia 2023 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz decyzji 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 (Dz.U. 2006, L 354, s. 56).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy R.I. a Inspectia Judiciară (inspekcją sądową, Rumunia) i N.L. w przedmiocie decyzji inspekcji sądowej o umorzeniu postępowania w sprawie zawiadomienia złożonego przez R.I. przeciwko N.L. i o oddaleniu zażalenia na to umorzenie.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Artykuł 1 decyzji 2006/928 przewiduje:

„Do dnia 31 marca każdego roku Rumunia przedkłada Komisji [Europejskiej] sprawozdanie informujące o postępach w realizacji poszczególnych celów przewidzianych w [z]ałączniku. Pierwsze sprawozdanie zostanie przedłożone Komisji do dnia 31 marca 2007 r.

Komisja może w każdej chwili udzielać pomocy technicznej poprzez różne rodzaje działań lub gromadzić i wymieniać informacje dotyczące wyżej wspomnianych celów. Ponadto Komisja może w tym celu w każdej chwili zorganizować wizyty robocze ekspertów w Rumunii. Władze Rumunii udzielają w takich sytuacjach niezbędnego wsparcia”.

#### *Prawo rumuńskie*

- 4 Artykuł 44 ust. 6 Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (ustawy nr 317/2004 o najwyższej radzie sądownictwa) z dnia 1 lipca 2004 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 827 z dnia 13 września 2005 r.), ze zmianami i uzupełnieniami (zwanej dalej „zmienioną ustawą nr 317/2004”), stanowi:

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

- 5 Artykuł 45 ust. 4 tej ustawy stanowi:

„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 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”.

6 Artykuł 45<sup>1</sup> ust. 1 wspomnianej ustawy ma następujące brzmienie:

„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”.

7 Artykuł 47 ust. 7 tej ustawy stanowi:

„Postępowanie dyscyplinarne może zostać wszczęte w terminie 30 dni od zakończenia dochodzenia dyscyplinarnego, nie później jednak niż dwa lata od dnia popełnienia czynu”.

8 W myśl art. 65 ust. 2–4 zmienionej ustawy nr 317/2004:

„2. Inspekcja sądowa działa pod kierownictwem głównego inspektora będącego sędzią, który jest wyłaniany w drodze konkursu organizowanego przez Consiliul Superior al Magistraturii [(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”.

9 Artykuł 66 ust. 3 tej ustawy przewiduje:

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

10 Artykuł 69 ust. 1 i 4 wspomnianej ustawy stanowi:

„1. Do najważniejszych obowiązków głównego inspektora należy:

a) powoływanie, spośród inspektorów sądowych, członków zespołu kierowniczego, w którego skład wchodzi zastępca głównego inspektora i kierownicy dyrekcji, 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;

a<sup>1</sup>) wykonywanie zadań w zakresie zarządzania działalnością inspekcji sądowej i organizowania tej działalności;

a<sup>2</sup>) 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 zatwierdzenia 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”.

- 11 Artykuł 71 ust. 2 tej ustawy stanowi:

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

### **Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne**

- 12 R.I. jest stroną w kilku postępowaniach karnych toczących się przed sądami rumuńskimi. Złożyła ona do inspekcji sądowej szereg zawiadomień dyscyplinarnych dotyczących sędziów i prokuratorów przydzielonych do tych sądów.
- 13 W odniesieniu do tych zawiadomień zostały wydane przez inspekcję sądową różne decyzje o umorzeniu postępowania. Jedna z tych decyzji, z dnia 2 lipca 2018 r., która została utrzymana w mocy przez N.L., działającego w charakterze głównego inspektora, została zaskarżona przez R.I. przed Curtea de Apel București (sądem apelacyjnym w Bukareszcie, Rumunia).
- 14 Wyrokiem z dnia 27 września 2019 r. sąd ten uchylił wspomnianą decyzję. W dniu 29 września 2020 r. Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, Rumunia) odrzucił środek odwoławczy wniesiony przez inspekcję sądową od tego wyroku.
- 15 W następstwie tego postępowania sądowego w dniu 11 marca 2021 r. inspekcja sądowa wydała nową decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie omawianego zawiadomienia dyscyplinarnego. W dniu 31 maja 2021 r. N.L. oddalił zażalenie wniesione przez skarżącą na tę decyzję. R.I. wniosła skargę o uchylenie decyzji wydanej przez N.L.
- 16 W piśmie skierowanym w dniu 29 listopada 2019 r. do Ministerului Justiției (ministerstwa sprawiedliwości, Rumunia) R.I. zarzuciła naruszenie jej praw konstytucyjnych i zawiadomiła o działaniu „grupy” osób, wśród nich N.L., które miały przyczynić się do tego naruszenia

i prowadzenia przeciwko niej postępowania przygotowawczego. W piśmie tym R.I. podniosła w szczególności, że N.L. usiłował tuszować nadużycia i naruszenia prawa popełnione przez niektórych prokuratorów.

- 17 Ministerstwo sprawiedliwości uznało się za niewłaściwe do rozpatrzenia tego zawiadomienia i w konsekwencji przekazało je inspekcji sądowej. R.I. podniosła ponadto dodatkowy zarzut szczegółowy wobec N.L. w drodze zawiadomienia złożonego do inspekcji sądowej w dniu 16 lutego 2021 r.
- 18 W ramach postępowania prowadzonego przed tym organem R.I. doprecyzowała swoje zarzuty szczegółowe, podnosząc w szczególności, że nie przeprowadzono prawdziwego dochodzenia dyscyplinarnego, że nie wykonano wyroku z dnia 27 września 2019 r. oraz że rozpatrzenie jej zażaleń celowo opóźniono, aby umożliwić upływ terminu przedawnienia.
- 19 Postępowanie w sprawie zawiadomienia dotyczącego N.L. zostało umorzone w dniu 17 marca 2021 r. decyzją inspektora sądowego powołanego na podstawie ogólnych zasad ustanowionych przez głównego inspektora. Zażalenie na tę decyzję wniesione przez R.I. zostało oddalone w dniu 11 maja 2021 r. decyzją zastępcy głównego inspektora.
- 20 W dniu 31 maja 2021 r. R.I. wniosła do sądu odsyłającego skargę mającą w szczególności na celu uchylenie decyzji z dnia 17 marca 2021 r. i 11 maja 2021 r. oraz naprawienie szkody, jaką miała ona w ich następstwie ponieść.
- 21 Na poparcie tej skargi R.I. powołała się między innymi na szereg nieprawidłowości dotyczących kompetencji przysługujących głównemu inspektorowi w odniesieniu do wyboru inspektorów sądowych, powoływania zastępcy głównego inspektora i ustanowienia zasad organizacji inspekcji sądowej, a także na nieistnienie wystarczających gwarancji chroniących przed brakiem bezstronności osób odpowiedzialnych za rozpatrzenie zawiadomienia dotyczącego głównego inspektora. R.I. uważa, że prawo Unii sprzeciwia się koncentracji kompetencji w rękach głównego inspektora, która to koncentracja stanowiłaby przeszkodę w prowadzeniu postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom, prokuratorom lub głównemu inspektorowi.
- 22 Sąd odsyłający zauważa, że o ile R.I. powołała się na 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), o tyle wyrok ten dotyczy jedynie aktu powołania głównego inspektora, który został przeanalizowany w świetle ryzyka wszczęcia przeciwko sędziom dochodzenia dyscyplinarnego. W niniejszym przypadku R.I. podnosi natomiast brak możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego ze względu na zasady organizacji i funkcjonowania inspekcji sądowej.
- 23 Sąd odsyłający podkreśla w tym względzie, że w 2012 r. zreformowano inspekcję sądową w celu zwiększenia jej niezależności operacyjnej względem najwyższej rady sądownictwa i zapewnienia w ten sposób poszanowania decyzji 2006/928. Różne zasady organizacji i funkcjonowania inspekcji sądowej, dotyczące między innymi jej struktury, obowiązków jej personelu, procedury rozpatrywania zawiadomień, powoływania inspektorów sądowych lub osób zajmujących stanowiska kierownicze, wynikają z unormowań przyjętych przez głównego inspektora w wykonaniu kompetencji regulacyjnych przyznanych mu przez ustawodawcę rumuńskiego. Na podstawie wskazanych elementów sąd odsyłający zastanawia się w szczególności nad kwestią solidności systemu gwarancji wynikających z regulacji rumuńskiej w odniesieniu do kontroli działań głównego inspektora.

- 24 W tych okolicznościach 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?”.

### **W przedmiocie wniosku o zastosowanie trybu przyspieszonego**

- 25 Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie do niniejszego odesłania przyspieszonego trybu prejudycjalnego na podstawie art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 26 Na poparcie swojego wniosku sąd ten podnosi, po pierwsze, że R.I. skarżyła się na przewlekłość postępowań dyscyplinarnych i że z tego względu jest istotne, by czas trwania postępowania prejudycjalnego nie wydawał się stanowić przyczyny wątpliwości co do skuteczności jej skargi. Sąd ten podkreśla, po drugie, że zadane pytanie dotyczy istotnego problemu prawnego, jako że odnosi się ono do organizacji i funkcjonowania organu inspekcji sądowej.
- 27 Artykuł 105 § 1 regulaminu postępowania przewiduje, że na wniosek sądu odsyłającego lub w wyjątkowych przypadkach z urzędu, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym, stanowiącym odstępstwo od przepisów tego regulaminu.
- 28 W niniejszej sprawie prezes Trybunału, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, w dniu 1 lutego 2022 r. postanowił nie uwzględnić wniosku, o którym mowa w pkt 25 niniejszego wyroku.
- 29 Co się tyczy bowiem, po pierwsze, ryzyka, że postępowanie prejudycjalne nadmiernie wydłuży czas trwania postępowania głównego, z orzecznictwa Trybunału wynika, że sam bez wątpienia uzasadniony interes jednostek w możliwie jak najszybszym ustaleniu zakresu uprawnień, jakie wywodzą one z prawa Unii, nie pozwala na wykazanie istnienia wyjątkowej okoliczności w rozumieniu art. 105 § 1 regulaminu postępowania (wyrok z dnia 11 listopada 2021 r., Energieversorgungscenter Dresden-Wilschdorf, C-938/19, EU:C:2021:908, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Ponadto nawet przy założeniu, że sąd odsyłający uważa, iż musi szybko rozpoznać sprawę w postępowaniu głównym ze względu na jej przedmiot, okoliczność, że sąd odsyłający jest zobowiązany do podjęcia wszelkich starań, aby zapewnić szybkie rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu głównym, nie może sama w sobie wystarczyć do uzasadnienia zastosowania

trybu przyspieszonego na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania (wyrok z dnia 6 października 2021 r., TOTO i Vianini Lavori, C-581/20, EU:C:2021:808, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 31 Co się tyczy, po drugie, okoliczności, że zadane pytanie dotyczy organizacji i funkcjonowania organu inspekcji sądowej, należy przypomnieć, że zastosowanie trybu przyspieszonego zależy nie od charakteru sporu w postępowaniu głównym jako takiego, lecz od szczególnych okoliczności właściwych dla danej sprawy, które powinny wykazać nadzwyczajną pilność wydania orzeczenia w przedmiocie tych pytań (wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r., Puig Gordi i in., C-158/21, EU:C:2023:57, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 W szczególności okoliczność, że sprawa dotyczy istotnego aspektu organizacji wymiaru sprawiedliwości danego państwa członkowskiego nie stanowi sama w sobie powodu wykazującego nadzwyczaj pilny charakter, niezbędnego do uzasadnienia rozpoznania sprawy w trybie przyspieszonym (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 22; z dnia 21 grudnia 2021 r., Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, pkt 39).

### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

#### ***W przedmiocie dopuszczalności***

- 33 Inspekcja sądowa podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny.
- 34 Po pierwsze, podczas gdy jedynie sądy krajowe są właściwe do oceny zgodności z prawem procedury wydawania indywidualnych aktów administracyjnych, wspomniany wniosek dotyczy według niej nie wykładni przepisów prawa Unii, lecz wykładni zmienionej ustawy nr 317/2004. Po drugie, rumuńskie przepisy mające zastosowanie w sporze rozpatrywanym w postępowaniu głównym są zgodne z normami prawa Unii, wobec czego w sporze tym w żaden sposób nie może zostać naruszona niezawisłość sędziowska.
- 35 W tym względzie, o ile prawdą jest, że Trybunał nie jest właściwy w ramach postępowania prejudycjalnego do dokonywania wykładni prawa krajowego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., Hessischer Rundfunk, C-422/19 i C-423/19, EU:C:2021:63, pkt 31), z brzmienia zadanego pytania jasno wynika jednak, że dotyczy ono nie wykładni prawa rumuńskiego, lecz wykładni przepisów prawa Unii, a mianowicie przepisów art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz decyzji 2006/928.
- 36 Ponadto, o ile inspekcja sądowa utrzymuje, że uregulowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym jest zgodne z prawem Unii, o tyle zastrzeżenie to dotyczy samego zakresu przepisów tego prawa, których dotyczy zadane pytanie, a tym samym wykładni tych przepisów. Tego rodzaju zastrzeżenie, które dotyczy zatem istoty wspomnianego pytania, nie mogą zatem, z natury rzeczy, prowadzić do jego niedopuszczalności (zob. podobnie wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 33).
- 37 Wynika stąd, że zadane pytanie jest dopuszczalne.

### *Co do istoty*

- 38 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz decyzję 2006/928 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przyznającemu kierownikowi organu właściwego do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie sędziów i prokuratorów uprawnienie do przyjmowania aktów normatywnych i indywidualnych, dotyczących w szczególności organizacji tego organu, wyboru jego funkcjonariuszy, ich oceny, wykonywania przez nich pracy, a także powoływania zastępcy kierownika, podczas gdy jedynie tym funkcjonariuszom i zastępcy kierownika przysługuje właściwość w zakresie prowadzenia dochodzenia dyscyplinarnego przeciwko temu kierownikowi.
- 39 Należy przypomnieć, że art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa [wyroki: 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 188; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 37].
- 40 Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego. Na tej podstawie i zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której to zasady odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, którą wyrażono w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., oraz która jest obecnie potwierdzona w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) (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 219 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Wynika stąd, że każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej [wyroki: 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 191; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 40].
- 42 Co się tyczy możliwości stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w sytuacji takiej jak w postępowaniu w sprawie głównej, należy przypomnieć, że postanowienie to mówi o „dziedzinach objętych prawem Unii” niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty (zob. podobnie 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 192 i przytoczone tam orzecznictwo).



- 43 W tym względy Trybunał orzekł, że uregulowanie krajowe, które jest objęte zakresem stosowania decyzji 2006/928, musi być zgodne z wymogami wynikającymi z prawa Unii, a w szczególności z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 44 Jest tak w szczególności w przypadku przepisów regulujących organizację i funkcjonowanie organu, który podobnie jak inspekcja sądowa jest właściwy do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie w odniesieniu do wszystkich sędziów rumuńskich, a zatem sędziów sądów powszechnych, którzy orzekają o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii (zob. podobnie 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, 185, 193).
- 45 W celu zagwarantowania, by organy, które mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, mogły same zapewniać taką skuteczną ochronę prawną, kluczowe jest zaś zachowanie niezależności takich organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu (zob. podobnie 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 194 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 Wymóg niezależności sądów, który wynika z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, 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 kolei z pojęciem „bezstronności” i dotyczy jednakowego dystansu 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 prawa [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 47 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wymagane na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady 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 [wyroki: 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; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 82].
- 48 Jeżeli chodzi dokładniej o przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej, wymóg niezawisłości zakłada, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, że system ten przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym względy normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, normy, które przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty, w tym prawo do obrony, oraz normy, które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych

na drodze sądowej, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości (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 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 49 Ponadto, ponieważ sama perspektywa wszczęcia dochodzenia dyscyplinarnego może wywierać nacisk na osoby, których zadaniem jest sądzenie, 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 naciskami zewnętrznymi [zob. podobnie wyroki: 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; a także z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*, C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 82].
- 50 Tak więc, oraz skoro osoby zajmujące stanowiska kierownicze w takim organie mogą wywierać decydujący wpływ na jego działalność, przepisy regulujące procedurę powoływania na te stanowiska powinny zostać opracowane w taki sposób, by nie mogły prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji tego organu jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzeczniczej oraz kontroli politycznej tej działalności (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 200).
- 51 Taki wymóg ma zastosowanie nie tylko do przepisów regulujących procedurę powoływania na stanowiska kierownicze w organie właściwym do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie, lecz również, szerzej, do wszystkich przepisów regulujących organizację i funkcjonowanie tego organu.
- 52 Te ostatnie przepisy mogą bowiem, ogólnie rzecz biorąc, bezpośrednio wpływać na praktykę wspomnianego organu, a zatem przeciwdziałać lub – przeciwnie – sprzyjać prowadzeniu postępowań dyscyplinarnych, których celem lub skutkiem jest wywieranie nacisku na osoby mające za zadanie sądzenie lub zapewnienie kontroli politycznej nad ich działalnością.
- 53 W tym względzie koncentracja w rękach kierownika takiego organu uprawnień umożliwiających mu regulację organizacji i funkcjonowania tego organu oraz podejmowanie indywidualnych decyzji dotyczących kariery jego funkcjonariuszy i spraw, które ci rozpatrują, może zapewnić temu kierownikowi rzeczywistą kontrolę nad całością działań wspomnianego organu, ponieważ kierownik ten będzie mógł nie tylko wpływać na wybór funkcjonariuszy tego organu, w tym członków jego kierownictwa, lecz również na przebieg ich kariery zawodowej oraz na kierunek rozstrzygnięcia i treść decyzji wydawanych konkretnie przez tych funkcjonariuszy w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących tych sędziów.
- 54 Istnienie kontroli tego rodzaju nie może jednak zostać uznane jako takie za niezgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 55 O ile bowiem rzeczywista kontrola kierownika organu właściwego do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie nad wszystkimi działaniami tego organu może sprzyjać skuteczności i jednolitości praktyki wspomnianego organu, o tyle taka koncentracja uprawnień w rękach samego kierownika nie może sama w sobie naruszać wymogów niezawisłości i bezstronności, ponieważ funkcjonariusze organu takiego jak ten, którego dotyczy postępowanie główne, są

powołani nie do rozstrzygania sporów jako sędziowie, lecz do prowadzenia dochodzeń i ścigania w trybie dyscyplinarnym, wobec czego niekoniecznie muszą spełniać wszystkie wymogi niezawisłości i bezstronności mające zastosowanie do sędziów.

- 56 Niemniej jednak koncentracja istotnych uprawnień w rękach kierownika organu właściwego do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie może – jako że w praktyce daje mu szeroki zakres uznania w zakresie wszczynania postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom – ułatwiać wykorzystywanie przez tego kierownika systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów do wywierania wpływu na ich działalność.
- 57 W związku z tym uregulowanie przyznające kierownikowi tego organu uprawnienia takie jak te, które zostały przyznane głównemu inspektorowi na mocy uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym, mogłoby prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji wspomnianego organu jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzeczniczej oraz kontroli politycznej tej działalności.
- 58 Rozstrzygnięcie tej kwestii będzie należało ostatecznie do sądu odsyłającego po dokonaniu przez niego niezbędnych w tym celu ustaleń. 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 Europejskiej. 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 prawa (zob. 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 201 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 59 W tym względzie sąd odsyłający będzie musiał dokonać oceny uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym jako takiego i w jego krajowym kontekście prawno-faktycznym. Szereg elementów, które mieszczą się w tym kontekście i wynikają z postanowienia odsyłającego i akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, może bowiem mieć pewne znaczenie dla badania, które powinien przeprowadzić sąd odsyłający.
- 60 Co się tyczy w pierwszej kolejności uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym, szczególne znaczenie przysługuje gwarancjom ewentualnie przewidzianym w tym uregulowaniu w celu zapobieżenia wystąpieniu lub dalszemu trwaniu nadużycia uprawnień przez kierownika organu właściwego do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie bądź też ewentualnemu brakowi takich gwarancji.
- 61 Sąd odsyłający wyjaśnia zaś, że na podstawie tego uregulowania postępowanie dyscyplinarne mające na celu ukaranie nadużyć popełnionych przez głównego inspektora może zostać wszczęte wyłącznie przez inspektora, którego kariera zależy w znacznej mierze od decyzji głównego inspektora i który nieuchronnie będzie musiał działać w określonych przez niego ramach organizacyjnych.
- 62 Ponadto z postanowienia odsyłającego wynika, że decyzje dotyczące głównego inspektora mogą zostać zmienione przez zastępcę głównego inspektora, który został powołany przez głównego inspektora i którego kadencja upłynie jednocześnie z upływem kadencji głównego inspektora.

- 63 Wydaje się – z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający – że taki system odpowiedzialności dyscyplinarnej może przeszkodzić w praktyce w skutecznym wszczynaniu postępowania dyscyplinarnego przeciwko głównemu inspektorowi, nawet w razie gdyby dotyczące go zawiadomienia były poważnie uzasadnione.
- 64 Oczywiście, jak wskazuje na to postępowanie główne, umorzenie postępowania w sprawie zawiadomienia złożonego przeciwko głównemu inspektorowi może być przedmiotem skargi mogącej skutkować w stosownym przypadku uchyleniem decyzji o umorzeniu postępowania i wydaniem nakazów dotyczących tego, w jaki sposób inspekcja sądowa powinna potraktować to zawiadomienie.
- 65 Do sądu odsyłającego należy jednak dokonanie oceny, w jakim zakresie uprawnienia, jakimi dysponują w tym względzie sądy rumuńskie, są w stanie umożliwić skuteczne prowadzenie postępowań dyscyplinarnych przeciwko głównemu inspektorowi oraz skuteczne i bezstronne rozpatrywanie odnoszących się do niego zawiadomień. Dla celów tej oceny sąd odsyłający powinien w szczególności wziąć pod uwagę zależność od głównego inspektora, który ponownie będzie rozpatrywać sprawę w następstwie uchylenia decyzji o umorzeniu postępowania, oraz ewentualne ryzyko upływu terminów przedawnienia, które mogłyby stać na przeszkodzie ściganiu w trybie dyscyplinarnym.
- 66 W razie gdyby sąd ten miał stwierdzić, że działanie głównego inspektora nie może być w ramach uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym przedmiotem rzeczywistej i skutecznej kontroli, należałoby uznać, że uregulowanie to nie jest ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji inspekcji sądowej jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzeczniczej oraz kontroli politycznej tej działalności [zob. analogicznie wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 142; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 129; a także 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 et C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 205].
- 67 Co się tyczy, w drugiej kolejności, krajowego kontekstu prawno-faktycznego, który należy wziąć pod uwagę, trzy elementy wynikające z postanowienia odsyłającego oraz z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, mogą mieć pewne znaczenie dla badania, które powinien przeprowadzić sąd odsyłający.
- 68 Przede wszystkim wydaje się, z zastrzeżeniem ustaleń, jakich będzie musiał dokonać ten sąd, że uprawnienia głównego inspektora zostały wzmocnione w ogólniejszym kontekście reform organizacji rumuńskiej władzy sądowniczej, których celem lub skutkiem jest ograniczenie gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziów rumuńskich [zob. analogicznie wyroki: z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 133–135; a także z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 106, 108].
- 69 Następnie konkretne zasady powoływania głównego inspektora mogą mieć pewne znaczenie, jeżeli wskazują one, że ten główny inspektor jest ściśle związany z władzą wykonawczą lub ustawodawczą, co prima facie wydaje się mieć miejsce w niniejszym przypadku.

- 70 Wreszcie należy również wziąć pod uwagę konkretną praktykę stosowaną przez głównego inspektora w ramach wykonywania przysługujących mu kompetencji [zob. analogicznie wyroki: z dnia 19 września 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 144; a także 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 219].
- 71 W niniejszym przypadku Komisja przedstawia przykłady, które mogą wskazywać na to, że kompetencje te wielokrotnie wykorzystywano do politycznej kontroli działalności orzeczniczej, przy czym niektóre z tych przykładów są zresztą ujęte w sprawozdaniach Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 października 2019 r. i 8 czerwca 2021 r. w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji [COM(2019) 499 final, s. 7 i 8; a także COM(2021) 370, s. 18], które władze rumuńskie powinny należycie uwzględnić, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE, przy realizacji celów decyzji 2006/928 (zob. podobnie 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 178).
- 72 Z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, wydaje się zatem, że owe elementy krajowego kontekstu prawno-faktycznego podane do wiadomości Trybunału raczej potwierdzają – a nie podważają – ewentualne stwierdzenie, zgodnie z którym uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym nie zostało ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji inspekcji sądowej jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzeczniczej oraz kontroli politycznej tej działalności.
- 73 W świetle powyższych rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z decyzją 2006/928 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu:
- przyznającemu kierownikowi organu właściwego do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie sędziów i prokuratorów uprawnienie do przyjmowania aktów normatywnych i indywidualnych, dotyczących w szczególności organizacji tego organu, wyboru jego funkcjonariuszy, ich oceny, wykonywania przez nich pracy, a także powoływania zastępcy kierownika,
  - podczas gdy przede wszystkim jedynie tym funkcjonariuszom i zastępcy kierownika przysługuje właściwość w zakresie prowadzenia dochodzenia dyscyplinarnego przeciwko temu kierownikowi, następnie ich kariera zależy w znacznej mierze od decyzji wspomnianego kierownika, a wreszcie kadencja wspomnianego zastępcy kierownika upływie jednocześnie z upływem kadencji samego kierownika,
- jeżeli uregulowanie to nie zostało ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji tego organu jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności tych sędziów i prokuratorów oraz kontroli politycznej tej działalności.

## **W przedmiocie kosztów**

- 74 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

**Artykuł 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z 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:**

**stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu**

- **przyznającemu kierownikowi organu właściwego do prowadzenia dochodzeń i wnoszenia o ukaranie sędziów i prokuratorów uprawnienie do przyjmowania aktów normatywnych i indywidualnych, dotyczących w szczególności organizacji tego organu, wyboru jego funkcjonariuszy, ich oceny, wykonywania przez nich pracy, a także powoływania zastępcy kierownika,**
- **podczas gdy przede wszystkim jedynie tym funkcjonariuszom i zastępcy kierownika przysługuje właściwość w zakresie prowadzenia dochodzenia dyscyplinarnego przeciwko temu kierownikowi, następnie ich kariera zależy w znacznej mierze od decyzji wspomnianego kierownika, a wreszcie kadencja wspomnianego zastępcy kierownika upływie jednocześnie z upływem kadencji samego kierownika,**

**jeżeli uregulowanie to nie zostało ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji tego organu jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności tych sędziów i prokuratorów oraz kontroli politycznej tej działalności.**

Podpisy