



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTHONY'EGO MICHAELA COLLINSA
przedstawiona w dniu 1 lutego 2024 r.¹

Sprawa C-53/23

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

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

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

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Niezależność sądownictwa – Artykuł 2 TUE – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuły 12 i 47 Karty – Postanowienie w sprawie powołania prokuratorów prowadzących postępowania przygotowawcze oraz kierujących akty oskarżenia w sprawach przestępstw korupcyjnych zarzucanych sędziom i prokuratorom – Skarga wniesiona przez stowarzyszenia sędziów i prokuratorów w celu częściowego uchylecia postanowienia – Legitymacja procesowa czynna stowarzyszeń – Przewidziany prawem krajowym wymóg powołania się na prawo podmiotowe lub uzasadniony interes prywatny

Wprowadzenie

1. W rozpatrywanym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym podniesiono bezprecedensową kwestię z zakresu prawa Unii. Czy stowarzyszenia sędziów i prokuratorów utworzone z myślą o promowaniu niezależnego, bezstronnego i skutecznego systemu sądownictwa² mogą się powołać na art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 12 i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), aby wywieść z nich swoją legitymację procesową do wniesienia do sądu krajowego skargi zmierzającej do urzeczywistnienia tych celów?

¹ Język oryginału: angielski.

² Tymi stowarzyszeniami są Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (stowarzyszenie „forum sędziów Rumunii”) oraz Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” (stowarzyszenie „ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów”) (zwane dalej „skarżącymi stowarzyszeniami”).

Ramy prawne – uregulowania krajowe

2. Artykuł 8 ust. 1¹ Legea a nr. 554/2004 contenciosului administrativ (ustawy nr 554/2004 o postępowaniu administracyjnym) z dnia 2 grudnia 2004 r.³ stanowi:

„Osoby fizyczne i osoby prawne prawa prywatnego mogą proponować działania na rzecz ochrony uzasadnionego interesu publicznego jedynie posiłkowo, jeżeli szkoda w uzasadnionym interesie publicznym jest logicznie związana z naruszeniem prawa podmiotowego lub słusznego interesu prywatnego”.

3. W marcu 2022 r. weszła w życie Legea nr. 49/2022 privind desființarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, precum și pentru modificarea Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (ustawa nr 49/2022 o zniesieniu sekcji dochodzeniowej w sprawach przestępstw popełnionych w ramach wymiaru sprawiedliwości i o zmianie ustawy nr 135/2010 – kodeksu postępowania karnego)⁴. Zniosła ona Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (sekcję dochodzeniową w sprawach przestępstw popełnionych w ramach wymiaru sprawiedliwości; zwaną dalej „SIIJ”), która funkcjonowała w strukturach Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (prokuratury przy najwyższym sądzie kasacyjnym, Rumunia; zwanej dalej „PÎCCJ”). Ponadto na mocy ustawy nr 49/2022 właściwość w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i kierowania aktów oskarżenia w sprawach wszystkich przestępstw zarzucanych sędziom i prokuratorom, w tym przestępstw korupcyjnych, została przekazana sekcji dochodzeń karnych PÎCCJ lub prokuraturom przy sądach apelacyjnych, w zależności od umiejscowienia w strukturze instancyjnej organu, w którym tacy sędziowie i prokuratorzy pełnią swoje funkcje.

4. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy nr 49/2022 Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (prokurator generalny prokuratury przy najwyższym sądzie kasacyjnym, Rumunia; zwany dalej „drugą stroną postępowania”) powołuje, na wniosek zgromadzenia plenarnego Consiliul Superior al Magistraturii (najwyższej rady sądownictwa, Rumunia; zwanej dalej „CSM”), prokuratorów prowadzących ściganie karne w sprawach tych przestępstw. Członkiem CSM jest minister sprawiedliwości. W dniu 3 czerwca 2022 r. druga strona postępowania wydała postanowienie nr 108/2022 w sprawie powołania kilku prokuratorów uprawnionych do prowadzenia ścigania karnego zgodnie z ustawą nr 49/2022 (zwane dalej „zaskarżonym postanowieniem”). To postanowienie zostało wydane na wniosek zgromadzenia ogólnego CSM⁵.

Spór w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

5. Skarżące stowarzyszenia są niekomercyjnymi, pozarządowymi i apolitycznymi osobami prawnymi prawa prywatnego. W ich statutach potwierdzono, że zostały one utworzone w szczególności w celu zapewnienia niezależnego, bezstronnego i sprawnego wymiaru sprawiedliwości, jak również w celu opracowywania, wspierania, koordynowania i realizowania projektów zmierzających do usprawnienia, unowocześnienia i zreformowania wymiaru sprawiedliwości.

³ Monitorul Oficial al României, część I, nr 1154 z dnia 7 grudnia 2004 r. (zwanej dalej „ustawą nr 554/2004”).

⁴ Monitorul Oficial al României nr 244 z dnia 11 marca 2022 r. (zwana dalej „ustawą nr 49/2022”).

⁵ Hotărârea nr. 63/3 mai 2022 (decyzja nr 63 z dnia 3 maja 2022 r.).

6. Skargą złożoną w dniu 5 sierpnia 2022 r. do Curtea de Apel Pitești (sądu apelacyjnego w Pitești, Rumunia) skarżące stowarzyszenia wniosły o przeprowadzenie kontroli sądowej oraz o częściowe uchylenie zaskarżonego postanowienia. Kwestionują one powołanie między innymi do PÎCCJ kilku prokuratorów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań przygotowawczych i kierowanie aktów oskarżenia w sprawach wszystkich przestępstw zarzucanych sędziom i prokuratorom. Skarżące stowarzyszenia utrzymują, że ustawa nr 49/2022, która stanowi podstawę prawną zaskarżonego postanowienia, jest sprzeczna z art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, z załącznikiem IX do aktu przystąpienia⁶ oraz z decyzją Komisji 2006/928/WE⁷, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România⁸.

7. Skarżące stowarzyszenia podnoszą, że ze względu na ich szczególny charakter postępowaniami przygotowawczymi i kierowaniem aktów oskarżenia w sprawach przestępstw korupcyjnych zarzucanych sędziom i prokuratorom powinni zajmować się wyspecjalizowani prokuratorzy, którzy są ekspertami w dziedzinie walki z korupcją i którzy dysponują zasobami pozwalającymi im na prawidłowe wykonywanie tych zadań. Skarżące stowarzyszenia sprzeciwiają się udziałowi zgromadzenia ogólnego CSM w procedurze zmierzającej do powołania osób odpowiedzialnych za wykonywanie tych zadań. Twierdzą one ponadto, iż owa procedura nie pozwala zagwarantować, że prokuratorzy są powoływani na podstawie kryteriów merytorycznych lub że są niezależni. Wreszcie utrzymują one, że kompetencje w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i kierowania aktów oskarżenia w sprawach takich przestępstw powinny przysługiwać Direcția Națională Anticorupție (krajowej dyrekcji ds. przeciwdziałania korupcji, Rumunia; zwanej dalej „DNA”), która specjalizuje się w walce z korupcją w Rumunii i która jest strukturalnie autonomiczna względem PÎCCJ⁹.

8. Druga strona postępowania podniosła zarzut niedopuszczalności skargi z powodu braku po stronie skarżących stowarzyszeń legitymacji procesowej do wystąpienia o kontrolę sądową zaskarżonego postanowienia. Zdaniem drugiej strony postępowania w tej skardze powołano się na uzasadniony interes publiczny, a nie na prawo podmiotowe lub uzasadniony interes prywatny, jak wymaga tego prawo krajowe. Z racji faktu, że zaskarżone postanowienie nie dotyczy skarżących stowarzyszeń ani realizowanych przez nie celów, lecz powołanych na jego podstawie prokuratorów, skarżącym stowarzyszeniom nie przysługuje prawo podmiotowe do zakwestionowania jego ważności ani uzasadniony interes prywatny w takim zakwestionowaniu, w związku z czym nie mogą one się powołać w tym względzie na uzasadniony interes publiczny.

9. Skarżące stowarzyszenia wywodzą swoją legitymację procesową czynną z faktu, że ich działalność ma na celu głównie ochronę statusu sędziów i prokuratorów, promowanie praw i wartości charakterystycznych dla tych zawodów oraz „ochronę niezależności wymiaru

⁶ Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, L 157, s. 203; zwany dalej „aktem przystąpienia”).

⁷ z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. 2006, L 354, s. 56; zwana dalej „decyzją MWiW”). Decyzją Komisji (UE) 2023/1786 z dnia 15 września 2023 r. uchylającą decyzję 2006/928/WE w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. 2023, L 229, s. 94) uchylono decyzję MWiW ze skutkiem od dnia 8 października 2023 r. Decyzja MWiW miała zastosowanie *ratione temporis* do sporu zawisłego przed sądem odsyłającym.

⁸ 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 (zwany dalej „wyrokiem Asociația Forumul Judecătorilor din România”).

⁹ Zobacz art. 93 ust. 1 Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară (ustawy nr 304/2022 o organizacji wymiaru sprawiedliwości), Monitorul Oficial al României, część I, nr 1104 z dnia 16 listopada 2022 r.

sprawiedliwości w państwie prawa”. W statucie stowarzyszenia Asociația „Forumul Judecătorilor din România” przewidziano, że może ono inicjować w pewnym zakresie postępowania sądowe zmierzające do urzeczywistnienia tych celów.

10. Sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy nr 554/2004 każdy może się zwrócić do właściwego sądu o uchylenie wydanego przez organ władzy publicznej aktu administracyjnego, który narusza jego uzasadniony interes. W myśl art. 2 ustawy nr 554/2004 uzasadniony interes może mieć charakter prywatny lub publiczny. Artykuł 8 ust. 1¹ ustawy nr 554/2004 stanowi zasadniczo, że osoby fizyczne i osoby prawne prawa prywatnego mogą się powołać na interes publiczny we wszczęciu postępowania jedynie wówczas, gdy ów interes jest bezpośrednio związany z przysługującym im prawem podmiotowym lub uzasadnionym interesem prywatnym. Zauważa on, że w latach 2016–2017 sądy rumuńskie uznawały, iż skarżące stowarzyszenia mają interes w inicjowaniu postępowań w celu wzmocnienia niezależności sądownictwa i ochrony statusu zawodu sędziego lub prokuratora¹⁰.

11. W wyroku nr 8 Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny)¹¹ orzekł, co następuje:

„W celu zapewnienia jednolitej wykładni i stosowania art. 1, art. 2 ust. 1 lit. a), r) i s) oraz art. 8 ust. 1¹ i 1² ustawy nr 554/2004, z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami, postanawia się, co następuje:

W ramach kontroli zgodności z prawem aktów administracyjnych, dokonywanej na wniosek stowarzyszeń, jako zainteresowanych organizacji społecznych, na uzasadniony interes publiczny można powołać się jedynie posiłkowo względem uzasadnionego interesu prywatnego, który wynika z bezpośredniego związku między kontrolowanym aktem administracyjnym a bezpośrednim celem i zadaniami stowarzyszenia, zgodnie z jego statutem”.

12. W następstwie tego wyroku Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny) orzekł, że stowarzyszenia sędziów lub prokuratorów nie mają legitymacji procesowej do wnoszenia skarg mających na celu uchylenie decyzji CSM dotyczących między innymi powołania na urząd sędziego, asesora sądowego i głównego inspektora Inspectia Judiciară (inspekcji sądowej, Rumunia)¹². Doszedł on do takiego wniosku, ponieważ w tamtym postępowaniu skarżący zmierzali do powołania się na uzasadniony interes publiczny, a nie prywatny.

¹⁰ Zobacz na przykład wyroki Curtea de Apel București – Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal (sądu apelacyjnego w Bukareszcie – VIII izba ds. sporów administracyjnych i podatkowych) w sprawach cywilnych: nr 1475 z dnia 29 kwietnia 2016 r.; nr 2949 z dnia 14 lipca 2017 r.; nr 3192 z dnia 24 października 2016 r. (zwane dalej „wyrokami nr 1475, nr 2949 i nr 3192”). W wyroku w sprawie Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD (C-252/22, EU:C:2024:13, pkt 44–48) Trybunał zbadał art. 1, 2 i 8 ustawy nr 554/2004 w kontekście legitymacji procesowej adwokackiej spółki partnerskiej do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji o zatwierdzeniu planu zagospodarowania przestrzennego i pozwolenia na budowę składowiska odpadów. W wyroku tym, inaczej niż w niniejszym postępowaniu, które dotyczy państwa prawnego i niezależności sądownictwa, analizowano przede wszystkim Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzoną w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzoną w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1; zwaną dalej „konwencją z Aarhus”).

¹¹ Wyrok nr 8 Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego, Rumunia) z dnia 2 marca 2020 r., opublikowany w Monitorul Oficial al României, część I, nr 580, w dniu 2 lipca 2020 r. (zwany dalej „wyrokiem nr 8”). Sąd odsyłający wskazał, że wyrok nr 8 został wydany w następstwie odwołania wniesionego w interesie prawa zgodnie z art. 517 Codul de procedură civilă (kodeksu postępowania cywilnego). Wydaje się, co powinno zostać zweryfikowane przez sąd odsyłający, że wyrok nr 8 wiąże zarówno sądy niższej instancji, jak i Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny).

¹² Zobacz na przykład wyroki izby ds. administracyjnych i podatkowych Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego): nr 4524 z dnia 7 października 2021 r.; nr 4462 z dnia 6 października 2021 r. (zwane dalej „wyrokami nr 4524 i nr 4462”).

13. Sąd odsyłający uważa, że – jeżeliby przyjąć rozszerzającą wykładnię pojęcia uzasadnionego interesu prywatnego, tak jak został on zdefiniowany w wyroku nr 8 – skoro skarżące stowarzyszenia twierdzą, iż zaskarżone postanowienie dokonuje wdrożenia uregulowań, które podważają walkę z korupcją, a tym samym naruszają zobowiązania zaciągnięte przez Rumunię wobec Unii, to między celami statutowymi skarżących stowarzyszeń a zaskarżonym postanowieniem może istnieć wystarczający związek, który umożliwi ustalenie istnienia po ich stronie uzasadnionego interesu prywatnego, który jest wymagany do wniesienia skargi. Niemniej jednak w razie przyjęcia zawężającej wykładni wyroku nr 8 skarżące stowarzyszenia miałyby jedynie uzasadniony interes publiczny, w związku z czym nie mogłyby wszcząć tego postępowania ze względu na brak legitymacji procesowej.

14. Ponieważ skarżące stowarzyszenia utrzymują, że doszło do naruszenia prawa Unii, sąd odsyłający jest zdania, iż domagają się one skutecznej ochrony prawnej w dziedzinie objętej prawem Unii. Zapytuje on, czy zawężająca wykładnia pojęcia uzasadnionego interesu prywatnego, która ograniczałaby możliwość wnoszenia skarg przez stowarzyszenia takie jak skarżące stowarzyszenia narusza art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 12 i 47 Karty. Sąd odsyłający pragnie również ustalić, czy w obliczu zniesienia SIIJ nieprzekazanie DNA właściwości w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych i kierowania aktów oskarżenia w sprawach przestępstw korupcyjnych zarzucanych sędziom i prokuratorom stanowi naruszenie art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, załącznika IX do aktu przystąpienia oraz decyzji MWiW.

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

- „1. Czy art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 12 i art. 47 [Karty] stoją na przeszkodzie wprowadzeniu ograniczeń dla dokonywania niektórych czynności prawnych przez stowarzyszenia zawodowe sędziów – w celu promowania i ochrony niezawisłości sędziowskiej oraz praworządności, a także ochrony statusu tego zawodu – poprzez wprowadzenie wymogu istnienia uzasadnionego interesu prywatnego, który został nadmiernie ograniczony na podstawie wiążącej decyzji Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego), której następstwem była krajowa praktyka w sprawach podobnych do tej, w której sformułowane zostało przedmiotowe pytanie, wymagającego bezpośredniego związku między aktem administracyjnym, będącym przedmiotem sądowej kontroli legalności, a bezpośrednim celem i zadaniami stowarzyszeń zawodowych sędziów, określonymi w ich statutach, w przypadkach, w których stowarzyszenia te dążą do uzyskania skutecznej ochrony sądowej w sprawach regulowanych prawem unijnym, zgodnie z zakresem i ogólnymi celami statutowymi?
2. Czy, w zależności od odpowiedzi na pierwsze pytanie, art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, załącznik IX do [aktu przystąpienia] i decyzja [MWiW] stoją na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, które ograniczają kompetencje krajowej dyrekcji ds. zwalczania korupcji poprzez przyznanie wyłącznej kompetencji w zakresie ścigania karnego przestępstw korupcyjnych (w szerokim znaczeniu) popełnianych przez sędziów i prokuratorów niektórym specjalnie wyznaczonym prokuratorom (przez prokuratora generalnego Rumunii na wniosek zgromadzenia plenarnego najwyższej rady sędownictwa) w ramach prokuratury przy Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższym sądzie kasacyjnym) oraz, odpowiednio, prokuratur przy sądach apelacyjnych, przy czym te ostatnie są również właściwe w odniesieniu do innych kategorii przestępstw popełnianych przez sędziów i prokuratorów?”

Postępowanie przed Trybunałem

16. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez stowarzyszenie Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, drugą stroną postępowania, Rumunię i Komisję Europejską.

17. Zanim w odpowiedzi na wniosek Trybunału zaproponuję odpowiedź na pytanie pierwsze, odniosę się do zastrzeżeń dotyczących właściwości Trybunału i dopuszczalności pytań prejudycjalnych.

Ocena

W przedmiocie właściwości Trybunału i dopuszczalności pytania pierwszego

Uwagi uczestników postępowania

18. Druga strona postępowania utrzymuje, że ponieważ skarżące stowarzyszenia nie powołują się na żadne prawo chronione prawem Unii, Trybunał nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie przedłożonego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Zarówno postępowanie przed sądem odsyłającym, jak i pytania skierowane do Trybunału dotyczą wyłącznie wykładni prawa krajowego i mają charakter hipotetyczny¹³. Sprawa przed sądem odsyłającym jest „sprawą pilotażową” lub „narzędziem” pomyślanym w celu doprowadzenia do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w trybie art. 267 TFUE.

19. Rumunia podnosi, że pytanie pierwsze jest niedopuszczalne, ponieważ sąd odsyłający nie przedstawił dokładnie okoliczności faktycznych rozpatrywanej przez siebie sprawy oraz, w szczególności, nie wskazał, w jaki sposób i na jakiej podstawie ograniczone jest przysługujące skarżącym stowarzyszeniom prawo dostępu do sądu. Nie jest jasne, czy to potencjalne ograniczenie ma swoje źródło w ustawie nr 554/2004, w wyroku nr 8 czy też w zawężającej wykładni owego wyroku. Ponieważ sam sąd odsyłający uważa, że istnieje bezpośredni związek między zaskarżonym postanowieniem a celami przyświecającymi skarżącym stowarzyszeniom, wydaje się stąd wynikać, iż skarga złożona przez skarżące stowarzyszenia jest dopuszczalna na gruncie prawa krajowego, w związku z czym odpowiedź na pytanie pierwsze staje się bezprzedmiotowa¹⁴.

Analiza

20. Z przytoczonych skrótowo we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym argumentów skarżących stowarzyszeń wynika – wbrew temu, co twierdzi druga strona postępowania – że skarga wniesiona do sądu odsyłającego zasadza się na prawie Unii. Skarżące stowarzyszenia powołują się na art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 12 i 47 Karty, załącznik IX do aktu przystąpienia i decyzję MWiW oraz wnoszą o dokonanie wykładni tych uregulowań. Powody, które skłoniły sąd odsyłający do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz skierowania pytań do Trybunału, świadczą o znaczeniu,

¹³ Wyrok z dnia 11 marca 1980 r., Foglia, 104/79, EU:C:1980:73, pkt 11.

¹⁴ Rumunia powołuje się na pkt 47 i 51 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w których sąd odsyłający zdaje się stwierdzać, że spełniony jest wymóg bezpośredniego związku między zaskarżonym postanowieniem a celami statutowymi skarżących stowarzyszeń.

jakie prawo Unii ma dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu. Ponadto akta sprawy przedłożone Trybunałowi nie zawierają żadnego elementu, który mógłby sugerować, że spór w postępowaniu głównym został w jakikolwiek sposób zaaranżowany lub że ma on charakter hipotetyczny¹⁵.

21. Twierdzenie drugiej strony postępowania, że skarżące stowarzyszenia nie powołują się na żadne prawo chronione prawem Unii, odnosi się do istoty pierwszego pytania sądu odsyłającego, które dotyczy legitymacji procesowej czynnej. Ze względu na charakter tego zastrzeżenia nie może ono uzasadniać wniosku w przedmiocie niedopuszczalności pytania pierwszego¹⁶. Wbrew twierdzeniom Rumunii uważam, że sąd odsyłający szczegółowo opisał okoliczności faktyczne zawisłego przed nim sporu, które skłoniły go do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a tym samym dochował w pełni wymogów przewidzianych w art. 94 lit. a) regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

22. Co się tyczy konstatacji Rumunii o bezcelowości udzielania przez Trybunał odpowiedzi na pytanie pierwsze, prawdą jest, że sąd odsyłający uważa, iż w rozpatrywanych okolicznościach skarżące stowarzyszenia mają legitymację procesową czynną, oraz zauważa, że inne sądy rumuńskie również uznawały ich legitymację w sprawach inicjowanych w celu wzmocnienia niezależności sądownictwa¹⁷. Sąd odsyłający podkreślił jednak, że w niektórych przypadkach wyrok nr 8 był przedmiotem tak zawężającej wykładni, iż skarżącym stowarzyszeniom odmawiano legitymacji procesowej do inicjowania takich postępowań¹⁸. Wystarczy zauważyć, że w postępowaniu przed sądem odsyłającym druga strona postępowania powołała się na wyrok nr 8 na poparcie argumentu, iż skarżące stowarzyszenia nie mają legitymacji procesowej czynnej.

23. Proponuję zatem Trybunałowi, aby oddalił poszczególne zarzuty dotyczące jego właściwości oraz dopuszczalności pytania pierwszego.

Co do istoty

24. Przedmiotem pytania pierwszego jest relacja między prawem do skutecznej ochrony sądowej przed sądami krajowymi na gruncie prawa Unii oraz uregulowaniami krajowymi dotyczącymi legitymacji procesowej czynnej. Sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 12 i 47 Karty stoją na przeszkodzie uregulowaniom krajowym odnoszącym się do legitymacji procesowej czynnej, które zobowiązują stowarzyszenia sędziów do wykazania uzasadnionego interesu prywatnego¹⁹ we wniesieniu skargi mającej na celu uchylenie aktów, które ich zdaniem są nie do pogodzenia z niezależnością sądownictwa i zasadą państwa prawnego²⁰.

25. Ani we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ani w uwagach uczestników postępowania nie określono w sposób jasny, czy na gruncie prawa krajowego skarżącym stowarzyszeniom przysługuje (a jeżeli tak, to na jakich warunkach) legitymacja procesowa do inicjowania przed sądami rumuńskimi postępowań w trybie kontroli sądowej. Stowarzyszenie

¹⁵ Zobacz na przykład wyrok z dnia 11 marca 1980 r., Foglia, 104/79, EU:C:1980:73.

¹⁶ Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁷ Zobacz na przykład wyroki nr 1475, nr 2949 i nr 3192.

¹⁸ Zobacz na przykład wyroki nr 4524 i nr 4462.

¹⁹ Na uzasadniony interes publiczny można się powołać również wówczas, gdy jest on bezpośrednio związany z prawem podmiotowym lub uzasadnionym interesem prywatnym.

²⁰ W pytaniu pierwszym odnotowano, że wymóg istnienia uzasadnionego interesu prywatnego „został nadmiernie ograniczony”.

Asociația „Forumul Judecătorilor din România” oraz Rumunia wskazują, że zgodnie z prawem rumuńskim skarżącym stowarzyszeniom przysługuje legitymacja procesowa do zainicjowania postępowania przed sądem odsyłającym. W myśl wyroku nr 8 skarżące stowarzyszenia mają uzasadniony interes prywatny dotyczący rozpatrywanej skargi o przeprowadzenie kontroli sądowej zaskarżonego postanowienia, ponieważ istnieje związek między tą skargą a celami statutowymi skarżących stowarzyszeń. Druga strona postępowania twierdzi, że w orzecznictwie rumuńskim wprowadzono dodatkowy warunek, zgodnie z którym stowarzyszenia mają wykazać, iż kontrolowany akt wpływa na ich byt jako osób prawnych, na ich majątek, na warunki ich działania lub na urzeczywistnienie przyświecających im celów.

26. Skarżące stowarzyszenia wytaczały przed sądami rumuńskimi różne postępowania zmierzające do zapewnienia przestrzegania zasady państwa prawnego, zaś w toku niektórych z nich do Trybunału kierowano odesłania prejudycjalne²¹. Nie jest jasne, dlaczego druga strona postępowania kwestionuje legitymację procesową czynną skarżących stowarzyszeń na gruncie prawa krajowego w niniejszej sprawie, skoro zostało uznane, że skarżącym stowarzyszeniom przysługuje legitymacja procesowa do wnoszenia takich skarg do sądów rumuńskich. Stowarzyszenie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” zauważa ponadto, że Trybunał nie sprzeciwił się dopuszczalności odesłania prejudycjalnego w postępowaniu, w którym wydano wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România.

27. Wystarczy stwierdzić, że co do zasady Trybunał nie może się sprzeciwić dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jeżeli wniosek ten zostanie uznany za zgodny z art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi występuje sąd krajowy, korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Ustalenie stanu prawnego i faktycznego, w tym rozstrzygnięcie w przedmiocie dopuszczalności wniesionej skargi, należy, jako kwestia prawa krajowego, do sądu odsyłającego²².

Skuteczna ochrona sądowa praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz autonomia proceduralna państw członkowskich

28. Poszanowanie państwa prawnego jest jedną ze wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, stanowi konkretyzację owej wartości. Skuteczna ochrona sądowa praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, jest zasadą ogólną, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 EKPC oraz potwierdzoną w art. 47 Karty. To ostatnie postanowienie powinno być zatem uwzględniane przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE²³. Zgodnie z art. 47 Karty każdy, czyje prawa zagwarantowane

²¹ Zobacz na przykład, sprawy, na tle których wydano wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România; wyrok z dnia 7 września 2023 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, C-216/21, EU:C:2023:628.

²² Zobacz analogicznie wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 12, 13 i przytoczone tam orzecznictwo.

²³ Wyroki: z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235 pkt 89.

przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy²⁴.

29. Do państw członkowskich należy ustanowienie systemu środków prawnych i procedur zapewniających skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii. Zadaniem państw członkowskich jest wyznaczenie sądów lub właściwych instytucji do kontroli ważności przepisów krajowych, wprowadzenie w swoich porządkach prawnych środków prawnych i procedur pozwalających zakwestionować ważność tych przepisów oraz, jeżeli skarga jest zasadna, uchylenie tych przepisów oraz określenie skutków takiego uchylenia²⁵.

30. Choć państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, to prawo Unii nie zobowiązuje ich, w braku uregulowań Unii w tym zakresie, do ustanowienia konkretnego systemu środków lub zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii²⁶, pod warunkiem że środki i procedury, z których można w tym celu skorzystać, są zgodne z zasadami równoważności i skuteczności. Zasady postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, nie mogą być zatem mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań w zakresie ochrony praw wywodzonych z wewnętrznego porządku prawnego (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że wykonywanie praw wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności). Te wymogi znajdują również oparcie w zasadzie lojalnej współpracy zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE²⁷.

31. Wydaje się, co powinno zostać zweryfikowane przez sąd odsyłający, że skoro ustawa nr 554/2004 i wyrok nr 8 mają zastosowanie w równym stopniu do postępowań opartych na prawie krajowym, jak i postępowań opartych na prawie Unii, to w niniejszej sprawie należy zbadać jedynie zasadę skuteczności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty wymagają, aby państwa członkowskie zapewniły poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii²⁸. Wymóg ten

²⁴ Wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 122. Artykuł 47 Karty przyczynia się do poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej każdej jednostki, która dochodzi w danej sytuacji prawa przysługującego jej na podstawie prawa Unii, natomiast art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma na celu zapewnienie, by system środków odwoławczych funkcjonujący w każdym państwie członkowskim gwarantował skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii niezależnie od tego, czy państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty; wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 36, 45, 52. Zarówno art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i art. 47 Karty są bezpośrednio skuteczne i przysługują jednostkom prawa, na które mogą się one powoływać przed sądami krajowymi; wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 145, 146 (zwany dalej „wyrokiem A.B.”).

²⁵ Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 34.

²⁶ Wyrok z dnia 6 maja 2010 r., Club Hotel Loutraki i in., C-145/08 i C-149/08, EU:C:2010:247, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo.

²⁷ O ile prawo Unii nie stanowi inaczej, nie narzuca ono państwom członkowskim żadnego szczególnego modelu sądowego; wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 130.

²⁸ Zobacz wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyrok z dnia 22 października 1998 r., ICO.N. GE.'90 i in., od C-10/97 do C-22/97, EU:C:1998:498, pkt 14. Niezależnie od znacznego pokrywania się ze sobą, w praktyce stosowania, zasady skuteczności oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej, które zostało zapisane w art. 47 Karty, są to odrębne od siebie elementy, a za ich przestrzeganie pod każdym względem są odpowiedzialne państwa członkowskie. Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, pkt 42). Zobacz także wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 46–48; z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 103, 104 (zwany dalej „wyrokiem Inuit”); z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 26–30.

odzwierciedla zasady pomocniczości i proporcjonalności zapisane w art. 5 TUE, autonomię proceduralną państw członkowskich²⁹ oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej³⁰, a także pozwala na pogodzenie ich ze sobą.

Prawo do skutecznej ochrony sądowej musi być związane z prawem wywodzonym z prawa Unii

32. W wyroku Inuit³¹ Trybunał podkreślił, że ani TFUE, ani art. 19 TUE nie wprowadzają obowiązku ustanowienia w celu zapewnienia poszanowania prawa Unii w postępowaniach przed sądami krajowymi środków prawnych innych niż te już istniejące w porządku krajowym. Inaczej jest jedynie w sytuacji, w której z systematyki krajowego porządku prawnego wynika, że nie istnieje żaden środek prawny pozwalający, choćby w trybie wпадkowym, zapewnić ochronę praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii³². W takich przypadkach sądy krajowe powinny uznać się za właściwe do rozpoznania skargi wniesionej przez zainteresowaną osobę w celu ochrony uprawnień zagwarantowanych jej przez prawo Unii³³.

33. W postanowieniu Internationale Fruchthimport Gesellschaft Weichert/Komisja³⁴ Trybunał orzekł, że „prawo do sądu” nie jest prawem bezwzględny i może podlegać na przykład uregulowaniom określającym terminy na wniesienie skargi. Te uregulowania nie mogą jednak uszczuplać dostępu otwartego dla jednostki w taki sposób lub w takim zakresie, że dojdzie do naruszenia samej istoty prawa, z którego zamierza ona skorzystać. Muszą one zmierzać do zgodnego z prawem celu, a ponadto musi istnieć racjonalny i proporcjonalny związek między zastosowanymi środkami oraz zamierzonym celem³⁵. W odniesieniu do legitymacji procesowej przed sądami krajowymi Trybunał orzekł, że „o ile co do zasady to prawo krajowe normuje legitymację i interes podmiotów prawa do wniesienia sprawy do sądu, o tyle prawo Unii wymaga jednak, oprócz przestrzegania zasad równoważności i skuteczności, by przepisy krajowe nie naruszały prawa do skutecznej ochrony sądowej [...]”³⁶.

²⁹ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., Prokuratuur (Warunki dostępu do danych dotyczących łączności elektronicznej), C-746/18, EU:C:2021:152, pkt 42.

³⁰ Wyrok z dnia 15 maja 1986 r., Johnston (222/84, EU:C:1986:206, pkt 13–21), stanowi wczesny przykład sprawy, w której potwierdzono prawo do skutecznej ochrony sądowej mimo obowiązywania krajowych przepisów proceduralnych stojących na przeszkodzie takiej ochronie.

³¹ Punkty 103, 104.

³² Wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 143 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyrok z dnia 2 czerwca 2022 r., Skeyes, C-353/20, EU:C:2022:423, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

³³ Druga strona postępowania uważa, że analizowane w niniejszej sprawie przepisy rumuńskie dotyczące legitymacji procesowej czynnej, zgodnie z ich wykładnią dokonaną w orzecznictwie krajowym, przypominają uregulowania odnoszące się do legitymacji procesowej czynnej zawarte w art. 263 TFUE. Moim zdaniem to porównanie nie jest szczególnie użyteczne w rozpatrywanym przypadku. Ustanowione w art. 263 TFUE zasady legitymacji procesowej oraz wymogi dotyczące w szczególności bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania odnoszą się do skarg o stwierdzenie nieważności aktów instytucji Unii wnoszonych do Sądu. Zasadniczo postępowania w dziedzinach objętych prawem Unii, które toczą się przed sądami krajowymi, podlegają zasadzie autonomii procesowej. W tym kontekście odsyłam do spraw T-530/22, T-531/22, T-532/22 i T-533/22, które są obecnie rozpoznawane przez Sąd.

³⁴ Postanowienie z dnia 16 listopada 2010 r., Internationale Fruchthimport Gesellschaft Weichert/Komisja, C-73/10 P, EU:C:2010:684, pkt 53. Zobacz także: wyrok z dnia 28 lutego 2013 r. (szczególna procedura kontroli orzeczenia), Arango Jaramillo i in./EBI, C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, pkt 43; wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie Baka przeciwko Węgrom, skarga nr 20261/12, ECHR 2016, § 120.

³⁵ Zobacz wyrok ETPC z dnia 28 października 1998 r., Pérez de Rada Cavanilles przeciwko Hiszpanii, CE:ECHR:1998:1028JUD002809095, § 44.

³⁶ Wyrok z dnia 19 marca 2015 r., E.ON Földgáz Trade, C-510/13, EU:C:2015:189, pkt 50. Zobacz także wyroki: z dnia 13 stycznia 2005 r., Streekgewest, C-174/02, EU:C:2005:10, pkt 18–21; z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 36 i nast.; z dnia 6 maja 2010 r., Club Hotel Loutraki i in., C-145/08 i C-149/08, EU:C:2010:247, pkt 74–80.

34. Prawo do skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 47 Karty nie istnieje w próżni i musi być związane z prawem wynikającym z prawa Unii lub z gwarantowaną przez nie wolnością. Każda osoba może się powołać na art. 47 Karty w celu zakwestionowania przed sądem krajowym aktu wywołującego niekorzystne dla niej skutki, który państwo członkowskie przyjęło w ramach stosowania prawa Unii³⁷. To właśnie w tym kontekście państwa członkowskie dysponują znacznym zakresem swobody przy ustalaniu, co stanowi naruszenie prawa lub wolności, a także przy ustanawianiu przesłanek dopuszczalności środków prawnych oraz organów, do których powinny być wnoszone³⁸.

35. W skardze wniesionej do sądu odsyłającego skarżące stowarzyszenia podnoszą trzy argumenty w celu wykazania swojej legitymacji procesowej czynnej na gruncie prawa Unii. Po pierwsze, powołują się one, przez analogię, na prawo do zainicjowania postępowania przyznane stowarzyszeniom ochrony środowiska lub innym stowarzyszeniom w prawie wtórnym Unii. Po drugie, przywołują one orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym prawo krajowe musi przewidywać środek prawny służący ochronie państwa prawnego i niezależności sądownictwa. Po trzecie, skarżące stowarzyszenia utrzymują, że prawo do wniesienia skargi przysługuje im na podstawie art. 12 Karty.

36. W niektórych przypadkach akty prawa wtórnego Unii w sposób wyraźny przyznają stowarzyszeniom legitymację procesową do wnoszenia do sądów krajowych skarg zmierzających do urzeczywistnienia celów przyświecających tym aktom prawnym. W sprawach dotyczących ochrony środowiska art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus umożliwia organizacjom ochrony środowiska dostęp do procedury odwoławczej umożliwiającej kwestionowanie pewnych określonych działań lub zaniechań³⁹. W takich przypadkach przyjmuje się, że organizacje ochrony środowiska mają wystarczający interes lub posiadają uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń, co umożliwia im wnoszenie takich środków prawnych. Artykuł 9 ust. 3 konwencji z Aarhus przewiduje przyjmowanie przez państwa członkowskie przepisów przewidujących szerszą, a nawet nieograniczoną, legitymację procesową do wnoszenia niektórych rodzajów środków dotyczących ochrony środowiska naturalnego; nie nakłada on na nie natomiast obowiązku przyjmowania takich uregulowań⁴⁰.

37. W myśl art. 9 ust. 2 dyrektywy 2000/78/WE⁴¹ państwa członkowskie zapewniają, aby stowarzyszenia, które mają, zgodnie z kryteriami przewidzianymi prawem krajowym, uzasadniony interes w zapewnieniu przestrzegania przepisów tej dyrektywy, mogły inicjować, na rzecz osoby występującej z powództwem lub ją wspierając, za jej zgodą, postępowania sądowe lub administracyjne przewidziane w celu zapewnienia stosowania rzeczony dyrektywy. Przepis ten nie zobowiązuje państw członkowskich do przyznania stowarzyszeniom legitymacji procesowej do inicjowania postępowań sądowych w celu spowodowania przestrzegania obowiązków wynikających z owej dyrektywy w sytuacji, w której osoba poszkodowana nie jest możliwa do zidentyfikowania. Państwa członkowskie mogą natomiast przyjmować lub utrzymywać przepisy bardziej korzystne w celu ochrony zasady równego traktowania od przepisów ustanowionych

³⁷ Wyrok z dnia 11 listopada 2021 r., Gavanzov II, C-852/19, EU:C:2021:902, pkt 45, 46 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁸ Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 55; z dnia 23 kwietnia 2020 r., Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, pkt 60–65.

³⁹ Pod warunkiem, że spełniają one wymagania, o których mowa w art. 2 ust. 5 konwencji z Aarhus, oraz że należą do „zainteresowanej społeczności”, której definicję zawiera to postanowienie: wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 55.

⁴⁰ Wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych), C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 49.

⁴¹ Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 4, s. 79).

w dyrektywie 2000/78. W związku z tym państwo członkowskie może przyznać stowarzyszeniom prawo do zainicjowania postępowania w celu spowodowania przestrzegania obowiązków wynikających z dyrektywy 2000/78 w braku skarżącego możliwego do zidentyfikowania⁴².

38. Żaden akt prawa wtórnego Unii nie przyznaje stowarzyszeniom sędziów i prokuratorów legitymacji procesowej do wnoszenia do sądów krajowych środków prawnych w celu zapewnienia przestrzegania zasady państwa prawnego w interesie publicznym. Prawo Unii ani nie zobowiązuje państw członkowskich do ustanowienia zasad dotyczących legitymacji procesowej umożliwiających takim stowarzyszeniom wnoszenie skarg w interesie publicznym lub inicjowanie postępowań w trybie *actio popularis* w interesie związanym z państwem prawnym lub niezależnością sądownictwa, ani też nie zabrania tym państwom ustanowienia takich zasad⁴³. W braku uregulowań Unii⁴⁴ takie stowarzyszenia powinny, co do zasady, powoływać się na uregulowania krajowe odnoszące się do legitymacji procesowej czynnej oraz na wynikające z nich ewentualnie prawa do korzystania z takich środków prawnych.

39. Skarżące stowarzyszenia uważają, że – w myśl wyroku A.B. – mają legitymację procesową w celach zapewnienia przestrzegania zasady państwa prawnego i ochrony niezależności sądownictwa, z której mogą korzystać w drodze wniesienia skargi w postępowaniu, które zainicjowały przed sądem odsyłającym. W owym wyroku Trybunał orzekł w szczególności, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi na przeszkodzie zmianom w prawie krajowym, które pozbawiają sądy krajowe właściwości do orzekania w przedmiocie skarg wniesionych przez kandydatów, którzy nie zostali wybrani na stanowiska sędziowskie, jeżeli owe zmiany mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności powołanych sędziów na czynniki zewnętrzne⁴⁵.

40. W przeciwieństwie do okoliczności, które leżały u podstaw wydania wyroku A.B., postępowanie przed sądem odsyłającym pozostaje w związku z powołaniem prokuratorów odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań przygotowawczych i kierowanie aktów oskarżenia w sprawach dotyczących sędziów, a nie z powoływaniem sędziów. Wymagane na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności sędziów stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które mogą bezpośrednio wpływać lub pośrednio oddziaływać na decyzje sędziów, a tym samym skutkować „brak[iem] przejawiania przez te organy oznak niezawisłości lub bezstronności, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”⁴⁶. Orzeczenia zezwalające na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej muszą zatem być wydawane lub kontrolowane przez organ, który sam spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną prawną, w tym wymóg niezależności. Już sama perspektywa wystąpienia o zezwolenie na pociągnięcie sędziów do

⁴² Wyrok z dnia 23 kwietnia 2020 r., *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, EU:C:2020:289, pkt 61–63. Można to traktować w kategoriach zezwolenia państwom członkowskim na wprowadzenie do ich krajowych porządków prawnych środka w rodzaju *actio popularis*. Zobacz także art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

⁴³ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311. Republika, stowarzyszenie zarejestrowane jako osoba prawna na Malcie, którego celem jest wspieranie ochrony wymiaru sprawiedliwości i państwa prawnego, wniosło przeciwko premierowi Malty skargę obywatelską dotyczącą w szczególności zgodności z prawem Unii postanowień konstytucji Malty regulujących powoływanie sędziów. Zobacz analogicznie wyrok z dnia 6 października 2015 r., *Orizzonte Salute*, C-61/14, EU:C:2015:655, pkt 29–41. Trybunał potwierdził, że w postępowaniu prejudycjalnym przewidzianym w art. 267 TFUE do sądu odsyłającego należy ustalenie, na podstawie krajowych uregulowań proceduralnych, stron, w tym ewentualnych interwenientów, w toczącym się przed nim postępowaniu.

⁴⁴ Ani w akcie przystąpienia, ani w decyzji MWiW nie przewidziano przyznania takiej legitymacji procesowej. Zobacz w szczególności: art. 39 tego aktu; załącznik IX do tego aktu.

⁴⁵ Punkt 150.

⁴⁶ Wyrok *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.*, pkt 197.

odpowiedzialności karnej i uzyskania tego zezwolenia w postępowaniu przed organem, którego niezależność nie jest zagwarantowana, może negatywnie wpłynąć na niezależność sądownictwa⁴⁷.

41. Z akt sprawy dostępnych Trybunałowi nie wynika, że kandydaci, którzy nie zostali wybrani na stanowiska prokuratorskie między innymi w sekcji dochodzeń karnych PÎCCJ, nie mają uzasadnionego interesu prywatnego, a tym samym przewidzianej prawem krajowym legitymacji procesowej czynnej umożliwiającej im zakwestionowanie zaskarżonego postanowienia i ustawy nr 49/2022, na podstawie której zostało ono wydane. Większe znaczenie ma być może to, że o ile w wyroku A.B. potwierdzono, iż w pewnych (nielicznych) przypadkach kandydaci, którzy nie zostali wybrani na stanowiska sędziowskie i których interesy doznały uszczerbku, mogą być na gruncie prawa Unii uprawnieni do wniesienia do sądów krajowych skargi w celu zapewnienia przestrzegania zasady państwa prawnego i ochrony niezależności sądownictwa, o tyle nie ma w nim mowy o tym, że to uprawnienie przysługuje stowarzyszeniom sędziów lub prokuratorów takim jak skarżące stowarzyszenia.

42. Co się tyczy art. 12 Karty i wolności stowarzyszania się, Trybunał orzekł, w wyroku Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń)⁴⁸, że stowarzyszenia muszą być w stanie prowadzić działalność i funkcjonować bez nieuzasadnionej ingerencji państwowej. Akta sprawy przedłożone Trybunałowi nie wskazują, że skarżące stowarzyszenia lub jakiegokolwiek inne stowarzyszenia podlegają uregulowaniom dotyczącym legitymacji procesowej czynnej, które byłyby odmienne od odnośnych uregulowań mających zastosowanie do innych osób fizycznych lub prawnych albo bardziej od nich rygorystyczne. Jak zauważono w pkt 33 niniejszej opinii, prawo do sądu nie jest prawem bezwzględnym. Wydaje się, co musi zostać zweryfikowane przez sąd odsyłający, iż nie ma dowodów na to, że obowiązujące w Rumunii zasady legitymacji procesowej czynnej naruszają istotę przysługującego skarżącym stowarzyszeniom prawa do sądu; że cel, do którego zmierza uregulowanie krajowe, jest niezgodny z prawem lub że środki zastosowane z myślą o osiągnięciu tego celu są nieproporcjonalne. Na tę ocenę nie ma wpływu okoliczność, że w statucie stowarzyszenia Asociația „Forumul Judecătorilor din România” przewidziano, iż może ono inicjować w pewnym zakresie postępowania sądowe zmierzające do urzeczywistnienia przyświecających mu celów. Co do zasady działalność stowarzyszenia ma być prowadzona zgodnie z prawem, w tym z przepisami dotyczącymi legitymacji procesowej czynnej.

Wnioski

43. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytanie pierwsze przedstawione przez Curtea de Apel Pitești (sąd apelacyjny w Pitești, Rumunia) odpowiedział następująco:

Artykuł 2 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 12 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, załącznik IX do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, a także decyzja Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją nie stoją na przeszkodzie uregulowaniom krajowym dotyczącym legitymacji procesowej czynnej, które zobowiązują stowarzyszenia sędziów

⁴⁷ Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 100, 101.

⁴⁸ Wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 112, 113.

i prokuratorów do wykazania uzasadnionego interesu prywatnego, tak jak jest on zdefiniowany w prawie krajowym, we wniesieniu skargi o uchylenie aktów, którym zarzuca się, że są nie do pogodzenia z niezależnością sądownictwa i zasadą państwa prawnego.