



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 8 maja 2024 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Niezależność sądownictwa – Artykuł 19 ust. 1 TUE – Mechanizm współpracy i weryfikacji – Założenia zaakceptowane przez Rumunię – Zwalczanie korupcji – Prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa – Skarga przeciwko powołaniu prokuratorów właściwych do prowadzenia tych dochodzeń – Legitymacja procesowa czynna stowarzyszeń zawodowych sędziów i prokuratorów

W sprawie C-53/23

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Curtea de Apel Pitești (sąd apelacyjny w Pitești, Rumunia) postanowieniem z dnia 31 stycznia 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 lutego 2023 r., w postępowaniu:

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,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

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

rzecznik generalny: A.M. Collins,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” – D. Călin i L. Zaharia,

* Język postępowania: rumuński.

- w imieniu Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României – A.-F. Florența, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu rumuńskiego – L.-E. Bațagoi, E. Gane i L. Ghiță, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – K. Herrmann, I.V. Rogalski i P.J.O. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 1 lutego 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 TUE, art. 12 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), załącznika IX do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, L 157, s. 203), który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2007 r., a także 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 Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” a Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (prokuraturą przy najwyższym sędzi kasacyjnym – prokuratorem generalnym Rumunii) (zwanym dalej „prokuratorem generalnym”) w przedmiocie zgodności z prawem powołania kilku prokuratorów w ramach Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (prokuratury przy najwyższym sędzi kasacyjnym, Rumunia) (zwanej dalej „PICCJ”).

Ramy prawne

- 3 Artykuł 8 ust. 1¹ Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (ustawy nr 554/2004 o postępowaniu administracyjnym) (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 1154 z dnia 7 grudnia 2004 r.) 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”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 4 W dniu 5 sierpnia 2022 r. strona skarżąca w postępowaniu głównym wniosła, jako stowarzyszenia zawodowe sędziów i prokuratorów, do Curtea de Apel Pitești (sądu apelacyjnego w Pitești, Rumunia), będącego sądem odsyłającym, skargę o stwierdzenie częściowej nieważności powołania

- w ramach PICCJ prokuratorów uprawnionych do prowadzenia ścigania karnego w sprawach o korupcję podlegających właściwości Direcția Națională Anticorupție (krajowej dyrekcji ds. przeciwdziałania korupcji, Rumunia) i dotyczących zarówno sędziów, jak i prokuratorów.
- 5 W uzasadnieniu swojej skargi strona skarżąca w postępowaniu głównym stwierdziła co do istoty, że uregulowanie krajowe leżące u podstaw tego powołania jest sprzeczne z różnymi przepisami prawa Unii, w związku z czym uregulowanie to powinno zostać uchylone przez prokuratora generalnego. Na mocy rzezonego uregulowania zlikwidowano Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (wydział dochodzeniowy w sprawach przestępstw popełnionych w ramach wymiaru sprawiedliwości) funkcjonujący w strukturach PICCJ i przyznano wyłączną kompetencję w zakresie ścigania karnego w sprawach przestępstw popełnianych przez sędziów i prokuratorów prokuratorom specjalnie wyznaczonym przez prokuratora generalnego na wniosek zgromadzenia plenarnego Consiliul Superior al Magistraturii (najwyższej rady sądownictwa, Rumunia) – na okres czterech lat.
 - 6 Sąd odsyłający wskazuje w pierwszej kolejności, że na podstawie rumuńskich przepisów proceduralnych zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, Rumunia) powinien on uznać skargę o stwierdzenie nieważności, będącą przedmiotem postępowania głównego, za niedopuszczalną.
 - 7 Wyjaśnia on w tym względzie, że o ile uregulowanie rumuńskie uznaje prawo każdego, czy uzasadniony interes został naruszony, do zakwestionowania aktu administracyjnego, o tyle z uregulowania tego wynika, że podmioty prawa prywatnego mogą powoływać się na interes publiczny jedynie w zakresie, w jakim naruszenie tego interesu wynika w sposób logiczny z naruszenia prawa podmiotowego lub uzasadnionego interesu prywatnego. Jeśli zaś chodzi o stowarzyszenia, to orzecznictwo Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego) uzależnia dopuszczalność skargi, takiej jak ta będąca przedmiotem postępowania głównego, od istnienia bezpośredniego związku pomiędzy aktem administracyjnym podlegającym kontroli zgodności z prawem a bezpośrednim celem i zadaniami skarżącego stowarzyszenia. Na podstawie tego orzecznictwa Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny) uznał w kilku wyrokach, że stowarzyszenia zawodowe sędziów i prokuratorów nie mają interesu prawnego w występowaniu przeciwko decyzjom odnoszącym się do powołania sędziów lub prokuratorów.
 - 8 Sąd odsyłający podkreśla tymczasem, że strona skarżąca w postępowaniu głównym dąży do uzyskania skutecznej ochrony sądowej w dziedzinie regulowanej prawem Unii. W związku z tym uważa on, że konieczne jest ustalenie, czy wykładnia krajowych przepisów proceduralnych przyjęta przez Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny) jest sprzeczna z art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 12 i 47 Karty.
 - 9 W tym względzie sąd ten wskazuje w szczególności, że Trybunał uznał legitymację procesową czynną stowarzyszeń ochrony środowiska i że orzekał w przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonych w sprawach wniesionych w postępowaniach głównych przez stowarzyszenia zawodowe sędziów i prokuratorów.
 - 10 W drugiej kolejności sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością z prawem Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 TUE oraz ze zobowiązaniami Rumunii w przedmiocie walki z korupcją, nowego uregulowania przyjętego przez to państwo członkowskie w zakresie ścigania karnego w sprawach przestępstw popełnianych przez sędziów i prokuratorów.

- 11 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 47 [Karty] stoją na przeszkodzie wprowadzeniu ograniczeń dla dokonywania niektórych czynności prawnych przez stowarzyszenia zawodowe sędziów i prokuratorów – w celu promowania i ochrony niezawisłości sędziowskiej oraz praworządności, a także ochrony statusu 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 analogicznych 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 i prokuratorów, 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 prejudycjalne, art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, załącznik IX do aktu [dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej] i decyzja 2006/928 stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które ogranicza 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 prokuratorom specjalnie wyznaczonym [przez prokuratora generalnego] na wniosek zgromadzenia plenarnego najwyższej rady sądownictwa w ramach prokuratury przy [PICCJ] lub, odpowiednio, prokurator przy sądach apelacyjnych, przy czym ci specjalnie wyznaczeni prokuratorzy są również właściwi w odniesieniu do innych kategorii przestępstw popełnianych przez sędziów i prokuratorów?”.

W przedmiocie właściwości Trybunału i dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 12 Prokurator generalny kwestionuje właściwość Trybunału oraz dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Twierdzi on przede wszystkim, że pytania prejudycjalne mają charakter hipotetyczny i dotyczą wyłącznie prawa krajowego. Następnie, ponieważ strona skarżąca w postępowaniu głównym nie powołała się jego zdaniem na żadne prawa osobiste chronione prawem Unii, sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym nie wchodzi w zakres stosowania tego prawa. Wynika z tego w jego opinii, że Trybunał nie jest właściwy do dokonania wykładni postanowień Karty, o których mowa we wspomnianych pytaniach. Wreszcie, zdaniem prokuratora generalnego we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zwrócono się do Trybunału o orzeczenie w przedmiocie zgodności z prawem przepisów prawa krajowego, co również wykracza poza właściwość Trybunału.
- 13 Rząd rumuński uważa, że pytanie pierwsze jest niedopuszczalne. Twierdzi on, że sąd odsyłający nie wyjaśnia dokładnie rozpatrywanego w postępowaniu głównym stanu faktycznego i nie tłumaczy, w jaki sposób i na jakiej podstawie odmówiono stronie skarżącej w postępowaniu głównym prawa dostępu do sądu. W szczególności z postanowienia odsyłającego wynika jego zdaniem, że skarga wniesiona przez stronę skarżącą w postępowaniu głównym spełnia przesłanki

dopuszczalności ustanowione w prawie rumuńskim, co sprawia, że pytanie pierwsze staje się bezcelowe. W związku z tym sąd odsyłający napotkał jego zdaniem co najwyżej trudności z wykładnią prawa krajowego.

- 14 W tym względzie, co się tyczy właściwości Trybunału do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne, należy wskazać w pierwszej kolejności, że system współpracy ustanowiony w art. 267 TFUE opiera się na wyraźnym rozdziale kompetencji pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem. W ramach postępowania wszczętego na podstawie tego artykułu wykładnia przepisów prawa krajowego należy do sądów państw członkowskich, a nie do Trybunału; do tego ostatniego nie należy zatem orzekanie w przedmiocie zgodności norm prawa krajowego z postanowieniami prawa Unii. Natomiast zadaniem Trybunału jest dostarczenie sądowi krajowemu wszystkich elementów wykładni prawa Unii, które mogą mu być pomocne w dokonaniu oceny zgodności norm prawa krajowego z uregulowaniami Unii [wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs (Pełne ubezpieczenie zdrowotne), C-247/20, EU:C:2022:177, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 15 W niniejszej sprawie, po pierwsze, z brzmienia pytań prejudycjalnych wynika, że dotyczą one bezpośrednio wykładni przepisów prawa Unii. W tych okolicznościach nie można uznać, że pytania te odnoszą się do wykładni przepisów prawa krajowego.
- 16 Po drugie, o ile rzucone pytania mają na celu uzyskanie od Trybunału elementów wykładni prawa Unii pozwalających na ocenę zgodności z prawem niektórych uregulowań krajowych, o tyle nie wymagają one od Trybunału, aby on sam orzekł w kwestii tej zgodności.
- 17 W drugiej kolejności, co się tyczy argumentu przedstawionego przez prokuratora generalnego, zgodnie z którym sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym nie wchodzi w zakres stosowania prawa Unii, to Trybunał orzekł już, że uregulowanie krajowe, na mocy którego powołano wydział prokuratury rumuńskiej – odpowiedzialny za dochodzenia w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa oraz właściwy do ścigania karnego sędziów i prokuratorów – i w których uregulowano jego organizację, są objęte zakresem stosowania decyzji 2006/928 i że w konsekwencji muszą one być zgodne z wymogami wynikającymi z prawa Unii, a w szczególności z art. 2 i art. 19 ust. 1 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].
- 18 Wprawdzie z tego stwierdzenia nie wynika bezpośrednio, że art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE przyznają prawa indywidualne stronie skarżącej w postępowaniu głównym, to jednak stanowisko prokuratora generalnego, zgodnie z którym taka sytuacja nie ma miejsca w tym przypadku, dotyczy, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 21 opinii, aspektów merytorycznych, które nie mogą wpływać na właściwość Trybunału do udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytania.
- 19 Pytanie pierwsze ma bowiem na celu właśnie ustalenie, czy prawo Unii, a w szczególności art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE, nakazuje sądom krajowym uznanie dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności, wniesionej przez stowarzyszenie zawodowe sędziów lub prokuratorów, w której kwestionuje ono zgodność z prawem powołania prokuratorów do wydziału prokuratury rumuńskiej właściwego do ścigania karnego sędziów i prokuratorów.

- 20 Tym samym należy stwierdzić, bez konieczności dokonywania oceny, czy w sytuacji takiej jak sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym zastosowanie mają wszystkie przepisy prawa Unii przytoczone w pytaniach prejudycjalnych, iż nie można wykluczyć właściwości Trybunału ze względu na to, że sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym nie jest objęta zakresem stosowania prawa Unii.
- 21 Jeśli chodzi o dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, to należy wskazać, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika domniemanie, iż pytania dotyczące wykładni prawa Unii – z którymi sąd krajowy zwrócił się do Trybunału na gruncie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału – mają znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest w szczególności oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym lub gdy problem jest natury hipotetycznej [wyrok z dnia 9 listopada 2023 r., Odbor azylové a migrační politiky MV (Zakres stosowania dyrektywy powrotowej), C-257/22, EU:C:2023:852, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 22 Ponadto w ramach współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi konieczność udzielenia wykładni lub dokonania oceny ważności prawa Unii, która będzie użyteczna dla sądu krajowego, wymaga, aby sąd krajowy skrupulatnie przestrzegał wymogów dotyczących treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które są wyraźnie określone w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem i które powinny być sądowi odsyłającemu znane. Wymogi te zostały także przypomniane w opublikowanych przez Trybunał zaleceniach dla sądów krajowych dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (Dz.U. 2019, C 380, s. 1) (wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., Azienda Ospedale-Università di Padova, C-765/21, EU:C:2023:566, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 23 Tak więc konieczność dokonania wykładni prawa Unii użytecznej dla sądu odsyłającego wymaga, aby sąd ten określił okoliczności faktyczne i prawne, na tle których wyłoniły się przedstawione przezeń pytania, albo co najmniej wskazał stan faktyczny stanowiący podstawę sformułowania tych pytań. Postanowienie odsyłające musi ponadto wskazywać dokładne powody, dla których sąd odsyłający powziął wątpliwości w przedmiocie wykładni prawa Unii i uznał za konieczne zadanie pytania prejudycjalnego Trybunałowi [wyrok z dnia 25 maja 2023 r., Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (VAT – Fikcyjne nabycie), C-114/22, EU:C:2023:430, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 24 W niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera wszystkie niezbędne informacje, pozwalające Trybunałowi na udzielenie odpowiedzi na zadane pytania.
- 25 Co się tyczy w szczególności pytania pierwszego, z lektury całości wspomnianego wniosku i samego brzmienia owego pytania wynika, że sąd odsyłający uważa, iż w razie udzielenia na to pytanie odpowiedzi przeczącej będzie on zobowiązany do przyjęcia wykładni odpowiednich uregulowań krajowych wynikającej z orzecznictwa Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego), a tym samym do odrzucenia skargi rozpatrywanej w postępowaniu głównym jako niedopuszczalnej.
- 26 Wynika z tego, że sąd ten przedstawił we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zarówno ramy faktyczne i prawne, w jakie wpisuje się pytanie pierwsze, jak i powody, dla których uznaje on za konieczne przedstawienie tego pytania Trybunałowi – powody pozwalające zresztą stwierdzić, że pytanie to jest użyteczne do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

- 27 Ponadto z wniosku tego wynika, że w razie udzielenia na rzezone pytanie odpowiedzi twierdzącej sąd odsyłający w celu dokonania oceny argumentów przedstawionych przez stronę skarżącą w postępowaniu głównym będzie musiał zbadać zgodność z prawem Unii uregulowania krajowego, do którego odnosi się pytanie drugie.
- 28 Tym samym pytań prejudycjalnych nie można uznać za hipotetyczne.
- 29 W świetle powyższego należy stwierdzić, że Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i że przedstawione pytania są dopuszczalne.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 30 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 12 i 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które poprzez uzależnienie dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności powołania prokuratorów właściwych do ścigania karnego sędziów i prokuratorów od istnienia uzasadnionego interesu prywatnego wyklucza w praktyce, by w celu obrony zasady niezawisłości sędziowskiej mogły taką skargę wnosić stowarzyszenia zawodowe sędziów lub prokuratorów.
- 31 W zakresie, w jakim rząd rumuński twierdzi w uzasadnieniu odpowiedzi, jakiej proponuje on udzielić na pytanie pierwsze, że wbrew temu, na co wskazuje sąd odsyłający, zastosowanie uregulowania krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym niekoniecznie prowadzi do stwierdzenia niedopuszczalności skargi będącej przedmiotem postępowania głównego, należy przypomnieć, iż Trybunał jest zobowiązany uwzględnić, zgodnie z podziałem kompetencji między sądami Unii a sądami krajowymi, kontekst faktyczny i prawny, w jaki wpisują się pytania prejudycjalne, w takiej postaci, w jakiej został on opisany w orzeczeniu odsyłającym. Zatem badania odesłania prejudycjalnego nie można dokonywać z punktu widzenia wykładni prawa krajowego, na którą powołuje się rząd państwa członkowskiego [wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., État belge (Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji o przekazaniu), C-194/19, EU:C:2021:270, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 32 Sąd odsyłający wskazał zaś, że wykładnia odpowiedniego rumuńskiego uregulowania przyjęta przez Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny) prowadzi nieuchronnie do odrzucenia jako niedopuszczalnej skargi takiej jak skarga rozpatrywana w postępowaniu głównym – z powodu braku możliwości powołania się przez stowarzyszenie zawodowe sędziów lub prokuratorów na uzasadniony interes prywatny, mogący uzasadnić jego legitymację do wniesienia takiej skargi, co jest powodem, dla którego pytanie pierwsze dotyczy takiej wykładni tego uregulowania.
- 33 Wobec tego Trybunał nie może przyjąć dla celów niniejszego postępowania prejudycjalnego wykładni przepisów proceduralnych prawa rumuńskiego, za którą opowiada się rząd rumuński.
- 34 Po udzieleniu powyższych wyjaśnień należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierzono 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 39].
- 35 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 odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., którym odpowiada art. 47 Karty (zob. podobnie 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).
- 36 W tej sytuacji co do zasady to państwa członkowskie normują między innymi legitymację podmiotów prawa do wniesienia sprawy do sądu i ich interes w takim działaniu, nie naruszając jednakże prawa do skutecznej ochrony sądowej (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 W tym względzie zasady proceduralne dotyczące środków zaskarżenia mających zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, nie mogą być mniej korzystne niż w wypadku podobnych środków prawnych o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawnego Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 22).
- 38 Co się tyczy zasady równoważności, to zgodnie z informacjami zawartymi we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym wydaje się mieć takie samo zastosowanie do środków zaskarżenia przewidzianych w celu ochrony uprawnień wywodzonych z prawa Unii i do podobnych środków zaskarżenia o charakterze krajowym. W szczególności nie wydaje się, z zastrzeżeniem weryfikacji, której przeprowadzenie należy do sądu odsyłającego, aby interes prawny podmiotów prawa prywatnego, a zwłaszcza stowarzyszeń, był oceniany odmiennie w zależności od tego, czy chcą one powołać się na interes publiczny oparty na prawie Unii, taki jak zasada niezawisłości sędziowskiej, czy na interes publiczny wywodzony z prawa krajowego.
- 39 Jeśli chodzi o zasadę skuteczności, to z wniosku tego wynika, że jak wskazano w pkt 7 niniejszego wyroku, wspomniane uregulowanie krajowe pozwala każdemu, kto wykaże uzasadniony interes prywatny, na zakwestionowanie aktu administracyjnego takiego jak powołanie rozpatrywane w postępowaniu głównym – między innymi poprzez przywołanie wynikającego z tego aktu naruszenia interesu publicznego. W tych okolicznościach skuteczna ochrona sądowa wydaje się zapewniona poprzez przysługujące zainteresowanym stronom, a w szczególności sędziom

- i prokuratorom dotkniętym dotyczącym ich przepisem krajowym, prawo powołania się na poszanowanie wymogów art. 19 ust. 1 TUE, co wymaga dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający.
- 40 Niewątpliwie, jak podkreśla ów sąd, Trybunał stwierdził już, że państwa członkowskie są zobowiązane w niektórych sytuacjach do zezwolenia stowarzyszeniom przedstawicielskim na wnoszenie spraw do sądu w celu ochrony środowiska lub zwalczania dyskryminacji (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 grudnia 2017 r., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 58; a także z dnia 23 kwietnia 2020 r., *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, EU:C:2020:289, pkt 60).
 - 41 Jednakże, po pierwsze, powyższe ustalenia Trybunału wynikają z praw proceduralnych przyznanych konkretnie stowarzyszeniom przedstawicielskim w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1), lub w aktach prawa wtórnego, takich jak dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16).
 - 42 Po drugie, z orzecznictwa Trybunału wynika, że nawet w dziedzinach, o których mowa w pkt 40 niniejszego wyroku, państwa członkowskie zachowują swobodę, jeżeli wspomniana konwencja lub wspomniane akty nie wymagają wyraźnie uznania czynnej legitymacji procesowej stowarzyszeń przedstawicielskich, w kwestii przyznania bądź nieprzyznania owej legitymacji takim stowarzyszeniom. Ponadto w sytuacji gdy państwa członkowskie zamierzają uznać w tym kontekście rzeczoną legitymację stowarzyszeń przedstawicielskich, to do nich należy określenie zarówno zakresu dostępnych dla tych stowarzyszeń postępowań sądowych, jak i przesłanek, od których uzależnione jest wszczęcie takich postępowań w celu zagwarantowania przestrzegania prawa do skutecznego środka prawnego [zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 2008 r., *Feryn*, C-54/07, EU:C:2008:397, pkt 27; z dnia 23 kwietnia 2020 r., *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, EU:C:2020:289, pkt 62–64; z dnia 8 listopada 2022 r., *Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych)*, C-873/19, EU:C:2022:857, pkt 63, 65 i przytoczone tam orzecznictwo].
 - 43 Jak zaś wskazał rzecznik generalny w pkt 38 opinii, żaden przepis prawa Unii nie zobowiązuje państw członkowskich do zagwarantowania stowarzyszeniom zawodowym sędziów i prokuratorów praw proceduralnych pozwalających im na kwestionowanie każdej domniemanej niezgodności z prawem Unii w odniesieniu do przepisu lub środka krajowego związanego ze statusem sędziów.
 - 44 Tym samym ze wspomnianego w pkt 35 niniejszego wyroku obowiązku ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii nie można wywieść, że państwa członkowskie są ogólnie zobowiązane do zagwarantowania tym stowarzyszeniom prawa do wniesienia środka zaskarżenia uzasadnionego taką niezgodnością z prawem Unii.
 - 45 Okoliczność, że Trybunał miał odpowiedzieć na wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które zostały do niego skierowane w sprawach wniesionych do sądu odsyłającego przez stowarzyszenia zawodowe sędziów i prokuratorów, nie może podważyć tej oceny, gdyż w postępowaniu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału nie

- należy orzekanie w przedmiocie dopuszczalności środka zaskarżenia rozpatrywanego w postępowaniu głównym (zob. podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 Uwzględnienie art. 12 Karty, do którego odnosi się sąd odsyłający, nie może uzasadniać odmiennego rozstrzygnięcia, ponieważ owo postanowienie Karty ogranicza się do zagwarantowania wolności stowarzyszania się, nie wymaga zaś, aby stowarzyszenia były konieczne upoważnione do wnoszenia spraw do sądu w obronie celu leżącego w interesie ogólnym.
- 47 To samo dotyczy orzecznictwa Trybunału dotyczącego zasady niezawisłości sędziowskiej. W tym względzie, jeśli chodzi konkretniej o możliwość wniesienia środka zaskarżenia przeciwko powołaniom prokuratorów właściwych do ścigania karnego sędziów i prokuratorów, należy przypomnieć, że w celu zachowania zgodności z art. 19 ust. 1 TUE 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].
- 48 W celu zagwarantowania zaś, by organy, które mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, mogły same zapewniać skuteczną ochronę sądową wymaganą w tym przepisie, kluczowe jest 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 (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).
- 49 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. Ten ostatni aspekt 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].
- 50 Należy wskazać, że przepisy wykluczające możliwość wnoszenia przez stowarzyszenia zawodowe sędziów i prokuratorów środka zaskarżenia przeciwko powołaniom prokuratorów właściwych do ścigania karnego sędziów i prokuratorów nie wydają się w sposób oczywisty bezpośrednio naruszać tych wymogów, ponieważ przepisy te nie są w stanie, jako takie, ograniczyć zdolności sędziów do niezależnego i bezstronnego pełnienia ich funkcji.

- 51 Niemniej jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem 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 nimi 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].
- 52 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że w niektórych okolicznościach państwa członkowskie są zobowiązane w celu zagwarantowania przestrzegania wymogu niezawisłości sędziowskiej do ustanowienia pewnych środków prawnych pozwalających na kontrolę prawidłowości środków krajowych mających konsekwencje dla kariery zawodowej sędziów lub dla składu sądów krajowych.
- 53 Zatem przede wszystkim wymóg ten zakłada, zgodnie ze wspomnianym orzecznictwem, że system dyscyplinarny przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym względzie normy, które przewidują udział niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa zapisane w art. 47 i 48 Karty, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych na drodze sądowej, są częścią zbioru podstawowych gwarancji służących zachowaniu niezależności władzy sądowniczej (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 198 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 Podobnie środki w postaci przeniesienia sędziego bez jego zgody przyjmowane w oderwaniu od systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów muszą móc podlegać zaskarżeniu na drodze sądowej zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa zapisane w art. 47 i 48 Karty [zob. podobnie 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 118].
- 55 Następnie Trybunał orzekł, że prawo podstawowe do rzetelnego procesu sądowego, a w szczególności charakteryzujące to prawo podstawowe gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, oznacza między innymi, że każdy sąd jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on taki właśnie sąd, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość, przy czym badanie to jest nieodzowne w kontekście zaufania, jakie sądy w społeczeństwie demokratycznym powinny wzbudzać u jednostki [wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 129].
- 56 Wreszcie, w kontekście ogólnych reform systemu sądownictwa ograniczających niezawisłość sędziowską brak wystarczających gwarancji ze strony organu odpowiedzialnego za przedstawianie wniosków o powołanie sędziów mógłby sprawić, że istnienie środka zaskarżenia przed sądem, choćby ograniczonego, dostępnego dla kandydatów, którzy nie zostali wybrani, stałoby się konieczne, ażeby przyczynić się do zabezpieczenia procesu powoływania danych sędziów przed bezpośrednimi lub pośrednimi wpływami i zapobieżenia w ostatecznym rozrachunku powstaniu w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w wyniku tego procesu [zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 136].

- 57 W tym kontekście należy przypomnieć, jeśli chodzi o powołanie prokuratorów właściwych do prowadzenia ścigania karnego sędziów i prokuratorów, że państwa członkowskie są zobowiązane, w szczególności w celu uniknięcia powstawania takich wątpliwości, do ogólnego zagwarantowania, aby działanie tych prokuratorów było regulowane skutecznymi przepisami, czyniącymi w pełni zadość wymogowi niezawisłości sędziowskiej. Przepisy przyjęte w tym celu muszą między innymi, podobnie jak to jest w wypadku przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów, zawierać niezbędne gwarancje zapewniające, że owo ściganie karne nie będzie mogło być wykorzystywane jako instrument politycznej kontroli działalności wspomnianych sędziów i prokuratorów, oraz w pełni gwarantować poszanowanie praw zapisanych w art. 47 i 48 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 213).
- 58 Biorąc pod uwagę, po pierwsze, że państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia oraz stosowania takich przepisów, po drugie, że powołanie prokuratorów nie dotyczy bezpośrednio co do zasady stowarzyszeń zawodowych sędziów i prokuratorów, w tym w sytuacjach, gdy prokuratorzy ci będą właściwi do prowadzenia ścigania karnego sędziów i prokuratorów, a po trzecie, że z rozważań widniejących w pkt 43–46 niniejszego wyroku wynika, iż prawo Unii nie nakłada ogólnego obowiązku uznania konkretnych praw proceduralnych takich stowarzyszeń, nie można uznać, że sam fakt, iż uregulowanie krajowe nie zezwala stowarzyszeniom zawodowym sędziów i prokuratorów na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji dotyczących powołania prokuratorów właściwych do prowadzenia ścigania karnego sędziów i prokuratorów, wystarcza do wywołania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezawisłości sędziowskiej.
- 59 Z powyższych rozważań wynika, że wymogu niezawisłości sędziowskiej nie można w sposób ogólny interpretować jako zobowiązujący państwa członkowskie do zezwolenia stowarzyszeniom zawodowym sędziów i prokuratorów na wnoszenie takich skarg.
- 60 Ponadto prawa stowarzyszeń zawodowych sędziów i prokuratorów do zaskarżania przed sądem środków takich jak środki rozpatrywane w postępowaniu głównym nie można także wywodzić z art. 47 Karty.
- 61 Uznanie prawa do skutecznego środka prawnego w określonym przypadku wymaga bowiem, żeby powołująca się na nie osoba dochodziła praw i wolności zagwarantowanych prawem Unii albo żeby wobec tej osoby toczyło się postępowanie karne stanowiące przejaw stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 34].
- 62 Tymczasem z postanowienia odsyłającego nie wynika, by stowarzyszenia będące stroną skarżącą w postępowaniu głównym powoływały się na prawo, które przysługiwałoby im na podstawie przepisu prawa Unii, ani by toczyły się wobec nich postępowania karne stanowiące przejaw stosowania prawa Unii.
- 63 W zakresie, w jakim strona skarżąca zamierza oprzeć swoją skargę na art. 19 ust. 1 TUE, należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż stowarzyszenia, które wskazuje przed sądem krajowym na niezgodność uregulowania krajowego dotyczącego powołania sędziów lub prokuratorów z tym postanowieniem TUE, nie można uznać z tego tylko powodu za powołujące się na naruszenie prawa przysługującego mu na podstawie przepisu prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 43, 44).

- 64 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy odpowiedzieć na pytanie pierwsze, że art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 12 i 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które poprzez uzależnienie dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności powołania prokuratorów właściwych do ścigania karnego sędziów i prokuratorów od istnienia uzasadnionego interesu prywatnego wyklucza w praktyce, by w celu obrony zasady niezawisłości sędziowskiej mogły taką skargę wносить stowarzyszenia zawodowe sędziów lub prokuratorów.

W przedmiocie pytania drugiego

- 65 Zważywszy na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie kosztów

- 66 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 TUE w związku z art. 12 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które poprzez uzależnienie dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności powołania prokuratorów właściwych do ścigania karnego sędziów i prokuratorów od istnienia uzasadnionego interesu prywatnego wyklucza w praktyce, by w celu obrony zasady niezawisłości sędziowskiej mogły taką skargę wносить stowarzyszenia zawodowe sędziów lub prokuratorów.

Podpisy