



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 18 maja 2017 r.¹

Sprawa C-64/16

Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE Skuteczna ochrona sądowa – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Niezawisłość sądów – Uregulowanie krajowe stanowiące o obniżeniu wynagrodzeń w administracji publicznej – Środki pakietu oszczędnościowego

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sformułowany przez Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) został przedstawiony w ramach postępowania toczącego się pomiędzy Associação Sindical dos Juizes Portugueses (stowarzyszeniem zawodowym sędziów portugalskich, zwanym dalej „ASJP”) a Tribunal de Contas (trybunałem obrachunkowym, Portugalia) w przedmiocie obniżki płac członków tej ostatniej instytucji, wynikającej z ustawy, która tymczasowo obniżyła wynagrodzenia w sektorze publicznym w celu zwalczania skutków kryzysu gospodarczego w Portugalii.

2. Sąd odsyłający stawia sobie pytanie, czy takie uregulowanie krajowe jest zgodne z zasadą niezawisłości sądów, która jego zdaniem wynika zarówno z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE², jak i z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”)³ oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

1 Język oryginału: francuski.

2 Artykuł 19 TUE stanowi: „1. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

2. W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości jest wspomagany przez rzeczników generalnych. [...]

3. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka zgodnie z traktatami [...].”

3 Artykuł 47 karty, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, w akapitach pierwszym i drugim stanowi:

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela”.

3. Zanim przedstawię merytoryczne uzasadnienie, dlaczego uważam, że na tak zadane pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej, zbadam postawione w niniejszej sprawie zarzuty dotyczące niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz oczywistego braku właściwości Trybunału.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. W niniejszej sprawie zostały wymienione następujące podstawowe akty prawa Unii mające na celu korektę nadmiernego deficytu Republiki Portugalskiej oraz udzielenie temu państwu wsparcia finansowego:

- decyzja Rady 2010/288/UE z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Portugalii⁴;
- rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej⁵;
- porozumienie o gospodarczym i finansowym dostosowaniu, zwane potocznie „protokołem ustaleń”, podpisane w dniu 17 maja 2011 r. przez rząd portugalski, Komisję Europejską, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (zwany dalej „MFW”) oraz Europejski Bank Centralny (zwany dalej „EBC”)⁶;
- decyzja wykonawcza Rady 2011/344/UE z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie przyznania Portugalii pomocy finansowej Unii⁷, zmieniona w szczególności decyzją wykonawczą Rady 2012/409/UE z dnia 10 lipca 2012 r.⁸ oraz decyzją wykonawczą Rady 2014/234/UE z dnia 23 kwietnia 2014 r.⁹, a także
- zalecenia Rady z dnia 18 czerwca 2013 r. zmierzające do korekty nadmiernego deficytu rządowego w Portugalii¹⁰.

4 Dz.U. 2010, L 125, s. 44; sprostowanie Dz.U. 2014, L 106, s. 46.

5 Dz.U. 2010, L 118, s. 1.

6 Oryginalny dokument w języku angielskim dostępny pod następującym adresem internetowym: <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

7 Dz.U. 2011, L 159, s. 88.

8 Dz.U. 2012, L 192, s. 12.

9 Dz.U. 2014, L 125, s. 75.

10 Oryginalny dokument w języku angielskim: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18 June 2013, 10562/13.

B. Prawo portugalskie

1. Ustawa nr 75/2014

5. Lei nr 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (ustawa nr 75/2014 ustanawiająca mechanizmy tymczasowego obniżenia wynagrodzenia i warunków jego zmiany) z dnia 12 września 2014 r.¹¹ (zwana dalej „ustawą nr 75/2014”) ma na celu, zgodnie ze swym art. 1 ust. 1, określenie przejściowego zastosowania mechanizmu obniżenia wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz zdefiniowanie zasad, jakich należy przestrzegać przy zmianie tego mechanizmu.

6. Artykuł 2 tej ustawy, zatytułowany „Obniżenie wynagrodzenia”, ma następujące brzmienie:

„1 – Całkowite wynagrodzenie miesięczne brutto osób, o których mowa w ust. 9, zarówno gdy osoby te już sprawują obowiązki, jak również gdy rozpoczynają ich sprawowanie, bez względu na podstawę, ulega obniżeniu w sytuacji, gdy wysokość tego wynagrodzenia przekracza 1500 EUR, w następujący sposób:

- a) o 3,5% całkowitej wysokości wynagrodzeń przekraczających 1500 EUR i nieprzekraczających 2000 EUR;
- b) o 3,5% od kwoty 2000 EUR, zwiększając obniżenie o 16% od wysokości całkowitego wynagrodzenia przekraczającego 2000 EUR, co jest równoznaczne z obniżeniem, które waha się od 3,5% do 10% dla wynagrodzeń od 2000 EUR do 4165 EUR;
- c) o 10% od całkowitej wysokości wynagrodzeń przekraczających 4165 EUR.

[...]

9 – Niniejsza ustawa ma zastosowanie do osób pełniących funkcje publiczne oraz pozostałych osób, jak wymieniono je poniżej:

- a) prezydent republiki;
- b) przewodniczący Assembleia da República [zgromadzenia narodowego];
- c) premier,
- d) deputowani do Assembleia da República;
- e) członkowie rządu;
- f) sędziowie Tribunal Constitucional (trybunału konstytucyjnego) i sędziowie Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), prokurator generalny republiki, jak również sędziowie i urzędnicy sądowi, urzędnicy prokuratury oraz sędziowie sądów administracyjnych i podatkowych oraz sędziowie pokoju;
- g) przedstawiciele republiki do regionów autonomicznych;

¹¹ *Diário da República*, seria 1, nr 176 z dnia 12 września 2014 r., s. 4896. Projekt ustawy nr 239/XII poprzedzający ustawę nr 75/2014, zatwierdzony przez radę ministrów w dniu 3 lipca 2014 r. dostępny jest pod następującym adresem internetowym: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleDiplomaAprovado.aspx?BID=18267>.

- h) deputowani do assembleias legislativas das regiões autónomas (parlamentów regionów autonomicznych);
- i) członkowie rządów regionalnych;
- j) osoby wybrane w wyborach samorządowych;
- k) członkowie pozostałych organów konstytucyjnych niewymienieni powyżej, jak również członkowie organów zarządzających niezależnych jednostek administracyjnych, w szczególności tych, które działają przy Assembleia da República (zgromadzeniu republiki);
- l) członkowie i pracownicy gabinetów, organów zarządzających oraz służb wspierających działalność wymienionych powyżej podmiotów i organów, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego najwyższej rady sądownictwa, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego najwyższej rady sądów administracyjnych i podatkowych, przewodniczącego Supremo Tribunal de Justiça (sądu najwyższego), przewodniczącego i sędziów Tribunal Constitucional (trybunału konstytucyjnego), przewodniczącego Supremo Tribunal Administrativo (najwyższego sądu administracyjnego), przewodniczącego Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), Provedor de Justiça (rzecznika praw obywatelskich) i prokuratora generalnego republiki;
- m) żołnierze sił zbrojnych oraz republikańskiej gwardii narodowej (RGN), w tym sędziowie wojskowi i eksperci wojskowi przy prokuraturze generalnej, jak również innych sił zmilitaryzowanych;
- n) osoby kierujące służbami prezydenta republiki i zgromadzenia narodowego i inne służby wspierające organy konstytucyjne, pozostałe służby i jednostki administracji centralnej, regionalnej i lokalnej państwa, jak również osoby pełniące podobne funkcje w celach zarobkowych;
- o) zarządzający dobrami publicznymi lub osoby z nimi zrównane, członkowie organów zarządzających, obradujących, konsultacyjnych, podatkowych lub innych organów statutowych instytucji publicznych systemu powszechnego i szczególnego, osób prawnych prawa publicznego, których niezależność wynika z ich włączenia do dziedzin regulacyjnych, nadzorczych lub kontrolnych, przedsiębiorstw publicznych o kapitale wyłącznie lub w większości publicznym, przedsiębiorstw publicznych, których eksploatacja została powierzona przedsiębiorstwu trzeciemu i podmiotów, które wchodzi w skład regionalnego lub gminnego sektora gospodarczego, fundacji publicznych i innych podmiotów publicznych;
- p) pracownicy, którzy pełnią funkcje publiczne przy gabinecie prezydenta republiki, przy zgromadzeniu narodowym lub w jakimkolwiek innym organie konstytucyjnym, jak również osoby, które pełnią funkcje publiczne bez względu na formę stosunku pracy prawa publicznego, włączywszy w to pracowników, którzy znajdują się na etapie przekwalifikowania lub na urlopie specjalnym;
- q) pracownicy instytucji publicznych o szczególnym reżimie i osób prawnych prawa publicznego, których niezależność wynika z ich włączenia w dziedziny regulacji, nadzoru lub kontroli, w tym [pracownicy] niezależnych podmiotów regulacyjnych;
- r) pracownicy przedsiębiorstw publicznych o kapitale wyłącznie lub w większości publicznym, przedsiębiorstw publicznych i podmiotów, które należą do regionalnego lub gminnego sektora gospodarczego;
- s) pracownicy i zarządzający fundacji publicznych prawa publicznego oraz fundacji publicznych prawa prywatnego, a także zakładów publicznych niewymienionych powyżej;

- t) pracownicy pozostający w rezerwie, wieku przedemerytalnym lub pozostający do dyspozycji, jednakże niepozostający w służbie czynnej, którzy korzystają ze świadczeń pieniężnych indeksowanych według wynagrodzeń personelu czynnego zawodowo.

[...]

15 – System ustanowiony w niniejszym artykule ma charakter bezwzględnie wiążący i ma pierwszeństwo przed stanowiącymi inaczej innymi przepisami szczególnymi lub wyjątkowymi, a także przed aktami zbiorowego regulowania pracy i umowami o pracę, i nie może być przez nie uchylany ani zmieniany”.

2. Ustawa nr 159-A/2015

7. Lei nr 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (ustawa nr 159-A/2015 o wygaśnięciu obniżek wynagrodzeń w administracji publicznej) z dnia 30 grudnia 2015 r.¹² (zwana dalej „ustawą nr 159-A/2015”), począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r., stopniowo położyła kres obniżkom wynikającym z ustawy nr 75/2014.

8. Artykuł 2 tej ustawy stanowi, że „[o]bniżki wynagrodzeń przewidziane w ustawie nr 75/[2014] będą stopniowo eliminowane w trakcie roku 2016, w rytmie kwartalnym, w następujący sposób:

- a) zmiana o 40% w zakresie wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r.;
- b) zmiana o 60% w zakresie wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 kwietnia 2016 r.;
- c) zmiana o 80% w zakresie wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 lipca 2016 r.;
- d) całkowita eliminacja obniżek począwszy od dnia 1 października 2016 r.”.

III. Postępowanie główne, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

9. ASJP działające na rzecz niektórych swoich członków będących sędziami Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), złożyło nadzwyczajną skargę administracyjną, której celem jest stwierdzenie nieważności niektórych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie art. 2 ustawy nr 75/2014, która wprowadziła przejściowe obniżenie wynagrodzeń wypłacanych osobom sprawującym funkcje w portugalskiej administracji publicznej wymienionym w tym przepisie, a do których zalicza się sędziów¹³. Sędziowie reprezentowani przez to stowarzyszenie żądają w szczególności zwrotu kwot potrąconych od ich wynagrodzeń, począwszy od października 2014 r., powiększonych o odsetki za zwłokę w wysokości ustawowej. Sędziowie żądają także oświadczenia, że przysługuje im prawo otrzymania wynagrodzeń bez takiego obniżenia.

10. W uzasadnieniu skargi ASJP podnosi, że sporne przepisy dotyczące obniżania wynagrodzeń naruszają zasadę „niezawisłości sędziowskiej”, o której mowa w art. 203 konstytucji Republiki Portugalskiej¹⁴ i która jest ustanowiona zarówno w art. 19 ust. 1 TUE, jak i w art. 47 karty.

12 *Diário da República*, seria 1, nr 254 z dnia 30 grudnia 2015 r., s. 10006-(4). Tekst ustawy nr 159-A/2015 jest dostępny także pod następującym adresem internetowym: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=19068>.

13 Co do tych ostatnich zob. listę znajdującą się w rzeczonym art. 2 ust. 9 lit. f).

14 Zgodnie z rzeczonym art. 203 „sądy są niezawisłe i podlegają wyłącznie prawu”.

11. W postanowieniu odsyłającym Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny) potwierdza, że skoro środki ograniczające wydatki skonkretyzowane w drodze obniżania wynagrodzeń rozpatrywanych w postępowaniu głównym wpisują się w kontekst zmniejszania nadmiernego deficytu w Portugalii, regulowany i kontrolowany przez instytucje Unii Europejskiej wraz z pomocą finansową przyznaną i regulowaną na mocy aktów prawnych Unii, trudno będzie zaprzeczyć, że rzeczony środki zostały przyjęte w ramach prawa Unii lub że mają przynajmniej europejskie pochodzenie.

12. Wskazuje następnie, że uprawnienia dyskrecyjne przysługujące państwu portugalskiemu w celu określenia polityki budżetowej w porozumieniu z instytucjami Unii nie zwalnia jednak tego państwa z obowiązku przestrzegania zgodnie z art. 51 ust. 1 karty ogólnych zasad prawa Unii, do których zalicza się zasada niezawisłości sędziów.

13. W tym względzie podnosi, że skuteczna ochrona sądowa praw wynikających z porządku prawnego Unii jest zapewniana w pierwszej kolejności przez sądy krajowe, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i że sądy te powinny działać na zasadach niezależności i bezstronności, do czego obywatele Unii mają prawo na mocy art. 47 karty. W ocenie sądu odsyłającego wszystko wskazuje na to, że niezawisłość organów sądowych zapewniona jest także poprzez ustanowienie gwarancji w odniesieniu do statusu ich członków, w szczególności w kontekście ekonomicznym, a dlatego właśnie kwestionuje się jednostronne i trwałe obniżenie wynagrodzeń mocodawców strony skarżącej w postępowaniu głównym.

14. Postanowieniem z dnia 7 stycznia 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 lutego 2016 r., Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy wobec wymogów zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego i wobec pomocy finansowej regulowanej przepisami [prawa Unii] zasadę niezawisłości sędziów, wynikającą z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z art. 47 [karty] oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona przepisom obniżającym wynagrodzenie stosowanym względem sędziów w Portugalii, z tego powodu, iż zostały one ustanowione jednostronnie i w sposób ciągły przez pozostałe organy władzy, co wynika z art. 2 ustawy nr 75[2014]?”.

15. ASJP, rząd portugalski i Komisja przedstawiły uwagi na piśmie. W rozprawie w dniu 13 lutego 2017 r. udział wzięli przedstawiciele rządu portugalskiego i Komisji.

IV. Analiza

16. Zanim przyjmę stanowisko co do meritum wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, pragnę zauważyć, że w niniejszej sprawie zostały podniesione dwa zarzuty proceduralne: jeden dotyczący niedopuszczalności tego wniosku i drugi dotyczący niewłaściwości Trybunału. Jeśli chodzi o kolejność, w jakiej powołano te dwa zarzuty, należy stwierdzić, że właściwość Trybunału musi, co do zasady, być badana w pierwszej kolejności. Niemniej wydaje mi się, że w niniejszej opinii warto zająć się najpierw dopuszczalnością wniosku, ponieważ budzi ona tutaj mniej złożone wątpliwości niż badanie właściwości Trybunału. A ponieważ badanie to jest ponadto związane z przepisami, o których wykładnię wniesiono, analiza merytoryczna nastąpi bezpośrednio potem.

A. W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

17. Rząd portugalski i Komisja sformułowały dwa typy zarzutów, które mogą mieć wpływ na dopuszczalność niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Pierwszy dotyczy nieprecyzyjnego uzasadnienia postanowienia odsyłającego, podczas gdy drugi odnosi się do faktu, że przepisy krajowe kwestionowane w sporze w postępowaniu głównym były już uchylone w chwili, gdy wystąpiono do Trybunału Sprawiedliwości.

1. W przedmiocie braków postanowienia odsyłającego

18. W uwagach pisemnych i ustnych Komisja na wstępie podnosi, że postanowienie odsyłające zawiera braki, ponieważ nie precyzuje, jakie orzecznictwo Trybunału ma znaczenie dla wykładni przepisów prawa Unii, o których mowa w pytaniu prejudycjalnym, ani powodów, dla których przepisy te zostały wybrane¹⁵, a z postanowienia tego wynikałoby, że Trybunał powinien uznać się za niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na to pytanie.

19. Uważam jednak, że zarzuty co do treści postanowienia odsyłającego mogą wpłynąć raczej na dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym niż na właściwość Trybunału samą w sobie¹⁶.

20. Prawdą jest, jak podkreśla Komisja, że istotne jest, aby sąd odsyłający sformułował swój wniosek w sposób jasny i precyzyjny, ponieważ stanowi on jedyny dokument, na którego podstawie proceduje Trybunał i to zarówno dla niego, jak i dla uczestników postępowania¹⁷. Wymogi dotyczące treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są przedstawione w wyraźny sposób w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, z którym w ramach współpracy ustanowionej w art. 267 TFUE sąd odsyłający powinien być zapoznany i którego powinien skrupulatnie przestrzegać. W szczególności niezbędne jest, aby sędziowie krajowi podali w samym postanowieniu odsyłającym ramy prawne sporu w postępowaniu głównym oraz aby nie tylko wytłumaczyli, dlaczego wybrali przepisy prawa Unii, o których wykładnię wnoszą, lecz także określili więź, którą znaleźli pomiędzy tymi przepisami a prawodawstwem krajowym mającym do rzeczonego sporu zastosowanie¹⁸.

21. Tymczasem w niniejszej sprawie uzasadnienie postanowienia odsyłającego jest na tyle skąpe, w szczególności jeśli chodzi o dwa podstawowe aspekty, że można się zastanawiać nad dopuszczalnością zawartego w nim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

15 Komisja podnosi m.in., że sąd odsyłający nie uzasadnia, dlaczego sędziowie mają być szczególnie dotknięci przepisem krajowym, który dotyczy szerokiej listy osób sprawujących funkcje publiczne. Ponieważ argument ten dotyczy w mojej ocenie nie tyle przepisów proceduralnych co materialnych prawa Unii, będę go przytaczał raczej w tym drugim ujęciu (zob. pkt 54 i nast. niniejszej opinii).

16 Brak wystarczających szczegółów w postanowieniu odsyłającym, jeśli chodzi o stan faktyczny i prawny sporu w postępowaniu głównym lub jeśli chodzi o przyczyny uzasadniające konieczność udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne w celu rozstrzygnięcia sporu ogólnie prowadzi do tego, że Trybunał powinien orzec, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest, w całości lub w części, niedopuszczalny (zob. w szczególności wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., ÖFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, pkt 44–47; z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 47–53; a także postanowienie z dnia 8 września 2016 r., Google Ireland i Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, pkt 15 i nast.).

17 Postanowienie odsyłające powinno przedstawiać wystarczające wyjaśnienia zarówno Trybunałowi, aby mógł on udzielić użytecznej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, jak i wszystkim zainteresowanym wskazanym w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a w szczególności 28 państwom członkowskim, którym po przetłumaczeniu postanowienie to jest doręczane w celu zebrania ewentualnych uwag z ich strony.

18 Zasady te były wielokrotnie powtarzane w orzecznictwie Trybunału (zob. w szczególności fragmenty orzeczeń wymienionych w przypisie 16 niniejszej opinii, poza wymienionym tam orzecznictwem), jak również zalecenia dla sądów krajowych dotyczące wprowadzenia postępowań prejudycjalnych, zaktualizowane w 2016 r. (Dz.U. 2016, C 439, s. 1–8, w szczególności pkt 14–18 oraz załącznik podsumowujący „[i]stotne elementy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym”). Zobacz także M.A. Gaudissart, Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles, *Journal de droit européen*, 2017, n° 2, s. 42 i nast.

22. Po pierwsze, sąd odsyłający wyraźnie nie określa związku spornych przepisów krajowych z przepisami, o których wykładnię wnosi w pytaniu prejudycjalnym, tj. art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty, a jedynie wskazuje, że w jego ocenie z przepisów tych wynikałaby ogólna zasada niezawisłości sędziów, którą rzeczony przepisy mogłyby naruszać¹⁹, bez szczególnych wskazówek w tym zakresie.

23. Po drugie, w pytaniu prejudycjalnym jest mowa o „orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości”, z którego miałyby wynikać zasada niezawisłości sędziów, jednak uzasadnienie postanowienia odsyłającego nie wymienia żadnego orzeczenia Trybunału w tej kwestii. Sąd odsyłający powołuje się na istnienie „licznych wyroków” wydanych przez Trybunał, dotyczących pojęcia „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, w których byłaby uwzględniona niezawisłość organu, który sformułował wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie przytaczając choćby jednego z tych wyroków, które w jego ocenie miałyby znaczenie dla sprawy. W braku adekwatnych wskazówek nie będzie można w mojej ocenie wypowiadać się na temat tego aspektu pytania przedłożonego Trybunałowi.

24. Pomimo ww. braków postanowienia odsyłającego myślę jednak, że w świetle wszystkich informacji dostarczonych w tym postanowieniu i poddanych rozpatrzeniu Trybunał ma wystarczającą wiedzę, aby dokonać ewentualnej wykładni art. 19 TUE oraz art. 47 karty, a także udzielić użytecznej odpowiedzi na postawione pytanie²⁰.

2. W przedmiocie uchylecia spornego uregulowania przed wystąpieniem do Trybunału

25. Rząd portugalski w swych uwagach na piśmie twierdzi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, ponieważ stał się bezprzedmiotowy w chwili wystąpienia z nim do Trybunału, z uwagi na to, że zmiany legislacyjne, które zaszły w portugalskim wewnętrznym porządku prawnym, doprowadziły na przestrzeni 2016 r. do stopniowego i całkowitego odtworzenia praw w dziedzinie wynagrodzeń rozpatrywanych w postępowaniu głównym. Rząd wywnioskował stąd, że Trybunał nie powinien już udzielać odpowiedzi na postawione pytanie, ponieważ stało się ono hipotetyczne²¹.

26. Podczas rozprawy rząd ten potwierdził, że na mocy ustawy nr 159-A/2015 obniżenie wynagrodzeń w administracji publicznej wynikające z ustawy nr 75/2014 zostało stopniowo całkowicie zniesione w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 1 października 2016 r.²², ale bez skutku wstecznego. Wynika z tego, że strata poniesiona przez mocodawców strony skarżącej w postępowaniu głównym, będąca następstwem obniżenia im wynagrodzenia począwszy od października 2014 r. istniała aż do 1 października 2016 r., to jest do dnia, w którym całkowicie zakończono przywracanie normalnego poziomu wynagrodzeń względem wszystkich osób działających w sektorze publicznym, których dotyczyło rzeczony obniżenie.

27. Rząd portugalski podniósł jednak, że pytanie prejudycjalne dotyczyło naruszenia niezawisłości sędziów, które rzekomo spowodowała ustawa nr 75/2014, który to potencjalny problem był już rozwiązany w dniu wystąpienia do Trybunału, tj. 5 lutego 2016 r. z uwagi na uchylene skutków tej ustawy ustawą nr 159-A/2015, uchwaloną w dniu 30 grudnia 2015 r., która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 r. Rząd dodał, że konsekwencje ustawy nr 75/2014 poprzedzające jej uchylene, na które powołuje się ASJP, miały charakter wyłącznie majątkowy, a to zagadnienie w jego ocenie nie było przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

¹⁹ W kwestii uzasadnienia postanowienia odsyłającego zob. pkt 11 i nast. niniejszej opinii.

²⁰ Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 12 lutego 2015 r., *Surgicare* (C-662/13, EU:C:2015:89, pkt 16–23); a także z dnia 11 czerwca 2015 r., *Lisboagás GDL* (C-256/14, EU:C:2015:387, pkt 24–27).

²¹ Rząd portugalski przedstawił te argumenty tytułem ewentualnym, na wypadek gdyby Trybunał uznał się właściwy do orzekania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

²² Zobacz pkt 7, 8 niniejszej opinii.

28. W tym względzie należy przypomnieć, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii postawione przez sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie sąd ów jest odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd odsyłający, jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, iż wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami na temat stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione²³.

29. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem zarówno z treści, jak i z systematyki art. 267 TFUE wynika, że warunkiem zastosowania postępowania prejudycjalnego jest rzeczywista zawisłość przed sądem krajowym sporu, w ramach którego sąd ma orzekać, biorąc pod uwagę orzeczenie prejudycjalne²⁴. A zatem, jeśli spór w postępowaniu głównym był już bezprzedmiotowy w dniu, gdy sąd odsyłający występował do Trybunału, Trybunał orzekał o niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym²⁵, zaś postanowienie o umorzeniu było wydawane co do zasady tylko w takich sytuacjach, gdy zdarzenie lub mająca dla sprawy znaczenie okoliczność wystąpiły w trakcie postępowania przed Trybunałem²⁶.

30. Trybunał odmawia w szczególności orzekania w sprawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wówczas, gdy przepisy krajowe mające pierwotnie zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym zostały uchylone lub zniesione z uwagi na ich niekonstytucyjność²⁷. Uznano jednak, że nie ma wpływu na dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym okoliczność, że nastąpiła istotna zmiana w przedmiotowym prawodawstwie krajowym, jeżeli z informacji zawartych we wniosku wynikało, że udzielenie przez Trybunał odpowiedzi na zadane pytania było determinujące dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym²⁸.

31. W niniejszej sprawie uważam, że z informacji przedstawionych Trybunałowi nie wynika w sposób oczywisty, że wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub że podniesiony problem ma charakter hipotetyczny.

32. W przeciwieństwie bowiem do tego, co twierdzi rząd portugalski, spór zawisły przed sądem odsyłającym nie dotyczy niezawisłości sędziów jako takiej, ponieważ na zasadę tej niezawisłości powołano się tylko jako na środek prawny w celu uzyskania stwierdzenia nieważności rzekomo niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych, na mocy których wynagrodzenia osób reprezentowanych przez ASJP zostały obniżone, a także zwrotu kwot nienależycie potrąconych na podstawie ustawy nr 75/2014.

23 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 8 grudnia 2016 r., *Eurosaneamientos i in.* (C-532/15 i C-538/15, EU:C:2016:932, pkt 28); a także z dnia 21 grudnia 2016 r., *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 36).

24 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., *Matei* (C-143/13, EU:C:2015:127, pkt 38), a także postanowienie z dnia 3 marca 2016 r., *Euro Bank* (C-537/15, niepublikowane, EU:C:2016:143, pkt 32).

25 Zobacz w szczególności postanowienie prezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lutego 2015 r., *Liivimaa Lihaveis* (C-175/13, niepublikowane, EU:C:2015:80, pkt 17–21).

26 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 24 października 2013 r., *Stoilov i Ko* (C-180/12, EU:C:2013:693, pkt 44–48); a także z dnia 3 lipca 2014 r., *Da Silva* (C-189/13, niepublikowany, EU:C:2014:2043, pkt 34–37).

27 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 9 grudnia 2010 r., *Fluxys* (C-241/09, EU:C:2010:753, pkt 32–34); z dnia 27 czerwca 2013 r., *Di Donna* (C-492/11, EU:C:2013:428, pkt 27–32); a także postanowienie z dnia 3 marca 2016 r., *Euro Bank* (C-537/15, niepublikowane, EU:C:2016:143, pkt 34–36).

28 Zobacz wyrok z dnia 12 stycznia 2010 r., *Petersen* (C-341/08, EU:C:2010:4, pkt 28, 29).

33. Ponadto, skoro zmieniająca ją ustawa nr 159-A/2015 nie wyeliminowała całkowicie spornych obniżeń, ani w przeszłości ani zaraz później, w dniu, w którym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony²⁹, wydaje się, że cały czas istniał obowiązek wydania przez sąd odsyłający orzeczenia w przedmiocie tej skargi. A sąd odsyłający uważa, że przedmiotowe uregulowanie krajowe mogło potencjalnie naruszyć prawo Unii, a co za tym idzie – dostrzega konieczność udzielenia przez Trybunał odpowiedzi na pytanie prejudycjalne.

34. W świetle całości tych rozważań jestem zdania, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

B. W przedmiocie właściwości Trybunału

35. W uzasadnieniu swojej skargi w sporze w postępowaniu głównym strona skarżąca w postępowaniu głównym powołuje się na niezgodność z prawem zaskarżonych decyzji administracyjnych na tej podstawie, że wykonywane w ich drodze krajowe uregulowanie, a mianowicie ustawa nr 75/2014, jest niezgodne z prawem Unii jako sprzeczne z „zasadą niezawisłości sędziów”, która wynikałaby w ocenie tej strony jednocześnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz z art. 47 karty. Sąd odsyłający powieła takie łączne ujęcie rzeczonych przepisów nie tylko w treści pytania prejudycjalnego, lecz także w uzasadnieniu tego pytania.

36. Aby wypowiedzieć się co do zarzutów braku właściwości podniesionych przez rząd portugalski oraz Komisję, to w mojej ocenie osobno należy interpretować art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a osobno analizować art. 47 karty, ponieważ w mojej ocenie inne są kryteria warunkujące możliwość stosowania tych przepisów, a zatem możliwość przystąpienia przez Trybunał do dokonania ich wykładni.

1. W przedmiocie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

37. W swoich uwagach pisemnych i ustnych rząd portugalski i Komisja nie wskazały wyraźnie powodów, dla których Trybunał mógłby, ich zdaniem, nie być właściwy do orzekania w sprawie wykładni art. 19 TUE rozpatrywanego odrębnie. Przedstawiły bowiem długą argumentację przemawiającą za uznaniem, że uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie stanowi przepisu wdrażającego prawo Unii w rozumieniu art. 51 karty, z czego wynikałoby, że nie należy dokonywać wykładni art. 47 karty, a wydaje mi się, że rząd portugalski i Komisja zaproponowały podobne rozumowanie, jeśli chodzi o art. 19 TUE³⁰.

38. Jestem jednakże zdania, że nie jest możliwe stosowanie rozszerzenia ani nawet analogii w tym względzie, zważywszy na szczególne brzmienie art. 19 TUE, różniące się od treści art. 51 ust. 1 karty, do którego wróćę później³¹, ale który, co już teraz przypominam, ogranicza zakres stosowania karty do uregulowań przyjętych przez państwa członkowskie w celu stosowania przepisów prawa Unii.

²⁹ Pragnę przypomnieć, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął w dniu 5 lutego 2016 r., a ustawa nr 159-A/2015 faktycznie weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 r., ale jej skutki nie mają działania wstecznego, a początkowo były częściowe (obniżenie było zmniejszane kolejno o 40% w przypadku wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r., o 60% w przypadku wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 kwietnia 2016 r. oraz o 80% w przypadku wynagrodzeń wypłacanych począwszy od dnia 1 lipca 2016 r.), zaś w pełnej wysokości były wypłacane dopiero od dnia 1 października 2016 r. (zob. pkt 7, 8, a także 26, 27 niniejszej opinii). Strata w wynagrodzeniu, którą podnoszą mocodawcy strony skarżącej w postępowaniu głównym, nie została zatem całkowicie wyrównana w dniu złożenia wniosku do Trybunału Sprawiedliwości.

³⁰ Rząd portugalski z orzecznictwa dotyczącego art. 51 karty wywnioskował, że Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do orzekania w kwestii wykładni zarówno art. 19 TUE, jak i art. 47 karty. Jeśli chodzi o Komisję, za podstawę niewłaściwości Trybunału do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne pod kątem art. 19 TUE wskazała ona zasadniczo okoliczność, że sąd odsyłający nie uzasadnił wystarczająco postanowienia odsyłającego, jeśli chodzi o potencjalną więź między prawem Unii a prawodawstwem krajowym mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zarzut, który moim zdaniem bardziej dotyczy dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, którą badam w pkt 18 i nast. niniejszej opinii).

³¹ Zobacz pkt 43 i nast. niniejszej opinii.

39. Nie przesądając o wyniku analizy merytorycznej, która doprowadzi do określenia treści i zakresu art. 19 TUE³², na tym etapie należy określić, czy Trybunał na pewno jest właściwy w omawianej sprawie do dokonywania wykładni rzeczowego przepisu z uwagi na ewentualną możliwość stosowania, w kontekście takim jak w postępowaniu głównym, jego przepisów, a w szczególności ust. 1 akapit drugi, o którym mowa w pytaniu prejudycjalnym.

40. Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi „[p]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”³³. To właśnie ten ostatni, właściwy temu przepisowi element wydaje mi się rozstrzygający, aby ocenić, czy Trybunał ma możliwość wydania orzeczenia w przedmiocie wykładni tego przepisu w niniejszej sprawie.

41. Skuteczna ochrona sądowa zakładająca dostęp do adekwatnych środków, z których podsądni powinni móc korzystać na mocy rzeczowego akapitu, jest w mojej ocenie wymagana od państw członkowskich wówczas, gdy sędziowie krajowi mogą wykonywać swoją działalność sądowniczą w dziedzinach objętych prawem Unii, a zatem jako sędziowie europejscy. Tymczasem uważam, że tak może być w przypadku sędziów, których dotyczy uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym, ponieważ mogą stanąć przed zadaniem rozstrzygnięcia sporów wynikających ze stosowania prawa Unii, dla których to sporów musi być zapewniona możliwość korzystania z takich środków prawnych.

42. Moim zdaniem stwierdzenie to wystarczy, aby uznać, że Trybunał jest właściwy w niniejszej sprawie do dokonywania wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Wykazanie tej właściwości powinno od tej chwili odbywać się w odniesieniu do interpretacji art. 47 karty, ponieważ kryteria stosowania tego ostatniego przepisu nie zostały ustanowione w sposób identyczny jak kryteria, które mają znaczenie dla rzeczowego art. 19, nawet jeśli konkretny rezultat, do którego jedne i drugie prowadzą, może być identyczny.

2. W przedmiocie art. 47 karty

43. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe zagwarantowane w porządku prawnym Unii, a wśród nich prawo do „skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu” ustanowione w art. 47 karty, mają być stosowane we wszystkich sytuacjach uregulowanych prawem Unii, lecz nie poza takimi sytuacjami³⁴. Tym samym art. 51 ust. 1 karty przewiduje, że jej postanowienia skierowane są do państw członkowskich wyłącznie „wówczas, jeżeli stosują one prawo Unii”, zgodnie z orzecznictwem Trybunału dotyczącym tego pojęcia³⁵. W art. 6 ust. 1 TUE, nadającym karcie wiążący charakter, podobnie jak w art. 51 ust. 2 karty, uściślono, że postanowienia karty w żaden

32 Jak wspomniałem na wstępie, będę rzecznikiem przyjęcia wykładni art. 19 TUE zaprzeczającej tezie, której broni ASJP (zb. pkt 57 i nast. niniejszej opinii).

33 Wyróżnienie moje.

34 W wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 17–23) Trybunał orzekł w szczególności, że „poszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty jest [...] konieczne, w sytuacji gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Nie mogą więc występować sytuacje podlegające prawu Unii, w których wspomniane prawa podstawowe nie miałyby zastosowania. Stosowanie prawa Unii oznacza więc jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty” (pkt 21). Zobacz również wyrok z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 49).

35 Trybunał orzekł, że pojęcie „stosowania prawa Unii” w rozumieniu art. 51 karty wymaga istnienia określonego powiązania aktu prawa Unii i rozpatrywanego przepisu krajowego, które wykracza poza bliskość odnośnych dziedzin lub pośredni wpływ jednej dziedziny na drugą. W tym względzie należy zbadać, poza innymi kwestiami, czy omawiane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz czy zmierza ono do realizacji celów innych niż objęte prawem, a także czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące daną dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie (zob. w szczególności wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Julián Hernández i in., C-198/13, EU:C:2014:2055, pkt 34 i nast.; a także z dnia 6 października 2016 r., Paoletti i in., C-218/15, EU:C:2016:748, pkt 14 i nast.).

sposób nie rozszerzają kompetencji Unii Europejskiej określonych w traktatach. W związku z powyższym, jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości³⁶.

44. W niniejszej sprawie zarówno rząd portugalski, jak i Komisja podtrzymują, że nie zostały spełnione przesłanki, które pozwoliłyby stwierdzić, że przyjęcie i stosowanie przez Republikę Portugalską przepisów przewidzianych w art. 2 ustawy nr 75/2014 stanowią sytuację stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 karty, a zatem Trybunał w sposób oczywisty nie jest właściwy do dokonywania wykładni art. 47 karty.

45. Przypominam, że Trybunał orzekł swój oczywisty brak właściwości do udzielenia odpowiedzi co do istoty sprawy w przypadku wcześniejszych pytań prejudycjalnych, pochodzących także od sądów portugalskich, z tej przyczyny, że postanowienie odsyłające nie zawierało żadnej informacji pozwalającej na stwierdzenie, że przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym, analogiczne do przepisów, które mają zastosowanie do niniejszego sporu w postępowaniu głównym³⁷, mają na celu stosowanie prawa Unii w rozumieniu rzeczonego art. 51³⁸. Niemniej jednak, w odróżnieniu od innych spraw, podniesiona niewłaściwość Trybunału nie jawi się tutaj jako oczywista, ponieważ sąd odsyłający dostarczył bardziej wyraźnych wskazówek, nawet jeżeli są one relatywnie skrótowe, co do istnienia takiego stosowania w danej sprawie.

46. Sąd odsyłający przekonuje bowiem, że środki obniżenia wynagrodzeń, takie jak przewidziane w art. 2 ustawy nr 75/2014, były uzasadnione nadrzędnymi względami konsolidacji budżetowej, a następnie sporządza listę aktów prawa Unii dotyczących sytuacji nadmiernego deficytu państwa portugalskiego oraz wsparcia finansowego, z którego państwo to korzysta³⁹. Jednak nie jest łatwo zidentyfikować przyczyny, dla których sąd ten uważa, że istnieje bezpośredni związek między środkami stanowiącymi przedmiot postępowania głównego a takim czy innym przepisem prawa Unii, ponieważ przedstawia on mało informacji na ten temat⁴⁰.

47. Zatem postanowienie odsyłające nie uściśla, jakie były ramy normatywne w świetle postanowień prawa Unii, które wówczas miały zastosowanie, a w które wpisywałyby się sporne środki krajowe. W szczególności nie zaznacza ono wyraźnie różnicy, podkreślanej na rozprawie przez rząd portugalski, między etapem, na którym państwo portugalskie podlegało przepisom prawa Unii, a etapem, na którym mający zastosowanie system był systemem zobowiązań wynikających z przyznania wsparcia finansowego przez Unię.

48. Tymczasem, jak podniósł rzecznik generalny Y. Bot w sprawie także dotyczącej środków pakietu oszczędnościowego przyjętych przez państwo członkowskie w kontekście zobowiązań podjętych wobec Wspólnoty Europejskiej, w celu określenia, czy przepisy karty znajdują zastosowanie w świetle jej art. 51⁴¹, pod uwagę brać należy nie tylko brzmienie przedmiotowych przepisów krajowych, lecz także treść aktów prawa Unii, w których są zawarte rzeczzone zobowiązania. Pod tym względem, jak słusznie moim zdaniem dodał rzecznik generalny, mało istotne będzie to, czy akty te pozostawiają danemu

36 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 51 i nast.); a także postanowienia: z dnia 14 kwietnia 2016 r., Tárşia (C-328/15, niepublikowane, EU:C:2016:273, pkt 23–24); a także z dnia 13 grudnia 2016 r., Semeraro (C-484/16, niepublikowane, EU:C:2016:952, pkt 43).

37 A mianowicie przepisy ustaw wprowadzających obniżenie wynagrodzeń w sektorze publicznym w celu zmniejszenia portugalskich wydatków publicznych.

38 Zobacz postanowienia: z dnia 7 marca 2013 r., Sindicato dos Bancários do Norte i in. (C-128/12, niepublikowane, EU:C:2013:149, pkt 12); z dnia 26 czerwca 2014 r., Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, pkt 19 i nast.); a także z dnia 21 października 2014 r., Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, pkt 14).

39 Lista ta obejmuje większość czynności wymienionych w pkt 4 niniejszej opinii.

40 Sąd odsyłający wspomina o „Sprawozdaniu dotyczącym budżetu państwa za 2011 r.” opracowanym przez ministerstwo finansów i administracji publicznej, które odnosiło się do decyzji Rady 2010/288, bez określenia, czy ten element został uwzględniony w pracach przygotowawczych do ustawy nr 75/2014, rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

41 Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Florescu i in. (C-258/14, EU:C:2016:995, pkt 61 i nast.).

państwu pole manewru, aby przyjąć środki, dzięki którym rzeczony zobowiązania będą lepiej przestrzegane, skoro we właściwych przepisach mowa jest o celach wystarczająco szczegółowych i precyzyjnych, aby ustanowić szczególne uregulowanie prawa Unii w tej dziedzinie⁴², wbrew zwyczajnym zaleceniom wydanym przez Radę na podstawie art. 126 TFUE pod adresem państw członkowskich, których deficyt publiczny zostałby określony jako nadmierny.

49. W niniejszej sprawie, aby scharakteryzować podnoszony związek między ustawą nr 75/2014 a prawem Unii, sąd odsyłający nie posługuje się elementami treści rzeczony ustawy. Ta ostatnia faktycznie nie nawiązuje do żadnego aktu Unii, wbrew temu, co przedstawiono w uzasadnieniu poprzedzającym projekt ustawy, w którym ustalono istnienie łącznika pomiędzy zobowiązaniami wynikającymi z prawa Unii w dziedzinie budżetowej⁴³.

50. Sąd ten, podobnie jak ASJP, opiera się w szczególności na porozumieniu o gospodarczym i finansowym dostosowaniu podpisanym przez państwo portugalskie w maju 2011 r.⁴⁴, lecz także na decyzji wykonawczej Rady 2012/409 z dnia 10 lipca 2012 r., dotyczącej udzielenia wsparcia finansowego Portugalii przez Unię, oraz na zaleceniu Rady z dnia 18 czerwca 2013 r. zmierzającym do zaradzenia stanowi nadmiernego deficytu budżetowego w Portugalii.

51. W tym względzie przypominam, że zalecenie przyjęte przez instytucje Unii jest aktem pozbawionym z natury rzeczy wiążącego charakteru⁴⁵. Ponadto, podobnie jak rząd portugalski⁴⁶ i Komisja uważam, że ww. zalecenie oparte w szczególności na art. 126 ust. 7 TFUE nie ustala wystarczająco konkretnych i ścisłych celów, aby uznać, że państwo portugalskie z tego tytułu stosowało wymogi prawa Unii w rozumieniu art. 51 karty.

52. Chciałbym zauważyć, że decyzja wykonawcza 2012/409, na którą powołuje się sąd odsyłający, została zastąpiona decyzją wykonawczą Rady 2014/234 z dnia 23 kwietnia 2014 r., która obowiązywała w czasie, gdy zostały uchwalone sporne przepisy ustawy nr 75/2014, przyjętej dnia 12 września 2014 r. Artykuł 1 tej ostatniej decyzji zmienił decyzję wykonawczą 2011/344, która pierwotnie przewidywała warunki udzielenia wsparcia finansowego Unii Republice Portugalskiej⁴⁷, w następstwie rozporządzenia nr 407/2010. Tymczasem z rzeczony art. 1 ust. 2 wynika, że w 2014 r. państwo portugalskie powinno było przyjąć, „zgodnie z przepisami protokołu porozumienia”, środki o szczególnym charakterze, a nie tylko ogólne⁴⁸, polegające w szczególności na tym, aby w ramach „uzdrowienia finansowego na rok

42 W omawianej sprawie chodziło w szczególności o protokół porozumienia zawarty dnia 23 czerwca 2009 r. pomiędzy Rumunią i Wspólnotą Europejską, a także decyzję Rady 2009/459/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie przyznania Rumunii pomocy wzajemnej (Dz.U. 2009, L 150, s. 8).

43 Przedstawione uzasadnienie poprzedzające projekt ustawy nr 239/XII podkreśla, że obecność Republiki Portugalskiej w Unii Europejskiej oraz w strefie euro nakłada na nią obowiązek przestrzegania rygorystycznych warunków w dziedzinie budżetowej, które zostały zawarte w traktacie FUE, protokole oraz w rozporządzeniach, które wdrażają pakt stabilności i wzrostu, a także w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Wymienia także możliwość sankcji finansowych przeciwko państwom przekraczającym granice danego deficytu budżetowego. Ponadto wymienia program dostosowania ekonomicznego zawarty z Komisją, EBC oraz MFW. Dodaje, że skoro dyscyplina finansów nałożonych na mocy stałych i trwałych zobowiązań, które wiążą Republikę Portugalską w kontekście przynależności do Unii Europejskiej oraz do wspólnej waluty, wymaga, aby płace w administracji publicznej, jako centralny element wydatków państwa, były powściągnięte, rzeczony projekt ustawy ma na celu przywrócenie procentów i limitów dla obniżenia wynagrodzeń obowiązujących od 2011 r., określając przy tym ich stopniową całkowitą zmianę zgodnie z przepisami budżetowymi (zob. s. 1–4).

44 Uściślam, że ten pierwszy protokół, wielokrotnie później zmieniany – na co wskazują uwagi Komisji, przewidywał trzyletni program, który miał trwać do „połowy 2014 r.” (zob. motyw 2 decyzji wykonawczej Rady 2011/344).

45 Zgodnie z art. 288 akapity czwarty i piąty TFUE.

46 Rząd ten odnosi się w szczególności do wyroku nr 574 z dnia 14 sierpnia 2014 r. wydanego w takim duchu przez Tribunal Constitucional (trybunał konstytucyjny, Portugalia). Ten ostatni podnosi jednak, że niektóre konkretne środki mogą wynikać z decyzji wykonawczej Rady w ramach programu wsparcia ekonomicznego i finansowego Unii dla państwa portugalskiego.

47 Zgodnie z art. 1 ust. 1 państwu portugalskiemu udzielono wsparcia na okres trzech lat i sześciu tygodni, od pierwszego dnia po wejściu w życie decyzji wykonawczej 2011/344. Od wygaśnięcia programu dostosowania ekonomicznego państwo to jest przedmiotem nadzoru postprogramowego, o czym wspomniała Komisja na rozprawie (w tej kwestii zob. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en).

48 Rozróżnić należy środki nałożone na państwa członkowskie w szczególny sposób oraz ograniczenia budżetowe, które generalnie ciążyą na państwach członkowskich, w szczególności na tych, które należą do strefy euro, między innymi na podstawie rozporządzeń dotyczących paktu stabilności i wzrostu [zob. m.in. motywy 1–5 oraz art. 1 rozporządzenia Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. 2011, L 306, s. 33)].

2015” „rząd ustalił jednolitą siatkę płac za rok 2014 w celu zastosowania w 2015 r. w celu racjonalizacji i spójności polityki wynagrodzeń dla wszystkich stanowisk sektora publicznego”⁴⁹. Analizy tej nie może podać w wątpliwość zakres oceny, przysługujący z pewnością temu państwu członkowskiemu przy wykonywaniu swoich uprawnień w sprawach budżetowych w celu określenia dokładnych środków korekty ekonomicznej, które uważało za najbardziej odpowiednie do osiągnięcia tak określonych szczególnych celów⁵⁰.

53. Nawet jeżeli można powziąć poważne wątpliwości ze względu na ograniczone wyjaśnienie udzielone w tej kwestii w postanowieniu odsyłającym, skłaniam się do uznania, że przyjęcie przepisów dotyczących obniżenia wynagrodzeń w sektorze publicznym przewidzianych w art. 2 ustawy nr 75/2014, rozpatrywanych w postępowaniu głównym stanowi stosowanie przepisów prawa Unii w rozumieniu art. 51 karty, a zatem Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w sprawie pytania prejudycjalnego również w tym zakresie, w którym dotyczy ono art. 47 karty.

C. Co do istoty

1. Co do przedmiotu pytania prejudycjalnego

54. Na poparcie swoich roszczeń ASJP podnosi, że statusu prawnego sędziów sądów powszechnych nie można mylić z ustawową regulacją dotyczącą ogólnie urzędników służby publicznej, których sytuacja mogłaby być niestabilna. Nawiązując m.in.⁵¹ do Europejskiej karty o statusie sędziów⁵² przyjętej pod egidą Rady Europy, która stanowi, że stabilność wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych, a także ustalanie ich na takim poziomie, aby chronić sędziów przed możliwością wpływania na ich orzeczenia pomogłyby zapewnić przestrzeganie w szczególności zasady niezawisłości i bezstronności, które stanowią gwarancje działalności wymiaru sprawiedliwości. ASJP podnosi, że zasada niezawisłości sędziów, w szczególności na płaszczyźnie finansowej, wynikająca z art. 19 TUE oraz z art. 47 karty stoi na przeszkodzie aktom prawnym obniżającym wynagrodzenia, przyjętym jednostronnie przez organy władzy wykonawczej i ustawodawczej państw członkowskich, takim jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

55. Podążając tym samym tokiem myślenia, postanowienie odsyłające co do zasady wzywa Trybunał do ustalenia, czy istnieje jakaś ogólna zasada prawa Unii, zgodnie z którą władze państw członkowskich byłyby zobowiązane do przestrzegania niezawisłości sędziów krajowych, a w szczególności, w świetle okoliczności sporu w postępowaniu głównym, utrzymania wynagrodzenia tych sędziów na stałym poziomie, wystarczającym do tego, aby mogli oni swobodnie sprawować swoje funkcje.

49 Zobacz art. 3 ust. 8 lit. h) ppkt (i) oraz (ii) decyzji wykonawczej 2011/344 zmienionej na podstawie art. 1 decyzji wykonawczej 2014/234, a także motyw 11 tiret czwarte tej ostatniej, który stanowi, że „niektóre reformy niezbędne dla służby publicznej stanowią podstawę badania wydatków publicznych oraz uzasadniają strategię uzdrowienia budżetowego z 2014 r.”, wśród których znajduje się „zmiana siatki płac i opracowanie jednolitej siatki dla dodatków płacowych”.

50 Uważam, że poprzez uchwalenie ustawy nr 75/2014 państwo portugalskie nie tyle „wystąpiło samodzielnie z inicjatywą, która nie ogranicza się do korzystania z dozwolonego i uregulowanego prawem Unii zakresu uznania”, jak twierdzi Komisja, ale działało w poszanowaniu szczególnych zobowiązań ekonomicznych, które podjęło, żeby móc korzystać z udzielanego mu wsparcia finansowego.

51 ASJP powołuje także dwa raporty oceny europejskich systemów sądowych opracowanych przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), dostępne pod następującym adresem internetowym:
http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp.

52 Artykuł 6 Europejskiej karty o statusie sędziów, przyjętej w dniach 8–10 lipca 1998 r., zatytułowany „Wynagrodzenie oraz świadczenia socjalne” stanowi:

„6.1. Wykonywanie zawodu sędziego uprawnia do otrzymywania wynagrodzenia, którego wysokość jest ustalana w sposób chroniący sędziego przed presją wywieraną na niego w celu osiągnięcia wpływu na treść wydawanych przez niego decyzji, a bardziej ogólnie – na jego postawę w procesie orzekania, poprzez negatywne oddziaływanie na jego niezawisłość i bezstronność.

6.2 Wynagrodzenie sędziów zawodowych może być zróżnicowane ze względu na oceniane na podstawie przejrzystych kryteriów: staż pracy, pełnione funkcje lub znaczenie nałożonych na nich obowiązków. [...]”. Wyjaśnienia, które przedstawiono pod przepisami tej karty, dostarczają przydatnych wskazówek w kwestii treści przepisów (dokument dostępny pod następującym adresem internetowym:
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#>).

56. Zdaniem sądu odsyłającego taka zasada i takie konsekwencje wynikają zarówno z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i z art. 47 karty⁵³, które to przepisy w mojej ocenie Trybunał powinien interpretować odrębnie⁵⁴, przy założeniu, że uzna swą właściwość do orzekania na tej podwójnej podstawie⁵⁵. Osobiście, podobnie jak rząd portugalski oraz Komisja, nie podzielam z podanych wyżej przyczyn oceny wyrażonej co do meritum przez sąd odsyłający.

2. W przedmiocie wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

57. Na poparcie tezy, zgodnie z którą art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE miałyby wyrażać ogólną zasadę prawa Unii ustanawiającą niezawisłość sędziów i stać na przeszkodzie przepisom krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym, sąd odsyłający i ASJP podnoszą, że sędziowie pełniący urząd w państwach członkowskich są także sędziami europejskimi z funkcjonalnego punktu widzenia, skoro przede wszystkim zapewniają skuteczną ochronę sądową wynikającą z porządku prawnego Unii, w szczególności na mocy tego przepisu.

58. Prawdą jest, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi, że „[p]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia *skutecznej ochrony prawnej* w dziedzinach objętych prawem Unii”⁵⁶, a sędziowie sądów krajowych rozpatrujący takie skargi przyczyniają się do tej ochrony. Niemniej jednak wykładnia treści tego przepisu wymaga przeanalizowania jej w kontekście, w jaki się wpisuje.

59. W tej kwestii pragnę zauważyć, że art. 19 TUE mieści się w tytule III tego traktatu, zatytułowanym „Postanowienia o instytucjach”, który zawiera szereg norm generalnych ustalających warunki, na których każda z instytucji Unii, a między innymi Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, o którym mowa w tymże art. 19, powinna działać w ramach przyznanych jej uprawnień.

60. Dodatkowo, w świetle całokształtu przepisów art. 19 ust. 1–3 TUE, wydaje mi się, że ww. „skuteczna ochrona prawna” powstaje w ścisłym połączeniu ze sprawowaniem przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jego funkcji, a jego skład i uprawnienia są zawarte w tych trzech ustępach. W szczególności ust. 1 akapit pierwszy powierza tej instytucji, obejmującej zarówno Trybunał Sprawiedliwości, jak i Sąd, misję zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów⁵⁷, przy czym zawarta w tym akapicie „zasada właściwości ogólnej” podlega odstępstwom⁵⁸.

61. Z orzecznictwa wynika, że akapit drugi tego samego ust. 1 ma na celu potwierdzenie ciężącego na państwach członkowskich obowiązku „ustanowi[enia] system[u] środków prawnych i procedur pozwalających zapewnić poszanowanie podstawowego prawa do skutecznej ochrony prawnej”⁵⁹. A zatem omawiany akapit drugi nie dotyczy bezpośrednio sądów krajowych, lecz zmierza do zapewnienia, by w państwach członkowskich istniały możliwości zaskarżania, aby każdy podsądny miał

53 Przypominam, że poza omawianymi przepisami pytanie prejudycjalne wymienia „orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości”, z którego wynika także miałyby zasada niezawisłości sędziów, ale postanowienie odsyłające żadnych takich orzeczeń Trybunału nie przytacza.

54 Nawet jeśli nie można wykluczyć, że niektóre uwagi dotyczące art. 47 karty mogą dostarczać użytecznych wyjaśnień do celów interpretacji art. 19 TUE i odwrotnie (zob. w szczególności opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2, pkt 38, 67).

55 Pod warunkiem oczywiście, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym będzie uznany za dopuszczalny.

56 Wyróżnienie moje.

57 Artykuł 19 ust. 2 TUE opisuje skład tego Trybunału oraz status jego członków, podczas gdy art. 19 ust. 3 określa obszary właściwości Trybunału w odniesieniu do różnego rodzaju skarg, które może rozpatrywać.

58 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., *H/Rada i Komisja* (C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 39, 40), w przedmiocie odstępstw istniejących w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

59 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 100, 101); a także z dnia 28 kwietnia 2015 r., *T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja* (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 49, 50).

prawo do skorzystania z takiej ochrony we wszystkich obszarach, w których zastosowanie ma prawo Unii. Wymóg ten jest związany z tym, że kontrola prawna poszanowania porządku prawnego Unii Europejskiej jest zapewniona nie tylko przez sądy Unii, lecz także we współpracy z sądami krajowymi zgodnie z dwoma akapitami omawianego ustępu⁶⁰.

62. Trybunał uściślił, że taki obowiązek wynika także z art. 47 karty w odniesieniu do środków przyjętych przez państwa członkowskie stosujące prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty⁶¹. Artykuł 47 akapit pierwszy stanowi bowiem wyraźnie o prawie do skutecznego środka prawnego przed sądem, na wskazanych w tym przepisie warunkach, przysługującym każdej osobie, której prawa i wolności zagwarantowane prawem Unii zostały naruszone. Nie wypowiadając się teraz na temat wykładni tego ostatniego przepisu ani na temat jego ewentualnych konsekwencji w świetle danych sporu w postępowaniu głównym⁶², pragnę tylko podkreślić, że cel i treść omawianego art. 47 znacznie się różnią od celu i treści art. 19 TUE.

63. Trybunał orzekł w odniesieniu do tego ostatniego przepisu, że to wewnętrzny porządek prawny każdego z państw członkowskich powinien wskazywać, zgodnie z wymaganiami wynikającymi w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, właściwe sądy oraz przepisy proceduralne właściwe dla postępowań odwoławczych mających na celu zapewnienie poszanowania uprawnień, jakie dla podmiotów prawa wynikają z prawa Unii⁶³. Wydaje mi się, że przedmiot tego akapitu, w którym przewidziany jest obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie środków do skutecznej ochrony tych praw, przybiera przede wszystkim formę proceduralną.

64. W świetle tych okoliczności uważam, podobnie jak rząd portugalski⁶⁴, że pojęcie „skutecznej ochrony prawnej” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie może być mylone z „zasadą niezawisłości sędziów”, o której mowa w pytaniu prejudycjalnym, a która miałyby wynikać z tego przepisu⁶⁵.

65. Ponadto różnica istniejąca między prawem do skutecznej ochrony sądowej, które należy zapewnić podsądnym państw członkowskich w drodze odpowiednich środków prawnych, a prawem do bycia sądzonym przez sędziów sądów powszechnych orzekających całkowicie niezawisłe, które miałyby zostać także przyznane w interesie tych podsądnych, wydaje mi się oczywista zarówno w świetle treści, jak i tytułu art. 47 karty, który rozróżnia te dwa prawa⁶⁶. Rozróżnienie jest także jasno zmaterializowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶⁷, gdyż „prawo do skutecznego środka odwoławczego” przed sądem krajowym jest przewidziane w jej

60 Zobacz w szczególności opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:21, pkt 34, 116, 121); wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90, 99); z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 45); a także postanowienie z dnia 24 stycznia 2017 r., Beul/Parlament i Rada (C-53/16 P, niepublikowane, EU:C:2017:66, pkt 18, 19).

61 Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 50). Zobacz również wyrok z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 44).

62 Na ten temat zob. pkt 69 i nast. niniejszej opinii.

63 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 102 i nast.).

64 W swoich uwagach, zarówno pisemnych, jak i ustnych, Komisja nie zajęła jasnego stanowiska, pomocniczo, w kwestii wykładni, jaką należy nadać art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

65 Rząd portugalski słusznie podkreśla, że zasada skutecznej ochrony sądowej, której celem jest zapewnienie tego, aby każdemu prawu lub prawnie chronionemu interesowi odpowiadał odpowiedni środek proceduralny pozwalający na zabezpieczenie go w sądach, wpisuje się w całkiem inną perspektywę niż ta, która wynika z zasady niezawisłości sędziów, a która gwarantuje bezstronność organu sądowego w obliczu pozasądowych i niesłusznych ingerencji w przebieg postępowania sądowego.

66 W tytule art. 47 karty „[prawo] do skutecznego środka prawnego” będące przedmiotem art. 47 akapit pierwszy karty odróżnia się od „[prawa] dostępu do bezstronnego sądu”, obejmującego prawo do „niezawisłego sądu”, o którym mowa w akapicie drugim. Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 54 i nast.).

67 Konwencja podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwana dalej „EKPC”).

art. 13, natomiast „[p]rawo do rzetelnego procesu”, które obejmuje w szczególności „prawo [każdego] do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy [...] przez niezawisły [...] sąd” znajduje się w jej art. 6⁶⁸, nawet jeżeli pomiędzy tymi dwoma przepisami istnieje oczywista materialna więź⁶⁹. Powrócę do tych kwestii przy wykładni art. 47 karty⁷⁰.

66. Tymczasem leżący po stronie państw członkowskich obowiązek ustanowienia systemu „środków”, o których mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w mojej ocenie łączy się wyłącznie z prawem do „skutecznej ochrony prawnej” wynikającej z postanowień tego przepisu, nie zaś z prawem do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem, którego treść istotnie się różni.

67. W związku z powyższym stoję na stanowisku, że omawiany akapit drugi należy interpretować w ten sposób, że nie ustanawia on ogólnej zasady prawa Unii, zgodnie z którą we wszystkich państwach członkowskich należy zapewnić niezawisłość sędziów sprawujących urząd.

68. Pomocniczo, przy założeniu, że Trybunał orzeknie, że zasada niezawisłości sędziów wynika bezpośrednio z wymogu skutecznej ochrony prawnej zawartej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – jak twierdzi sąd odsyłający – uważam, że w żadnym razie ani tego przepisu, ani tej zasady⁷¹ nie można rozumieć w taki sposób, że stoi na przeszkodzie przepisom krajowym obniżającym wynagrodzenie, takim jak zaskarżone przez stronę skarżącą w postępowaniu głównym, ponieważ nie mają one na celu konkretnie sędziów, a przeciwnie – mają zasięg ogólny⁷², ponieważ znajdują zastosowanie do szerokiej grupy osób sprawujących funkcje publiczne⁷³.

3. W przedmiocie wykładni art. 47 karty

69. Sąd odsyłający, a także ASJP podnoszą, że na podstawie art. 47 karty sądy państw członkowskich, działając na zasadach niezależności i bezstronności, powinny zapewniać skuteczną ochronę sądową praw przyznanych obywatelom przez porządek prawny Unii, a jednostronne obniżenie wynagrodzeń, rozpatrywane w postępowaniu głównym, może naruszyć niezawisłość zainteresowanych sędziów.

70. W tym względzie przypominam, że jak ostatnio zauważył rzecznik generalny M. Wathelet⁷⁴, tytuł⁷⁵ oraz treść art. 47 karty wskazują na to, iż karta z jednej strony przyznaje prawo do skutecznego środka prawnego, ustanowione także w art. 13 EKPC, a z drugiej strony – prawo do sprawiedliwego procesu, w tym dostępu do bezstronnego i niezawisłego sądu, ustanowione w art. 6 ust. 1 EKPC.

68 Pragnę zauważyć, że takie samo rozróżnienie istnieje w konstytucji Republiki Portugalskiej, ponieważ „[d]ostęp do prawa i skutecznej ochrony sądowej” jest przedmiotem art. 20 tej konstytucji, natomiast niezawisłość sądów przewidziana została w art. 203 (przytoczony w przypisie 14 niniejszej opinii).

69 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce (CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, §§ 150–156).

70 Zobacz pkt 69 i nast. niniejszej opinii.

71 Jeśli chodzi o konkretne konsekwencje zasady niezawisłości sędziów w niniejszej sprawie, zob. także pkt 77 i nast. niniejszej opinii.

72 Natomiast okoliczność, że przepisy te mają tylko charakter tymczasowy (bowiem ustawa nr 75/2014 wywarła skutki od października 2014 r., a na mocy ustawy nr 159-A/2015 sporne obniżenie wynagrodzeń zostało całkowicie zniesione począwszy od 1 października 2016 r.), jak podnosi rząd portugalski, nie wydaje mi się kluczowa, ponieważ nawet jeśli ewentualne naruszenie miało charakter tymczasowy, to sam fakt naruszenia ogólnej zasady prawa Unii samo w sobie byłby sprzeczny z tym prawem, i to pomimo iż waga takiego naruszenia jest oczywiście mniejsza niż w przypadku naruszenia trwałego.

73 Zobacz długą listę osób, obejmującą zarówno sędziów sprawujących urząd, jak i sędziów ministerstwa publicznego, która figuruje w art. 2 ust. 9 lit. a) („prezydent republiki”) do lit. t) („pracownicy pozostający w rezerwie, wieku przedemerytalnym lub pozostający do dyspozycji [...]”) ustawy nr 75/2014, ustęp przytoczony w pkt 6 niniejszej opinii.

74 Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:2, pkt 34 i nast.). Zobacz również wyrok z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 54).

75 Mianowicie „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”.

71. Ponieważ bezpośrednią inspiracją dla treści art. 47 były przepisy EKPC⁷⁶, należy – zgodnie z art. 52 ust. 3 karty – interpretować go, nie tylko uwzględniając wyjaśnienia dotyczące karty, lecz także w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”)⁷⁷, a tym samym prawa gwarantowane przez omawiany art. 47 powinny co do zasady mieć taki sam sens i zakres, jakie nadaje im EKPC. Niemniej jednak zasada ta nie może stanowić przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę. Od początku podkreślano⁷⁸, że art. 47 karty przyznaje właśnie ochronę, której zakres przedmiotowy stosowania jest szerszy niż zakres odpowiednich przepisów EKPC⁷⁹.

72. W świetle orzecznictwa dotyczącego EKPC i protokołów do niej⁸⁰ wydaje mi się, że „zasada niezawisłości sędziów”, o której mowa w niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, dotyczy bardziej „praw[a] [każdego] do rozpatrzenia jego sprawy [...] przez niezawisły i bezstronny sąd”, o którym mowa w art. 47 akapit drugi karty⁸¹, niż „skutecznego środka prawnego przed sądem”, o którym mowa w art. 47 akapit pierwszy⁸².

73. Zarówno ten sąd, jak i ASJP podnoszą bowiem, że zasada niezawisłości sędziów mogłaby „sprzeciwiać się przepisom obniżającym wynagrodzenie stosowanym do urzędników w Portugalii z tego powodu, że zostały ustanowione jednostronnie i w sposób ciągły przez pozostałe organy władzy”⁸³.

76 Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17 i nast.) „[p]odstawą akapitu pierwszego [art. 47 karty] jest art. 13 [EKPC]”, a jego „[a]kapit drugi odpowiada art. 6 ust. 1 [EKPC]” (zob. część „Wyjaśnienie odnoszące się do art. 47” akapity pierwszy i trzeci).

77 Okoliczność, że istnieje konieczność odwoływania się wyłącznie do art. 47 karty wówczas, gdy rozpatrywana sytuacja podlega zakresowi stosowania prawa Unii (zob. wyrok z dnia 16 maja 2017 r., *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo) nie wyklucza możliwości dokonania wykładni tego przepisu w świetle orzecznictwa ETPC. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 45 i nast.), a także przykłady orzecznictwa przytoczone przez G. Lebruna, *De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2016, n° 106, w szczególności s. 439–445.

78 Zobacz wyjaśnienia dotyczące karty, część „Wyjaśnienia odnoszące się do art. 47”, akapity drugi i czwarty, a także część „Wyjaśnienia odnoszące się do art. 52”, w których art. „47 akapity drugi i trzeci” wymieniony jest wśród „[a]rtykułów, których znaczenie jest takie samo jak w odpowiednich artykułach [EKPC], których zakres jest szerszy”.

79 W opinii dotyczącej sprawy *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, pkt 37) rzecznik generalny M. Wathelet podkreśla, że „art. 47 karty ma szerszy przedmiotowy zakres zastosowania. Znajduje on zastosowanie w przypadku, gdy »prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone« (niezależnie od tego, czy zostały one przyznane w karcie), podczas gdy art. 13 EKPC wymaga naruszenia »praw i wolności zawartych w [EKPC]«. Ponadto art. 6 ust. 1 EKPC ogranicza prawo do rzetelnego procesu do rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności oskarżenia w sprawie karnej. W przypadku art. 47 akapit drugi karty brak jest takiego ograniczenia” (zob. także pkt 61 i nast. niniejszej opinii).

80 Wyjaśnienia dotyczące karty, część „Wyjaśnienia odnoszące się do art. 52”, uściślają, że w art. 52 ust. 3 „[o]dniesienie do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności obejmuje zarówno konwencję, jak i jej protokoły. Znaczenie i zakres praw gwarantowanych są określone nie tylko w tych instrumentach, lecz także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zdanie ostatnie [ustępu 3] ma na celu umożliwienie zagwarantowania przez Unię bardziej rozległej ochrony. W żadnym wypadku poziom ochrony zapewniony w karcie nie może być niższy niż poziom zagwarantowany w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.

81 Pragnę podkreślić, że prawo dostępu do niezawisłego sądu w rozumieniu art. 47 karty rozciąga się na spory o charakterze administracyjnym, tak jak w sporze w postępowaniu głównym (zob. w szczególności J. Dutheil de la Rochère, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, *Jurisclasseur Europe*, fragment 160, 2010, pkt 87). Jeśli chodzi o spory dotyczące sędziów w świetle art. 6 ust. 1 EKPC, zob. wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom* (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, §§ 102 i nast.).

82 W kwestii „prawa do skutecznego środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 EKPC zob. wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r. w sprawie *Kudła przeciwko Polsce* (CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 157).

83 Zobacz treść pytania prejudycjalnego, a także uwagi ASJP, które to stowarzyszenie podkreśla, że o spornych obniżkach wynagrodzenia postanowiły organy władzy wykonawczej i ustawodawczej i wprowadziły je bez uwzględnienia, że wynagrodzenie sędziów sprawujących urząd przyczynia się do ich niezawisłości funkcjonalnej. Nie jest przedmiotem sporu natomiast, że mocodawcy strony skarżącej w postępowaniu głównym mogli skutecznie korzystać ze środków prawnych przysługujących w Portugalii, przy czym pamiętać należy, że sądem odsyłającym jest Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny).

74. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC gwarancja „niezawisłego sądu” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC⁸⁴ wymaga tego, żeby sędziowie korzystali nie tylko z niezawisłości w aspekcie statutowym⁸⁵, lecz także przy sprawowaniu swojego urzędu. Pojęcie to przybiera wymiar niezawisłości sędziowskiej w ramach sądu⁸⁶, który nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy, a także wymiar zewnętrzny, zgodnie z którym sędziowie muszą mieć możliwość działania bez podlegania wpływom ze strony stron sporu⁸⁷ lub innych organów państwowych⁸⁸, a to w mojej ocenie jedyny aspekt podniesiony przez ASJP. Podkreślam, że Trybunał przyjął podobne podejście przy definiowaniu kryteriów pozwalających na scharakteryzowanie niezawisłości sądu krajowego⁸⁹.

75. Jeśli chodzi w szczególności o niezawisłość członków sądu w świetle ich wynagrodzenia, ETPC dopuścił już interakcje między tymi dwoma elementami, orzekając, że „niewypłacenie przez państwo w odpowiednim czasie należności sędziom jest niezgodne z koniecznością zagwarantowania, by mogli oni sprawować swoje funkcje sądowe w sposób niezawisły i bezstronny, pozostając pod ochroną przed naciskami zewnętrznymi, które mogłyby mieć wpływ na ich decyzje i postępowanie”, podkreślając przy tym „szczególnie wrażliwy charakter zagadnienia dotyczącego niezawisłości sędziów”⁹⁰.

76. Analiza ta opiera się na różnych aktach prawnych Rady Europy, z których wynikają takie obawy. Artykuł 6 Europejskiej karty o statusie sędziów stanowi bowiem, bez mocy wiążącej, że poziom wynagrodzenia sędziów powinien zostać ustalony w taki sposób, aby nie narażać sędziów na ryzyko nacisków, które mogłyby osłabić ich niezawisłość, nawet jeżeli poziom ten może być różny dla poszczególnych sędziów w zależności od obiektywnych czynników, takich jak ponoszone koszty zawodowe⁹¹. Podobnie zalecenia Komitetu Ministrów⁹² rekomendowały z jednej strony, żeby „[w]ynagrodzenie sędziów odpowiadało ich roli i odpowiedzialności i było wystarczająco wysokie, aby uchronić ich przed jakimikolwiek naciskami zewnętrznymi, które mogłyby wpłynąć na ich decyzje”, a z drugiej strony, żeby „zostały wprowadzone szczególne przepisy ustawowe w celu ochrony przed obniżeniem wynagrodzenia dotyczącym szczególnie sędziów”⁹³.

77. Uwzględniając powyższe, uważam, że przysługujące każdej jednostce prawo do tego, aby jego sprawa została rozpatrzona przez niezawisły sąd w rozumieniu art. 47 karty, zakłada konieczność, by niezawisłość członków tego sądu zagwarantowana była przez wypłatę na ich rzecz, z uwzględnieniem ciążącej na nich odpowiedzialności, wynagrodzenia, które będzie na tyle wysokie i stabilne, by byli oni chronieni przed ryzykiem ewentualnych działań lub nacisków zewnętrznych zaburzających neutralność orzeczeń sądowych, które muszą wydawać.

84 Przesłanki niezawisłości i bezstronności sądów krajowych są wprawdzie ze sobą powiązane, a niekiedy rozpatrywane łącznie (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 74), jednak pojęcia te różnią się od siebie, a tym samym ograniczę moje rozważania do pierwszego, zważywszy na okoliczności sporu w postępowaniu głównym.

85 Pod uwagę bierze się między innymi sposób powoływania członków sądu, kadencję lub nieusuwalność (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie Maktouf i Damjanović przeciwko Bośni i Hercegowinie, CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

86 Ta pierwsza część wymaga, aby każdy sędzia chroniony był przed wytycznymi lub naciskami pochodzącymi od wewnątrz władzy sądowniczej, a w szczególności od podobnych mu, z którymi łączy go stosunek podległości administracyjnej lub hierarchicznej (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 6 października 2011 r. w sprawie Agrokompleks przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 137).

87 Zobacz w szczególności wyrok ETPC z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie Maktouf i Damjanović przeciwko Bośni i Hercegowinie (CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

88 Zobacz w szczególności, jeśli chodzi o władzę ustawodawczą, wyrok ETPC z dnia 3 września 2013 r. w sprawie M.C. i in. przeciwko Włochom (CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, § 59), a także, jeśli chodzi o władzę wykonawczą, wyrok z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii (CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, §§ 70, 75).

89 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo).

90 Wyrok ETPC z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie Zoubko i in. przeciwko Ukrainie (CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, §§ 67, 68) w przedmiocie zarzucanego naruszenia art. 1 protokołu nr 1 załączonego do EKPC, zgodnie z którym „każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo do poszanowania swego mienia”.

91 Przepisy wymienione w przypisie dolnym 52 do niniejszej umowy.

92 Zobacz zalecenie nr R(94)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące „niezawisłości, skuteczności i roli sędziów” przyjęte 13 października 1994 r., zasada III ust. 1 lit. b, a także zalecenie CM/Rec(2010)12 zatytułowane „Sędziowie: niezawisłość, skuteczność i odpowiedzialność” przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 17 listopada 2010 r. wraz z załącznikiem, pkt 53–55.

93 Co do tej ostatniej części zob. także opinia nr 1 (2001) Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich (CCJE) skierowana do Komitetu Ministrów Rady Europy w zakresie norm dotyczących niezawisłości i nieusuwalności sędziów z dnia 23 listopada 2001 r., pkt 62.

78. Niemniej jednak, o ile wysokość wynagrodzenia sędziów powinna być adekwatna do wagi sprawowanego przez nich urzędu, o tyle nie powinna być ona oderwana od rzeczywistości ekonomicznej i społecznej, a zwłaszcza od średniego poziomu życia w państwie, w którym wykonują swój zawód⁹⁴. Ponadto racjonalna stabilność dochodów zakłada moim zdaniem, że nie zmieniają się one w czasie w sposób, który zagrażałby niezawisłości ich osądów, a nie, że są one nie do obalenia.

79. W szczególności w sytuacji kryzysu ekonomicznego o tak dużym zasięgu, jaki nastąpił w okresie poprzedzającym przyjęcie przepisów krajowych rozpatrywanych w sporze w postępowaniu głównym⁹⁵, zasady niezawisłości sędziów nie można rozumieć jako uniemożliwiającej zmianę wynagrodzenia tych sędziów, nawet jeżeli taka operacja musi pozostawać w racjonalnych proporcjach w celu uniknięcia uczynienia ich podatnymi na naciski, które mogą być na nich wywierane. Jak bowiem podnosi rząd portugalski, trzeba znaleźć słuszną równowagę między ogólnym interesem społeczności a partykularnym interesem sędziów, którzy są zobowiązani do przestrzegania praw przyznanych podmiotom prawa.

80. Ponadto, jak już podkreśliłem⁹⁶, podobnie jak rząd portugalski⁹⁷ i Komisja, sporne przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzenia dotyczyły nie tylko sędziów sprawujących urząd, lecz także wielu osób sprawujących funkcje publiczne. Skoro zatem nie dotyczyły one wyłącznie ani nawet szczególnie sędziów, nie można uznać, że „inne suwerenne władze/organy” wymienione w pytaniu prejudycjalnym dążyły do destabilizacji członków korpusu sądowego, tym bardziej że funkcjonariusze władzy wykonawczej, a także ustawodawczej zostali w takim samym stopniu dotknięci środkami pakietu oszczędnościowego na podstawie art. 2 ustawy nr 75/2014.

81. W związku z powyższym uważam, że art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on przyjęciu przepisów krajowych takich jak kwestionowane w sporze w postępowaniu głównym, ponieważ nie naruszają one zawartej w tym przepisie zasady niezawisłości sędziów.

82. Przeciwna wykładnia miałaby w praktyce katastrofalne w mojej ocenie skutki w postaci pozbawienia państw członkowskich możliwości przeprowadzenia, w obliczu poważnego kryzysu gospodarczego, niezbędnego dostosowania wynagrodzeń osób sprawujących funkcje publiczne w szerokim ujęciu, o ile takie dostosowanie nie dotyczy wyłącznie sędziów i nie jest nieproporcjonalne.

V. Wnioski

83. Wobec powyższego uważam, że na pytanie prejudycjalne postawione przez Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) należy odpowiedzieć w następujący sposób:

Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w taki sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom dotyczącym ogólnego obniżenia wynagrodzeń w administracji publicznej, którym podlegają sędziowie na podstawie przepisów krajowych takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

⁹⁴ Podobnie „Raport na temat niezależności systemu sądowego, część I: Niezawisłość sędziów” Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo Rady Europy (Komisja Wenecka) z dnia 16 marca 2010 r., „poziom wynagrodzenia należy ustalać z uwzględnieniem sytuacji społecznej w danym kraju” (pkt 46).

⁹⁵ W tym względzie rząd portugalski podnosi, że przyjęcie spornych przepisów stanowiło fundamentalny wybór dokonany przez właściwe organy państwa portugalskiego, uzasadniony celem wyeliminowania deficytu budżetowego i koniecznością przestrzegania przez to państwo zobowiązań finansowych wynikających z pomocy finansowej, z której skorzystało na mocy przepisów Unii.

⁹⁶ Zobacz pkt 68 oraz przypis 73 niniejszej opinii.

⁹⁷ Rząd ten podkreślił, że kwestionowane przepisy miały na celu z jednej strony zagwarantowanie na ostatnim miejscu ogólnego interesu społeczności, zdefiniowanego w poszanowaniu konstytucji krajowej, przez państwo portugalskie w charakterze ustawodawcy, z drugiej zaś strony – rozdzielanie w sposób sprawiedliwy i zrównoważony wysiłku nałożonego przez te przepisy, który ponoszą wszyscy urzędnicy organów państwa, pracownicy administracji publicznej i inni pracownicy państwowi.