



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA
przedstawiona w dniu 20 czerwca 2019 r.¹

Sprawa C-192/18

**Komisja Europejska
przeciwko**

Rzeczypospolitej Polskiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Skuteczna ochrona prawna na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Niezawisłość i bezstronność sądów – Niedopuszczalność zarzutu Komisji opartego na art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 157 TFUE – Artykuł 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54/WE – Wprowadzenie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla mężczyzn i kobiet pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów – Obniżenie wieku przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych w połączeniu z dyskrejonalnym prawem Ministra Sprawiedliwości do przedłużenia okresu czynnej służby sędziego

I. Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Komisja wszczęła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE z dwóch powodów. Po pierwsze, Komisja utrzymuje, że wprowadzając w art. 13 pkt 1–3 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw² (zwanej dalej „ustawą zmieniającą z lipca 2017 r.”) wiek spoczynkowy wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów – mimo że wcześniej wiek ten wynosił 67 lat dla obu płci – Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy³.

2. Po drugie, Komisja twierdzi, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ponieważ obniżyła w drodze art. 13 pkt 1 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. wiek przejścia w stan spoczynku mający zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, przyznając jednocześnie Ministrowi Sprawiedliwości, na mocy art. 1 pkt 26 lit. b) i c) tej ustawy, dyskrejonalne prawo do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby poszczególnych sędziów sądów powszechnych.

¹ Język oryginału: angielski.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 1452.

³ Dz.U. 2006, L 204, s. 23.

3. Pierwszy z zarzutów Komisji jest nowy w tym znaczeniu, że dyskryminacja ze względu na płeć nie była dotąd podnoszona w zawisłych przed Trybunałem sprawach dotyczących przepisów emerytalnych mających zastosowanie do polskich sędziów, które zostały wprowadzone w 2017 r.⁴ i spotkały się z falą międzynarodowej krytyki⁵. Jak zostało bowiem omówione w mojej opinii w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)⁶, przeprowadzone w 2017 r. reformy stanowią przedmiot złożonego przez Komisję uzasadnionego wniosku zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE dotyczącego praworządności w Polsce⁷.

4. Jeżeli chodzi o drugi z podnoszonych zarzutów, kwestia uprawnienia Komisji do oparcia się na art. 47 karty praw podstawowych w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz istoty zasady skutecznej ochrony prawnej przewidzianej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE została omówiona szczegółowo w mojej opinii z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)⁸. Zająłem w niej stanowisko, że jeżeli państwo członkowskie nie stosuje prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, to Komisja nie może oprzeć swojego zarzutu na art. 47 tej karty w ramach skargi bezpośredniej wniesione na podstawie art. 258 TFUE.

5. W związku z tym, co się tyczy zarzutu drugiego, moja analiza skupi się zatem głównie na ustaleniu, czy sporne uregulowanie narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, które to postanowienie stanowi konkretny wyraz poszanowania państwa prawnego w rozumieniu art. 2 TUE⁹. Jednocześnie przybliżę źródła prawa, do których można się odwoływać przy dokonywaniu takiej oceny – źródła, które art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dzieli z postanowieniami określającymi treść prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, o którym mowa w art. 47 karty praw podstawowych. Jak zostanie przedstawione w części VI C poniżej, wspólne źródła stanowią swego rodzaju konstytucyjny pomost między tymi dwoma postanowieniami, w związku z czym orzecznictwo wypracowane w odniesieniu do tych dwóch postanowień w sposób oczywisty jest ze sobą powiązane¹⁰.

4 Przed Trybunałem jest zawisłych obecnie kilka innych spraw dotyczących reformy polskiego sądownictwa, obejmujących również odesłania prejudycjalne, z którymi wystąpiły Sąd Najwyższy (sprawy C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 i C-668/18), Naczelny Sąd Administracyjny (C-824/18) i polskie sądy niższej instancji (C-558/18, C-563/18 i C-623/18). Zobacz również postanowienie prezesa Trybunału z dnia 15 listopada 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18, EU:C:2018:910); a także moja opinia w tej sprawie (EU:C:2019:325, sprawa w toku). Dyskryminacja ze względu na wiek i obowiązkowy wiek zaprzestania działalności przez sędziów były rozpatrywane przez Trybunał w wyroku z dnia 6 marca 2012 r., Komisja/Węgry (C-286/12, EU:C:2012:687).

5 Zobacz opinia Komisji Weneckiej nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, CDL-AD(2017)031; Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce, 5 kwietnia 2018 r., A/HRC/38/38/Add.1; Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o [polskim] Sądzie Najwyższym (z dnia 26 września 2017 r.), 13 listopada 2017 r., JUD-POL/315/2017.

6 EU:C:2019:325.

7 COM(2017) 835 final z dnia 20 grudnia 2017 r. Zobacz wywód ibidem, pkt 48–51. W uzasadnionym wniosku Komisja zgłasza zastrzeżenia do następujących ustaw: ustawa z dnia 11 maja 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1139 ze zmianami); ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1452 ze zmianami); ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zmianami); ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3 ze zmianami).

8 EU:C:2019:325. W dalszej części opinii będę używał pojęcia „skutecznej ochrony prawnej”, zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ze świadomością, że Trybunał orzekł, iż postanowienie to w związku z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE gwarantuje „skuteczną ochronę sądową” (wyróżnienie moje). Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 34). „[P]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”

9 Aby zapoznać się z najnowszym dorobkiem doktryny na temat uznania art. 2 TUE za postanowienie zawierające normy, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, zob. J.P. Jacqué, „Etat de droit et confiance mutuelle” RTDE kwiecień/czerwiec 2018 r., s. 239; S. Adam, P. Van Elsuwege, „L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit”, 2018, *Journal de droit européen*, s. 334. Obie te prace omawiają, poza niezawisłością i bezstronnością sądu na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, konsekwencję tego rozwoju orzecznictwa dla zasady wzajemnego zaufania między państwami członkowskim. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56), i moja opinia w tej sprawie (EU:C:2018:517).

10 Zobacz wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56).

6. To powiedziawszy, omówię także, w tej samej części, różnice między art. 19 ust. 1 TUE a art. 47 karty praw podstawowych, a w szczególności przesłanki naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jakie muszą zostać spełnione, aby mogło być ono podnoszone jako odrębne naruszenie prawa Unii w kontekście przestrzegania nieusuwalności i niezawisłości sędziów, niezależnie od karty praw podstawowych.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

7. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi:

„Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

8. Artykuł 157 ust. 1, 2 i 4 TFUE stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.

2. Do celów niniejszego artykułu przez »wynagrodzenie« rozumie się zwykłą podstawową lub minimalną płacę albo uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio, z racji zatrudnienia, od pracodawcy.

Równość wynagrodzenia bez dyskryminacji ze względu na płeć oznacza, że:

- a) wynagrodzenie przyznane za taką samą pracę na akord jest określane na podstawie takiej samej jednostki miary;
- b) wynagrodzenie za pracę na czas jest takie samo na tym samym stanowisku.

[...]

4. W celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedostatecznie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania”.

9. Artykuł 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego¹¹ stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa nie narusza prawa państw członkowskich do wyłączenia z jej zakresu:

- a) ustalenia wieku emerytalnego dla celów przyznania rent i emerytur oraz skutków mogących z tego wynikać w odniesieniu do innych świadczeń”.

¹¹ Dz.U. 1979, L 6, s. 24.

10. Artykuł 3 dyrektywy 2006/54, zatytułowany „Działania pozytywne”, stanowi:

„W celu zapewnienia w praktyce pełnej równości kobiet i mężczyzn w życiu zawodowym państwa członkowskie mogą utrzymywać lub przyjmować środki w rozumieniu art. 141 ust. 4 traktatu”.

11. Artykuł 5 dyrektywy 2006/54, zatytułowany „Zakaz dyskryminacji”, stanowi:

„Bez uszczerbku dla art. 4, w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników nie może występować jakakolwiek bezpośrednia lub pośrednia dyskryminacja ze względu na płeć, w szczególności w stosunku do:

a) zakresu zastosowania takich systemów i warunków przystępowania do nich;

[...]”.

12. Artykuł 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54 stanowi:

„1. Do przepisów sprzecznych z zasadą równego traktowania należą przepisy, które posługują się pojęciem płci bezpośrednio lub pośrednio, jeżeli chodzi o:

[...]

f) ustanowienie różnego wieku emerytalnego”.

B. Prawo polskie

13. Zarzut Komisji odnosi się do ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. Przepisami tej ustawy zmieniającej, które są istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy, są art. 1 pkt 26 lit. b) i c) oraz art. 13 pkt 1–3, które dotyczą trzech wymienionych poniżej ustaw.

1. Ustawa o sądach powszechnych

14. Zgodnie z art. 69 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zwanej dalej „ustawą o sądach powszechnych”) zwykły wiek przejścia przez sędziów w stan spoczynku¹² wynosił 67 lat zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet, z możliwością przedłużenia czynnej służby na pisemny wniosek zainteresowanego sędziego złożony na ręce Ministra Sprawiedliwości oraz po przedstawieniu mu zaświadczenia o dobrym stanie zdrowia. W dniu 16 listopada 2016 r. zmieniono odnośny przepis¹³, a wiek przejścia w stan spoczynku został obniżony do 65 lat zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet, z możliwością przedłużenia czynnej służby na pisemny wniosek złożony na ręce Ministra Sprawiedliwości i po przedłożeniu mu zaświadczenia o dobrym stanie zdrowia. Zmiana ta weszła w życie w dniu 1 października 2017 r.

15. Jednakże w art. 13 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. po raz kolejny zmieniono przepisy dotyczące wieku przejścia w stan spoczynku i określono ten wiek jako 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Zgodnie z ustawą zmieniającą z lipca 2017 r. artykuł ten wszedł w życie w dniu 1 października 2017 r.

¹² W polskim systemie prawnym sędziowie i prokuratorzy nie przechodzą na emeryturę, lecz (dosłownie) „przechodzą w stan spoczynku” – zaprzestają wykonywania swoich obowiązków, zachowują jednak pewne prawa i przywileje.

¹³ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 38).

16. Artykuł 69 § 1 ustawy o sądach powszechnych, zmieniony ustawą zmieniającą z lipca 2017 r.¹⁴, wszedł w życie w dniu 1 października 2017 r. i stanowi:

„Sędzia przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 60. roku życia w przypadku kobiety, a z dniem ukończenia 65. roku życia w przypadku mężczyzny, chyba że nie później niż na sześć miesięcy i nie wcześniej niż na dwanaście miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Ministrowi Sprawiedliwości wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie”.

17. W art. 1 pkt 26 lit. b) i c) ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. dodano również do art. 69 ustawy o sądach powszechnych nowy § 1b i zmieniono brzmienie art. 69 § 3 tej ustawy. Artykuł 69 § 1b stanowi:

„Minister Sprawiedliwości może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania [...]”.

18. Artykuł 69 § 3 po zmianie stanowi:

„W razie wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości zgody, o której mowa w § 1b, sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70. roku życia. Sędzia ten może przejść w stan spoczynku za trzymiesięcznym uprzedzeniem, składając odpowiednie oświadczenie Ministrowi Sprawiedliwości. Okres uprzedzenia ulega wydłużeniu o przysługujący sędziemu urlop wypoczynkowy niewykorzystany do końca okresu uprzedzenia. Na wniosek sędziego Minister Sprawiedliwości może udzielić zgody na przejście w stan spoczynku przed upływem okresu uprzedzenia”.

19. W odniesieniu do wynagrodzenia sędziów art. 91 ustawy o sądach powszechnych stanowi:

„§ 1. Wysokość wynagrodzenia sędziów, zajmujących równorzędne stanowiska sędziowskie, różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje.

[...]

§ 2. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego, o której mowa w § 1c. Stawki wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach sędziowskich oraz mnożniki, służące do ustalenia wysokości wynagrodzenia zasadniczego sędziów w poszczególnych stawkach, określa załącznik do ustawy.

[...]

§ 7. Wynagrodzenie sędziów różnicuje ponadto dodatek za długoletnią pracę, wynoszący, począwszy od szóstego roku pracy, 5% wynagrodzenia zasadniczego i wzrastający po każdym roku o 1%, aż do osiągnięcia 20% wynagrodzenia zasadniczego.

[...]”.

¹⁴ Artykuł 13 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r.

20. Artykuł 91a § 2 ustawy o sądach powszechnych stanowi:

„§ 2. Jeżeli przed objęciem stanowiska sędziowskiego sędzia zajmował inne, odpowiednio równorzędne, stanowisko sędziowskie lub prokuratorskie, na obejmowanym stanowisku przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w stawce nie niższej od stawki, w której przysługiwało mu na stanowisku zajmowanym poprzednio”.

21. Artykuł 91a § 3 ustawy o sądach powszechnych stanowi:

„§ 3. Wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych pięciu lat pracy na danym stanowisku sędziowskim”.

22. Artykuł 100 §§ 1, 2, 4a i 4b ustawy o sądach powszechnych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z lipca 2017 r. stanowi:

„§ 1. Sędziemu, który został przeniesiony w stan spoczynku, w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych, przysługuje do czasu osiągnięcia wieku 60 lat w przypadku kobiety, a 65 lat w przypadku mężczyzny, uposażenie w wysokości wynagrodzenia pobieranego na ostatnio zajmowanym stanowisku.

§ 2. Sędziemu przechodzącemu lub przeniesionemu w stan spoczynku z powodu wieku, choroby lub utraty sił przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku.

[...]

§ 4a. W przypadku, o którym mowa w § 1, sędzia w stanie spoczynku otrzymuje jednorazową odprawę z chwilą osiągnięcia wieku 60 lat w przypadku kobiety, a 65 lat w przypadku mężczyzny.

§ 4b. Sędziemu, który powrócił na stanowisko poprzednio zajmowane albo stanowisko równorzędne poprzednio zajmowanemu w trybie art. 71c § 4 albo art. 74 § 1a, w razie przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku przysługuje jednorazowa odprawa w kwocie stanowiącej różnicę między wysokością odprawy wyliczonej na dzień przejścia lub przeniesienia w stan spoczynku a wysokością odprawy wypłaconej. W przypadku, o którym mowa w § 1, odprawa przysługuje z chwilą osiągnięcia wieku 60 lat w przypadku kobiety, a 65 lat w przypadku mężczyzny”.

2. Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym

23. Przedmiotem niniejszej sprawy jest ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym¹⁵ (zwana dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym z 2002 r.”) w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z lipca 2017 r.

24. Do dnia 3 kwietnia 2018 r. wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego określony na mocy ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. wynosił 70 lat. Niemniej jednak w tym dniu został on obniżony do 65 lat¹⁶.

¹⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 240 poz. 2052.

¹⁶ W dniu 20 grudnia 2017 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5, ze zmianami), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r. i która wprowadziła tę zmianę. Zobacz pkt 5–7 mojej opinii w sprawie Komisja/Polska, C-619/18, EU:C:2019:325.

25. Niezależnie od tych przepisów art. 30 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. przewiduje dla sędziów możliwość przejścia w stan spoczynku na wniosek przed ukończeniem 70. roku życia. Wiek, z ukończeniem którego sędzia Sądu Najwyższego może złożyć taki wniosek, został następnie zmieniony ustawą zmieniającą z lipca 2017 r. w ten sposób, że ów wiek został obniżony do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. We wcześniej obowiązującym brzmieniu art. 30 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. przewidywał wiek 67 lat pozwalający na wystąpienie z wnioskiem o przejście w stan spoczynku. Ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. określono ten wiek jako wynoszący 65 lat zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn.

26. Artykuł 42 §§ 4 i 5 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. dotyczące wynagrodzenia sędziów Sądu Najwyższego stanowią:

„§ 4. Wynagrodzenie sędziego Sądu Najwyższego ustala się w stawce podstawowej albo w stawce awansowej. Stawka awansowa stanowi 115% stawki podstawowej.

§ 5. Sędzia Sądu Najwyższego, obejmując stanowisko, otrzymuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce podstawowej. Wynagrodzenie zasadnicze podwyższa się do wysokości stawki awansowej po siedmiu latach pracy [...]”.

27. Artykuł 43 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. stanowi:

„Sędziemu Sądu Najwyższego przysługuje dodatek za długoletnią pracę wynoszący za każdy rok 1% wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej jednak niż 20% tego wynagrodzenia. Do okresu pracy, od którego zależy wysokość dodatku, wlicza się również przypadający przed powołaniem na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, okres stosunku służbowego lub stosunku pracy, jak również okres wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza”.

28. Artykuł 50 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. stanowi:

„Sędziemu Sądu Najwyższego w stanie spoczynku przysługuje uposażenie w wysokości 75% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za wysługę lat, pobieranych na ostatnio zajmowanym stanowisku. Uposażenie to jest waloryzowane w terminach i w wysokości stosownie do zmian wynagrodzenia zasadniczego sędziów Sądu Najwyższego czynnych zawodowo”.

3. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze

29. Artykuł 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze¹⁷ (zwanej dalej „ustawą o prokuraturze”) stanowi między innymi:

„Do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 69–71, art. 73, art. 74, art. 76, art. 85 § 4, art. 99–102 i art. 104 ustawy [o sądach powszechnych], jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej”.

30. W efekcie art. 69 ustawy o sądach powszechnych stosuje się do wieku przejścia w stan spoczynku prokuratorów. W związku z tym ustawowy wiek przejścia w stan spoczynku dla prokuratorów przed zmianami wprowadzonymi ustawą zmieniającą z lipca 2017 r. wynosił 67 lat zarówno dla mężczyzn, jak i dla kobiet. Na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. wiek przejścia w stan spoczynku prokuratorów został obniżony do 65 lat zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet. Zmiana ta miała wejść w życie w październiku 2017 r. W art. 13 pkt 2 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. po raz kolejny zmieniono przepisy dotyczące wieku przejścia w stan spoczynku i ustalono, że w przypadku kobiet wiek ten wynosi 60 lat, a w przypadku mężczyzn – 65 lat.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 177.

31. W odniesieniu do świadczeń dla prokuratorów w stanie spoczynku, zgodnie z art. 127 § 1 ustawy o prokuraturze, także i tu zastosowanie mają przepisy dotyczące sędziów sądów powszechnych, w szczególności postanowienia art. 100 ustawy o sądach powszechnych.

32. Jednak samo wynagrodzenie jest określane zgodnie z przepisami art. 124 ustawy o prokuraturze. Stanowi on między innymi:

„§ 1. Wysokość wynagrodzenia prokuratorów zajmujących równorzędne stanowiska prokuratora różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych i okręgowych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur regionalnych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów sądów apelacyjnych.

Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów Prokuratury Krajowej jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów Sądu Najwyższego. Dodatki funkcyjne Prokuratora Krajowego i pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego są równe dodatkom funkcyjnym odpowiednio Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prezesa Sądu Najwyższego.

§ 2. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratora określa się w stawkach, których wysokość ustala się z zastosowaniem mnożników podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora.

[...]

§ 4. Jeżeli przed objęciem stanowiska prokuratora prokurator zajmował inne, odpowiednio równorzędne, stanowisko prokuratora lub sędziego, na obejmowanym stanowisku przysługuje mu wynagrodzenie zasadnicze w stawce nie niższej od stawki, w której przysługiwało mu na stanowisku zajmowanym poprzednio.

§ 5. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratora określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych 5 lat pracy na danym stanowisku prokuratora.

[...]”.

III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

33. W dniu 28 lipca 2017 r. Komisja skierowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zakwestionowała zgodność ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. z prawem Unii, w szczególności z art. 157 TFUE, z dyrektywą 2006/54 oraz z postanowieniami art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.

34. W piśmie z dnia 31 sierpnia 2017 r. Polska odpowiedziała na wezwanie do usunięcia uchybienia. Nie zgodziła się ona z argumentacją Komisji.

35. W dniu 12 września 2017 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię na podstawie art. 258 TFUE. Twierdziła ona, po pierwsze, że poprzez wprowadzenie w art. 13 pkt 1–3 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 157 TFUE, jak również art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54.

36. Po drugie, Komisja utrzymywała, że poprzez obniżenie w drodze art. 13 pkt 1 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. wieku przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych i przyznanie w art. 1 pkt 26 lit. b) i c) tej ustawy Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia okresu czynnej służby tych sędziów, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych.

37. W dniu 12 października 2017 r. Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, podtrzymując swoje stanowisko, zgodnie z którym zarzut uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie jest zasadny, i wnosząc o umorzenie postępowania.

38. Komisja zdecydowała się wnieść sprawę do Trybunału w oparciu o przedstawione poniżej zarzuty (pkt 39).

IV. Postępowanie przed Trybunałem

39. Skargą wniesioną w dniu 15 marca 2018 r. Komisja wszczęła przed Trybunałem niniejsze postępowanie na podstawie art. 258 TFUE. Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że poprzez wprowadzenie w art. 13 pkt 1–3 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. zróżnicowania wieku spoczynkowego kobiet i mężczyzn pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54;
- stwierdzenie, że obniżając w drodze art. 13 pkt 1 wyżej wskazanej ustawy wiek przejścia w stan spoczynku mający zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, a zarazem przyznając Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalne prawo do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby sędziów na podstawie art. 1 pkt 26 lit. b) i c) tej ustawy, Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych;
- obciążenie Polski kosztami postępowania.

40. W odpowiedzi na skargę, złożonej w dniu 31 maja 2018 r., Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

- oddalenie w całości skargi jako bezzasadnej;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

V. Argumentacja stron

A. W przedmiocie dopuszczalności skargi

41. W swojej duplice Polska argumentuje, że skarga stała się w całości bezprzedmiotowa, i wzywa Komisję do niezwłocznego wycofania skargi.

42. Polska twierdzi, że podawane w wątpliwość przez Komisję przepisy art. 13 pkt 1–3 ustawy zmieniającej z lipca 2017 r., w których ustanowiono wiek przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów na 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, zostały zmienione ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie

Najwyższym (zwanej dalej „ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r.”)¹⁸. Zgodnie z art. 1 pkt 4 tej ustawy, zmieniającym art. 69 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędzia bez względu na płeć przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia. Wiek przejścia w stan spoczynku prokuratorów jest ustalany na takich samych zasadach, ponieważ zgodnie z art. 127 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze¹⁹ do prokuratorów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sędziów sądów powszechnych. Co się tyczy sędziów Sądu Najwyższego, wiek przejścia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku na jego wniosek został określony w art. 37 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym²⁰ i wynosi 65 lat dla kobiet i mężczyzn.

43. Jeżeli chodzi o przepisy art. 13 pkt 1 w związku z art. 1 pkt 26 lit. b) i c) ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych i zarazem przyznające Ministrowi Sprawiedliwości prawo do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby sędziów sądów powszechnych, także one uległy zmianie. W art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. dokonano zmiany art. 69 § 1b ustawy o sądach powszechnych, zgodnie z którym organem wyrażającym zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego po ukończeniu przez niego 65. roku życia jest Krajowa Rada Sądownictwa (zwana dalej „KRS”). Zmienione zostały także kryteria stosowane przez KRS. KRS jest konstytucyjnym organem stojącym na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nie można zatem twierdzić, że pozostawienie decyzji o przedłużeniu czynnej służby sędziego KRS może być odbierane jako działanie na szkodę niezawisłości sędziowskiej.

44. Podczas rozprawy przedstawiciel Komisji oświadczył, że Komisja podtrzymuje swoją skargę. Ostatnie zmiany legislacyjne nie doprowadziły do rozwiania wszystkich wątpliwości poruszonych w skardze, a ponadto istnieje wyraźny i doniosły interes w rozstrzygnięciu niniejszej sprawy niezależnie od tego, czy i w jakim zakresie Polska zmieniła swoje przepisy po wystosowaniu przez Komisję uzasadnionej opinii.

B. Dyskryminacja ze względu na płeć

1. Komisja

45. Komisja twierdzi, że poprzez obniżenie wieku przejścia sędziów w stan spoczynku z 67 do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, do czego doszło w ustawie zmieniającej z lipca 2017 r., Polska naruszyła art. 157 TFUE i art. 5 lit. a) dyrektywy 2006/54, a także art. 9 ust. 1 lit. f) tej dyrektywy, ponieważ ustawa zmieniająca z lipca 2017 r. różnicuje wiek przejścia sędziów w stan spoczynku ze względu na płeć²¹.

46. Komisja podkreśla, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału dla określenia, czy system zabezpieczenia społecznego jest systemem zabezpieczenia społecznego pracowników, i tym samym, czy podlega dyrektywie 2006/54, a nie dyrektywie 79/7, rozstrzygające jest, czy jest on kluczowy dla stosunku pracy, to znaczy, czy uposażenie jest powiązane z wynagrodzeniem danej osoby i w rezultacie wchodzi w zakres art. 157 TFUE²². Nie ma wątpliwości, że podstawą świadczeń wypłacanych z tytułu pozostawania w stanie spoczynku w ramach omawianego tu systemu zabezpieczenia jest stosunek pracy, a nie względy polityczne, społeczne, etyczne czy budżetowe, jak ma

18 Dz.U. z 2018 r. poz. 848.

19 Dz.U. z 2017 r. poz. 1767, ze zmianami.

20 Dz.U. z 2018 r. poz. 5.

21 Komisja powołuje się również na art. 1, 2 i art. 7 dyrektywy 2006/54.

22 Wyroki: z dnia 28 września 1994 r., Beune (C-7/93, EU:C:1994:350, pkt 46); z dnia 29 listopada 2001 r., Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, pkt 28); z dnia 13 listopada 2008 r., Komisja/Włochy (C-46/07, EU:C:2008:618, pkt 40, 41).

to miejsce w przypadku systemów emerytalnych objętych zakresem dyrektywy 79/7. Tym samym Polska nie może powoływać się na przewidziane w art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 79/7 uznanie państw członkowskich w zakresie ustanowienia odmiennego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn w ramach publicznego systemu zabezpieczenia społecznego.

47. W orzecznictwie ustanowiono trzy wymogi, aby takie wyłączenie znalazło zastosowanie. Dane środki muszą dotyczyć szczególnej kategorii pracowników, kwoty wypłacane po przejściu w stan spoczynku muszą być bezpośrednio powiązane z przepracowanym okresem (choć, zdaniem Komisji, niekoniecznie w sposób automatyczny czy matematyczny), a wysokość świadczeń musi być obliczana na podstawie wynagrodzenia otrzymywanego na ostatnio zajmowanym stanowisku. W opinii Komisji w przypadku spornego środka wszystkie powyższe wymogi są spełnione, a zastrzeżenia Polski ograniczają się w rzeczywistości do argumentu, że świadczenia z tytułu omawianego systemu emerytalnego nie są bezpośrednio związane z przepracowanym okresem.

48. Precyzyjniej rzecz ujmując, Komisja utrzymuje między innymi, że fakt, iż ustalenie wypłacanych świadczeń jest powiązane z zajmowaniem innego aniżeli sędziowskiego stanowiska w ramach służby publicznej, sugeruje, wbrew argumentom Polski, że świadczenia pobierane w stanie spoczynku są rzeczywiście związane z przepracowanym okresem. Istnienie w systemie określonych pułapów²³ nie ma wpływu na to, że ostatnie wynagrodzenie, stanowiące podstawę świadczeń, jest wynikiem stawki wynagrodzenia (związanej z długością stażu pracy) oraz dodatku za długoletnią pracę (również związanego z długością stażu). Staż pracy jest podstawowym czynnikiem determinującym zarówno stawkę wynagrodzenia, jak i konkretną wysokość dodatku za długoletnią pracę.

49. Komisja stwierdza zatem, że doszło do bezpośredniej dyskryminacji z naruszeniem art. 157 TFUE i dyrektywy 2006/54 i odnosi się w szczególności do art. 5 lit. a) i art. 7 ust. 2 tej dyrektywy.

50. Komisja nie zgadza się z argumentami Polski, że niższy, w porównaniu z mężczyznami, wiek przejścia w stan spoczynku dla kobiet stanowi środek pozytywnej dyskryminacji dopuszczony przez art. 157 ust. 4 TFUE i art. 3 dyrektywy 2006/54. Omawiane środki nie pomagają kobietom w rozwijaniu ich kariery i w uzyskaniu równych szans awansu²⁴. Nie mają też one związku z wychowaniem dzieci, ponieważ ustawa ta ma zastosowanie do kobiet, które ich nie mają lub nie przerwały kariery zawodowej w następstwie macierzyństwa. Również mężczyźni mogą odgrywać istotną rolę w wychowaniu dzieci, ale są wykluczeni z możliwości przejścia w stan spoczynku po ukończeniu 60. roku życia.

2. Rzeczpospolita Polska

51. Polska twierdzi, że sporny system emerytalny reguluje dyrektywa 79/7, a nie dyrektywa 2006/54, oraz że art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 79/7 umożliwia państwom członkowskim wyłączenie z zakresu tej dyrektywy ustalanie wieku emerytalnego dla celów przyznania rent i emerytur. Polska utrzymuje, że nawet jeśli przepisy dotyczące stanu spoczynku są objęte zakresem dyrektywy 2006/54, to stanowią one środek dyskryminacji pozytywnej, na który zezwala art. 3 dyrektywy 2006/54 i art. 157 ust. 4 TFUE.

52. Polska argumentuje, że drugie z trzech wyżej wymienionych kryteriów nie jest spełnione, a Komisja zasadniczo błędnie zinterpretowała sporny system w zakresie dotyczącym ustalenia wysokości wypłacanych świadczeń. Przy ich ustalaniu staż pracy odgrywa bowiem jedynie drugorzędną rolę.

²³ Komisja powołuje się na wyroki: z dnia 29 listopada 2001 r., Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, pkt 78); z dnia 23 października 2003 r., Schönheit i Becker (C-4/02 i C-5/02, EU:C:2003:583, pkt 20).

²⁴ Komisja powołuje się na wyroki: z dnia 17 października 1995 r., Kalanke (C-450/93, EU:C:1995:322); z dnia 11 listopada 1997 r., Marschall (C-409/95, EU:C:1997:533); z dnia 28 marca 2000 r., Badeck i in. (C-158/97, EU:C:2000:163); z dnia 19 marca 2002 r., Lommers (C-476/99, EU:C:2002:183); z dnia 12 września 2002 r., Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480); z dnia 30 września 2004 r., Briheche (C-319/03, EU:C:2004:574); z dnia 30 września 2010 r., Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561).

53. Polska utrzymuje, że w niniejszym wypadku nie występuje wymagany związek z przepracowanym okresem, ponieważ między innymi ograniczenie wysokości dodatku za długoletnią pracę do 20% wynagrodzenia zasadniczego przewidziane w przepisach dotyczących prokuratorów i sędziów sądów powszechnych ma zastosowanie bez względu na to, czy sędzia posiada 20-letni czy 40-letni staż pracy. Głównym elementem ustalania wynagrodzenia jest wynagrodzenie zasadnicze. Polska dodaje, że metoda obliczania wypłacanych świadczeń nie faworyzuje żadnej płci, a fakt, że okresy służby uwzględniane przy ustalaniu świadczeń obejmują stanowiska w służbie publicznej, które nie są stanowiskami sędziowskimi, świadczy o tym, że świadczenia pobierane w stanie spoczynku nie są bezpośrednio związane z przepracowanym okresem. Uposażenie może zostać podniesione jedynie w następstwie zmiany wynagrodzenia sędziów w służbie czynnej, co świadczy o tym, że długość przepracowanego okresu nie jest istotna. W przypadku wynagrodzenia zasadniczego liczy się nie staż pracy, lecz skale stawek obowiązujących dla zajmowanego stanowiska i mnożniki. Znaczenie ma również awans.

54. Co się tyczy działań pozytywnych, Polska twierdzi, że wysokie stanowiska w sądownictwie są mniej dostępne dla kobiet ze względu na obowiązki związane z wychowaniem dzieci. Wcześniejsze przejście w stan spoczynku jest formą rekompensaty z tytułu tej niekorzystnej sytuacji. Znaczna większość kobiet w Polsce ma dzieci i częściej niż mężczyźni wychowuje je ze szkodą dla swojej kariery zawodowej.

55. Wreszcie Polska przywołuje przepisy przejściowe obowiązujące w okresie od 1 października 2017 r. do 30 kwietnia 2018 r., jednocześnie z ustawą zmieniającą z lipca 2017 r., które umożliwiały sędziom przechodzenie w stan spoczynku w tym samym wieku, niezależnie od płci, czyli po ukończeniu 67. roku życia. Przepisy te obowiązywały w okresie obowiązywania przepisów kwestionowanych przez Komisję i przewidywały przejściowe uregulowanie, zgodnie z którym sędzia, który w dniu 1 października 2017 r. lub przed dniem 1 kwietnia 2018 r. (czyli sześć miesięcy po dniu 1 października 2017 r.) ukończył 60. rok życia (w przypadku kobiety) lub 65. rok życia (w przypadku mężczyzny), musiał jedynie złożyć oświadczenie o woli przejścia w stan spoczynku w wieku 67 lat i zaświadczenie lekarskie o zdolności do pełnienia obowiązków sędziego, aby zastosowanie znalazł do niego wcześniej obowiązujący wiek przejścia w stan spoczynku. Nie wymagało to zezwolenia ze strony żadnego organu. Jedyny inny wymóg stanowiło dochowanie terminu, ponieważ dokumenty te trzeba było przedłożyć do dnia 1 kwietnia 2018 r.²⁵.

C. Domniemane naruszenie art. 19 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych

1. Komisja

56. Komisja podnosi, że uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z art. 19 ust. 1 TUE ma miejsce wtedy, gdy prawo państwa członkowskiego systemowo uniemożliwia sądom stosującym prawo Unii przestrzeganie prawa do skutecznej ochrony prawnej²⁶. Jest to szczególnie istotne, aby zapewnić prawidłowe działanie mechanizmu przewidzianego w art. 267 TFUE²⁷. Obowiązki nieodłącznie związane z art. 19 ust. 1 TUE obejmują niezależność, w szczególności postrzeganą w świetle art. 47 karty praw podstawowych²⁸. Obowiązuje to niezależnie od modelu organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości przyjętego przez państwo członkowskie w ramach przysługującej mu autonomii proceduralnej w tym obszarze.

²⁵ Artykuł 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 38).

²⁶ Komisja powołuje się na wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40).

²⁷ Ibidem, pkt 42, 43.

²⁸ Ibidem, pkt 41.

57. Komisja ma obiekcje co do obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku, któremu towarzyszy wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w dyskrecjonalne prawo do przedłużenia okresu czynnej służby. Komisja nie kwestionuje natomiast, szerzej, wszystkich norm określających relacje między władzą sądowniczą a władzą wykonawczą.

58. Możliwość odwołania się od orzeczeń sądów powszechnych nie gwarantuje skutecznej ochrony sądowej, w sytuacji gdy nie jest zagwarantowana niezawisłość sędziów na wszystkich szczeblach wymiaru sprawiedliwości.

59. Kryteria, którymi Minister Sprawiedliwości kieruje się przy podejmowaniu tej decyzji, są mało precyzyjne, a prawo krajowe nie przewiduje żadnego terminu na jej podjęcie, przez co organowi temu przysługuje nadmierna swoboda uznania i ma on istotną możliwość wpływania na poszczególnych sędziów. Taka sytuacja godzi w zasadę nieusuwalności sędziów stanowiącą kluczowy element ich niezawisłości, która powinna być osobista i służbowa, a także powinna obejmować ochronę przed odwołaniem i naciskami ze strony władzy wykonawczej²⁹. Uzasadnieniem dla takiego stanu rzeczy nie może być dostosowanie wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku do powszechnie obowiązującego wieku emerytalnego.

2. Polska

60. Polska utrzymuje, że skarga Komisji jest uogólniona, hipotetyczna, abstrakcyjna i narusza kompetencje Polski w zakresie organizacji własnego systemu wymiaru sprawiedliwości. Dokonana przez Komisję interpretacja art. 19 ust. 1 TUE jest zbyt szeroka. Ponadto art. 47 karty praw podstawowych może mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy państwa członkowskie stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty. Nie ma on zastosowania w niniejszym przypadku ze względu na zakaz powoływania się na kartę praw podstawowych w celu rozszerzenia kompetencji Unii, o którym mowa w art. 6 ust. 1 TUE i w art. 51 tej karty. Artykuł 47 karty praw podstawowych nie może stanowić wzorca kontroli przepisów ustaw.

61. Sędziowie w Polsce korzystają z konstytucyjnej ochrony normatywnego wieku stanu spoczynku. Nie dochodzi do naruszenia zasady nieusuwalności sędziów, ponieważ Minister Sprawiedliwości decyduje wyłącznie o możliwości przedłużenia czynnej służby. Zakres uznania Ministra Sprawiedliwości jest wyznaczony przez art. 69 § 1b ustawy o sądach powszechnych. Przepis ten zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do podejmowania decyzji, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów. Sędziowie są również chronieni na mocy prawa polskiego między innymi poprzez zachowanie statusu sędziego po przejściu w stan spoczynku oraz zachowanie poufności narad.

62. Obawy wyrażone przez Komisję w odniesieniu do pokusy sędziów, którzy licząc na pozytywną decyzję Ministra Sprawiedliwości, mogą wydawać orzeczenia przychylne Ministrowi Sprawiedliwości lub ogólnie władzy wykonawczej, można by odnieść do obowiązującego od lat stanu prawnego, który wyposaża Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w kompetencje w zakresie awansowania sędziów. Sugestia dotycząca podatności polskich sędziów na wywieraną presję jest krzywdząca, a w praktyce istnieje wiele sytuacji, w których wymiar sprawiedliwości jest powiązany z władzą wykonawczą. Polska zwraca uwagę na fakt, że kadencja sędziów Trybunału jest odnawiana co sześć lat. Jeżeli to nie narusza niezależności wymiaru sprawiedliwości, to również nie mogą jej naruszać przepisy kwestionowane przez Komisję. Nie może być dwóch różnych standardów niezależności dla Trybunału i sądów państwa członkowskiego.

²⁹ Komisja powołuje się między innymi na wyrok z dnia 31 maja 2005 r., Syfait i in. (C-53/03, EU:C:2005:333, pkt 31).

63. Komisja nie przeprowadziła analizy całego systemu sądownictwa w Polsce i wszystkich przewidzianych w nim gwarancji, co jest konieczne, aby „systemowe” naruszenie niezawisłości sędziowskiej mogło być podnoszone. Komisja przeanalizowała tylko jeden jego element.

VI. Analiza

A. W przedmiocie dopuszczalności

64. Po pierwsze, uważam, że skarga Komisji nie jest bezprzedmiotowa. Pragnę tu powołać się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym zaistnienie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w rozumieniu art. 258 TFUE należy oceniać w odniesieniu do sytuacji, jaka istniała w państwie członkowskim w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii³⁰, w tym przypadku w dniu 12 października 2017 r. W tym dniu Polska odpowiedziała, że zalecone środki nie zostaną podjęte (zob. pkt 37 powyżej). Zmiany w prawie, w oparciu o które Polska podnosi, że w każdym razie wszelkie domniemane uchybienia zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy prawa Unii zostały usunięte, wynikają z ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. (zob. pkt 42, 43 powyżej).

65. Co się tyczy przepisów przejściowych (zob. pkt 55 powyżej), które obowiązywały w kluczowym dniu 12 października 2017 r., w kontekście pierwszego zarzutu, przewidują one wyłączenie przez krótki okres obejmujące jedynie niewielką liczbę sędziów. Ponadto istnienie środków przejściowych stanowi zagadnienie co do istoty, dotyczące ustalenia, czy doszło do naruszenia zasad nieusuwalności i niezawisłości sędziów, i zostanie omówione w części VI C poniżej.

66. W każdym razie, tak jak miało to miejsce w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18), za rozstrzygnięciem przez Trybunał niniejszej skargi przemawia ważny interes państw członkowskich, jednostek i Unii. Wyrok ten, podobnie jak wyrok, który zostanie wydany w sprawie C-619/18, przyczyni się do dalszego rozwinięcia pojęcia przestrzegania praworządności w systemie prawnym Unii i dostarczy wskazówek co do wymogów niezbędnych do jej ochrony. Będzie stanowił on również okazję do określenia granic między publicznymi systemami zabezpieczenia społecznego, które są regulowane dyrektywą 79/7, a zawodowymi pracowniczymi programami emerytalnymi, które są regulowane dyrektywą 2006/54.

67. Drugi zarzut Komisji jest zatem dopuszczalny w zakresie, w jakim nie opiera się na art. 47 karty praw podstawowych.

68. Po drugie, pragnę tutaj odesłać do pkt 52–60 i 65–67 mojej opinii z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)³¹. Komisja nie przedstawiła Trybunałowi informacji potrzebnych do ustalenia naruszenia art. 47 karty praw podstawowych, ponieważ zabrakło dowodów, w jaki sposób wprowadzenie ustawy z lipca 2017 r. stanowiło stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty.

30 Wyroki: z dnia 4 maja 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-508/03, EU:C:2006:287, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska (C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 EU:C:2019:325.

69. Chciałbym uzupełnić te uwagi, podkreślając jedynie, że chociaż na mocy art. 17 ust. 1 TUE zadaniem Komisji jest „nadzorowanie stosowania prawa Unii”, to jednak w żadnym wypadku nie pociąga to za sobą zezwolenia na „rozszerzenie [w jakikolwiek sposób] kompetencji Unii określonych w traktatach”, zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE. Podobnie jak w sprawie C-619/18, Komisja nie podjęła próby powiązania swoich argumentów odnoszących się do art. 47 karty praw podstawowych z przepisem polskiego prawa, którego celem byłoby stosowanie przepisów prawa Unii³², ani nie twierdziła, że sytuacja opisana w jej skardze w inny sposób „podlega” prawu Unii³³.

70. W związku z powyższym uważam, że uwzględnienie argumentów Komisji przemawiających za tym, iż art. 47 karty praw podstawowych sam w sobie bezpośrednio oddziałuje na znaczenie prawa do skutecznej ochrony prawnej na mocy art. 19 TUE, stanowiłoby nieuzasadnioną ingerencję w kompetencje Polski w zakresie organizacji i sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Jak zauważył rzecznik generalny H. Saugmandsgaard Øe w sprawie Komisja/Węgry (Prawa użytkowania gruntów rolnych)³⁴, na Trybunale jako najwyższej instancji w zakresie wykładni prawa Unii spoczywa obowiązek zapewnienia poszanowania praw podstawowych w obszarze kompetencji Unii. Trybunał nie ma, w przeciwieństwie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, specjalnego uprawnienia, by penalizować naruszenia praw podstawowych, których dopuszczają się państwa członkowskie³⁵.

71. Niemniej jednak, jak wyjaśnię w części VI C poniżej, w żaden sposób nie stoi to na przeszkodzie odwołaniu się do *wspólnych źródeł prawnych* przy dokonywaniu ustalenia, czy w danym przypadku doszło do naruszenia zasady nieusuwalności sędziów oraz zasady ich niezawisłości i bezstronności, niezależnie od tego, czy rozpatrywany zarzut jest oparty na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowiącym szczególny przejaw fundamentalnych wartości wyrażonych w art. 2 TUE, czy też ma miejsce sytuacja, w której państwo członkowskie stosuje prawo Unii, prowadząca do uruchomienia ochrony przewidzianej w art. 47 karty praw podstawowych i prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”.

72. Nieodłącznie związane z kartą praw podstawowych granice, oznaczające, że znajduje ona zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie wówczas, gdy stosują one prawo Unii (art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych), nie mogą być rozszerzone tak dalece, by osłabić ciężący na Komisji obowiązek ochrony fundamentalnych wartości Unii wyrażonych w art. 2 TUE³⁶, które stanowią však część europejskiego dorobku konstytucyjnego. Bezpośrednie skargi tego rodzaju co skarga wniesiona przez Komisję w niniejszej sprawie nie pociągają za sobą zwiększenia kompetencji Unii wbrew art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych.

32 Wyrok z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in. (C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 47, 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Wyrok z dnia 7 marca 2017 r., X i X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). W celu zapoznania się ze skrótowym przedstawieniem zasad prawnych dotyczących tego, kiedy państwa członkowskie „stosują” prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, zob. na przykład opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Gullotta i Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, pkt 55); zob. niedawno opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawach połączonych TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:459, pkt 72–118).

34 Sprawa C-235/17, EU:C:2018:971. Wyrok z dnia 21 maja 2019 r., EU:C:2019:432.

35 Ibidem, pkt 111.

36 W odniesieniu do innowacyjnej sugestii dotyczącej większej roli, jaką mogą odgrywać obywatele Unii w zakresie zapewnienia bardziej rygorystycznego urzeczywistniania wartości odzwierciedlonych w art. 2 TUE zob. A. Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschein, S. Hentrei i M. Smrkolj, Reverse Solange- protecting the essence of fundamental rights against EU Member States, *Common Market Law Review*, 42, 2012, s. 489. W przedmiocie postulatów dotyczących bardziej konstytucyjnego rozumowania w kontekście karty praw podstawowych jako instrumentu gwarantującego dobre sprawowanie rządów, zob. E. Frantziou, „Constitutional reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: in search of public justification”, *European Public Law* 25, 2019, s. 183.

73. Po trzecie, fakt, że ustawa zmieniająca z lipca 2017 r. stanowi także przedmiot uzasadnionego wniosku Komisji zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącego praworządności w Polsce³⁷, w żaden sposób nie pozbawia Komisji możliwości wniesienia skargi bezpośredniej na mocy art. 258 TFUE. Pragnę przywołać tu moją opinię w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)³⁸, w której wyjaśniam, dlaczego z punktu widzenia prawa Unii te dwa postępowania nie wykluczają się wzajemnie³⁹.

B. W przedmiocie zarzutu pierwszego

74. Uważam, że Komisja podniosła zarzut pierwszy głównie ze względu na przyjętą przez Polskę zbyt dalece zawężającą wykładnię określonych w orzecznictwie Trybunału wymogów, które pozwalają uznać dany system emerytalny za próbę sprostania względem polityki społecznej i w konsekwencji objąć go zakresem stosowania dyrektywy 79/7 jako środka odnoszącego się do zabezpieczenia społecznego, a nie za środek dotyczący „wynagrodzenia” w rozumieniu art. 157 TFUE, objęty wyłączeniami przewidzianymi w tym postanowieniu i w dyrektywach regulujących równość wynagrodzeń, w tym przypadku w dyrektywie 2006/54.

75. W szczególności Polska podchodzi zbyt zawężająco do wymogu, zgodnie z którym, aby system emerytalny nie wchodził w zakres stosowania dyrektywy 79/7, świadczenia wypłacane w jego ramach powinny być „bezpośrednio powiązane” z przepracowanym okresem.

76. Należy zwrócić uwagę na brak w argumentacji władz polskich jakiegokolwiek analizy rozgraniczenia między dyrektywami 2006/54 i 79/7, którego koncepcja ewoluowała w orzecznictwie Trybunału w drodze odwoływania się pojęcia „wynagrodzenia” w rozumieniu art. 157 TFUE. Nie zostały również poruszone mające znaczenie dla tego rozgraniczenia ogólne zasady, które należy odróżnić od trzech czynników mających znaczenie tylko w przypadku systemów zabezpieczenia społecznego pracowników, czyli, (i) czy takie systemy dotyczą szczególnej kategorii pracowników; (ii) czy kwoty wypłacane po przejściu na emeryturę są bezpośrednio związane z przepracowanym okresem; oraz (iii) czy świadczenia oblicza się na podstawie wynagrodzenia otrzymywanego na ostatnio zajmowanym stanowisku.

77. Na przykład przedmiotem wyroku Dimossia Epicheirissi Ilektrismou/Evrenopoulos było roszczenie dotyczące renty rodzinnej dla wdowców podnoszone przeciwko greckiemu urzędowi energetyki w ramach systemu prywatnego. W sprawie tej skarżący twierdził, że odmówiono mu przyznania owej renty ze względu na jego (męską) płeć. Rozważając, czy system ten podlegał postanowieniu poprzedzającemu art. 157 TFUE (mianowicie art. 119 traktatu EWG), czy też dyrektywie 79/7, Trybunał potwierdził ważną zasadę nadrzędną, zgodnie z którą „jedynym możliwym kryterium rozstrzygającym jest to, czy świadczenie jest wypłacane pracownikowi z racji stosunku pracy łączącego go z byłym pracodawcą”⁴⁰.

37 COM(2017) 835 final z dnia 20 grudnia 2017 r.

38 EU:C:2019:325.

39 Ibidem, pkt 48–51.

40 Wyrok z dnia 17 kwietnia 1997 r., Evrenopoulos (C-147/95, EU:C:1997:201, pkt 19). Kryterium to jest od tamtej pory stosowane stale. Zobacz na przykład w kontekście dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie obliczania świadczeń emerytalnych sędziów wyrok z dnia 29 listopada 2001 r., Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz bardziej niedawny wyrok z dnia 26 marca 2009 r., Komisja/Grecja (C-559/07, EU:C:2009:198, pkt 47).

78. Wcześniej w sprawie Beune, która dotyczyła zagadnienia dyskryminacji ze względu na płeć w kontekście wysokości świadczeń wypłacanych w ramach publicznego pracowniczego systemu emerytalnego rzecznik generalny F.G. Jacobs opisywał stosunek pracy jako „rzeczywiście decydujące kryterium”, podkreślając, że „orzeczenia Trybunału [...] dotyczące relacji między zabezpieczeniem społecznym a art. 119 [EWG] stanowią próbę wyraźnego rozgraniczenia między powszechnymi systemami zabezpieczenia społecznego a tymi, które działają w ramach stosunku zatrudnienia”⁴¹.

79. Szczególną rolę stosunku pracy podkreśliła również rzecznik generalna J. Kokott w sprawie Hlozek⁴². W sporze dotyczącym dyskryminacji ze względu na płeć i tego, czy świadczenie pomostowe było równoznaczne z „wynagrodzeniem” w rozumieniu art. 157 TFUE, rzecznik generalna stwierdziła, że charakter tego świadczenia zależał „wyłącznie od kryterium zatrudnienia”, które można wywieść z samego tego przepisu⁴³. Dla rzecznik generalnej jedyne pytanie sprowadzało się do tego, czy świadczenie było wypłacane „z *racji zatrudnienia*”⁴⁴, z zastrzeżeniem, że ogólnie długość przepracowanego okresu jest nieistotna z punktu widzenia znaczenia pojęcia „wynagrodzenia”, które to pojęcie należy rozumieć szeroko⁴⁵. Miało to na celu wykazanie, że wymóg „przepracowanego okresu” jest charakterystyczny dla sporów dotyczących świadczeń wypłacanych w ramach pracowniczych systemów emerytalnych⁴⁶, co z kolei przemawia za tym, by nie przyjmować nadmiernie zawężającej wykładni określenia „bezpośrednio powiązane”.

80. W związku z tym szczegółowo omówiona powyżej zasada prawna wyznacza ramy, w których Trybunał rozstrzyga, czy względy polityki społecznej, organizacji państwa, względy etyczne czy nawet natury budżetowej, które odegrały lub mogły odegrać pewną rolę przy tworzeniu przez ustawodawcę krajowego określonego systemu, mają charakter nadrzędny, powodując, że dany system emerytalny zostaje objęty zakresem dyrektywy 79/7. Trzy zasady omówione powyżej (pkt 76) stanowią wytyczne do ustalenia, kiedy dyrektywa 79/7 nie ma zastosowania do danego systemu emerytalnego, ale jednocześnie wytyczne te nie mogą być rozważane w oderwaniu od szerszego zbioru właściwych zasad prawnych. Należy do nich, dodam, znaczenie w porządku prawnym Unii zasady prawa pierwotnego zakazującej nierównego traktowania w zakresie wynagrodzenia⁴⁷.

81. Nie jestem w stanie zatem stwierdzić, że którykolwiek z tych trzech czynników wyłączających pracowniczy system emerytalny z zakresu stosowania dyrektywy 79/7 jest wiążący w tym znaczeniu, że zasługuje na interpretację, zgodnie z którą nawet najmniejsze odstępstwo od niego w sposób konieczny prowadzi do wniosku, że dany system jest objęty przedmiotowym zakresem dyrektywy 79/7, a w szczególności uznaniem pozostawionym państwom członkowskim w art. 7 ust. 1 lit. a) tego aktu w zakresie ustanowienia odmiennego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn⁴⁸.

41 Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Beune (C-7/93, EU:C:1994:173, pkt 38, 42).

42 C-19/02, EU:C:2004:204.

43 Ibidem, pkt 45. Rzecznik generalna przywołała brzmienie art. 141 ust. 2 WE (obecnie art. 157 TFUE), a także wyroki: z dnia 9 lutego 1982 r., Garland (12/81, EU:C:1982:44, pkt 5); z dnia 17 maja 1990 r., Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, pkt 12); z dnia 9 lutego 1999 r., Seymour-Smith i Perez (C-167/97, EU:C:1999:60, pkt 23).

44 Ibidem. Wyróżnienie w oryginale.

45 Ibidem, pkt 49.

46 Wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., Dittrich i in. (C-124/11, C-125/11 i C-143/11, EU:C:2012:771, pkt 38).

47 Zobacz moja opinia w sprawie Safeway (C-171/18, EU:C:2019:272, pkt 62), gdzie powołuję się na wyrok z dnia 28 września 1994 r., Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348, pkt 26).

48 Jak wskazano w opinii rzecznika generalnego rzecznika generalnego S. Albera w sprawie Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:117, pkt 50) rzecznik generalny F.G. Jacobs w opinii w sprawie Buene (C-7/93, EU:C:1994:173, pkt 22) zasugerował przeprowadzenie analizy opartej na pięciu niewiążących czynnikach. Czynniki te obejmowały ustawowy charakter systemu, okoliczność, czy jest on rezultatem porozumienia między pracodawcami a pracownikami, kwestię tego, jak jest on finansowany, czy obowiązuje on dla ogólnych kategorii pracowników oraz czy ma on charakter uzupełniający.

82. Polska nie starała się wyjaśnić, w jaki sposób omawiany system różni się od systemów będących przedmiotem orzeczeń, w których uznano za spełniony wymóg dotyczący „bezpośredniego powiązania” wypłacanych świadczeń emerytalnych z przepracowanym okresem. Mam tu na myśli orzeczenia w sprawach takich jak Beune⁴⁹, Podesta⁵⁰, Griesmar⁵¹, Niemi⁵², Schönheit⁵³ i Komisja/Grecja⁵⁴. We wszystkich tych wyrokach Trybunał uznał, że świadczenia wypłacane w ramach omawianych w nich pracowniczych systemów emerytalnych były równoważne z „wynagrodzeniem” w rozumieniu przepisów prawa Unii właściwych w każdej z tych spraw, które to stwierdzenie było skutkiem zastosowania przesłanki bezpośredniego powiązania z długością przepracowanego okresu przy jednoczesnym rozważeniu, czy dany system dotyczył szczególnej kategorii pracowników i czy świadczenia były obliczane w drodze odniesienia do wysokości ostatniego wynagrodzenia; te dwa ostatnie czynniki nie są jednak przedmiotem niniejszej sprawy⁵⁵.

83. Powyższe rozważania prowadzą mnie do stwierdzenia, że dany system jest wyłączony z zakresu stosowania dyrektywy 79/7 już wtedy, gdy pracownicze świadczenia emerytalne są w dość znacznym stopniu powiązane z długością przepracowanego okresu. W wyroku Komisja/Grecja Trybunał orzekł bowiem, że okoliczność, iż rozpatrywane w tamtej sprawie świadczenia emerytalne różniły się w zależności od stopnia trudności wykonywanej pracy lub od okoliczności, w jakich praca ta była wykonywana, nie była wystarczająca dla osłabienia zastosowania reguły, zgodnie z którą wypłacane świadczenia są bezpośrednio zależne od przepracowanego okresu⁵⁶.

84. W związku z tym w wyrażeniu „bezpośrednio powiązane” powinno się kłaść nacisk raczej na słowo „powiązane”, aniżeli „bezpośrednio”. To ostatnie słowo nie narzuca wymogu, by świadczenie miało opierać się automatycznie lub *wyłącznie* na długości przepracowanego okresu, z wykluczeniem innych czynników takich jak te podnoszone przez Polskę (i przedstawione skrótowo w pkt 53 powyżej). Owe czynniki dotyczą obowiązywania maksymalnych pułapów (takich jak maksymalna wysokość dodatku za długoletnią pracę), faktycznych okoliczności, które muszą zaistnieć, zanim wynagrodzenie będzie mogło zostać podniesione po przejściu na emeryturę, awansu, mnożników i skali stawek przy ustalaniu wynagrodzenia zasadniczego. W tym wypadku wynagrodzenie zasadnicze także co do zasady określane jest na podstawie długości przepracowanego okresu (zob. pkt 86–89 poniżej). W związku z tym żaden z powyższych czynników nie może spowodować zerwania wyraźnego związku między długością przepracowanego okresu a wypłacanymi świadczeniami.

85. Ponadto zgadzam się z argumentem Komisji, że zezwolenie na zaliczenie do przepracowanego okresu pracy na publicznych stanowiskach pozasądowych przemawia raczej za wnioskiem, że świadczenia w ramach omawianego tu systemu emerytalnego są bezpośrednio powiązane z przepracowanym okresem, aniżeli go obala (zob. pkt 48 powyżej). Okoliczność, że w kontekście systemu obliczania uposażenia nie zawarto odniesienia do płci nie znosi dyskryminacji mężczyzn ze względu na to, że przechodzą oni w stan spoczynku później niż kobiety.

49 Wyrok z dnia 28 września 1994 r., Beune (C-7/93, EU:C:1994:350).

50 Wyrok z dnia 25 maja 2000 r., Podesta (C-50/99, EU:C:2000:288).

51 Wyrok z dnia 29 listopada 2001 r., Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648).

52 Wyrok z dnia 12 września 2002 r., Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480).

53 Wyrok z dnia 23 października 2003 r., Schönheit i Becker (C-4/02 i C-5/02, EU:C:2003:583).

54 Wyrok z dnia 26 marca 2009 r., Komisja/Grecja (C-559/07, EU:C:2009:198).

55 Nie zostało również poruszone, w jaki sposób rozpatrywany system jest podobny do systemów, których dotyczyły przełomowe orzeczenia, w których Trybunał orzekł, że dany powszechny publiczny system emerytalny był objęty uznaniem pozostawionym państwom członkowskim na podstawie art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 79/7. Zobacz na przykład wyrok z dnia 7 lipca 1992 r., Equal Opportunities Commission (C-9/91, EU:C:1992:297).

56 Wyrok z dnia 26 marca 2009 r., Komisja/Grecja (C-559/07, niepublikowany, EU:C:2009:198, pkt 57). W celu uzupełnienia wyводу pragnę zauważyć, że niedawno, w wyroku z dnia 15 stycznia 2019 r., E.B. (C-258/17, EU:C:2019:17, pkt 46), Trybunał odwołał się do trzech czynników mających znaczenie dla ustalenia, czy zachodzi powiązanie między długością przepracowanego okresu a świadczeniami emerytalnymi, jednak w pkt 47 tego wyroku pozostawił tę kwestię do rozstrzygnięcia przez sąd odsyłający.

86. W mojej ocenie Komisja wykazała także powiązanie wypłacanych świadczeń z przepracowanym okresem (zob. pkt 46 i 48 powyżej). Pragnę tu w szczególności odwołać się do art. 91 § 1 ustawy o sądach powszechnych, który stanowi, że wysokość wynagrodzenia sędziów różnicuje staż pracy, oraz do art. 91 § 7 tej ustawy, zgodnie z którym wynagrodzenie sędziów różnicuje ponadto dodatek za długoletnią pracę (pkt 19 powyżej). Zgodnie z art. 91a § 3 ustawy o sądach powszechnych wynagrodzenie zasadnicze jest określone także na podstawie stażu pracy (zob. pkt 21 powyżej). Tego rodzaju ustawowe przepisy nie mogą być interpretowane poprzez odwołanie się do dodatkowych czynników takich jak obowiązujące pułapy i mnożniki (zob. czynniki wymienione w pkt 84 powyżej) lub odwracanie uwagi od uregulowanej ustawowo okoliczności, że wypłacane uposażenie jest określone na podstawie ostatniego wynagrodzenia, które w znacznym stopniu zależy od przepracowanego okresu.

87. Precyzyjniej rzecz ujmując, art. 91a § 3 ustawy o sądach powszechnych (pkt 20 powyżej) stanowi, że wynagrodzenie zasadnicze sędziego określa się w stawce bezpośrednio wyższej po upływie kolejnych pięciu lat pracy na danym stanowisku sędziowskim. Ustalono tu silny związek z długością przepracowanego okresu, ponieważ zgodnie z art. 100 § 1 tego aktu (pkt 22 powyżej) ostatnio zajmowane stanowisko określa wysokość wypłacanego uposażenia. Tymczasem ostatnio zajmowane stanowisko będzie podlegało stawce, która jest powiązana z przepracowanym okresem. Co więcej, dodatkowe świadczenia przysługujące po przejściu w stan spoczynku wymienione w art. 100 (zob. pkt 22 powyżej) nie zrywają związku między długością przepracowanego okresu, przysługującą stawką i ostatnio zajmowanym stanowiskiem.

88. Związek między stawką a stażem pracy w Sądzie Najwyższym został ustanowiony w art. 42 §§ 4 i 5 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. (pkt 26 powyżej), przy czym art. 42 § 5 tej ustawy stanowi, że wynagrodzenie zasadnicze zostaje określone w roku objęcia stanowiska i jest podwyższane po siedmiu latach pracy, a art. 50 tego aktu przewiduje, że uposażenie przysługujące w stanie spoczynku określa się na podstawie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku za długoletnią pracę (pkt 28 powyżej). Artykuł 43 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r. przewiduje dodatek za długoletnią pracę, którego wysokość jest określana po części na podstawie stażu pracy (pkt 27 powyżej).

89. Co się tyczy prokuratorów, bezpośrednie powiązanie z długością przeprowadzonego okresu wynika z art. 127 § 1 ustawy o prokuraturze (pkt 31 powyżej) oraz z kilku innych bardziej szczegółowych przepisów łączących uposażenie otrzymywane w stanie spoczynku z długością przepracowanego okresu. W tym miejscu pragnę odwołać się na przykład do art. 124 § 1 ustawy o prokuraturze (pkt 32 powyżej), który stanowi, że staż pracy stanowi czynnik różnicujący wysokość wynagrodzenia. W tym zakresie można przywołać także art. 124 §§ 4 i 5 tej ustawy (pkt 31 i 32 powyżej), zgodnie z którymi przy ustalaniu wynagrodzenia należy brać pod uwagę poprzednio zajmowane stanowiska i w których przysługująca stawka jest powiązana z przepracowanym okresem.

90. Co się tyczy argumentów Polski dotyczących pozytywnej dyskryminacji, wystarczy wskazać, że w orzecznictwie Trybunału utrwalony jest pogląd, iż środki pozytywnej dyskryminacji mają na celu przyznanie kobietom szczególnego rodzaju korzyści służące „wzmocnieniu ich konkurencyjności na rynku pracy i umożliwieniu awansu zawodowego na równi z mężczyznami”⁵⁷. Zważywszy, że kobiety-sędziowie w stanie spoczynku przestają rywalizować na rynku pracy i nie kontynuują już kariery, przepisy zakwestionowane przez Komisję w żadnym wypadku nie mogą stanowić środków pozytywnej dyskryminacji w rozumieniu art. 3 dyrektywy 2006/54 i art. 157 ust. 4 TFUE. Ponadto należy zachować ostrożność przed postrzeganiem przepisów, które utrwalają tradycyjny podział ról na przyszłość, jako środków mających na celu promowanie równości kobiet i mężczyzn⁵⁸. „Wynagrodzenie”, o którym mowa w art. 157 ust. 4 TFUE, nie może być wykorzystywane do utrwalania takiego podziału ról, nawet w sposób niezamierzony.

⁵⁷ Wyrok z dnia 30 września 2010 r., Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁸ Opinia rzecznika generalnego J. Kokott w sprawie Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:254, pkt 47). Rzecznik generalna powołuje się na wyrok z dnia 19 marca 2002 r., Lommers (C-476/99, EU:C:2002:183, pkt 41).

91. Jak twierdzi Komisja (pkt 50 powyżej), kwestionowany środek nie uwzględnia osobliwości rozmaitych przypadków. Nie jest on dostępny dla mężczyzn, którzy utracili szansę awansu zawodowego z powodu wychowywania dzieci, ani nie bierze pod uwagę kobiet, które nigdy nie były zaangażowane w takie wychowywanie.

92. W świetle powyższych względów podnoszony przez Komisję zarzut pierwszy powinien zostać uznany za zasadny.

C. W przedmiocie zarzutu drugiego

1. Właściwe normy prawne i ich źródła

93. Trybunał uznał w wyroku *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*⁵⁹, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE chroni sędziów przed usuwaniem z urzędu. Nieusuwalność sędziów stanowi jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej⁶⁰. Nieusuwalność i niezawisłość są bardzo ściśle ze sobą powiązane, ponieważ niezbędna wolność od wpływów z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność z urzędu, wystarczających do zapewnienia ochrony osobie, której powierzono zadanie sądenia⁶¹.

94. Trybunał orzekł, w wyroku *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* i w innych wyrokach, że gwarancja niezawisłości jest integralnym elementem sądenia⁶². Pojęcie niezawisłości chronionej przez art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymaga w szczególności, aby dany organ wypełniał swoje zadania sądownicze z zachowaniem pełnej autonomii, bez podległości w ramach hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz aby pozostawał on w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia⁶³.

95. Zarzut Komisji odnoszący się do sytuacji sędziów sądów powszechnych wchodzi w przedmiotowy zakres art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który stanowi wyraźny wyraz praworządności będącej podstawową wartością Unii zgodnie z art. 2 TUE. Sądy powszechne mogą rozstrzygać kwestie dotyczące wykładni i stosowania prawa Unii, a także występować z odesłaniami prejudycjalnymi na mocy art. 267 TFUE. A zatem art. 19 ust. 1 TUE ma wobec nich zastosowanie⁶⁴. Jak niedawno potwierdził Trybunał, „każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako »sąd« w znaczeniu określonym w prawie Unii – do jego systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej”⁶⁵.

59 Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. (C-64/16, EU:C:2018:117).

60 Ibidem, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

61 Wyrok z dnia 19 września 2006 r., *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo). Krzyżowanie się ochrony niezawisłości i bezstronności w kontekście art. 47 karty praw podstawowych z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest widoczny w opinii Trybunału (w pełnym składzie) 1/17 (umowa CETA UE–Kanada) z dnia 20 kwietnia 2019 r., EU:C:2019:341, pkt 202–204 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także na przykład wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586; pkt 63–65).

63 Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo); wyrok z dnia 7 lutego 2019 r. *Escribano Vindel* (C-49/18, EU:C:2019:106, pkt 66).

64 Ibidem, pkt 40. Zobacz podobnie pkt 63 mojej opinii w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:325).

65 Wyrok z dnia 7 lutego 2019 r., *Escribano Vindel* (C-49/18, EU:C:2019:106, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo); wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, pkt 52).

96. Pragnę dodać, że zasady ogólne pozostają źródłem praw podstawowych⁶⁶ niezależnie od przyjęcia karty praw podstawowych. Artykuł 6 ust. 3 TUE stanowi bowiem, że prawa podstawowe „stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”. Jak zauważono w doktrynie „jednoczesne istnienie różnych źródeł praw podstawowych” pozwala na zagwarantowanie celu „zapewnienia wysokiego poziomu ochrony praw osób fizycznych”⁶⁷. W związku z tym treść gwarancji praworządności na podstawie art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz poszanowania nieodłącznie związanych z nią nieusuwalności i niezawisłości sędziów jest określana także zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE, z europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶⁸ oraz z tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi państwom członkowskim⁶⁹.

97. A zatem między art. 47 karty praw podstawowych a art. 19 ust. 1 TUE istnieje konstytucjonalny pomost, ponieważ te same źródła są właściwe dla określenia treści prawa do „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” ustanowionego w art. 47 karty praw podstawowych. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych są ponadto powiązane ze względu na ich stosunek do zasad ogólnych prawa. Ich wykładnia musi pozostawać w harmonii z tymi zasadami, a zatem orzecznictwo wypracowane w odniesieniu do tych dwóch postanowień w sposób nieunikniony jest ze sobą powiązane⁷⁰.

98. Niemniej jednak jestem świadom wpisanego w art. 6 ust. 1 TUE dysonansu w tym znaczeniu, że karta praw podstawowych jest w istocie uznawana za źródło praw podstawowych zagwarantowanych przez porządek prawny Unii, chociaż to samo postanowienie stanowi w akapicie drugim, że „postanowienia karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach”⁷¹.

99. Uważam zatem, że należy zachować ostrożność przy bezpośrednim powoływaniu się na art. 47 karty praw podstawowych w kontekście omawiania ochrony w zakresie przestrzegania praworządności, o której mowa w art. 2 TUE, oraz nieusuwalności sędziów i prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu, nieodłącznie związanych z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, przynajmniej w sytuacji, w której państwo członkowskie nie stosuje prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, niezależnie od krzyżowania się ze sobą tych dwóch postanowień, do którego nieuchronnie dochodzi w uwagi na ich wspólne źródła.

100. Do samej karty praw podstawowych często bowiem czyni się odniesienie jako do źródła praw podstawowych⁷², co nie budzi zdziwienia, zważywszy na przyznany jej w art. 6 ust. 1 TUE status. Jednak, nawet jeśli karta praw podstawowych stanowi pierwotne prawo Unii, odwoływanie się do niej jako do (bezpośredniego) źródła praw podstawowych napotyka na granice, kiedy w grę wchodzi art. 51

66 W przedmiocie niedawno prowadzonej debaty zob. C. Mătușescu, The scope of application of fundamental rights guaranteed by European Union law on Member State' action; Some jurisprudential landmarks, *Law Review; International Journal of Law and Jurisprudence Open Source Online Publication* (2017), s. 22, na s. 24. (http://www.internationallawreview.eu/revista/?rev_id=27).

67 H. Hofmann, B. Mihaescu, The relation between the Charter's Fundamental Rights and the unwritten general principles of EU law: Good administration as the test case, *European Constitutional Law Review*, 9, 2013, s. 73, na s. 83. Zobacz także K. Lenaerts, i J.A. Gutiérrez-Fons, The place of the Charter in the EU Constitutional Edifice, w S. Peers, T. Hervey, J. Kenner i A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, s. 1573. Na s. 1575 i nast. autorzy zakreślili kilka „analogii między kartą praw podstawowych a zasadami ogólnymi prawa Unii”.

68 Zobacz w tym zakresie na przykład orzeczenie ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Nunes De Carvalho przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, pkt 144–150; orzeczenie ETPC z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Denisov przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, pkt 60–64. Subiektywne i obiektywne elementy niezawisłości i bezstronności zostały odzwierciedlone także w orzecznictwie Trybunału. Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, pkt 63–65), gdzie zostały one określone przez Trybunał jako aspekty zewnętrzny i wewnętrzny.

69 W przedmiocie niedawno dokonanej analizy tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim zob. L.S. Rossi, „Droit fondamentaux, primauté et autonomie: la mise en balance entre les principes »constitutionnels« de l'Union européenne”, RTDE, 2019.

70 Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56).

71 Zobacz także art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych. Zobacz niedawny wyrok z dnia 25 października 2018 r., Anodiki Services EPE (C-260/17, EU:C:2018:864, pkt 38). Zobacz także wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Julián Hernández i in. (C-198/13, EU:C:2014:2055, pkt 32–37 i przytoczone tam orzecznictwo).

72 Zobacz ostatnio na przykład E. Frantziou, Constitutional reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: in search of public justification, *European Public Law*, 25, 2019, s. 183, na s. 188; K. Lenaerts, i J.A. Gutiérrez-Fons, The place of the Charter in the EU Constitutional Edifice, w S. Peers, T. Hervey, J. Kenner i A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, s. 1573, na s. 1576.

ust. 2 tej karty i art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ Polska nie stosuje w tym wypadku prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Gdyby istniała możliwość bezpośredniego oparcia się na art. 47 karty praw podstawowych, doszłoby do rozszerzenia kompetencji Komisji z naruszeniem art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 51 ust. 2 tej karty.

101. W pozostałym zakresie jednak źródła praw podstawowych wskazane w art. 6 TUE stanowią wyznacznik tego, czy podnoszone naruszenie niezawisłości i bezstronności ma miejsce w kontekście strukturalnej nieprawidłowości, którą należy rozpatrywać na podstawie art. 19 ust. 1 TUE, czy też w kontekście, w którym państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych⁷³, kiedy art. 47 tej karty znajduje bezpośrednie zastosowanie.

2. Zastosowanie do niniejszej sprawy

102. Komisja utrzymuje, że obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, a jednocześnie przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalnego prawa do decydowania o podwyższeniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów, których dotyczy ustawa zmieniająca z lipca 2017 r., jest niezgodne z zasadą skutecznej ochrony prawnej zagwarantowaną w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, nawet jeśli przysługujące Ministrowi Sprawiedliwości uznanie jest ograniczone przez art. 69 § 1b ustawy o sądach powszechnych. Przepis ten zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do podejmowania decyzji, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów (pkt 17, 61 powyżej). Sędziowie są również chronieni na mocy prawa polskiego między innymi poprzez zachowanie statusu sędziego po przejściu w stan spoczynku oraz zachowanie poufności narad (pkt 61 powyżej). Komisja podnosi ten zarzut także niezależnie od istnienia przejściowego uregulowania przybliżonego powyżej (pkt 55).

103. Dochodzę do wniosku, że ustawa zmieniająca z lipca 2017 r. nie jest zgodna z gwarancjami nieusuwalności sędziów i ich niezawisłości, chronionych art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Czynię tak, mając na względzie znaczenie potrzeby podważania przepisów osłabiających instytucjonalną lub funkcjonalną niezawisłość sędziowską⁷⁴.

104. Po pierwsze, pewność sprawowania urzędu stanowi podstawową regułę w ramach międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka takich jak Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR), w którego tworzeniu państwa członkowskie brały udział⁷⁵. Takie instrumenty od dawna są uznawane za źródła przybliżające treść zasad ogólnych porządku prawnego Unii⁷⁶.

⁷³ Zobacz przypisy 32 i 33 powyżej.

⁷⁴ Zobacz Komentarz do pkt 1.5 *The Bangalore Principles on Judicial Conduct*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Wien, 2018, s. 39.

⁷⁵ Zobacz na przykład Komentarz ogólny nr 32 do art. 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, CCPR/C/GC/32, opublikowany w dniu 23 sierpnia 2007 r., Komitet Praw Człowieka ONZ, pkt 19; opinia nr 1 (2001) Europejskiej Rady Konsultacyjnej Sędziów z dnia 23 listopada 2001 r., CCJE (2001) OP nr 1, stanowi w części zatytułowanej „Sprawowanie urzędu – nieusuwalność i środki dyscyplinarne” następująco: „Podstawowym składnikiem niezawisłości sędziowskiej jest to, że sprawowanie urzędu jest zagwarantowane do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji”, przywołując podstawowe zasady ONZ obowiązujące w tej kwestii. Zobacz ponadto w odniesieniu do pewności sprawowania urzędu źródła przywołane w przypisie 5 powyżej.

⁷⁶ Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie K i B (C-380/17, EU:C:2018:504, pkt 44); a także na przykład wyrok z dnia 14 lutego 2008 r., *Dynamic Medien* (C-244/06, EU:C:2008:85, pkt 39).

105. Nie pozostaje bez znaczenia zatem, że Komitet Praw Człowieka ONZ przedstawił niedawno stanowisko, że zgodnie z art. 14 ust. 1 ICCPR „gwarancje dotyczące pewności sprawowania urzędu [przez sędziów] stanowią wymogi niezawisłości sędziowskiej” oraz że „jakakolwiek sytuacja, w której władza wykonawcza może kontrolować władzę sądowniczą lub kierować jej działaniami, nie jest zgodna z paktem”⁷⁷. Komitet podkreślił znaczenie „gwarancji chroniących sędziów przed arbitralnym usuwaniem ich z urzędu”⁷⁸.

106. A zatem obniżenie wieku przechodzenia przez sędziów w stan spoczynku powinno być obwarowane zabezpieczeniami⁷⁹, aby zapewnić, że sędziowie nie będą de facto usuwani z urzędu⁸⁰. Trybunał stwierdził bowiem w swym niedawnym orzecznictwie, że przypadki odwołania sędziów powinny być „oparte na wyraźnych przepisach ustawowych”⁸¹.

107. Podczas rozprawy Polska przyznała, że przynajmniej 26 sędziom odmówiono przedłużenia czynnej służby do ukończenia 70. roku życia⁸² na podstawie ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. Odpowiedzi udzielone przez pełnomocnika Polski na rozprawie ukazują, że liczba ta może wynieść 112 sędziów, w zależności od skutków skorzystania z przepisów przejściowych (zob. 55 powyżej).

108. Konsekwencją takiego stanu rzeczy byłoby to, że kobiety-sędziowie, których to dotyczyło, przeszły w stan spoczynku siedem lat wcześniej, niż przewidywał to wiek przejścia w stan spoczynku obowiązujący przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z lipca 2017 r., czyli 67 lat, natomiast mężczyźni-sędziowie, których dotyczyła odmowa, dwa lata wcześniej w stosunku do tego obowiązującego uprzednio ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku. Dodatkowo na Ministrze Sprawiedliwości nie ciąży obowiązek uzasadnienia odmowy, a jego decyzja nie podlega kontroli sądowej. Sytuacja ta zaistniała ponadto w kontekście, w którym – jak potwierdził przedstawiciel Polski na rozprawie – do początku tego stulecia decyzja o przedłużeniu ponad ustawowy wiek przejścia w stan spoczynku była podejmowana przez KRS. Od 2002 r. takie wnioski były kierowane do Ministra Sprawiedliwości, ale miały być one uwzględniane na podstawie orzeczenia lekarskiego o zdolności do pełnienia obowiązków sędziego. Następnie, w 2017 r., Minister Sprawiedliwości uzyskał uprawnienia dyskrecjonalne w tym zakresie.

109. W świetle powyższych okoliczności ustawowy obowiązek Ministra Sprawiedliwości dotyczący racjonalnego wykorzystania kadr sądownictwa powszechnego i uwzględnienia potrzeb wynikających z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, a także czynniki takie jak zachowanie poufności narad sędziowskich i fakt, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje, iż to *ustawa określa granicę wieku przejścia w stan spoczynku*, nie są wystarczające, aby zapobiec temu, że sędziowie, których dotyczy ustawa zmieniająca z lipca 2017 r., będą de facto usuwani z urzędu⁸³, w szczególności, gdy ma to miejsce w kontekście szeroko zakrojonej rządowej reformy wymiaru sprawiedliwości takiej jak ta zapoczątkowana w Polsce⁸⁴.

77 Komunikat nr 2203/2012 z dnia 7 listopada 2017 r., Zamora przeciwko Wenezueli, pkt 9.3.

78 Ibidem.

79 W przedmiocie znaczenia zabezpieczeń zob. na przykład orzeczenie ETPC z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie Cooper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:2003:1216JUD004884399, §§ 123–126.

80 ETPC orzekł, że sędziów nie można przedwcześnie przenosić w stan spoczynku bez ich zgody, na przykład orzeczenie z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie Incal przeciwko Turcji, CE:ECHR:1998:0609JUD002267893, § 67.

81 Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, pkt 66).

82 Na rozprawie pełnomocnik Polski oświadczył, że jest to wiek, do którego udzielana jest zgoda na dalsze zajmowanie stanowiska sędziowskiego.

83 Na stronie 27 sprawozdania Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka, opinia nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r.), przypis 5 powyżej, Komisja Wenecka stwierdza, że „Minister Sprawiedliwości nie powinien mieć kompetencji umożliwiającej mu dyskrecjonalne decydowanie o tym, czy sędzia może w dalszym ciągu sprawować swój urząd po osiągnięciu wieku, w którym przechodzi w stan spoczynku”.

84 Zobacz przypisy 5 i 7 powyżej.

110. Ponadto nie przedstawiono żadnego naglącego ani przekonującego politycznego powodu przeniesienia uprawnienia do przedłużania czynnej służby sędziów z KRS na Ministra Sprawiedliwości. Nie przedstawiono też stosownego wyjaśnienia, dlaczego usunięcie sędziego z nieznacznym obciążeniem zawodowym, zamiast przeniesienia go do innego sądu, było jedynym możliwym rozwiązaniem.

111. Co się tyczy wymogu niezależności, rozpatrywane w niniejszej sprawie uregulowania, podobnie jak uregulowania analizowane przeze mnie w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)⁸⁵, wiążą się z równoczesnym przeniesieniem na członka władzy wykonawczej, w tym wypadku nie na kogo innego, ale na Ministra Sprawiedliwości⁸⁶, uprawnienia do przedłużania czynnej służby sędziów, i obniżeniem przez władzę ustawodawczą wieku przechodzenia przez sędziów w stan spoczynku. Taki pakiet nie jest zgodny z obiektywnym elementem bezstronności chronionym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁸⁷. Co więcej, Trybunał orzekł, że niezależność i bezstronność „wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów”⁸⁸.

112. Nie chodzi tu o przyjęcie założenia, że polskim sędziom brakuje profesjonalizmu lub że ich orzeczenia w sposób konieczny będą naznaczone stronniczością w oczekiwaniu na decyzję Ministra Sprawiedliwości w sprawie przedłużenia okresu ich czynnej służby, ale to, czy obywatele mogliby zasadnie postrzegać te rozwiązania jako niosące za sobą ryzyko dla zachowania w tym newralgicznym okresie oczekiwania bezstronności w postępowaniach, w których władza wykonawcza jest stroną, tym bardziej że ów newralgiczny okres może trwać przez dłuższy czas, ponieważ Minister Sprawiedliwości nie jest związany żadnym terminem przy podejmowaniu tej decyzji⁸⁹. Również w tym przypadku takie uzasadnione – w związku z odczuciem społecznym – obawy o stronniczość są potęgowane przez brak zabezpieczeń takich jak przejrzystość i kontrola sądowa⁹⁰.

113. Co się tyczy przepisów przejściowych, szczegółowo przybliżonych w pkt 55 powyżej, wystarczy wskazać, że nie obejmują one wszystkich sędziów, do których stosuje się ustawa zmieniająca z lipca 2017 r., a wręcz odnoszą się one do niewielu z nich; są to osoby, które w momencie wejścia w życie ustawy zmieniającej z lipca 2017 r. miały ukończony 60. rok życia (kobiety) lub 65. rok życia (mężczyźni) lub które miały osiągnąć ten wiek między dniem 1 października 2017 r. a dniem 1 kwietnia 2018 r. Jak zostało stwierdzone przez specjalnego sprawozdawcę ONZ ds. niezależności sędziów i prawników w czasie jego wizyty w Polsce⁹¹, konieczne jest wprowadzenie zmian w „nowym

⁸⁵ EU:C:2019:325.

⁸⁶ ETPC zwrócił ostatnio uwagę, w kontekście niezawisłości sędziowskiej, na rosnące znaczenie w jego orzecznictwie podziału władzy na wykonawczą i sądowniczą, a także niezawisłości sędziowskiej. Na przykład orzeczenie ETPC z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, § 103.

⁸⁷ Przypis 68 powyżej.

⁸⁸ Wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, pkt 66, 77).

⁸⁹ Specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników w czasie swej wizyty w Polsce, przypis 5 powyżej, stwierdził w pkt 52 sprawozdania, że „brak ram czasowych dla wydania decyzji umożliwił Ministrowi Sprawiedliwości wywieranie presji na sędziów, których będzie to dotyczyło, w końcowym okresie sprawowania przez nich urzędu”.

⁹⁰ Komisja Wenecka (przypis 5 powyżej) stwierdziła na s. 26, że reformy polskiego sądownictwa, w tym zmiany w ustawie o sądach powszechnych „umożliwiają władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej głęboką i szeroką ingerencję w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości i w związku z tym stanowią poważne zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej jako kluczowego elementu praworządności”. Zobacz ostatnio wyrok ETPC z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii, CE:ECHR:2019:0312JUD002637418, § 103, w którym ETPC ocenił, czy naruszenie obowiązujących krajowych przepisów dotyczących powoływania sędziów „stwarzało rzeczywiste ryzyko, że innym organom rządowym, w szczególności wykonawczym, będzie przysługiwało nienależne uznanie, podważające integralność procesu powołania”.

⁹¹ Sprawozdanie z dnia 5 kwietnia 2018 r., A/HRC/38/38/Add. 1, przypis 5 powyżej.

systemie emerytalnym obowiązującym dla sędziów sądów powszechnych, tak żeby znajdował on zastosowanie wyłącznie do sędziów, którzy obejmą urząd po wejściu w życie tej ustawy”⁹², w połączeniu ze zniesieniem możliwości dyskrecjonalnego przedłużania okresu służby czynnej przez Ministra Sprawiedliwości⁹³.

114. Na zakończenie pragnę jednak podkreślić, że przy wytyczaniu zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE na poziomie konstytucyjnym istotne jest to, w jakim zakresie Trybunał, jako sąd najwyższej instancji, ma kompetencje do zastępowania krajowych trybunałów konstytucyjnych i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁹⁴ w rozstrzyganiu kwestii związanych z naruszeniami praw podstawowych. Przestrzeganie rozgraniczenia między kompetencjami Unii a kompetencjami praw członkowskich jest równie istotne w porządku prawnym Unii opartym na praworządności co ochrona praw podstawowych⁹⁵.

115. Dlatego też przedmiotowy zakres stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest ograniczony w kontekście nieusuwalności i niezawisłości sędziów do korygowania problemów dotyczących istnienia w danym państwie członkowskim strukturalnych niedostatków w zakresie nieusuwalności i niezawisłości sędziów, co ma miejsce w niniejszej sprawie, zważywszy na to, że zakwestionowane przez Komisję ustawy oddziałują na wszystkie szczeble sądownictwa. Takie problemy można najlepiej określić jako systemowe lub ogólne nieprawidłowości⁹⁶, które „mogą godzić w istotną treść”⁹⁷ nieusuwalności i niezawisłości sędziów.

116. Niemniej jednak jednostkowe lub wyszczególnione przypadki naruszenia zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów muszą być rozstrzygane na podstawie art. 47 karty praw podstawowych i tylko w przypadkach, w których państwa członkowskie stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty. Co do zasady strukturalne niedostatki, które dodatkowo wiążą się ze stosowaniem prawa Unii przez państwa członkowskie będą podlegały ustaleniu na podstawie obu tych postanowień.

117. W każdym razie z powyżej przedstawionych względów drugi zarzut Komisji należy uznać za zasadny.

VII. W przedmiocie kosztów

118. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

119. Zgodnie z proponowanym przeze mnie rozwiązaniem, chociaż zarzuty Komisji w zakresie, w jakim opierają się na art. 47 karty praw podstawowych, powinny zostać odrzucone jako niedopuszczalne, to należy je uwzględnić w zakresie, w jakim zostały oparte na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 157 TFUE, a także na art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy nakazać Rzeczypospolitej Polskiej pokrycie jej własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez Komisję.

⁹² Ibidem, pkt 83.

⁹³ Ibidem. Zobacz także sprawozdanie Komisji Weneckiej, przypis 5 powyżej, s. 27.

⁹⁴ Rzecznik generalny H. Saugmandsgaard Øe w opinii w sprawie Komisja/Węgry (prawa użytkowania gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2018:971, pkt 68). Zobacz także E. Spaventa, Should we „harmonize” fundamental rights in the EU? Some reflections about minimum standards and fundamental rights protection in the EU composite constitutional system, *Common Market Law Review*, s. 997. Na s. 1022 autor podważa „sens centralizacji praw podstawowych w Unii Europejskiej”.

⁹⁵ Rzecznik generalny H. Saugmandsgaard Øe w opinii w sprawie Komisja/Węgry (prawa użytkowania gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2018:971, pkt 101).

⁹⁶ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:56, pkt 60).

⁹⁷ Ibidem.

VIII. Wnioski

120. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał:

- 1) stwierdził, że poprzez wprowadzenie w art. 13 pkt 1–3 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn pełniących funkcje sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 157 TFUE oraz art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy;
- 2) stwierdził, że obniżając w drodze art. 13 pkt 1 wyżej wskazanej ustawy wiek przejścia w stan spoczynku mający zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, a zarazem przyznając Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalne prawo do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby sędziów na podstawie art. 1 pkt 26 lit. b) i c) tej ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
- 3) w pozostałym zakresie skargę oddalił;
- 4) nakazał Rzeczypospolitej Polskiej pokrycie własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez Komisję Europejską.