



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 20 kwietnia 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 2 TUE – Wartości Unii Europejskiej – Państwo prawne – Artykuł 49 TUE – Przystąpienie do Unii – Nieobniżanie poziomu ochrony wartości Unii – Skuteczna ochrona sądowa – Artykuł 19 TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zakres stosowania – Niezawisłość sędziów państwa członkowskiego – Procedura powołania – Uprawnienia premiera – Udział komisji ds. powoływania sędziów

W sprawie C-896/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (pierwszą izbę sądu cywilnego, obradującą jako sąd konstytucyjny, Malta) postanowieniem z dnia 25 listopada 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 grudnia 2019 r., w postępowaniu:

Repubblika

przeciwko

Il-Prim Ministru

przy udziale:

WY,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, M. Ilešić i N. Piçarra, prezesi izb, C. Toader, M. Safjan, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb i L.S. Rossi (sprawozdawczyni), sędziowie,

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: C. Strömholm, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 października 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Repubblika – J. Azzopardi, S. Busuttil i T. Comodini Cachia, avukati,

* Język postępowania: maltański.

- w imieniu rządu maltańskiego – V. Buttigieg i A. Buhagiar, w charakterze pełnomocników, które wspierali D. Sarmiento Ramirez-Escudero i V. Ferreres Comella, abogados,
- w imieniu rządu belgijskiego – C. Pochet, M. Jacobs i L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman i C.S. Schillemans, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna i S. Żyrek, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwedzkiego – C. Meyer-Seitz, H. Shev, H. Eklinder, R. Shahsavan Eriksson, A.M. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, O. Simonsson i J. Lundberg, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – początkowo K. Mifsud-Bonnici, P.J.O. Van Nuffel, H. Krämer i J. Aquilina, a następnie K. Mifsud-Bonnici, P.J.O. Van Nuffel i J. Aquilina, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 19 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Repubblika, stowarzyszeniem zarejestrowanym jako osoba prawna na Malcie, którego celem jest wspieranie ochrony wymiaru sprawiedliwości i państwa prawnego w tym państwie członkowskim, a Il-Prim Ministru (premierem, Malta) w przedmiocie skargi obywatelskiej dotyczącej w szczególności zgodności z prawem Unii postanowień konstytucji Malty (zwanej dalej „konstytucją”) regulujących procedurę powołania sędziów.

Ramy prawne

- 3 Konstytucja zawiera w rozdziale VIII przepisy dotyczące sądownictwa, w tym zasady regulujące procedurę powołania sędziów.
- 4 Zawarty w rozdziale VIII art. 96 konstytucji stanowi:

„1. Imħallfin (sędziów sądów wyższego szczebla) powołuje prezydent działający zgodnie z rekomendacją premiera.

2. Nie spełnia warunków do otrzymania powołania na stanowisko sędziego sądów wyższego szczebla osoba, która przez okres co najmniej dwunastu lat lub przez okresy, które łącznie wynoszą co najmniej dwanaście lat, nie wykonywała zawodu adwokata na Malcie lub nie sprawowała urzędu Maġistrat (sędziego sądu niższego szczebla) na Malcie, lub częściowo nie wykonywała takiego zawodu i częściowo nie sprawowała takiego urzędu.

3. Z zastrzeżeniem przepisów ust. 4, przed udzieleniem przez premiera rekomendacji, o której mowa w ust. 1, w przedmiocie powołania sędziego sądów wyższego szczebla [innego niż Prim Imħallef (pierwszy sędzia)], ustanowiona w art. 96A konstytucji komisja ds. powoływania sędziów przeprowadza ocenę, o której mowa w art. 96A ust. 6 lit. c), d) lub e).

4. Niezależnie od przepisów ust. 3 premier ma prawo podjąć decyzję o niezastosowaniu się do wyniku oceny, o której mowa w ust. 3:

w przypadku gdy premier korzysta z uprawnień przyznanych mu na mocy niniejszego ustępu, premier lub Ministru responsabbli għall-ġustizzja (minister właściwy ds. sprawiedliwości):

- a) publikuje w terminie pięciu dni oświadczenie w *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*, w którym informuje o decyzji o skorzystaniu z tego uprawnienia i podaje powody jej podjęcia; oraz
- b) składa przed Kamra tad-Deputati (izbą reprezentantów) oświadczenie w przedmiocie tej decyzji, wyjaśniając powody jej podjęcia, najpóźniej na drugim posiedzeniu izby po udzieleniu prezydentowi rekomendacji, o której mowa w ust. 1:

Przy czym przepisy pierwszego zastrzeżenia do niniejszego ustępu nie mają zastosowania w przypadku mianowania na stanowisko pierwszego sędziego”.

5 Artykuł 96A konstytucji ma następujące brzmienie:

„1. Powołuje się komisję ds. powoływania sędziów, zwaną dalej w niniejszym artykule »komisją«, która stanowi podkomisję Kummissjoni għall-Amministrazzjoni tal-ġustizzja (komisji ds. administrowania wymiarem sprawiedliwości) ustanowionej art. 101A konstytucji i która ma następujący skład:

- a) pierwszy sędzia;
- b) Avukat Ġenerali (prokurator generalny);
- c) Awditur Ġenerali (audytor generalny);
- d) Kummissarju għall-Investigazzjonijiet Amministrattivi (komisarz. ds. dochodzeń administracyjnych) (rzecznik praw obywatelskich); oraz
- e) prezes Kamra tal-Avukati (palestry):

[...]

2. Obradom komisji przewodniczy pierwszy sędzia lub, w razie jego nieobecności, sędzia zastępujący go zgodnie z ust. 3 lit. d).

3. a) Nie spełnia warunków do otrzymania mianowania na stanowisko członka komisji lub dalszego pełnienia tego stanowiska osoba będąca ministrem, sekretarzem stanu, członkiem izby reprezentantów, członkiem organu samorządu lokalnego, urzędnikiem lub kandydatem partii politycznej:

[...].

4. Przy wykonywaniu swoich zadań członkowie komisji działają zgodnie z własnym osądem i nie podlegają kierownictwu ani kontroli żadnych osób ani organów.

[...]

6. Do zadań komisji należy:

- a) przyjmowanie i rozpatrywanie zgłoszeń osób zainteresowanych otrzymaniem powołania na stanowisko sędziego sądów wyższego szczebla (inne niż urząd pierwszego sędziego) lub sędziego sądów niższego szczebla, z wyjątkiem osób, których dotyczy lit. e);
- b) prowadzenie stałego rejestru zgłoszeń, o których mowa w lit. a), oraz związanych z nimi dokumentów, który to rejestr jest tajny i jest dostępny wyłącznie dla członków komisji, premiera i ministra właściwego ds. sprawiedliwości;
- c) przeprowadzanie rozmów kwalifikacyjnych i ocen kandydatów na wyżej wymienione stanowiska w sposób, jaki uzna za stosowny, i zasięganie w tym celu informacji od wszelkich organów publicznych, o ile uzna je za zasadnie wymagane;
- d) doradzanie premierowi, za pośrednictwem ministra właściwego ds. sprawiedliwości, w zakresie oceny, czy kandydaci na wyżej wymienione stanowiska kwalifikują się na nie i są na nie odpowiedni;
- e) na wniosek premiera, doradzanie, czy osoby już zajmujące stanowiska prokuratora generalnego, audytora generalnego, komisarza ds. dochodzeń administracyjnych (rzecznika praw obywatelskich) lub sędziego sądów niższego szczebla kwalifikują się i są odpowiednie, aby otrzymać powołanie na stanowisko w wymiarze sprawiedliwości;
- f) doradzanie w sprawie powołania na dowolne stanowisko w wymiarze sprawiedliwości lub w sądownictwie, o co może niekiedy wnioskować minister właściwy ds. sprawiedliwości:

przy czym ocena, o której mowa w lit. d), powinna zostać przeprowadzona nie później niż sześćdziesiąt dni od dnia, w którym komisja otrzyma zgłoszenie, a opinia, o której mowa w lit. e) i f), powinna zostać przedstawiona nie później niż trzydzieści dni od dnia wystąpienia o nią, lub w innym terminie, który minister właściwy ds. sprawiedliwości może, za zgodą komisji, określić w drodze zarządzenia w *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*.

7. Obrady komisji mają charakter poufny i odbywają się przy drzwiach zamkniętych. Członkowie i sekretarz komisji nie mogą być zywani do składania zeznań przed sądem lub innym organem w odniesieniu do jakiegokolwiek dokumentu otrzymanego przez komisję lub jakiegokolwiek kwestii omawianej przez komisję lub przekazanej jej lub przez nią.

8. Komisja określa własną procedurę i jest zobowiązana do publikowania, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. sprawiedliwości, kryteriów, na podstawie których dokonuje ocen”.

6 Artykuł 97 konstytucji stanowi:

„1. O ile przepisy niniejszego artykułu nie stanowią inaczej, sędzia sądów wyższego szczebla ustępuje ze stanowiska z chwilą ukończenia sześćdziesięciu pięciu lat.

2. Sędziego sądów wyższego szczebla nie można odwołać ze stanowiska, z wyjątkiem sytuacji, gdy uczyni to prezydent na wniosek izby reprezentantów poparty głosami co najmniej dwóch trzecich wszystkich jej członków, zmierzający do odwołania sędziego ze względu na udowodnioną niezdolność do pełnienia stanowiska (wynikającą z niepełnosprawności fizycznej lub umysłowej lub jakiegokolwiek innej przyczyny) lub na udowodnione niewłaściwe zachowanie.

3. Parlament może w drodze ustawy uregulować procedurę składania wniosku oraz badania i dowodzenia niezdolności do pełnienia stanowiska lub niewłaściwego zachowania sędziego sądów wyższego szczebla, o których mowa w poprzednim ustępie”.

7 Artykuł 100 konstytucji stanowi:

- „1. Sędziów sądów niższego szczebla powołuje prezydent działający zgodnie z rekomendacją premiera.
2. Nie spełnia warunków do otrzymania powołania na stanowisko sędziego sądów niższego szczebla osoba, która przez okres co najmniej siedmiu lat lub przez okresy, które łącznie wynoszą co najmniej siedem lat, nie wykonywała zawodu adwokata na Malcie.
3. O ile przepisy ust. 4 nie stanowią inaczej, sędzia sądów niższego szczebla ustępuje ze stanowiska z chwilą ukończenia sześćdziesięciu pięciu lat.
4. Przepisy art. 97 ust. 2 i 3 konstytucji mają zastosowanie do sędziów sądów niższego szczebla.
5. Z zastrzeżeniem przepisów ust. 6, przed udzieleniem przez premiera rekomendacji, o której mowa w ust. 1, w przedmiocie powołania sędziego sądów niższego szczebla, ustanowiona w art. 96A konstytucji komisja ds. powoływania sędziów przeprowadza ocenę, o której mowa w art. 96A ust. 6 lit. c), d) lub e).
6. Niezależnie od przepisów ust. 5 premier ma prawo podjąć decyzję o niezastosowaniu się do wyniku oceny, o której mowa w ust. 5:

w przypadku gdy premier korzysta z uprawnień przyznanych mu na mocy niniejszego ustępu, premier lub minister właściwy ds. sprawiedliwości:

- a) publikuje w terminie pięciu dni oświadczenie w *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*, w którym informuje o decyzji o skorzystaniu z tego uprawnienia i podaje powody jej podjęcia; oraz
- b) składa przed izbą reprezentantów oświadczenie w przedmiocie tej decyzji, wyjaśniając powody jej podjęcia, najpóźniej na drugim posiedzeniu izby po udzieleniu prezydentowi rekomendacji, o której mowa w ust. 1”.

8 Artykuł 101B ust. 1 konstytucji stanowi:

„Powołuje się komisję ds. sędziów sądów wyższego szczebla i sędziów sądów niższego szczebla [...], która stanowi podkomisję komisji ds. administrowania wymiarem sprawiedliwości i w której skład wchodzi trzech sędziów niebędących członkami komisji ds. administrowania wymiarem sprawiedliwości, wybieranych spośród sędziów sądów wyższego szczebla i sędziów sądów niższego szczebla zgodnie z zasadami określonymi przez komisję ds. administrowania wymiarem sprawiedliwości, przy czym w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko sędziemu sądów niższego szczebla dwóch z trzech członków jest sędziami sądów niższego szczebla, a w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko sędziemu sądów wyższego szczebla dwóch z trzech członków jest sędziami sądów wyższego szczebla”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 9 W dniu 25 kwietnia 2019 r. Repubblika wniosła do sądu odsyłającego na podstawie art. 116 konstytucji skargę, określaną jako skarga obywatelska, w której domaga się stwierdzenia, że ze względu na system powoływania sędziów uregulowany w art. 96, 96A i 100 konstytucji Malta dopuszcza się uchybienia zobowiązaniom ciążącym na niej w szczególności na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Wnosi również o stwierdzenie nieważności i bezskuteczności wszystkich aktów powołania na stanowisko sędziego dokonanych zgodnie z obowiązującym systemem w trakcie trwania postępowania ze skargi obywatelskiej, a także o zaniechanie powoływania kolejnych sędziów, chyba że dokona się tego zgodnie z zaleceniami udzielonymi w opinii nr 940/2018 Europejskiej

Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (zwanej dalej „Komisją Wenecką”) w sprawie przepisów konstytucyjnych, podziału władz, niezależności wymiaru sprawiedliwości i egzekwowania prawa na Malcie, wydanej w dniu 17 grudnia 2018 r. [CDL-AD (2018)028] oraz zgodnie z postanowieniami art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych.

- 10 Na poparcie wniosku Repubblika podnosi, że dyskrecyjne uprawnienia premiera w zakresie powoływania sędziów, wynikające z art. 96, 96A i 100 konstytucji, budzą wątpliwości co do niezawisłości tych sędziów. Podkreśla ona w tym względzie, że niektórzy sędziowie powołani od 2013 r. udzielali się bardzo aktywnie w Partit laburista (partii pracy), która sprawuje rządy, lub zostali powołani w sposób pozwalający dopatrywać się ingerencji władzy politycznej we władzę sądowniczą.
- 11 Repubblika wyjaśnia również, że konkretnie kwestionuje wszystkie akty powołania dokonane w dniu 25 kwietnia 2019 r., które dotyczyły trzech sędziów sądów niższego szczebla powołanych na sędziów sądów wyższego szczebla i trzech nowych sędziów sądów niższego szczebla (zwanym dalej „powołaniami z dnia 25 kwietnia 2019 r.”), a także wszelkie inne akty powołania, które mogły nastąpić później. Podnosi ona w tym względzie, że te akty powołania zostały dokonane wbrew opinii Komisji Weneckiej nr 940/2018 z dnia 17 grudnia 2018 r.
- 12 Premier uważa natomiast, że powołania z dnia 25 kwietnia 2019 r. są zgodne z konstytucją i prawem Unii. Nie różnią się one niczym od jakichkolwiek innych przypadków powołania sędziów od czasu ogłoszenia w 1964 r. konstytucji, z wyjątkiem tego, że – w przeciwieństwie do powołań dokonanych przed 2016 r. – predyspozycje kandydatów na omawiane stanowiska przedstawionych w 2019 r. podlegały ocenie komisji ds. powoływania sędziów, ustanowionej w art. 96A konstytucji. Tak więc argumenty przedstawione przez Repubblika dotyczą w rzeczywistości wszystkich powołań sędziowskich, które miały miejsce do chwili obecnej.
- 13 Zdaniem premiera rozpatrywana procedura powołania jest zgodna z wymogami art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał.
- 14 W ocenie sądu odsyłającego w niniejszej sprawie aspekt, który zasługuje na rozpatrzenie przez Trybunał w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty, dotyczy uprawnień dyskrecyjnych, jakie art. 96, 96A i 100 konstytucji przyznają premierowi w ramach procedury powołania sędziów. Ponadto zdaniem tego sądu powstaje pytanie, czy nowelizacja konstytucji przeprowadzona w 2016 r. przyniosła ulepszenie rozpatrywanej procedury.
- 15 W tych okolicznościach Prim’Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (pierwsza izba sądu cywilnego, obradująca jako trybunał konstytucyjny, Malta) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 [karty praw podstawowych], rozpatrywane oddzielnie lub łącznie, należy rozumieć w ten sposób, że mają one zastosowanie w odniesieniu do ważności pod względem prawnym art. 96, 96A i 100 konstytucji Malty?
 - 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – czy uprawnienia premiera w procesie powoływania członków wymiaru sprawiedliwości na Malcie należy uznać za zgodne z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych, zważywszy również na art. 96A konstytucji, który wszedł w życie w 2016 r.?
 - 3) Jeżeli uprawnienia premiera są niezgodne z tymi postanowieniami, czy fakt ten należy uwzględnić w odniesieniu do przyszłych nominacji, czy też powinien on mieć również wpływ na wcześniejsze nominacje?”.

Wniosek o zastosowanie trybu przyspieszonego i postępowanie przed Trybunałem

- 16 W swoim postanowieniu odsyłającym Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (pierwsza izba sądu cywilnego, obradująca jako trybunał konstytucyjny) zwróciła się z wnioskiem o rozpoznanie odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 17 Na poparcie wniosku sąd odsyłający podniósł w istocie, że odpowiedź na pytania będące przedmiotem niniejszej sprawy leży w narodowym interesie, ponieważ może wpłynąć na pewność prawa związaną z wyrokami wydanymi już przez różne maltańskie sądy, w tym przez sędziów powołanych w kwietniu 2019 r., jak również na podstawy i ciągłość maltańskiego systemu sądownictwa. Do tego dochodzi fakt, że wkrótce szereg sędziów osiągnie wiek emerytalny i że w czasie trwania niniejszego postępowania, jeżeli nie zostaną oni zastąpieni nowymi sędziami, poddanie pozostałych na stanowiskach sędziów presji wywołanej tą sytuacją mogłoby mieć szkodliwe skutki dla poszanowania podstawowego prawa do rzetelnego procesu w rozsądnym terminie.
- 18 Artykuł 105 § 1 regulaminu postępowania stanowi, że na wniosek sądu odsyłającego lub w wyjątkowych przypadkach z urzędu, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym.
- 19 Należy przypomnieć w tym względzie, że taki tryb przyspieszony stanowi instrument proceduralny służący zaradzeniu nadzwyczaj pilnej sytuacji [wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 48].
- 20 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika również, że tryb przyspieszony może nie podlegać zastosowaniu, gdy delikatny i złożony charakter problemów prawnych, które rodzą się w związku z daną sprawą, jest trudny do pogodzenia z zastosowaniem takiego trybu, zwłaszcza gdy nie wydaje się właściwe skrócenie pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem [wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie) C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 49].
- 21 W niniejszej sprawie w dniu 19 grudnia 2019 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskami sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, oddalić wniosek sądu odsyłającego, o którym mowa w pkt 16 niniejszego wyroku.
- 22 Przede wszystkim sam sąd odsyłający uznał bowiem, że sprawa rozpatrywana w postępowaniu głównym nie jest na tyle pilna, by uzasadnione było zastosowanie środków tymczasowych. Z kolei sama waga skutków wyroku wydanego przez Trybunał w niniejszej sprawie dla maltańskiego systemu sądownictwa nie stanowi powodu pozwalającego wykazać pilny charakter, niezbędny do uzasadnienia rozpoznania sprawy w trybie przyspieszonym. Wreszcie niniejsza sprawa dotyczy delikatnych i złożonych kwestii, co przemawia za tym, by nie odstępować od zwykłych zasad postępowania mających zastosowanie w sprawach prejudycjalnych.
- 23 W tym samym dniu prezes Trybunału zdecydował również o rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania.
- 24 Na rozprawie przeprowadzonej w dniu 27 października 2020 r. Trybunał został poinformowany, że w lipcu 2020 r., w następstwie zaleceń dotyczących systemu powoływania sędziów sformułowanych w opinii Komisji Weneckiej nr 940/2018 z dnia 17 grudnia 2018 r. do konstytucji wprowadzono pewne zmiany i że poprawki te były przedmiotem opinii nr 993/2020 tej komisji z dnia 8 października 2020 r. w sprawie dziesięciu ustaw i projektów ustaw transponujących propozycje legislacyjne, o których mowa w opinii Komisji Weneckiej z dnia 17 grudnia 2018 r. [CDL-AD (2020)019].

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 25 Rząd polski uważa, że pytania prejudycjalne są niedopuszczalne z dwóch powodów.
- 26 Rząd ten zwraca w pierwszej kolejności uwagę, że sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi, aby na podstawie uzyskanych odpowiedzi rozstrzygnąć o zgodności rozpatrywanych przepisów prawa maltańskiego z prawem Unii. Tymczasem ocena na podstawie art. 258 i 259 TFUE zgodności przepisów prawa krajowego z prawem Unii jest wyłączną kompetencją Trybunału, co wyklucza kompetencję sądów krajowych, a postępowanie na podstawie tych postanowień prawa Unii może wszcząć jedynie Komisja Europejska lub inne państwo członkowskie. Tym samym sąd krajowy, jeżeli nie chce dopuścić się obojścia art. 258 i 259 TFUE, nie może orzekać o zgodności prawa krajowego z prawem Unii na podstawie wykładni prawa Unii uzyskanej w trybie postępowania prejudycjalnego w zakresie, w jakim sam Trybunał nie uznaje się za właściwy do dokonania takiej kontroli zgodności w trybie tego postępowania. Wykładnia prawa Unii dokonana przez Trybunał w niniejszym postępowaniu nie może zatem być uznana za niezbędną do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym w rozumieniu art. 267 TFUE.
- 27 W tym względzie należy zauważyć, że, jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, sąd odsyłający uważa, iż powinien uzyskać od Trybunału wykładnię art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych w świetle wątpliwości, jakie w ramach wniesionej do niego na podstawie prawa krajowego skargi obywatelskiej żywi w przedmiocie zgodności z tymi postanowieniami prawa Unii przepisów krajowych dotyczących procesu powoływania sędziów.
- 28 Postępowanie prejudycjalne ustanowione w art. 267 TFUE stanowi zaś właśnie procedurę bezpośredniej współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami państw członkowskich. W ramach tej procedury, opartej na wyraźnym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, dokonanie wszelkich ustaleń w przedmiocie stanu faktycznego sprawy wchodzi w zakres kompetencji sądu krajowego, do którego należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, ocena zarówno tego, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i znaczenia skierowanych do Trybunału pytań, podczas gdy Trybunał jest uprawniony wyłącznie do orzekania o wykładni lub ważności aktów prawa Unii w oparciu o stan faktyczny przedstawiony mu przez sąd krajowy (wyroki: z dnia 25 października 2017 r., Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, pkt 27; z dnia 30 maja 2018 r., Dell’Acqua, C-370/16, EU:C:2018:344, pkt 31).
- 29 W tym względzie role Trybunału należy rozróżnić w zależności od tego, czy rozpatruje on odesłanie prejudycjalne, jak w niniejszej sprawie, czy skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Podczas gdy w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał powinien badać, czy kwestionowane przez Komisję lub inne państwo członkowskie krajowe przepisy lub praktyka są – generalnie i bez konieczności, by przed sądami krajowymi toczył się w tym przedmiocie spór – sprzeczne z prawem Unii, w ramach procedury prejudycjalnej rola Trybunału polega bowiem na asystowaniu sądowi odsyłającemu w poszukiwaniu rozstrzygnięcia konkretnego zawisłego przed tym sądem sporu (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 47).
- 30 Należy także przypomnieć, że jakkolwiek w ramach postępowania prejudycjalnego Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygania w przedmiocie zgodności przepisów prawa krajowego z prawem Unii, to jednak jest on właściwy do udzielenia sądowi odsyłającemu wszelkich wskazówek w zakresie wykładni tego prawa, umożliwiających temu sądowi ocenę powyższej zgodności, w celu wydania orzeczenia w zawisłej przed nim sprawie (wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo). Do sądu odsyłającego należy dokonanie takiej oceny w świetle wykładni podanej przez Trybunał.

- 31 Wynika stąd, że zastrzeżenie rządu polskiego, o którym mowa w pkt 26 niniejszego wyroku, zgodnie z którym udzielenie odpowiedzi na pytania zadane przez sąd odsyłający w niniejszej sprawie na podstawie art. 267 TFUE stanowiłoby obejście art. 258 i 259 TFUE, należy oddalić.
- 32 Rząd polski zwraca w drugiej kolejności uwagę, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia skutecznych środków zaskarżenia w dziedzinach objętych prawem Unii, w żaden sposób nie zmienia treści zasady przyznania kompetencji ani zakresu kompetencji Unii. Wręcz przeciwnie, postanowienie to opiera się na założeniu, że wobec braku kompetencji Unii w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, to państwa członkowskie winny wyznaczyć właściwe sądy oraz określić zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie poszanowania uprawnień przysługujących jednostkom w porządku prawnym Unii. W konsekwencji z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie można wyprowadzić jakichkolwiek konkretnych norm dotyczących powoływania sędziów bądź ustroju sądów krajowych. Natomiast art. 47 karty praw podstawowych nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie. Republika wniosła bowiem skargę obywatelską, jednak nie dochodzi ona prawa podmiotowego wynikającego z prawa Unii. Tym samym w niniejszym wypadku nie mamy do czynienia z sytuacją „stosowania” prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych.
- 33 W tym względzie wystarczy zauważyć, że wysuwane przez rząd polski zastrzeżenia dotyczą w istocie samego zakresu postanowień prawa Unii, a w szczególności art. 19 TUE i art. 47 karty praw podstawowych, a tym samym wykładni tych postanowień. Tego rodzaju argumenty, które dotyczą istoty przedłożonych pytań, nie mogą zatem, z natury rzeczy, prowadzić do ich niedopuszczalności [wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 80].
- 34 Pytania prejudycjalne są zatem dopuszczalne.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 35 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że mogą one być stosowane w sprawie, w której sąd krajowy rozpatruje przewidzianą prawem krajowym skargę o wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności z prawem Unii przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów państwa członkowskiego, do którego należy wspomniany sąd.
- 36 Odnosząc się po pierwsze do zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, warto przypomnieć, że postanowienie to dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od sytuacji, w jakiej państwa członkowskie stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych [wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 29; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 37 Na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zatem zapewnić w szczególności, by organy należące – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej [wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 38 W tym względzie bezsporne jest, że maltańscy sędziowie mogą orzekać w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz że należą oni, jako „sądy” w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie, do maltańskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym sądy te powinny spełniać

wymogi skutecznej ochrony sądowej [zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 39 Ponadto z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz z pkt 9–11 niniejszego wyroku wynika, że sąd odsyłający rozpatruje przewidzianą prawem krajowym skargę, w której Repubblika kwestionuje zgodność przepisów dotyczących procedury powoływania sędziów maltańskich, w szczególności z wymogami niezależności wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich stawianymi przez prawo Unii. Zaś art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajduje zastosowanie w kontekście skargi, której przedmiotem jest podważenie zgodności z prawem Unii przepisów prawa krajowego, w odniesieniu do których podnosi się, że mogą wpłynąć na niezawisłość sędziów (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 11–13, 46–52).
- 40 Odnosząc się, po drugie, do art. 47 karty praw podstawowych, należy przypomnieć, że postanowienie to, stanowiące potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej, zapewnia każdej osobie, której prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem [wyroki: z dnia 27 czerwca 2013 r., Agroconsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 59; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 41 Tym samym uznanie tego prawa w określonym przypadku wymaga, jak wynika z art. 47 akapit pierwszy karty praw podstawowych, by powołująca się na nie osoba dochodziła praw i wolności zagwarantowanych prawem Unii [wyroki: z dnia 6 października 2020 r., État luxembourgeois (ochrona prawna przed wnioskami o przekazanie informacji w prawie podatkowym), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, pkt 55; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 88].
- 42 Z informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym nie wynika zaś, by w postępowaniu głównym Repubblika dochodziła prawa przysługującego jej na podstawie przepisu prawa Unii. W sporze tym kwestionowana jest bowiem zgodność z prawem Unii przepisów konstytucji regulujących powoływanie sędziów.
- 43 Wprawdzie Repubblika kwestionuje również zgodność z prawem powołań z dnia 25 kwietnia 2019 r. oraz wszystkich późniejszych aktów powołania niedokonanych zgodnie z zaleceniami udzielonymi w opinii Komisji Weneckiej nr 940/2018 z dnia 17 grudnia 2018 r. oraz z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych, jednakże zarzut Repubblika w tym względzie opiera się wyłącznie na podnoszonej niezgodności z prawem Unii wspomnianych przepisów konstytucji, na podstawie których zdecydowano o tych powołaniach, przy czym Repubblika nie powołuje się na jakiegokolwiek wynikające z tych powołań naruszenie prawa przysługującego jej na podstawie przepisu prawa Unii.
- 44 W tych okolicznościach, zgodnie z art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, jej art. 47 nie ma jako taki zastosowania do sporu w postępowaniu głównym.
- 45 Jednocześnie jednak z uwagi na to, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu w szczególności art. 47 karty praw podstawowych, to ostateczne postanowienie powinno być należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [wyroki: z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games i in., C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 54; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 143 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 46 W świetle powyższego odpowiedź na pytanie pierwsze powinna brzmieć następująco: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że może on mieć zastosowanie w sprawie, w której sąd krajowy rozpatruje przewidzianą prawem krajowym skargę o wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności z prawem Unii przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów państwa członkowskiego, do którego należy wspomniany sąd. Przy dokonywaniu wykładni tego postanowienia powinien zostać należycie uwzględniony art. 47 karty praw podstawowych.

W przedmiocie pytania drugiego

- 47 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które przyznają premierowi danego państwa członkowskiego rozstrzygające uprawnienia w procesie powoływania sędziów, przewidując jednocześnie udział w tym procesie organu, który ma w szczególności za zadanie ocenę kandydatów na stanowisko sędziego i przedstawienie premierowi opinii.
- 48 W tym względzie należy przypomnieć, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii. Może tak być w szczególności w przypadku przepisów krajowych dotyczących przyjmowania decyzji o powołaniu sędziów [zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo, pkt 79].
- 49 Artykuł 19 TUE powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa [wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 108].
- 50 Na tej podstawie i zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii, a także do zapewnienia, by organy należące do tego systemu i mogące w związku z tym rozstrzygać o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej [wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 109, 112 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 51 W tym kontekście niezawisłość sędziów państw członkowskich ma fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego Unii z różnych względów (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 45). Otóż ma ona zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej, którego wyraz stanowi mechanizm odesłania prejudycjalnego przewidziany w art. 267 TFUE, jako że mechanizm ten może zostać uruchomiony jedynie przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzeczzone kryterium niezawisłości (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, zapisanego w art. 47 karty praw podstawowych, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego [zob. podobnie wyroki: z dnia 26 marca 2020 r., (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 70, 71; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 116 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 52 Zatem art. 47 karty praw podstawowych przyczynia się do poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej każdego podmiotu, który dochodzi w danej sytuacji prawa przysługującego mu na podstawie prawa Unii, natomiast art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma na celu zapewnienie, by system środków odwoławczych ustanowiony przez każde państwo członkowskie gwarantował skuteczną ochronę sądową w objętych prawem Unii dziedzinach.
- 53 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymagane na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów [wyroki: z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 53; z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie)*, C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 117 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 54 Zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 124; z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie)*, C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 118].
- 55 W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezależności. Zasady, o których mowa w pkt 53 niniejszego wyroku, powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów [wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego)*, C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 112; z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie)*, C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 119].
- 56 W kwestii w szczególności warunków, w jakich zapadają decyzje dotyczące powołania sędziów, Trybunał miał już sposobność wyjaśnić, że sam fakt, iż sędziowie ci są powoływani przez prezydenta państwa członkowskiego nie musi powodować zależności owych sędziów od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 133; z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie)*, C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 122].
- 57 Jednakże Trybunał wskazał również, iż wciąż konieczne jest upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne podejmowania decyzji dotyczących powoływania sędziów są sformułowane w sposób niedopuszczający do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani, a także że w tym celu szczególnie ważne jest, by te warunki i zasady zostały opracowane w taki sposób, aby spełniały wymogi przypomniane w pkt 55 niniejszego wyroku [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 134, 135; z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie)*, C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 123].

- 58 W niniejszym przypadku wątpliwości sądu odsyłającego w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dotyczą przepisów krajowych, które przyznają premierowi danego państwa członkowskiego rozstrzygające uprawnienia w procesie powoływania sędziów, przewidując jednocześnie udział w tym procesie organu, który ma w szczególności za zadanie ocenę kandydatów na stanowisko sędziego i przedstawienie premierowi opinii.
- 59 W tym względzie należy w pierwszej kolejności zauważyć, że, jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, przepisy konstytucji dotyczące powoływania sędziów nie uległy zmianie od ich przyjęcia w 1964 r. do czasu nowelizacji konstytucji uchwalonej w 2016 r., którą ustanowiono komisję ds. powoływania sędziów, o której mowa w art. 96A konstytucji. Przed tą nowelizacją uprawnienia premiera były ograniczone wyłącznie przez wymóg, by kandydaci na stanowisko sędziowskie spełniali przewidziane w konstytucji warunki kwalifikujące do ubiegania się o takie stanowisko.
- 60 Zatem to na podstawie przepisów konstytucji obowiązujących przed tą nowelizacją Republika Malty przystąpiła do Unii na podstawie art. 49 TUE.
- 61 Artykuł 49 TUE, który stanowi, że każde państwo europejskie może wystąpić z wnioskiem o członkostwo w Unii, wskazuje zaś, że Unia składa się z państw, które swobodnie i dobrowolnie przyjęły wspólne wartości, o których mowa obecnie w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać.
- 62 W szczególności z art. 2 TUE wynika, że Unia opiera się na wartościach takich jak państwo prawne, które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. W tej kwestii należy wskazać, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, a w szczególności między ich sądami opiera się na zasadniczym założeniu, że państwa członkowskie dzielą szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, co precyzuje ten artykuł [zob. podobnie opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168; wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30].
- 63 Wynika z tego, że poszanowanie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE stanowi warunek korzystania ze wszystkich praw wynikających z zastosowania traktatów do tego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie nie może zatem zmieniać swojego ustawodawstwa w taki sposób, aby doprowadzić do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności w art. 19 TUE [zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 108].
- 64 Państwa członkowskie są zatem obowiązane nie dopuścić do pogorszenia, w świetle tej wartości, swoich ustawodawstw w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską [zob. analogicznie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (niezawisłość wydającego nakaz organu sądowego), C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, pkt 40].
- 65 W tym kontekście Trybunał orzekł już w istocie, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym dotyczącym organizacji wymiaru sprawiedliwości, które mogą stanowić osłabienie w danym państwie członkowskim ochrony wartości państwa prawnego, w szczególności zaś gwarancji niezawisłości sędziowskiej [zob. podobnie wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153].
- 66 Natomiast udział w procesie powoływania sędziów organu takiego jak komisja ds. powoływania sędziów ustanowiona w związku z nowelizacją konstytucji w 2016 r. w art. 96A konstytucji może co do zasady przyczynić się do większej obiektywności tego procesu, dzięki ograniczeniu zakresu

swobody, jakim dysponuje premier przy wykonywaniu przyznanych mu w tej materii uprawnień. Organ taki powinien być jeszcze sam wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedstawiać opinię w sprawie oceny kandydatów na stanowisko sędziego [zob. podobnie wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 137, 138; z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (powołanie sędziów Sądu Najwyższego – odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 124, 125].

- 67 W niniejszym przypadku widoczne jest, że szereg wskazywanych przez sąd odsyłający zasad może zagwarantować niezależność komisji ds. powoływania sędziów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Podobnie ma się rzecz w odniesieniu do zasad określonych w art. 96A ust. 1–3 konstytucji dotyczących składu tej komisji, jak również zakazu zasiadania w niej przez osoby zajmujące stanowiska polityczne, ciążącego na członkach tej komisji zgodnie z art. 96A ust. 4 konstytucji obowiązku działania zgodnie z własnym osądem i niepoddawania się kierownictwu ani kontroli ze strony żadnych osób ani organów, jak również spoczywającego na tej komisji obowiązku publikowania, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. sprawiedliwości, kryteriów, na podstawie których dokonuje ocen, z czego zresztą się wywodzi, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 91 opinii.
- 68 Ponadto w niniejszej sprawie sąd odsyłający nie wyraził wątpliwości co do warunków, w jakich zostali wyznaczeni członkowie komisji ds. powoływania sędziów, utworzonej na podstawie art. 96A konstytucji, ani co do sposobu, w jaki ten organ faktycznie pełni swoją rolę.
- 69 Okazuje się więc, że powołanie komisji ds. powoływania sędziów na podstawie art. 96A konstytucji wzmacnia gwarancje niezawisłości sędziowskiej.
- 70 W drugiej kolejności należy wskazać, że – jak podkreśla w szczególności Komisja – choć premier posiada, zgodnie z przepisami krajowymi rozpatrywanymi w postępowaniu głównym, określone uprawnienia w zakresie powoływania sędziów, to jednak granice korzystania z tych uprawnień stanowią wymogi doświadczenia zawodowego, które muszą spełniać kandydaci na stanowiska sędziów, i które są określone w art. 96 ust. 2 i art. 100 ust. 2 konstytucji.
- 71 Ponadto, choć rzeczywiście premier może podjąć decyzję o rekomendowaniu prezydentowi republiki kandydata, który nie został zaproponowany przez komisję ds. powoływania sędziów utworzoną na podstawie art. 96A konstytucji, to jednak w takiej sytuacji jest on zobowiązany, zgodnie z art. 96 ust. 4 i art. 100 ust. 6 konstytucji, do podania powodów podjęcia tej decyzji do wiadomości izby reprezentantów oraz, z wyjątkiem mianowania pierwszego sędziego, do wiadomości publicznej w drodze oświadczenia opublikowanego w *Gazzetta tal-Gvern ta' Malta*. O ile zaś premier korzysta z tego uprawnienia jedynie w wyjątkowych przypadkach, a przy tym ściśle i skutecznie przestrzega obowiązku uzasadnienia, uprawnienia te nie powodują powstania uzasadnionych wątpliwości co do niezależności wybranych kandydatów.
- 72 Mając na uwadze te czynniki, nie jest widoczne, by rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy krajowe dotyczące powoływania sędziów mogły jako takie wywoływać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności powoływanych sędziów na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w demokratycznym społeczeństwie i w państwie prawnym.
- 73 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na pytanie drugie powinna brzmieć następująco: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które przyznają premierowi danego państwa członkowskiego rozstrzygające uprawnienia

w procesie powoływania sędziów, przewidując jednocześnie udział w tym procesie niezależnego organu, który ma w szczególności za zadanie ocenę kandydatów na stanowisko sędziego i przedstawienie premierowi opinii.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 74 Zważywszy na odpowiedź udzieloną na pytanie drugie, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie trzecie.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że może on mieć zastosowanie w sprawie, w której sąd krajowy rozpatruje przewidzianą prawem krajowym skargę o wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności z prawem Unii przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów państwa członkowskiego, do którego należy wspomniany sąd. Przy dokonywaniu wykładni tego postanowienia powinien zostać należycie uwzględniony art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 2) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które przyznają premierowi danego państwa członkowskiego rozstrzygające uprawnienia w procesie powoływania sędziów, przewidując jednocześnie udział w tym procesie niezależnego organu, który ma w szczególności za zadanie ocenę kandydatów na stanowisko sędziego i przedstawienie premierowi opinii.

Podpisy