



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 7 września 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Decyzja 2006/928/WE – Mechanizm współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją – Artykuł 2 TUE – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Niezawisłość sędziowska – Uregulowanie krajowe zmieniające system awansowania sędziów

W sprawie C-216/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Curtea de Apel Ploiești (sąd apelacyjny w Ploeszti, Rumunia) postanowieniem z dnia 16 lutego 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 kwietnia 2021 r., w postępowaniu:

Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,

YN

przeciwko

Consiliul Superior al Magistraturii,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, P.G. Xuereb, T. von Danwitz (sprawozdawca), A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Asociația „Forumul Judecătorilor din România” – D. Călin oraz L. Zaharia, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Consiliul Superior al Magistraturii – M.B. Mateescu, w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: rumuński.

- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – K. Herrmann, I. Rogalski oraz P.J.O. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 lutego 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 267 TFUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), a także decyzji Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. 2006, L 354, s. 56).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (stowarzyszeniem „Forum sędziów Rumunii”) oraz YN a Consiliul Superior al Magistraturii (naczelną radą sądownictwa, Rumunia; zwaną dalej „CSM”) w przedmiocie zgodności z prawem decyzji sekcji ds. sędziów CSM nr 1348 z dnia 17 września 2019 r. zatwierdzającej rozporządzenie w sprawie zasad organizacji i przeprowadzania konkursów na awans sędziów (zwanej dalej „decyzją nr 1348”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktat o przystąpieniu

- 3 Artykuł 2 Traktatu między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, L 157, s. 11; zwanego dalej „traktatem o przystąpieniu”), który został podpisany w dniu 25 kwietnia 2005 r. i wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2007 r., w ust. 2 i 3 stanowi:

„2. Warunki przyjęcia i wynikające z tego [przystąpienia] dostosowania w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które będą miały zastosowanie od dnia przystąpienia do dnia wejścia w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, są zawarte w akcie załączonym do niniejszego Traktatu. Postanowienia tego aktu stanowią integralną część niniejszego Traktatu.

3. [...]

Akty przyjęte przed wejściem w życie protokołu, o którym mowa w artykule 1 ustęp 3, na podstawie niniejszego Traktatu lub aktu, o którym mowa w ustępie 2, pozostają w mocy, a ich skutki prawne zostają zachowane do czasu, gdy akty te zostaną zmienione lub uchylone”.

4 Artykuł 3 tego traktatu ma następujące brzmienie:

„Postanowienia dotyczące praw i obowiązków państw członkowskich oraz uprawnień i właściwości instytucji Unii określone w Traktatach, których stronami stają się Republika Bułgarii i Rumunia, mają zastosowanie do niniejszego Traktatu”.

5 Artykuł 4 ust. 2 i 3 rzeczonego traktatu stanowi:

„2. Niniejszy Traktat wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2007 r. roku, pod warunkiem że do tego dnia złożone zostaną wszystkie dokumenty ratyfikacyjne.

[...]

3. Niezależnie od postanowień ustępu 2 instytucje Unii mogą przyjmować środki określone [...] w artykułach 37, 38 [...] protokołu, o którym mowa w artykule 1 ustęp 3, przed dniem przystąpienia. Środki takie są przyjmowane na podstawie równoważnych przepisów zawartych [...] w artykułach 37, 38 [...] aktu, o którym mowa w artykule 2 ustęp 2, przed wejściem w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Środki te wchodzi w życie z dniem wejścia w życie niniejszego Traktatu i tylko pod tym warunkiem”.

Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej

6 Artykuł 37 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, L 157, s. 203) stanowi:

„Jeżeli [...] Rumunia nie wykona zobowiązań podjętych w ramach negocjacji w sprawie przystąpienia, powodując poważne naruszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego, włączając w to jakiegokolwiek zobowiązania we wszystkich politykach sektorowych dotyczących działalności gospodarczej o skutku transgranicznym lub bezpośrednio ryzyko wystąpienia takiego naruszenia, Komisja może, do końca najwyżej trzyletniego okresu następującego po dniu przystąpienia, na uzasadniony wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy, przyjąć rozporządzenia europejskie lub decyzje europejskie wprowadzające odpowiednie środki.

Środki powinny być proporcjonalne, a pierwszeństwo przyznaje się środkom, które w możliwie najmniejszy sposób zakłócają funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a w stosownych przypadkach pierwszeństwo przyznaje się istniejącym sektorowym mechanizmom ochronnym. Takie środki ochronne nie mogą stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi. Klauzula ochronna może mieć zastosowanie także przed dniem przystąpienia na podstawie wyników monitorowania, a przyjęte środki wchodzi w życie od dnia przystąpienia, o ile nie przewidują one późniejszego terminu. Środki te utrzymuje się nie dłużej, niż jest to absolutnie niezbędne, a w każdym przypadku zostaną one zniesione w momencie zrealizowania odpowiedniego zobowiązania. Mogą one jednak być stosowane po upływie okresu określonego w akapicie pierwszym, tak długo jak odpowiednie zobowiązania nie będą wykonane. W związku z postęпами poczynionymi przez dane nowe państwo członkowskie w wykonywaniu swoich zobowiązań Komisja może odpowiednio dostosować środki. W odpowiednim czasie przed uchynieniem rozporządzeń europejskich i decyzji europejskich ustanawiających środki ochronne

Komisja powiadamia Radę i uwzględnia w pełni wszelkie uwagi poczynione przez Radę w tym zakresie”.

7 Artykuł 38 tego aktu przewiduje:

„Jeżeli w [...] Rumunii wystąpią poważne braki lub bezpośrednie ryzyko wystąpienia takich braków w transpozycji, we wprowadzaniu w życie lub w stosowaniu decyzji ramowych lub jakichkolwiek innych odpowiednich zobowiązań, instrumentów współpracy i decyzji odnoszących się do wzajemnego uznawania w obszarze prawa karnego – zgodnie z tytułem VI traktatu [UE] oraz z dyrektywami i rozporządzeniami odnoszącymi się do wzajemnego uznawania w sprawach cywilnych na mocy tytułu IV traktatu WE – Komisja może podjąć odpowiednie środki, wskazując warunki i zasady, na jakich będą one wprowadzane w życie, do końca najwyżej trzyletniego okresu następującego po dniu przystąpienia, na uzasadniony wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy, po przeprowadzeniu konsultacji z państwami członkowskimi.

Środki te mogą przyjąć postać czasowego zawieszenia stosowania odpowiednich postanowień i decyzji w stosunkach między [...] Rumunią i innym państwem członkowskim lub państwami członkowskimi, bez uszczerbku dla kontynuacji ścisłej współpracy sądowej. Klauzula ochronna może mieć zastosowanie także przed dniem przystąpienia na podstawie wyników monitorowania, a przyjęte środki wchodzi w życie od dnia przystąpienia, o ile nie przewidują one późniejszego terminu. Środki te utrzymuje się nie dłużej, niż jest to absolutnie niezbędne, a w każdym przypadku zostaną one zniesione w momencie uzupełnienia braków. Mogą one jednak być stosowane po upływie okresu określonego w akapicie pierwszym, tak długo jak utrzymują się te braki. W związku z postępowaniami poczynionymi przez zainteresowane nowe państwo członkowskie w uzupełnianiu braków Komisja może odpowiednio dostosować środki, po przeprowadzeniu konsultacji z państwami członkowskimi. W odpowiednim czasie przed uchynieniem rozporządzeń europejskich i decyzji europejskich ustanawiających środki ochronne Komisja powiadamia Radę i uwzględnia w pełni wszelkie uwagi poczynione przez Radę w tym zakresie”.

Decyzja 2006/928

8 Zgodnie z art. 1 decyzji 2006/928:

„Do dnia 31 marca każdego roku Rumunia przedkłada Komisji sprawozdanie informujące o postępach w realizacji poszczególnych celów przewidzianych w załączniku. Pierwsze sprawozdanie zostanie przedłożone Komisji do dnia 31 marca 2007 r.

Komisja może w każdej chwili udzielać pomocy technicznej poprzez różne rodzaje działań lub gromadzić i wymieniać informacje dotyczące wyżej wspomnianych celów. Ponadto Komisja może w tym celu w każdej chwili zorganizować wizyty robocze ekspertów w Rumunii. Władze Rumunii udzielają w takich sytuacjach niezbędnego wsparcia”.

9 Artykuł 2 tej decyzji stanowi:

„Komisja przekazuje Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie, po raz pierwszy w czerwcu 2007 r., swoje uwagi i wnioski odnośnie do sprawozdania przedłożonego przez władze Rumunii.

Komisja będzie przedstawiać kolejne sprawozdania w razie konieczności, jednak nie rzadziej niż co pół roku”.

10 Załącznik do rzeczonyj decyzji przewiduje:

„Założone cele do osiągnięcia przez Rumunię, o których mowa w art. 1:

1) Zapewnienie większej przejrzystości i skuteczności postępowań sądowych, zwłaszcza poprzez poprawę możliwości i odpowiedzialności naczelnej rady sądownictwa. Przekazywanie informacji o wpływie nowych kodeksów postępowania cywilnego i postępowania karnego oraz jego kontrola.

[...]”.

Prawo rumuńskie

Ustawa nr 303/2004

11 Artykuł 43 Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów) z dnia 28 czerwca 2004 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 826 z dnia 13 września 2005 r.), w wersji poprzedzającej wejście w życie, z dniem 18 października 2018 r., Legea nr. 242/2018 (ustawy nr 242/2018 z dnia 12 października 2018 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 868 z dnia 15 października 2018 r.), w ust. 1 i 2 stanowił:

„(1) Awansowanie sędziów i prokuratorów odbywa się wyłącznie w drodze konkursu organizowanego na szczeblu krajowym, w granicach wolnych stanowisk istniejących w sądach okręgowych i sądach apelacyjnych lub, w stosownych przypadkach, prokuraturach.

(2) Konkurs na potrzeby awansowania sędziów i prokuratorów jest organizowany corocznie lub w zależności od potrzeb przez naczelną radę sądownictwa za pośrednictwem Institutul Național al Magistraturii [(krajowego instytutu sądownictwa)]”.

12 Artykuł 46 tej ustawy stanowił:

„(1) Konkurs na potrzeby awansu składa się z teoretycznych i praktycznych egzaminów pisemnych.

(2) Egzaminy dotyczą:

a) w zależności od specjalizacji jednej z następujących dziedzin: prawo cywilne, prawo karne, prawo handlowe, prawo administracyjne, prawo finansowe i podatkowe, prawo pracy, prawo rodzinne, prawo prywatne międzynarodowe;

b) orzecznictwa Înalta Curte de Casație și Justiție [(wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości, Rumunia)] oraz orzecznictwa Curtea Constituțională [(trybunału konstytucyjnego, Rumunia)];

c) orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości [Unii Europejskiej];

d) postępowania cywilnego lub postępowania karnego, w zależności od specjalizacji sędziego lub prokuratora.

(3) Procedura przeprowadzania konkursu, w tym sposób kwestionowania jego wyników, jest przewidziana w rozporządzeniu w sprawie organizacji i przebiegu konkursu na potrzeby awansowania sędziów i prokuratorów.

[...]”.

13 Ustawa nr 242/2018 zmieniła między innymi art. 43–46 ustawy nr 303/2004 i wprowadziła do niej art. 46¹–46³.

14 Artykuł 43 ustawy nr 303/2004, zmienionej ustawą nr 242/2018 (zwanej dalej „zmienioną ustawą nr 303/2004”), stanowi:

„Konkurs na potrzeby awansowania sędziów i prokuratorów jest organizowany corocznie lub w zależności od potrzeb przez odpowiednią sekcję naczelnej rady sądownictwa za pośrednictwem krajowego instytutu sądownictwa”.

15 Artykuł 44 ust. 1 tej ustawy przewiduje:

„W konkursie na potrzeby awansu tytularnego do bezpośrednio wyższej kategorii zawodowej mogą uczestniczyć sędziowie i prokuratorzy, którzy uzyskali notę »bardzo dobrze« w trakcie swojej ostatniej oceny, nie zostali ukarani dyscyplinarnie w ciągu ostatnich trzech lat i spełniają minimalne warunki dotyczące stażu pracy [...]”.

16 Artykuł 46 tej ustawy w ust. 1 i 2 przewiduje:

(1) Konkurs na potrzeby awansu tytularnego polega na egzaminie pisemnym.

(2) Procedura przeprowadzania konkursu, w tym sposób kwestionowania jego wyników, a także tematy, których dotyczy egzamin pisemny, o którym mowa w ust. 1, w zależności od specjalizacji sędziego lub prokuratora, są przewidziana w regulaminie dotyczącym organizacji i przebiegu konkursu na potrzeby awansowania sędziów i prokuratorów”.

[...]”.

17 Artykuł 46¹ zmienionej ustawy nr 303/2004 stanowi w ust. 1:

„Awansowanie właściwe sędziów i prokuratorów odbywa się wyłącznie w drodze konkursu organizowanego na szczeblu krajowym, w granicach wolnych stanowisk istniejących w sądach okręgowych i sądach apelacyjnych lub, w stosownych przypadkach, prokuraturach”.

18 Artykuł 46² ust. 1 tej ustawy przewiduje:

„W konkursie na potrzeby awansowania właściwego do bezpośrednio wyższych sądów i prokuratur mogą uczestniczyć sędziowie i prokuratorzy, którzy uzyskali notę »bardzo dobrze« w trakcie swojej ostatniej oceny, nie zostali ukarani dyscyplinarnie w ciągu ostatnich trzech lat, uzyskali kategorię zawodową odpowiadającą sądowi lub prokuraturze, do której ubiegają się o awans, oraz, w przypadku awansu na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego, prokuratora prokuratury tego sądu lub prokuratora prokuratury przy Înalta Curte de Casație și Justiție [(wysokiego trybunału kasacyjnego

i sprawiedliwości)], faktycznie wykonywali swoje obowiązki przez co najmniej dwa lata w sądzie lub prokuraturze hierarchicznie niższych”.

19 Artykuł 46³ tej ustawy w ust. 1 i 2 przewiduje:

„(1) Konkurs na potrzeby awansowania właściwego składa się z egzaminu mającego na celu ocenę pracy i zachowania kandydatów w ciągu ostatnich trzech lat.

(2) Procedura organizacji i przebiegu konkursu, w tym komisje konkursowe i ich skład, kwestie badane w ramach egzaminu, o którym mowa w ust. 1, oraz sposób ustalania i kwestionowania wyników są określone w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 46 ust. 2.

[...]”.

20 Zgodnie z art. 106 lit. f) tej samej ustawy:

„Naczelna rada sądownictwa zatwierdza w drodze decyzji opublikowanej w *Monitorul Oficial al României*, część I:

[...]

f) rozporządzenie w sprawie organizacji i przebiegu konkursu na potrzeby awansowania sędziów i prokuratorów;

[...]”.

Rozporządzenie w sprawie organizacji i przebiegu konkursu na potrzeby awansowania sędziów

21 W dniu 17 września 2019 r. sekcja ds. sędziów CSM przyjęła na podstawie art. 46³ ust. 2 i art. 106 lit. f) zmienionej ustawy nr 303/2004 decyzję nr 1348 zatwierdzającą rozporządzenie w sprawie organizacji i przebiegu konkursu na potrzeby awansowania sędziów (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie konkursu na potrzeby awansowania sędziów”).

22 Rozporządzenie w sprawie konkursu na potrzeby awansowania sędziów przewiduje dwa etapy awansu: po pierwsze, awans zwany „tytularnym”, czyli do bezpośrednio wyższej kategorii zawodowej, uregulowany w rozdziale II tego rozporządzenia; po drugie, awans zwany „właściwym”, uregulowany w rozdziale III wspomnianego rozporządzenia, pozwalający na to, by laureatom, którzy zostali już awansowani „tytularnie” i którzy z tego tytułu posiadają wymaganą kategorię zawodową, rzeczywiście przydzielić stanowiska w sądzie wyższej instancji.

23 W konkursie na potrzeby awansowania właściwego mogą uczestniczyć sędziowie, którzy uzyskali notę „foarte bine” („bardzo dobrze”) podczas ostatniej oceny, nie zostali ukarani dyscyplinarnie w ciągu ostatnich trzech lat, w wyniku procedury awansu tytularnego uzyskali kategorię zawodową wymaganą dla sądu, do którego ubiegają się o awans, oraz – w przypadku awansu na stanowisko sędziego sądu apelacyjnego – którzy faktycznie wykonywali swoje obowiązki przez co najmniej dwa lata w hierarchicznie niższym sądzie.

- 24 O ile postępowanie w sprawie awansu „tytularnego” obejmuje konkurs oparty na egzaminie pisemnym o charakterze teoretycznym i praktycznym, o tyle postępowanie w sprawie awansu „właściwego” opiera się na ocenie pracy i zachowania kandydatów w ciągu ostatnich trzech lat ich działalności.
- 25 Ocenę tę przeprowadza komisja składająca się z prezesa danego sądu apelacyjnego i czterech członków tego sądu o specjalizacji odpowiadającej wydziałom, w których są wolne stanowiska będące przedmiotem konkursu, przy czym członkowie ci są powoływani na wniosek kolegium danego sądu apelacyjnego.
- 26 Ocena pracy sędziego kandydującego opiera się na trzech kryteriach: i) zdolność do dokonywania analizy i syntezy, a także spójność wypowiedzi; ii) jasność i logiczność argumentacji; poparta argumentami analiza środków prawnych i środków obrony; poszanowanie orzecznictwa Înalta Curte de Casație și Justiție (wysokiego trybunału kasacyjnego i sprawiedliwości) i sądów apelacyjnych; oraz iii) przestrzeganie rozsądnych terminów rozpatrywania spraw i sporządzania orzeczeń. Maksymalny wynik oceny pracy wynosi 60 punktów, w tym maksymalnie 20 punktów za każde z trzech kryteriów.
- 27 Spełnienie dwóch pierwszych kryteriów ustala się na podstawie analizy orzeczeń sądowych wydanych w ciągu ostatnich trzech lat służby przez sędziego kandydującego. Analiza ta obejmuje próbkę dziesięciu orzeczeń wybranych losowo przy użyciu aplikacji informatycznej i na podstawie jednolitych kryteriów opracowanych przez komisję oceniającą. Wybrane w tym celu orzeczenia muszą być istotne dla działalności zawodowej kandydata, dotyczyć różnych przedmiotów i zostać wydane, w miarę możliwości, na różnych etapach postępowania.
- 28 Poza wybranymi w ten sposób orzeczeniami uwzględnia się również opinię z uzasadnieniem sporządzoną przez odpowiadający specjalizacji kandydata wydział sądu wyższej instancji niż ten, w którym kandydat zasiada. W tym celu przewodniczący wydziału konsultuje się z sędziami tego wydziału, z poszanowaniem poufności wyrażonych opinii, i odnotowuje wynik w sprawozdaniu, które jest przekazywane komisji oceniającej. Opinia ta ma jedynie charakter doradczy.
- 29 W odniesieniu do trzeciego kryterium, które wiąże się z przestrzeganiem terminów, ocena opiera się na szeregu danych statystycznych i innych dokumentach przedstawionych przez sąd, w którym zasiada kandydat, dotyczących następujących kwestii: i) w odniesieniu do pracy kandydata: liczby rozpraw, liczby spraw, w których sędzia uczestniczył, liczby spraw rozstrzygniętych, liczby wydanych orzeczeń, liczby orzeczeń nieuzasadnionych w terminie, średniej liczby dni przekroczenia terminów, średniego czasu rozpatrywania spraw przez kandydata, innych czynności wykonywanych przez kandydata w ramach pełnienia przez niego obowiązków służbowych; ii) w odniesieniu do działalności sądu, do którego należy wydział, w którym sędzia orzekał: średniej liczby spraw przypadających na sędziego, średniej liczby obecności na rozprawach, średniego czasu potrzebnego na rozstrzygnięcie według rodzaju sprawy, średniej liczby orzeczeń wydanych przez sędziów oraz średniej liczby orzeczeń, które nie zostały wydane w terminie.
- 30 Zachowanie sędziego kandydującego jest oceniane przez komisję na podstawie dwóch kryteriów: i) właściwej postawy wobec jednostek, adwokatów, biegłych i tłumaczy ustnych podczas rozpraw i innych czynności zawodowych, stosowności używanego tonu, uprzejmości, braku postawy pogardliwej lub aroganckiej, umiejętności radzenia sobie z sytuacjami pojawiającymi się w sali rozpraw; ii) umiejętności współpracy z innymi członkami składu orzekającego, a także sposobu postępowania i komunikacji z innymi sędziami i pracownikami zarówno w sądzie, w którym

kandydat orzeka, jak i w innych sądach, zarówno hierarchicznie wyższych, jak i niższych. Maksymalny wynik oceny zachowania wynosi 40 punktów, w tym maksymalnie 20 punktów za każde z dwóch kryteriów.

- 31 Ocena zachowania kandydatów w świetle dwóch wyżej wymienionych kryteriów opiera się na zapisach rozpraw, w których kandydat przewodniczył składowi orzekającemu, na opinii sporządzonej przez wydział lub, w stosownych przypadkach, sąd, w którym kandydat wykonywał swoje obowiązki w badanym okresie, na danych znajdujących się w jego aktach zawodowych, a także na wszelkich innych możliwych do sprawdzenia informacjach dotyczących kandydata.
- 32 W tym celu komisja oceniająca zwraca się o informacje niezbędne do oceny zachowania kandydata do sądów, w których kandydat ten orzekał w rozpatrywanym okresie, do działu kadr CSM oraz do Inspectia Judiciară (inspekcji sądowej). Komisja ta wybiera próbkę rozpraw, którym przewodniczył kandydat, i zwraca się o odpowiednie zapisy. Ponadto w celu uzyskania opinii wydziału lub, w przypadku braku wydziału, sądu, w którym kandydat pełnił swoje obowiązki, przeprowadza się konsultacje z personelem wydziału lub sądu, z poszanowaniem poufności wyrażonych opinii, a wynik tych konsultacji jest odnotowywany w podpisanym i opatrzonym datą sprawozdaniu zawierającym możliwe do zweryfikowania informacje.
- 33 Po zakończeniu postępowania komisja oceniająca sporządza projekt sprawozdania z uzasadnieniem wskazujący oceny przyznane za pięć kryteriów (mianowicie trzy kryteria oceny pracy i dwa kryteria oceny zachowania), a także całkowitą ocenę uzyskaną przez kandydata w odniesieniu do maksymalnej łącznej noty wynoszącej 100 punktów. Projekt sprawozdania przesyłany jest kandydatowi, który odbywa następnie rozmowę z komisją oceniającą na temat kwestii ujętych w tym projekcie. Jeżeli kandydat ma zastrzeżenia do projektu sprawozdania, powinien je przedstawić zarówno podczas tej rozmowy, jak i na piśmie. Po zakończeniu rozmowy komisja oceniająca bada zgłoszone ewentualnie zastrzeżenia i inne kwestie wynikające z rozmowy i sporządza końcowe sprawozdanie z oceny zawierające noty uzyskane dla każdego kryterium oceny oraz notę łączną. Sprawozdanie to jest przekazywane kandydatowi i CSM.
- 34 Kandydat ma wówczas 48 godzin od ogłoszenia wyników, aby wnieść odwołanie od noty uzyskanej w trakcie oceny do sekcji ds. sędziów CSM. CSM bada odwołanie w świetle zgłoszonych zastrzeżeń i dokumentów, na których opiera się ocena. Jeżeli uzna ona, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, dokonuje ponownej oceny kandydata na podstawie tych samych kryteriów i tej samej skali punktowej, które są ustalone dla postępowania w sprawie oceny. Jeżeli natomiast uzna, że odwołanie należy oddalić, nie zostanie przeprowadzona żadna nowa ocena kandydata.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 35 W dniu 12 listopada 2019 r. skarżący w postępowaniu głównym wnieśli do sądu odsyłającego – Curtea de Apel Ploiești (sądu apelacyjnego w Ploeszti, Rumunia) skargę o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji nr 1348, w zakresie, w jakim zmieniono w niej procedurę awansu właściwego sędziów do sądów okręgowych i sądów apelacyjnych, zastępując dawne egzaminy pisemne oceną pracy i zachowania kandydatów w ciągu ostatnich trzech lat ich działalności.

- 36 Zdaniem skarżących w postępowaniu głównym nowa procedura odbiega od zasady awansowania na podstawie osiągnięć, opierając się na ocenach uznaniowych i subiektywnych. Ponadto skoro procedura ta powierza dominujące uprawnienia prezesom sądów apelacyjnych, skutkuje ona ich zdaniem zachętą do przyjęcia postawy hierarchicznej uległości wobec członków sądów wyższej instancji, którzy mają oceniać pracę sędziów ubiegających się o awans.
- 37 Zdaniem skarżących w postępowaniu głównym taka zmiana procedury awansowania sędziów może naruszać ich niezawisłość. W szczególności nowa procedura jest sprzeczna z prawem Unii i ze zobowiązaniami ciążącymi na Rumunii zwłaszcza na mocy mechanizmu współpracy i weryfikacji (zwanego dalej „MWiW”), ustanowionego decyzją 2006/928 oraz sprawozdań sporządzonych w ramach tego mechanizmu.
- 38 W tym względzie, po pierwsze, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy MWiW i wspomniane sprawozdania są aktami, które mogą być przedmiotem wykładni Trybunału.
- 39 Po drugie, sąd ten ma wątpliwości co do zgodności systemu awansowania takiego jak wprowadzony przez uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym z zasadą niezawisłości sędziowskiej.
- 40 W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy [MWiW], ustanowiony [decyzją 2006/928], należy uznawać za akt przyjęty przez instytucję Unii Europejskiej w rozumieniu art. 267 TFUE, który może być przedmiotem wykładni dokonywanej przez [Trybunał]? Czy treść, charakter i czas obowiązywania [MWiW] ustanowionego decyzją [2006/928] są objęte zakresem stosowania [traktatu o przystąpieniu]? Czy wymogi sformułowane w sprawozdaniach sporządzanych w ramach tego mechanizmu są dla Rumunii wiążące?
- 2) Czy zasada niezawisłości sędziowskiej, ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 47 karty praw podstawowych, a także w orzecznictwie [Trybunału], z odniesieniem do art. 2 TUE, może być interpretowana w ten sposób, że dotyczy ona także postępowań w sprawie awansu sędziów?
- 3) Czy zasada ta zostaje naruszona poprzez ustanowienie systemu awansowania do sądu wyższej instancji opartego wyłącznie na pobieżnej ocenie działalności i zachowania dokonywanej przez komisję złożoną z prezesa organu kontroli sądowej i z sędziów tego ostatniego, która poza okresową oceną sędziów przeprowadza, odrębnie, zarówno ocenę sędziów pod względem awansu, jak i sądową kontrolę wydanych przez nich wyroków?
- 4) Czy zasada niezawisłości sędziowskiej, ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] i w art. 47 karty praw podstawowych, a także w orzecznictwie Trybunału, z odniesieniem do art. 2 TUE, zostaje naruszona, jeżeli państwo rumuńskie nie stosuje się do przewidywalności i pewności prawa Unii Europejskiej, przyjmując MWiW i jego sprawozdania i przestrzegając ich przez ponad 10 lat, a następnie zmieniając bez uprzedzenia procedurę awansu sędziów zajmujących stanowiska niekierownicze, w sprzeczności z zaleceniami MWiW?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie właściwości Trybunału

- 41 CSM twierdzi, że poprzez swoje pytania prejudycjalne sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o orzeczenie w przedmiocie zgodności z prawem nowego systemu awansowania sędziów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, a nie o dokonanie wykładni prawa Unii. W związku z tym Trybunał nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie tych pytań.
- 42 Rząd polski ze swej strony podnosi, że kwestie te należą do dziedziny organizacji wymiaru sprawiedliwości, w której to dziedzinie Unia nie posiada żadnej kompetencji.
- 43 W tym względzie należy stwierdzić, że przedłożony wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyraźnie dotyczy wykładni prawa Unii, niezależnie od tego, czy chodzi o postanowienia prawa pierwotnego (art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 267 TFUE oraz art. 47 karty praw podstawowych), czy też o przepisy prawa wtórnego (decyzję 2006/928).
- 44 Ponadto argumentacja rządu polskiego dotycząca braku kompetencji Unii w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości wiąże się w rzeczywistości z samym zakresem, a zatem i wykładnią postanowień prawa pierwotnego Unii wskazanych w przedłożonych Trybunałowi pytaniach, a wykładnia ta w sposób oczywisty należy do właściwości Trybunału na podstawie art. 267 TFUE.
- 45 Trybunał orzekł już bowiem, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych państw, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii (wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 W świetle powyższego Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytania.

W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych

- 47 CSM kwestionuje dopuszczalność pytań pierwszego i drugiego ze względu na to, że odpowiedzi na nie wynikają jasno z orzecznictwa Trybunału.
- 48 Ponadto CSM podnosi, że pytania trzecie i czwarte są niedopuszczalne, ponieważ wykładnia prawa Unii, o którą zwrócił się sąd odsyłający, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym sporu w postępowaniu głównym. Pytanie trzecie opiera się bowiem na błędnym opisie procedury awansowania sędziów rozpatrywanej w postępowaniu głównym, a jeśli chodzi o pytanie czwarte, to procedura awansu właściwego sędziów nie jest w żaden sposób sprzeczna z zaleceniami sformułowanymi przez Komisję w jej sprawozdaniach sporządzanych na podstawie MWiW.
- 49 W tym względzie, po pierwsze, co się tyczy okoliczności, że prawidłowa wykładnia prawa Unii miałyby być w niniejszym przypadku tak oczywista, iż nie pozostawia miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości, wystarczy przypomnieć, że o ile taka okoliczność – przy założeniu jej prawdziwości – może doprowadzić Trybunał do wydania postanowienia na podstawie art. 99

regulaminu postępowania, o tyle okoliczność ta nie może jednak uniemożliwić sądowi krajowemu zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym ani nie może skutkować niedopuszczalnością przedstawionego w ten sposób pytania prejudycjalnego (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 138 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 50 W konsekwencji pytania pierwsze i drugie są dopuszczalne.
- 51 Po drugie, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii przedstawione przez sąd krajowy w ramach stanu faktycznego i prawnego, za którego ustalenie on sam jest odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, że mają znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 139 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że sąd odsyłający rozpatruje spór odnoszący się do zgodności z prawem uregulowania krajowego dotyczącego systemu awansowania sędziów. To właśnie wątpliwości, jakie wspomniany sąd żywi co do zgodności tego systemu z wymogiem niezawisłości wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, a także z decyzją 2006/928, skłoniły go do zwrócenia się do Trybunału o dokonanie wykładni tych przepisów prawa Unii. Pytania trzecie i czwarte mają zatem związek ze stanem faktycznym sporu w postępowaniu głównym. Jeśli chodzi o argumentację przedstawioną przez CSM w celu zakwestionowania dopuszczalności tych pytań, to argumentacja ta dotyczy odpowiedzi co do istoty, jakiej należy udzielić na te pytania.
- 53 Wynika z tego, że pytania trzecie i czwarte są również dopuszczalne.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 54 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy decyzja 2006/928 stanowi akt przyjęty przez instytucję Unii, który może być przedmiotem wykładni Trybunału na podstawie art. 267 TFUE, czy decyzja ta, jeśli chodzi o jej charakter prawny, treść i skutki temporalne, wchodzi w zakres stosowania traktatu o przystąpieniu i wreszcie czy wymogi określone w sprawozdaniach sporządzanych przez Komisję w ramach MWiW mają dla Rumunii charakter obligatoryjny.
- 55 Jak słusznie zauważyły stowarzyszenie „Forum sędziów Rumunii”, CSM i Komisja, odpowiedź na pytanie pierwsze wynika w sposób oczywisty z orzecznictwa Trybunału, a w szczególności z pkt 1 i 2 sentencji wyroku z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393).
- 56 Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, że decyzja 2006/928 stanowi akt przyjęty przez instytucję Unii, który może być przedmiotem wykładni Trybunału na podstawie art. 267 TFUE. Jeśli chodzi o jej charakter prawny, treść i skutki temporalne, decyzja ta wchodzi w zakres stosowania traktatu o przystąpieniu. Założone cele wymienione w załączniku do tej decyzji

zmierzają do zapewnienia przestrzegania przez Rumunię wartości państwa prawnego zapisanej w art. 2 TUE i mają dla rzeczonoego państwa członkowskiego charakter wiążący, w tym znaczeniu, że ma ono obowiązek przyjęcia odpowiednich środków dla osiągnięcia tych celów, z należyтым uwzględnieniem, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE, sprawozdań sporządzonych przez Komisję na podstawie wspomnianej decyzji, w szczególności zaleceń sformułowanych w tych sprawozdaniach.

W przedmiocie pytania drugiego

- 57 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe dotyczące systemu awansowania sędziów powinno gwarantować poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej.
- 58 W tym względzie, jak przypomniano w pkt 45 niniejszego wyroku, chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych państw, to przy wykonywaniu tej kompetencji mają one obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii. Ponadto zostało już orzeczone, że art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 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 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 217).
- 59 Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego. Na tej podstawie i zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., a obecnie potwierdzoną w art. 47 karty praw podstawowych (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 219 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 60 Wynika stąd, że zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy powołane – jako „sądy” w rozumieniu prawa Unii – do orzekania w kwestiach związanych z wykładnią i stosowaniem tego prawa i należące do jego systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, przy czym postanowienie to mówi o „dziedzinach objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 220 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 Dla zagwarantowania, by taki sąd mógł sam zapewniać skuteczną ochronę prawną wymaganą na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, kluczowe jest zachowanie jego niezawisłości i bezstronności, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, w którym wśród

- wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do niezawisłego sądu (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 Ten wymóg niezawisłości i bezstronności sądów, stanowiący integralny element sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz jako gwarancja zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagane prawem Unii oznaczają konieczność istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 64 W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości i bezstronności. Normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny umożliwiać w szczególności wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, i w ten sposób pozwalać na niedopuszczenie do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 W szczególności niezawisłość sędziów musi być zagwarantowana i zachowana nie tylko na etapie ich powoływania, lecz również, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 46 opinii, przez cały okres ich kariery zawodowej, w tym w kontekście postępowań w sprawie awansu, ponieważ procedury awansowania sędziów stanowią część zasad mających zastosowanie do statusu sędziów.
- 66 Jest zatem konieczne, by materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o awansowaniu tych sędziów były sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionej wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni awansowani (zob. analogicznie wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 W konsekwencji na pytanie drugie należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe dotyczące systemu awansowania sędziów powinno gwarantować poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 68 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego system awansowania sędziów do sądu wyższej instancji opiera się na ocenie pracy i zachowania zainteresowanych przeprowadzanej przez komisję złożoną z prezesa tego sądu wyższej instancji i jego członków.
- 69 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie nie może zmienić swego ustawodawstwa w sposób prowadzący do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności art. 19 TUE. Państwa członkowskie są zatem obowiązane nie dopuścić do pogorszenia, w świetle tej wartości, swoich ustawodawstw w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, powstrzymując się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską (wyroki: z dnia 20 kwietnia 2021 r., *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 63, 64; z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 162 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 70 Jak przypomniano w pkt 64 niniejszego wyroku, sędziowie powinni być chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości i bezstronności. W szczególności normy dotyczące systemu awansowania sędziów powinny umożliwiać zwłaszcza wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, i w ten sposób pozwalać na niedopuszczenie do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.
- 71 W związku z tym gdy państwo członkowskie wprowadza nowy system awansowania sędziów, należy się upewnić, że materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do przyjmowania, w ramach tego systemu, decyzji o awansie są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni awansowani.
- 72 W niniejszej sprawie rozstrzygnięcie tej kwestii będzie należało do sądu odsyłającego, po dokonaniu przez niego niezbędnych w tym celu ustaleń. Należy bowiem przypomnieć, że art. 267 TFUE nie upoważnia Trybunału do stosowania przepisów prawa Unii w określonej sprawie, lecz wyłącznie do orzekania w kwestii wykładni traktatów oraz aktów przyjętych przez instytucje Unii. Jednakże – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy sądowej Trybunał może, na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy, dostarczyć sądowi krajowemu elementów wykładni prawa Unii, które mogą być dla niego przydatne przy dokonywaniu oceny skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa (wyrok z dnia 18 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 201 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 73 Przed zbadaniem materialnych warunków i zasad proceduralnych wydawania decyzji o awansie, takich jak przewidziane w uregulowaniu rozpatrywanym w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że zgodnie z informacjami udzielonymi przez sąd odsyłający procedura awansu

sędziów, której dotyczy postępowanie główne, składa się z dwóch etapów. Pierwszy etap, określany jako „awans tytułarny”, opiera się na pomyślnym przejściu egzaminów pisemnych, mających na celu sprawdzenie zarówno wiedzy teoretycznej kandydatów, jak i ich umiejętności praktycznych. Drugi etap, określony jako „awans właściwy”, który pozwala kandydatom awansowanym tytułarnie na rzeczywiste przydzielenie do sądu wyższej instancji, opiera się na ocenie ich pracy i zachowania w ciągu ostatnich trzech lat służby.

- 74 W ramach tego drugiego etapu oceny dokonuje komisja oceniająca, której członkowie są wyznaczeni przez sekcję ds. sędziów CSM. W skład tej komisji, na szczeblu każdego sądu apelacyjnego, wchodzi prezes tego sądu i czterech jego członków, których specjalizacja powinna odpowiadać specjalizacji wolnych stanowisk. Ci czterej członkowie są wybierani przez sekcję ds. sędziów CSM na wniosek kolegium sądu apelacyjnego, którego członkiem jest prezes tego sądu.
- 75 O ile udział w procedurze awansu właściwego sędziów organu takiego jak wspomniana komisja oceniająca może co do zasady przyczynić się do większej obiektywności tej procedury, o tyle konieczne jest jeszcze, aby organ ten sam wykazywał gwarancje niezawisłości, w związku z czym należy zbadać w szczególności warunki, w jakich jego członkowie są wyznaczeni, oraz sposób, w jaki rzeczywiście spełnia on swoją rolę (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 66–68).
- 76 W niniejszej sprawie, co się tyczy warunków wyznaczania członków komisji oceniającej, należy podkreślić, że w skład tej komisji wchodzi wyłącznie sędziowie, wyznaczeni na wniosek kolegium właściwego sądu apelacyjnego, które również składa się z sędziów.
- 77 Ponadto, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 62, 65 i 66 opinii, okoliczność, że niektórzy sędziowie sprawują kontrolę nad działalnością zawodową swoich kolegów, nie wskazuje sama w sobie, że istnieje potencjalny problem niezawisłości sędziowskiej. W zakresie, w jakim – jako sędziowie – członkowie komisji oceniającej sami są zobowiązani do dawania rękąmi niezawisłości, z zasady spełniają oni wymóg przypomniany w pkt 75 niniejszego wyroku i z uwagi na pełnione przez nich obowiązki wydają się być w stanie ocenić zawodowe osiągnięcia swoich kolegów.
- 78 Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że nowa procedura może doprowadzić do koncentracji uprawnień w rękach niektórych członków tej komisji oceniającej, a w szczególności prezesów sądów apelacyjnych, co może sprawić, że będą oni mieli decydujący wpływ na wynik postępowania w sprawie awansu właściwego. Mogłoby tak być w szczególności w przypadku, gdyby okazało się, że członkowie ci łączą kilka funkcji mogących mieć wpływ na życie zawodowe i karierę zawodową kandydatów do awansu, na przykład będą odpowiedzialnymi zarówno za okresową ocenę ich pracy, jak i za kontrolę w postępowaniu odwoławczym wydanych przez nich wyroków.
- 79 O ile nie można wykluczyć, że taka sytuacja może wpływać na sposób wypełniania przez komisję oceniającą jej roli w rozumieniu pkt 75 niniejszego wyroku, o tyle takiej koncentracji uprawnień – przy założeniu, że zostałaby ona wykazana – nie można uznać za samą w sobie niezgodną z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 maja 2023 r., Inspeția Judiciară, C-817/21, EU:C:2023:391, pkt 54).
- 80 Należałoby bowiem jeszcze wykazać, że taka koncentracja uprawnień może w praktyce, sama w sobie lub w połączeniu z innymi czynnikami, oferować korzystającym z niej osobom możliwość wywierania wpływu na kierunek orzeczeń danych sędziów i tym samym doprowadzić do braku

- niezawisłości lub stworzyć widoczne oznaki stronniczości tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno wzbudzać w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.
- 81 Tymczasem akta sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie zawierają żadnego elementu pozwalającego wykazać, że taka ewentualna koncentracja uprawnień mogłaby sama w sobie przyznawać w praktyce taką zdolność wywierania wpływu, ani żadnego innego elementu, który w połączeniu ze wspomnianą koncentracją uprawnień mógłby wywołać tego rodzaju skutki, które mogłyby wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości co do niezawisłości awansowanych sędziów.
- 82 Do sądu odsyłającego, który jako jedyny dysponuje wszystkimi istotnymi informacjami, należy zatem dokonanie oceny w tym względzie.
- 83 Co się tyczy materialnych warunków przyjęcia decyzji o awansie właściwym, a w szczególności kryteriów oceny wdrożonych przez komisję oceniającą, należy zauważyć, po pierwsze, że dopuszczenie do postępowania w sprawie awansu właściwego zakłada przejście egzaminów pisemnych, teoretycznych i praktycznych w ramach postępowania w sprawie awansu „tytularnego”, których znaczenie nie wydaje się być kwestionowane przez skarżących w postępowaniu głównym. Po drugie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 72 opinii, uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym wyraźnie określa kryteria, które wydają się istotne dla oceny osiągnięć zawodowych kandydatów.
- 84 I tak, jeśli chodzi o ocenę pracy kandydatów, opiera się ona na kryteriach dotyczących ich zdolności do analizy i syntezy, jasności i logiki ich argumentacji, poszanowania orzecznictwa sądów wyższych instancji oraz umiejętności orzekania w rozsądnym terminie. Z kolei ocena zachowania kandydatów opiera się na kryteriach dotyczących zasadniczo postępowania kandydatów przy wykonywaniu przez nich obowiązków zarówno wobec ich kolegów, jak i jednostek, a także umiejętności czuwania nad prawidłowym przebiegiem rozpraw.
- 85 Ponadto kryteria te wydają się być przedmiotem obiektywnej oceny na podstawie możliwych do zweryfikowania elementów. Jeśli chodzi o ocenę pracy kandydatów, komisja oceniająca opiera się zasadniczo na próbie dziesięciu orzeczeń sądowych wydanych przez kandydata, wybranych losowo na podstawie jednolitych kryteriów. Jeśli chodzi o ocenę zachowania kandydatów, to jest ono oceniane w szczególności w świetle akt zawodowych kandydata, a także zapisów rozpraw, co również sprawia, że elementy uwzględnione w tej ocenie są możliwe do zweryfikowania.
- 86 W związku z tym wydaje się, że elementy uwzględniane na potrzeby tej oceny są wystarczająco zróżnicowane i możliwe do zweryfikowania, co ogranicza ryzyko, że postępowanie w sprawie awansu właściwego mogłoby mieć charakter uznaniowy. Okoliczność, że komisja oceniająca może ewentualnie wziąć pod uwagę opinie z uzasadnieniem wydane przez wydział, w którym dany kandydat orzeka w czasie przeprowadzania tego postępowania, a także przez wydział sądu wyższej instancji odpowiadający jego specjalizacji, nie wydaje się podważać tej analizy, pod warunkiem że takie opinie z uzasadnieniem mogą dostarczyć komisji oceniającej wyjaśnień na temat osiągnięć zawodowych tego kandydata z punktu widzenia jego pracy lub zachowania.
- 87 Co się tyczy zasad proceduralnych regulujących przyjmowanie decyzji o awansie właściwym, należy zauważyć, że po zakończeniu postępowania komisja oceniająca sporządza sprawozdanie z uzasadnieniem wskazujące noty przyznane za każde z odnośnych kryteriów, a także ogólną notę otrzymaną przez kandydata. Ponadto jeżeli kandydat ma zastrzeżenia do tego sprawozdania,

może te wątpliwości przedstawić w trakcie rozmowy z komisją oceniającą oraz na piśmie. Wreszcie kandydat dysponuje okresem 48 godzin od ogłoszenia wyników na wniesienie do sekcji ds. sędziów CSM odwołania od otrzymanej noty. Sekcja ta bada, czy konieczna jest dalsza ocena, i w stosownych przypadkach dokonuje tej oceny samodzielnie.

- 88 W tych okolicznościach i biorąc pod uwagę w szczególności spoczywający na komisji oceniającej obowiązek uzasadnienia oraz możliwość odwołania się od jej ocen, nie wydaje się, by przepisy proceduralne regulujące przyjmowanie decyzji o awansie właściwym mogły zagrozić niezawisłości sędziów awansowanych w wyniku tego postępowania. Ostatecznie jednak to do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do orzekania w przedmiocie okoliczności faktycznych i który jako jedyny ma bezpośrednią znajomość tych zasad proceduralnych, należy ustalenie, czy tak jest w rzeczywistości.
- 89 W konsekwencji na pytanie trzecie należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego system awansowania sędziów do sądu wyższej instancji opiera się na ocenie pracy i zachowania zainteresowanych przeprowadzonej przez komisję złożoną z prezesa tego sądu wyższej instancji i jego członków, pod warunkiem że materialne warunki oraz zasady proceduralne przyjmowania decyzji o awansie właściwym są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni awansowani.

W przedmiocie pytania czwartego

- 90 Poprzez pytanie to sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy decyzję 2006/928 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zmieniającemu system awansowania sędziów, jeżeli w sprawozdaniach sporządzanych na podstawie tej decyzji Komisja nie sformułowała żadnego zalecenia dotyczącego takiej zmiany.
- 91 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 decyzji 2006/928 Rumunia co roku przedstawia Komisji sprawozdanie z postępów w realizacji każdego z założonych celów określonych w załączniku do tej decyzji oraz że pierwszy z tych celów służy w szczególności „zapewnieniu większej przejrzystości i skuteczności postępowań sądowych”.
- 92 W tym kontekście z orzecznictwa przypomnianego w pkt 56 niniejszego wyroku wynika, że cele wymienione we wspomnianym załączniku zmierzają do zapewnienia przestrzegania przez Rumunię wartości państwa prawnego zapisanej w art. 2 TUE i mają dla tego państwa członkowskiego charakter wiążący, w tym znaczeniu, że ma ono obowiązek przyjęcia odpowiednich środków dla osiągnięcia tych celów, z należyтым uwzględnieniem, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE, sprawozdań sporządzonych przez Komisję na podstawie wspomnianej decyzji, w szczególności zaleceń sformułowanych w tych sprawozdaniach.
- 93 Niemniej jednak, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 83 opinii, ani decyzja 2006/928, ani zalecenia zawarte w sprawozdaniach sporządzonych na jej podstawie nie mają na celu narzucenia danemu państwu członkowskiemu określonego modelu organizacji jego systemu sądownictwa. Jak wynika bowiem z przytoczonego w pkt 45 niniejszego wyroku utrwalonego orzecznictwa

Trybunału, organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych państw, z zastrzeżeniem poszanowania prawa Unii przy wykonywaniu tej kompetencji.

- 94 W niniejszej sprawie, jak wynika z uwag Komisji i jak zauważył rzecznik generalny w pkt 81 opinii, w sprawozdaniach sporządzonych na podstawie decyzji 2006/928 Komisja nie wskazała żadnego konkretnego problemu ani nie sformułowała żadnego zalecenia w zakresie systemu awansowania sędziów, którego dotyczy sprawa w postępowaniu głównym.
- 95 W kontekście takim, w jakim toczy się postępowanie główne, o ile dane państwo członkowskie powinno zgodnie z zasadą lojalnej współpracy uwzględnić sprawozdania Komisji sporządzone na podstawie decyzji 2006/928, a w szczególności sformułowane w nich zalecenia, o tyle braku zalecenia nie można w żadnym wypadku uznać za przeszkodę w wykonywaniu przez dane państwo członkowskie jego kompetencji w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości.
- 96 W świetle powyższych rozważań na pytanie czwarte należy udzielić następującej odpowiedzi: decyzję 2006/928 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zmieniającemu system awansowania sędziów, jeżeli w sprawozdaniach sporządzanych na podstawie tej decyzji Komisja nie sformułowała żadnego zalecenia dotyczącego takiej zmiany.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) Decyzja Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją stanowi akt przyjęty przez instytucję Unii Europejskiej, który może być przedmiotem wykładni Trybunału na podstawie art. 267 TFUE. Jeśli chodzi o jej charakter prawny, treść i skutki temporalne, decyzja ta wchodzi w zakres stosowania Traktatu między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej. Założone cele wymienione w załączniku do tej decyzji zmierzają do zapewnienia przestrzegania przez Rumunię wartości państwa prawnego zapisanej w art. 2 TUE i mają dla rzeczonoego państwa członkowskiego charakter wiążący, w tym znaczeniu, że ma ono obowiązek przyjęcia odpowiednich środków dla osiągnięcia tych celów, z należyтым uwzględnieniem, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE, sprawozdań sporządzonych przez Komisję Europejską na podstawie wspomnianej decyzji, w szczególności zaleceń sformułowanych w tych sprawozdaniach.**

- 2) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe dotyczące systemu awansowania sędziów powinno gwarantować poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej.
- 3) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego system awansowania sędziów do sądu wyższej instancji opiera się na ocenie pracy i zachowania zainteresowanych przeprowadzonej przez komisję złożoną z prezesa tego sądu wyższej instancji i jego członków, pod warunkiem że materialne warunki oraz zasady proceduralne przyjmowania decyzji o awansie właściwym są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni awansowani.
- 4) Decyzję 2006/928 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zmieniającemu system awansowania sędziów, jeżeli w sprawozdaniach sporządzanych na podstawie tej decyzji Komisja Europejska nie sformułowała żadnego zalecenia dotyczącego takiej zmiany.

Podpisy