



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 27 lutego 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 TUE – Środki odwoławcze – Skuteczna ochrona sądowa –
Niezawisłość sędziowska – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 –
Obniżenie wynagrodzeń w krajowej służbie publicznej – Środki pakietu oszczędnościowego

W sprawie C-64/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) postanowieniem z dnia 7 stycznia 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 lutego 2016 r., w postępowaniu:

Associação Sindical dos Juízes Portugueses

przeciwko

Tribunal de Contas,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas, E. Levits (sprawozdawca) i C.G. Fernlund, prezesi izb, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 lutego 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Associação Sindical dos Juízes Portugueses przez M. Rodriguesa, advogado,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandes, M. Figueiredę, M. Rebelo, F. Almeida oraz V. Silvę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Flynna oraz M. Francę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 maja 2017 r.,

* Język postępowania: portugalski.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Associação Sindical dos Juízes Portugueses (stowarzyszeniem zawodowym sędziów portugalskich, zwanym dalej „ASJP”) a Tribunal de Contas (trybunałem obrachunkowym, Portugalia) w przedmiocie tymczasowego obniżenia wynagrodzeń członków ASJP w kontekście określania polityki budżetowej państwa portugalskiego.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 2 TUE ma następujące brzmienie:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

- 4 Artykuł 19 ust. 1 i 2 TUE stanowi:

„1. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów.

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

2. [...]

Sędziowie i rzecznicy generalni Trybunału Sprawiedliwości oraz sędziowie Sądu są wybierani spośród osób o niekwestionowanej niezależności [...].”

Prawo portugalskie

- 5 Lei n.º 75/2014 – Estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (ustawa nr 75/2014 ustanawiająca mechanizmy tymczasowego obniżenia wynagrodzenia i warunków ich zmiany) z dnia 12 września 2014 r. (*Diário da República*, 1. seria, nr 176, 12 września 2014 r., s. 4896, zwana dalej „ustawą nr 75/2014”), w myśl swego art. 1 ust. 1 wprowadza przejściowe stosowanie mechanizmu obniżenia wysokości wynagrodzeń w sektorze służby publicznej.

6 Artykuł 2 rzeczonyj ustawy brzmi następująco:

„1 – Obniża się przekraczające wartość 1500 EUR łączne wynagrodzenia miesięczne brutto osób, o których mowa w ust. 9, zarówno gdy osoby te wykonują zadania w tym dniu, jak również gdy rozpoczynają wykonywanie tych zadań, bez względu na tego podstawę, po tej dacie, w następujący sposób:

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

[...]

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

- a) prezydent republiki;
- b) przewodniczący Assembleia da República [zgromadzenia narodowego];
- c) premier;
- d) deputowani do zgromadzenia narodowego
- e) członkowie rządu;
- f) sędziowie Tribunal Constitucional [trybunału konstytucyjnego] i sędziowie Tribunal de Contas [trybunału obrachunkowego], prokurator generalny republiki, jak również sędziowie i urzędnicy sądowi, urzędnicy prokuratury oraz sędziowie sądów administracyjnych i podatkowych oraz sędziowie pokoju;
- g) przedstawiciele republiki do regionów autonomicznych;
- h) deputowani do assembleias legislativas das regiões autónomas [parlamentów regionów autonomicznych];
- i) członkowie rządów regionalnych;
- j) osoby wybrane w wyborach samorządowych;
- k) członkowie pozostałych organów konstytucyjnych niewymienieni we wcześniejszych literach, jak również członkowie organów zarządzających niezależnych jednostek administracyjnych, w szczególności tych, które działają przy zgromadzeniu narodowym;
- l) członkowie i pracownicy gabinetów, organów zarządzających oraz służb wspierających działalność wymienionych powyżej podmiotów i organów, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego najwyższej rady sądownictwa, przewodniczącego i wiceprzewodniczącego najwyższej rady sądów administracyjnych i podatkowych, przewodniczącego Supremo Tribunal de Justiça [sądu najwyższego], przewodniczącego i sędziów Tribunal Constitucional [trybunału konstytucyjnego],

przewodniczącego Supremo Tribunal Administrativo [najwyższego sądu administracyjnego], przewodniczącego Tribunal de Contas [trybunału obrachunkowego], Provedor de Justiça [rzecznika praw obywatelskich] i prokuratora generalnego republiki;

- m) żołnierze sił zbrojnych oraz republikańskiej gwardii narodowej (RGN), w tym sędziowie wojskowi i eksperci wojskowi przy prokuraturze generalnej, jak również członkowie innych sił zmilitaryzowanych;
- n) osoby kierujące służbami prezydenta republiki i zgromadzenia narodowego i inne służby wspierające organy konstytucyjne, pozostałe służby i jednostki administracji centralnej, regionalnej i lokalnej państwa, jak również osoby pełniące funkcje z nimi zrównane dla celów wynagrodzeń;
- o) zarządzający dobrami publicznymi lub osoby z nimi zrównane, członkowie organów zarządzających, obradujących, konsultacyjnych, podatkowych lub innych organów statutowych instytucji publicznych systemu powszechnego i szczególnego, osób prawnych prawa publicznego, których niezależność wynika z ich włączenia do dziedzin regulacyjnych, nadzorczych lub kontrolnych, przedsiębiorstw publicznych o kapitale wyłącznie lub w większości publicznym, przedsiębiorstw publicznych, których eksploatacja została powierzona przedsiębiorstwu trzeciemu, i podmiotów, które wchodzą w skład regionalnego lub gminnego sektora gospodarczego, fundacji publicznych i innych podmiotów publicznych;
- p) pracownicy, którzy pełnią funkcje publiczne przy gabinecie prezydenta republiki, zgromadzeniu republiki lub w jakimkolwiek innym organie konstytucyjnym, jak również osoby, które pełnią funkcje publiczne w jakiejkolwiek z form stosunku zatrudnienia w sektorze publicznym, włączywszy w to pracowników, którzy znajdują się na etapie przekwalifikowania lub na urlopie specjalnym;
- q) pracownicy instytucji publicznych o szczególnym reżimie i osób prawnych prawa publicznego, których niezależność wynika z ich włączenia w dziedziny regulacji, nadzoru lub kontroli, w tym pracownicy niezależnych podmiotów regulacyjnych;
- r) pracownicy przedsiębiorstw publicznych o kapitale wyłącznie lub w większości publicznym i przedsiębiorstw publicznych i podmiotów, które należą do regionalnego lub gminnego sektora gospodarczego;
- s) pracownicy i zarządzający fundacji publicznych oraz przedsiębiorstw publicznych niewymienionych w poprzedzających literach;
- t) pracownicy pozostający w rezerwie, wieku przedemerytalnym lub pozostający w dyspozycji pracodawcy bez pełnienia obowiązków, jednakże niepozostający w służbie czynnej, którzy korzystają ze świadczeń pieniężnych indeksowanych według wynagrodzeń personelu czynnego zawodowo.

[...]

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

- 7 Lei n.º 159-A/2015 – Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (ustawa nr 159-A/2015 o wygaśnięciu obniżek wynagrodzeń w administracji publicznej) z dnia 30 grudnia 2015 r. [*Diário da República*, 1. seria, nr 254, 30 grudnia 2015 r., s. 10006-(4); zwana dalej „ustawą 159-A/2015”] wprowadziła system stopniowego, poczynając od dnia 1 stycznia 2016 r., odstępowania od wynikających z ustawy nr 75/2014 przepisów o obniżeniu wynagrodzeń.

8 Artykuł 1 tej ustawy stanowi:

„Niniejsza ustawa znosi obniżenie wynagrodzenia wprowadzone ustawą [nr 75/2014] w sposób przedstawiony w następnym artykule”.

9 Artykuł 2 tej ustawy stanowi:

„Obniżki wynagrodzeń przewidziane w ustawie nr [75/2014] będą stopniowo eliminowane w trakcie roku 2016, w rytmie kwartalnym, w następujący sposób:

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

10 Zgodnie z lei n.º 98/97 de Organização e Processo do Tribunal de Contas (ustawą nr 98/97 o organizacji trybunału obrachunkowego i postępowaniu przed tym sądem) z dnia 26 sierpnia 1997 r. (*Diário da República*, seria I-A, nr 196, 26 sierpnia 1997 r.) trybunał ten między innymi kontroluje wpływy na poczet środków własnych Unii oraz wykorzystanie pochodzących od niej środków finansowych i w tej dziedzinie może – na podstawie art. 5 ust. 1 lit. h) tej ustawy – działać we współpracy z właściwymi organami Unii. Zgodnie z art. 44 i 96 tej samej ustawy rzeczony trybunał rozpatruje także kwestie związane z uprzednią kontrolą („visto”) prawidłowości aktów, umów lub innych instrumentów generujących wydatki publiczne lub dług publiczny, w szczególności w ramach procedur udzielania zamówień publicznych.

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

11 Ustawą nr 75/2014 ustawodawca portugalski wprowadził czasowe, poczynając od października 2014 r., obniżenie wysokości wynagrodzeń pewnej liczby osób zajmujących stanowiska i osób pełniących funkcje w sektorze publicznym. Na podstawie wydanych na mocy tej ustawy aktów administracyjnych o „realizacji wynagrodzeń” wysokość wynagrodzenia sędziów Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego) została obniżona.

12 ASJP, działające na rachunek członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), wniosło do Supremo Tribunal Administrativo (najwyższego sądu administracyjnego, Portugalia) szczególną skargę administracyjną, zmierzającą do uzyskania stwierdzenia nieważności tych aktów administracyjnych w odniesieniu do października 2014 r. i kolejnych miesięcy, zobowiązania pozwanej do zwrotu dokonanych odliczeń z wynagrodzeń wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie, a także do uznania prawa zainteresowanych do otrzymywania wynagrodzenia w pełnej wysokości.

13 W uzasadnieniu skargi ASJP podnosi, że przepisy dotyczące obniżania wynagrodzeń naruszają zasadę „niezawisłości sędziowskiej”, zapisaną nie tylko w konstytucji portugalskiej, ale także w prawie Unii – w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak również w art. 47 karty.

14 Jak wskazuje sąd odsyłający, przepisy czasowo obniżające wynagrodzenia w sektorze publicznym zasadzają się na wymogach zmniejszania nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego w trakcie roku 2011 r. Sąd ten uważa, że przepisy te zostały wprowadzone w ramach prawa Unii, a przynajmniej w prawie tym mają źródło, ponieważ wymogi te zostały nałożone na rząd portugalski decyzjami Unii, między innymi o przyznaniu temu państwu członkowskiemu pomocy finansowej.

- 15 W tej kwestii sąd ten zauważa, że uprawnienia dyskrecyjne przysługujące państwu portugalskiemu przy realizacji kierunków polityki budżetowej, uznane przez instytucje Unii, nie zwalniają go jednak z obowiązku przestrzegania ogólnych zasad prawa Unii, w tym zasady niezawisłości sędziowskiej, stosującej się zarówno do sądów Unii, jak i sądów krajowych.
- 16 Zdaniem bowiem sądu odsyłającego skuteczną ochronę sądową praw wynikających z porządku prawnego Unii zapewniają – zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – głównie sądy krajowe. Ochronę tę powinny one zapewniać z poszanowaniem zasad niezawisłości i bezstronności, wyrażonych w art. 47 karty.
- 17 Sąd odsyłający podkreśla, że niezależność organów sądowych zależy od gwarancji związanych ze statusem ich członków, w tym w aspekcie wynagrodzenia.
- 18 W tych okolicznościach Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

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

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

- 19 Komisja Europejska twierdzi, że sąd odsyłający nie przedstawił w postanowieniu powodów uzasadniających wybór postanowień prawa Unii, o których wykładnię wnosi.
- 20 W tej kwestii należy przypomnieć, że z idei współpracy, która powinna stanowić podstawę funkcjonowania instytucji odesłania prejudycjalnego, wynika, że sąd krajowy przedstawia w swoim odesłaniu prejudycjalnym dokładne powody, dla których uważa, że odpowiedź na jego pytania dotyczące wykładni niektórych przepisów prawa Unii jest konieczna dla rozstrzygnięcia sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 21 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że postanowienie odsyłające zawiera dość informacji, by umożliwić Trybunałowi zrozumienie powodów, dla których sąd odsyłający wnosi o wykładnię art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty na potrzeby sporu w postępowaniu głównym.
- 22 Rząd portugalski twierdzi natomiast, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny z tego powodu, że ustawa nr 159-A/2015 zniósła całkowicie z dniem 1 października 2016 r. obniżenie wynagrodzeń, które od dnia 1 października 2014 r. objęło osoby pełniące funkcje w sektorze publicznym. Wskazuje on również, że wszelki zarzut dotyczący podnoszonego naruszenia zasady niezawisłości sędziowskiej poprzez wspomniane obniżenie wynagrodzeń stał się bezprzedmiotowy.
- 23 W tej kwestii należy zauważyć, że odmowa wydania orzeczenia w przedmiocie pytania przedstawionego przez sąd krajowy jest możliwa między innymi wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem sporu

w postępowaniu głównym lub gdy problem jest natury hipotetycznej (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 24 Jak zaś wskazał rzecznik generalny w pkt 32 opinii, spór rozpoznawany przez sąd odsyłający w postępowaniu głównym dotyczy stwierdzenia nieważności aktów administracyjnych, na mocy których wynagrodzenia członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego) zostały obniżone, a także zwrotu kwot odliczonych na podstawie ustawy nr 75/2014.
- 25 Z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że kwoty odliczone z wynagrodzeń zainteresowanych osób w okresie od października 2014 r. do października 2016 r. nie zostały zwrócone. Tym samym, skoro spór w postępowaniu głównym nie stał się bezprzedmiotowy, powyższy zarzut niedopuszczalności należy oddalić.
- 26 Z powyższego wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Co do istoty

- 27 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków władzy sądowniczej państwa członkowskiego ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, takich jak przepisy, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, związanych z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii.
- 28 Z uwagi na fakt, że strona skarżąca w postępowaniu głównym działa na rachunek jedynie członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), na potrzeby udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy uwzględnić wyłącznie sytuację członków tego sądu.
- 29 Tytułem wstępu należy zauważyć – odnośnie do materialnego zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – że postanowienie to dotyczy „dziedzin [...] objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo, w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.
- 30 Zgodnie z art. 2 TUE 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 oraz w szczególności między ich sądami opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie dzielą szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, a sprecyzowanych w art. 2 TUE [zob. podobnie opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168].
- 31 Unia jest Unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 91, 94 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym [zob. podobnie opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 66; wyroki: z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90; a także z dnia 28 kwietnia 2015 r., *T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 45].

- 33 Sądy te pełnią więc we współpracy z Trybunałem wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów [zob. podobnie opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 69; a także wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 99].
- 34 Państwa członkowskie są zatem zobowiązane – między innymi zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii [zob. podobnie opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 68]. Na tej podstawie i zgodnie z postanowieniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Tak więc zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 100, 101; a także przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi bowiem zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Europejskiej konwencji ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 37; z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 29–33).
- 36 Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 Wynika stąd, że każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej.
- 38 W tej kwestii należy zauważyć, że wśród okoliczności, jakie należy uwzględnić przy ocenie, czy dany organ ma status „sądu”, znajdują się: ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość (wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 W niniejszej sprawie należy wskazać, że w świetle informacji, jakie posiada Trybunał, a których zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego, do Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego) mogą być kierowane, na podstawie ustawy wspomnianej w pkt 10 niniejszego wyroku ustawy nr 98/97, kwestie dotyczące środków własnych Unii oraz wykorzystania pochodzących od niej środków finansowych. Takie kwestie mogą zaś wiązać się ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii (zob. w szczególności wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Județul Neamț i Județul Bacău, C-260/14 i C-261/14, EU:C:2016:360). To samo dotyczy kwestii związanych z uprzednią kontrolą („visto”) prawidłowości aktów, umów lub innych instrumentów generujących wydatki publiczne lub dług publiczny, w szczególności w ramach procedur udzielania zamówień publicznych, które również mogą zostać skierowane do tego sądu na podstawie tej ustawy.

- 40 Tym samym jeżeli Tribunal de Contas (trybunał obrachunkowy) może rozstrzygać – jako „sąd” w znaczeniu wskazanym w pkt 38 niniejszego wyroku – kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego, to dane państwo członkowskie powinno zapewnić, że organ ten spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 41 Dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu.
- 42 Gwarancja niezawisłości, integralnego elementu sądenia (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 49; z dnia 14 czerwca 2017 r., *Online Games i in.*, C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 60; a także z dnia 13 grudnia 2017 r., *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 40), jest niezbędna nie tylko na poziomie Unii, w odniesieniu do sędziów Unii i rzeczników generalnych Trybunału, co przewiduje art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE, ale także na poziomie państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych.
- 43 Niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, jako że – zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 38 niniejszego wyroku – mechanizm ten może zostać uruchomiony przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzeczony kryterium niezawisłości.
- 44 Pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sędziowskie w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2006 r., *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51; a także z dnia 16 lutego 2017 r., *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 Obok nieusuwalności członków danego organu (zob. w szczególności wyrok z dnia 19 września 2006 r. *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51) poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej.
- 46 W niniejszej sprawie należy wskazać, że jak wynika z informacji udostępnionych przez sąd odsyłający, przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń, których dotyczy postępowanie główne, zostały przyjęte ze względu na wymogi związane z likwidacją nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego i w kontekście programu pomocy finansowej Unii na rzecz tego państwa członkowskiego.
- 47 Przepisy te przewidywały ograniczone obniżenie wysokości wynagrodzenia w różnych proporcjach, zależnie od poziomu tego wynagrodzenia.
- 48 Objęły one nie tylko członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), ale – szerzej – różne osoby zajmujące funkcje publiczne i osoby wykonujące zadania w sektorze publicznym, w tym przedstawiciele władz ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej.
- 49 Nie można zatem rzeczonych przepisów postrzegać w ten sposób, że zostały one ustanowione konkretnie wobec członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego). Przeciwnie, mają one raczej charakter przepisów ogólnych, mających spowodować, że wszyscy członkowie krajowej służby publicznej będą mieć udział w oszczędnościach podyktowanych wymogami zmniejszenia nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego.

- 50 Wreszcie, jak wynika z tytułu ustawy nr 75/2014 oraz samego brzmienia jej art. 1 ust. 1, wprowadzone tą ustawą przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń, które weszły w życie w dniu 1 października 2014 r., miały charakter czasowy. Zgodnie z systemem stopniowego odstępowania od tych przepisów, wdrażanym w trakcie roku 2016, ustawa nr 159-A/2015 definitywnie położyła kres obniżeniu wysokości wynagrodzeń z dniem 1 października 2016 r.
- 51 W tych okolicznościach rozpatrywanych w sprawie w postępowaniu głównym przepisów dotyczących obniżenia wynagrodzeń nie można uważać za środki naruszające niezawisłość członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego).
- 52 W świetle ogółu powyższych rozważań na postawione pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego) ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, takich jak przepisy, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, związanych z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii.

W przedmiocie kosztów

- 53 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 (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego, Portugalia) ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, takich jak przepisy, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, związanych z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii Europejskiej.

Podpisy