



Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

KOMUNIKAT PRASOWY nr 114/20

Luksemburg, 23 września 2020 r.

Kontakty z Mediami
i Informacja

Opinia rzecznika generalnego w sprawach połączonych C-83/19 Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” / Inspecția Judiciară, C-127/19 Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor / Consiliul Superior al Magistraturii i C-195/19 PJ/QK, a także w sprawach C-291/19 SO / TP i in., C-355/19 Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i Asociația „Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor” i OL / Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Procurorul General al României i C-397/19 AX / Statul Român - Ministerul Finanțelor Publice

W ocenie rzecznika generalnego Michała Bobeka tymczasowe powołanie głównego inspektora Inspecției Judiciare oraz krajowe przepisy dotyczące utworzenia specjalnej sekcji prokuratury posiadającej wyłączną właściwość w zakresie przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości są sprzeczne z prawem Unii

Prawo Unii nie stoi na przeszkodzie przepisom krajowym dotyczącym odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową oraz możliwości wszczęcia przez państwo postępowania regresowego przeciwko sędziemu w przypadku działania przez niego w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem, pod warunkiem, że owe procedury zawierają dostateczne gwarancje

W ramach negocjacji w sprawie przystąpienia do Unii Rumunia uchwaliła tzw. ustawy o wymiarze sprawiedliwości¹ mające służyć zwiększeniu niezależności i skuteczności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Na mocy decyzji 2006/928/WE Komisja ustanowiła „Mechanizm współpracy i weryfikacji” (zwany dalej „MWiW”), w ramach którego sporządza okresowe sprawozdania w sprawie postępów Rumunii oceniające niezależność i skuteczność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W okresie od września 2018 r. do marca 2019 r. rumuński rząd wydał pięć rozporządzeń nadzwyczajnych, na mocy których zmienił i uzupełnił przepisy ustaw o wymiarze sprawiedliwości. Niektóre z tych zmian zostały ocenione negatywnie w sprawozdaniach w sprawozdaniach MWiW za 2018 i 2019 r.

W takim właśnie kontekście kilka rumuńskich sądów zwróciło się do Trybunału Sprawiedliwości o udzielenie wyjaśnień dotyczących charakteru, mocy prawnej i skutków MWiW oraz okresowych sprawozdań sporządzanych na jego podstawie. Do Trybunału zwrócono się też o rozstrzygnięcie, czy zalecenia zawarte w sprawozdaniach Komisji są dla rumuńskich władz wiążące.

Pytania sądów krajowych dotyczą też trzech aspektów instytucjonalnych owych reform: tymczasowego powołania szefa Inspecției Judiciare, utworzenia w strukturach prokuratury specjalnej sekcji odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnianych w ramach wymiaru sprawiedliwości, a także zmian w przepisach regulujących odpowiedzialność majątkową sędziów. Zadaniem Trybunału jest ustalenie, czy owe aspekty są zgodne z zasadami praworządności, skutecznej ochrony sądowej i niezależności sądownictwa, wyartykułowanymi w szeregu postanowień prawa Unii².

W przedłożonej dzisiaj opinii rzecznik generalny Michał Bobek zaproponował, w pierwszej kolejności, aby Trybunał orzekł, że **decyzja w sprawie ustanowienia „Mechanizmu współpracy i weryfikacji” jest aktem instytucji Unii, który został zgodnie z prawem przyjęty na**

¹ Ustawa nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, ustawa nr 304/2004 o organizacji systemu sądownictwa oraz ustawa nr 317/2004 o najwyższej radzie sądownictwa;

² W szczególności art. 2 TUE, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („karta”).

podstawie traktatu o przystąpieniu i jako taki jest dla Rumunii prawnie wiążący. Okresowe sprawozdania, które Komisja sporządza na podstawie tej decyzji, nie są jednak prawnie wiążące. Mimo to muszą być one odpowiednio uwzględniane przez to państwo członkowskie.

Rzecznik generalny przypomniał przede wszystkim, że decyzja w sprawie MWiW jest decyzją w rozumieniu art. 288 akapit czwarty TFUE³, która została przyjęta przez Komisję na podstawie aktu przystąpienia i która wiąże swoich adresatów w całości. Zgodnie z art. 4 decyzji w sprawie MWiW, jest ona skierowana do państw członkowskich. Chociaż w chwili przyjęcia tej decyzji Rumunia nie była jeszcze państwem członkowskim, to wiążący charakter aktów Unii przyjętych przed przystąpieniem wynika z art. 2 aktu przystąpienia, który stanowi, że od dnia przystąpienia przepisy aktów przyjętych przez instytucje przed dniem przystąpienia są wiążące dla Rumunii. Niezastosowanie się do tych przepisów – oprócz możliwości stwierdzenia ewentualnego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i nałożenia sankcji – może mieć również istotny wpływ na uczestnictwo Rumunii w rynku wewnętrznym oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Rzecznik generalny M. Bobek zauważył jednak, że sporządzane przez Komisję sprawozdania nie są wiążące, w związku z czym sędziowie krajowi nie mogą powoływać się na zawarte w tych sprawozdaniach zalecenia w celu odstąpienia od stosowania przepisów krajowych, które są według nich z nimi sprzeczne. Rumunia ma prawo ukształtować swoje instytucje i procedury krajowe według własnego uznania, ale musi być w stanie wykazać, w jaki sposób przyczyniają się one do osiągnięcia celów określonych w decyzji w sprawie MWiW.

Przedstawiwszy charakter i skutki prawne MWiW, rzecznik generalny stwierdził następnie, że decyzja w sprawie MWiW uruchamia zastosowanie w jej przypadku karty, w tym jej art. 47. Chociaż art. 19 ust. 1 TUE również znajduje tu zastosowanie, rzecznik generalny wyjaśnił, z kilkoma ostrożnymi sugestiami, dlaczego oparcie oceny niniejszych spraw wyłącznie na art. 19 ust. 1 TUE niekoniecznie musi być najlepszym rozwiązaniem.

Po preanalizowaniu kryteriów i charakteru oceny przeprowadzonej na podstawie właściwych przepisów prawa Unii, rzecznik generalny zaproponował, **w drugiej kolejności, aby Trybunał orzekł, że prawo Unii⁴ stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, na mocy których rząd ustanawia – w drodze odstępstwa od normalnie stosowanych przepisów – system tymczasowego powoływania na stanowiska kierownicze w organie odpowiadającym za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych w wymiarze sprawiedliwości, skutkujący w praktyce przywróceniem na stanowisko osoby, której kadencja już wygasła.**

Rzecznik generalny przypomniał, że prawo Unii⁵ nie narzuca państwom członkowskim konkretnego modelu organizacji systemów środków dyscyplinarnych znajdującego zastosowanie do funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. Wymóg niezawisłości sędziowskiej zakłada jednak, iż regulujące ten system przepisy będą przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych.

Rzecznik generalny podkreślił kluczową rolę, jaką w postępowaniach dyscyplinarnych odgrywa Inspekcja Judiciară, której zadaniem jest prowadzenie wstępnych dochodzeń. Zdaniem rzecznika generalnego organ odpowiedzialny za wszczynanie postępowań dyscyplinarnych powinien cechować się przynajmniej pewnym poziomem niezależności w odniesieniu do sposobu funkcjonowania i prowadzenia dochodzeń.

W tym względzie rzecznik generalny zauważył, że tymczasowe powołanie kierownictwa Inspekcji Judiciară w drodze rozporządzenia nadzwyczajnego bez konsultacji z organem, który w normalnych okolicznościach należy w takim wypadku wysłuchać, nie było podyktowane troską o zapewnienie ciągłości urzędu, ale w praktyce skutkowało przywróceniem na urząd osoby, której

³ Zgodnie z którym decyzja wiąże w całości, zaś decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów.

⁴ Artykuł 47 akapit drugi karty oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

⁵ Artykuł 47 akapit drugi karty oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

kadencja już wygasła, i to w odrębnym postępowaniu, niż to, które zostało przewidziane prawem. System taki może budzić wątpliwości ze względu na zainteresowanie rządu rumuńskiego powołaniem określonej osoby na stanowisko kierownicze w organie, który jest odpowiedzialny ze prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji nie wydaje się, aby taki system zawierał gwarancje pozwalające rozwiązać uzasadnione wątpliwości co do neutralności i odporności organów sądowych na czynniki zewnętrzne.

W trzeciej kolejności rzecznik generalny zaproponował, aby Trybunał orzekł, że prawo Unii⁶ wyklucza możliwość utworzenia w strukturach prokuratury specjalnej sekcji posiadającej wyłączną właściwość w zakresie przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, jeżeli utworzenie takiej sekcji nie jest uzasadnione prawdziwymi i wystarczająco istotnymi powodami oraz nie towarzyszą temu wystarczające gwarancje eliminujące ryzyko wywierania wpływu politycznego na jej funkcjonowanie i skład.

Rzecznik generalny zwrócił uwagę, że utworzenie sekcji odpowiedzialnej ze prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa (SIIJ) musi być poparte szczególnie mocnym, przejrzystym i prawdziwym uzasadnieniem. Po spełnieniu tego kryterium konieczne jest ponadto, aby skład, organizacja i funkcjonowanie takiej sekcji były zgodne z gwarancjami pozwalającymi uniknąć ryzyka wywierania zewnętrznych nacisków na wymiar sprawiedliwości. Wreszcie, dla określenia właściwego kontekstu istotne są również szczególne okoliczności towarzyszące utworzeniu SIJJ, a także informacje o sposobie sprawowania funkcji przez ten organ.

Rzecznik generalny stwierdził w tym względzie, że trudno uznać, iż utworzenie SIJJ zostało uzasadnione w jasny, jednoznaczny i zrozumiały sposób. Dodatkowo przepisy dotyczące SIJJ nie zapewniają wystarczających gwarancji, które mogłyby wykluczyć wszelkie ryzyko wywierania wpływu politycznego na jej funkcjonowanie i skład. Sądy krajowe muszą być uprawnione do uwzględniania obiektywnych aspektów dotyczących okoliczności, w których utworzono SIJJ, oraz jej praktycznego funkcjonowania jako czynników potwierdzających istnienie ryzyka wywierania wpływu politycznego lub zaprzeczających mu. Potwierdzenie takiego ryzyka może budzić uzasadnione wątpliwości co do odporności sędziów na takie wpływy, ponieważ zaburza przeświadczenie o neutralności sędziów w odniesieniu do rozpatrywanych przez nich spraw, w szczególności w przypadku spraw dotyczących korupcji. Prawo Unii stoi też na przeszkodzie możliwości ustanowienia przez państwa członkowskie w strukturach prokuratury sekcji dysponującej niewystarczającą, biorąc pod uwagę liczbę rozpatrywanych przez nią spraw, liczbą prokuratorów, co sprawia, że jej funkcjonowanie prowadzi do nadmiernego wydłużania czasu trwania postępowań karnych, w tym postępowań prowadzonych przeciwko sędziom.

W czwartej kolejności rzecznik generalny zaproponował, aby Trybunał orzekł, iż prawo Unii⁷ nie stoi na przeszkodzie ani przepisom krajowym dotyczącym odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową, ani późniejszej możliwości wszczęcia przez państwo postępowania regresowego w przedmiocie odpowiedzialności cywilnej przeciwko danemu sędziemu w przypadku działania przez niego w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem. Procedury te muszą jednak zawierać dostateczne gwarancje służące zapewnieniu, że funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości nie będą podlegali bezpośrednim ani pośrednim naciskom mogącym wpływać na ich rozstrzygnięcia. Ustalenie, czy owe warunki zostały spełnione, należy do sądu krajowego.

Rzecznik generalny zauważył, że na gruncie prawa krajowego⁸ odpowiedzialność państwa za pomyłkę sądową może wynikać z czynności procesowych, lecz także z treści orzeczeń kończących postępowanie, w tym wykładni prawa i oceny materiału dowodowego. Definicja pomyłki sądowej zawiera trzy elementy: (i) czynności procesowej dokonano z *wyraźnym naruszeniem* przepisów prawa materialnego lub proceduralnego lub wyrok kończący postępowanie

⁶ Artykuł 47 akapit drugi karty oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

⁷ Artykuł 47 akapit drugi karty oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

⁸ Ustawa nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów

w sprawie jest *oczywiście sprzeczny* z prawem lub sprzeczny ze stanem faktycznym ustalonym w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania (ii) taka czynność procesowa lub wyrok kończący postępowanie w sprawie pociąga za sobą *poważne naruszenie* praw, wolności i uzasadnionych interesów jednostek oraz (iii) powoduje szkodę, której *nie można było naprawić* w drodze zwykłego lub nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Według rzecznika generalnego taka definicja pomyłki sądowej nie stwarza ryzyka wywierania pośrednich nacisków na wymiar sprawiedliwości. Po pierwsze, prawo Unii nie sprzeciwia się pociągnięciu państwa do odpowiedzialności za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości w ramach sprawowania swoich funkcji. Po drugie, w myśl tej definicji, za pomyłki sądowe uznaje się jedynie pomyłki ewidentne.

Jednakże niezależnie od przyjętego systemu odpowiedzialności, zasada niezawisłości sędziowskiej wymaga, aby unormowania dotyczące odpowiedzialności cywilnej sędziów, które umożliwiają państwu wystąpienie z roszczeniem regresowym bezpośrednio wobec sędziego w następstwie wypłacenia pokrzywdzonym odszkodowania, muszą zapewniać sędziom ochronę przed naciskami, które mogłyby wpływać na ich niezależny osąd i kształt ich orzeczeń. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie – w świetle wszystkich istotnych okoliczności, które mu przedstawiono – czy właściwe przepisy krajowe oraz stosowanie tych przepisów w praktyce spełniają te warunki.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

Pełny tekst opinii ([sprawy połączone C-83/19, C-127/19 i C-195/19](#), a także [C-291/19](#), [C-355/19](#) i [C-397/19](#)) jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu przedłożenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793

Nagranie wideo z przedstawienia opinii jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 22964106