



Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

KOMUNIKAT PRASOWY nr 82/21

Luksemburg, 18 maja 2021 r.

Wyrok w sprawach połączonych

C-83/19 Asociația „Forumul Judecătorilor Din România”/Inspekția 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 oraz 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

Kontakty z Mediami
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w przedmiocie szeregu rumuńskich reform dotyczących organizacji sądownictwa, systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów, odpowiedzialności majątkowej państwa oraz odpowiedzialności osobistej sędziów w następstwie pomyłki sądowej

Sądy rumuńskie przedłożyły Trybunałowi sześć wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach sporów między osobami prawnymi lub osobami fizycznymi a organami takimi jak rumuńska inspekcja sądowa, najwyższa rada sądownictwa oraz prokuratura przy wysokim trybunale kasacyjnym i sprawiedliwości.

Spory te wpisują się ramy szeroko zakrojonej reformy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją w Rumunii, która to reforma była monitorowana na szczeblu Unii od 2007 r. na mocy mechanizmu współpracy i weryfikacji ustanowionego decyzją 2006/928¹ w związku z przystąpieniem Rumunii do Unii Europejskiej („MWiW”).

W celu wzmocnienia niezależności i skuteczności wymiaru sprawiedliwości Rumunia przyjęła w 2004 r., w kontekście negocjacji zmierzających do jej przystąpienia Unii, trzy ustawy zwane „ustawami o wymiarze sprawiedliwości”, dotyczące statusu sędziów i prokuratorów, organizacji wymiaru sprawiedliwości i najwyższej rady sądownictwa. W latach 2017–2019 ustawy te zostały zmienione w drodze ustaw oraz nadzwyczajnych rozporządzeń rządu wydanych na podstawie rumuńskiej konstytucji. Skarżący w postępowaniach przed sądami krajowymi kwestionują zgodność niektórych z tych zmian z prawem Unii. Na poparcie swoich skarg skarżący powołują się na niektóre opinie i sprawozdania sporządzone przez Komisję Europejską w sprawie postępów Rumunii w ramach MWiW, zawierające ich zdaniem głosy krytyczne względem przepisów ustanowionych przez Rumunię w latach 2017–2019 w kontekście wymogów skuteczności walki z korupcją i gwarancji niezależności władzy sądowniczej.

Sądy krajowe zastanawiają się w tym kontekście nad charakterem skutków prawnych MWiW, a także nad znaczeniem sprawozdań sporządzonych w jego ramach przez Komisję. Zdaniem tych sądów należy uznać, że treść, charakter i czas obowiązywania tego mechanizmu wchodzi w zakres stosowania traktatu o przystąpieniu, a zatem wymagania sformułowane w tych sprawozdaniach powinny mieć dla Rumunii charakter wiążący. Sądy te odnotowują jednak w tym względzie orzecznictwo krajowe, zgodnie z którym prawo Unii nie ma pierwszeństwa przed porządkiem konstytucyjnym Rumunii i decyzja 2006/928 nie może stanowić wzorca kontroli w ramach kontroli zgodności z konstytucją, ponieważ decyzja ta została przyjęta przed przystąpieniem Rumunii do Unii i nie była przedmiotem wykładni Trybunału w zakresie kwestii, czy

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 (Dz.U. 2006, L 354, s. 56).

jej treść, charakter prawny i czas obowiązywania wchodzi w zakres stosowania traktatu o przystąpieniu.

Ocena Trybunału

Trybunał, w składzie wielkiej izby, w pierwszej kolejności stwierdził, że decyzja 2006/928 i sprawozdania sporządzone na podstawie tej decyzji przez Komisję są aktami przyjętymi przez instytucję Unii i mogą podlegać wykładni na podstawie art. 267 TFUE. Następnie Trybunał orzekł, że wspomniana decyzja, w odniesieniu do jej charakteru prawnego, treści i skutków temporalnych, wchodzi w zakres stosowania traktatu o przystąpieniu, ponieważ stanowi środek przyjęty na podstawie aktu przystąpienia, który wiąże Rumunię od dnia jej przystąpienia do Unii.

Jeżeli chodzi o skutki prawne decyzji 2006/928, Trybunał stwierdził, że ma ona dla Rumunii charakter wiążący w całości od chwili jej przystąpienia do Unii i zobowiązuje ją do osiągnięcia założeń, również wiążących, zawartych w załączniku do tej decyzji. Założenia te, zdefiniowane z powodu nieprawidłowości stwierdzonych przez Komisję przed przystąpieniem Rumunii do Unii, mają w szczególności na celu zapewnienie poszanowania przez to państwo członkowskie wartości państwa prawnego. Rumunia ma zatem obowiązek zastosowania odpowiednich środków w celu realizacji tych celów i powstrzymania się od wprowadzania jakichkolwiek środków, które mogłyby realizacją tych celów zagrozić.

Jeżeli chodzi o skutki prawne sprawozdań sporządzonych przez Komisję na podstawie decyzji 2006/928, Trybunał wskazał, że formułują one wymagania wobec Rumunii i kierują do tego państwa członkowskiego „zalecenia” w celu realizacji założeń. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Rumunia powinna należycie uwzględnić te wymagania i zalecenia oraz powinna powstrzymać się od przyjmowania lub utrzymywania w dziedzinach objętych założeniami środków, które mogłyby zagrozić osiągnięciu celu, który te wymagania i założenia wyznaczają.

Tymczasowe powoływanie na stanowiska kierownicze w inspekcji sądowej

W drugiej kolejności, po stwierdzeniu, że przepisy regulujące organizację wymiaru sprawiedliwości w Rumunii wchodzi w zakres stosowania decyzji 2006/928, Trybunał przypomniał, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłącznym elementem wartości państwa prawnego, która jest chroniona Traktatem o Unii Europejskiej. Następnie Trybunał podkreślił, 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. Rozpatrywane uregulowania krajowe, skoro stosują się do sędziów sądów powszechnych, którzy orzekają o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii, powinny zatem spełniać te wymagania. W tym względzie zachowanie niezawisłości sędziów ma zasadnicze znaczenie, aby chronić ich przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz i wykluczyć w ten sposób wszelki wpływ bezpośredni, ale również bardziej pośrednie formy oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów.

Wreszcie, w odniesieniu do przepisów regulujących system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, Trybunał zauważył, że wymóg niezawisłości oznacza obowiązek ustanowienia niezbędnych gwarancji w celu uniknięcia sytuacji, w której system ten byłby wykorzystywany do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Uregulowanie krajowe nie może więc wzbudzać w jednostkach wątpliwości co do wykorzystywania prerogatyw organu wymiaru sprawiedliwości odpowiedzialnego za prowadzenie dochodzeń i działań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom jako instrumentu nacisku na ich działalność lub jako instrumentu kontroli.

W świetle tych ogólnych rozważań Trybunał orzekł, że uregulowanie krajowe może rodzić takie wątpliwości, jeżeli, choćby tymczasowo, skutkuje umożliwieniem rządowi danego państwa członkowskiego dokonania powołań na stanowiska kierownicze organu, którego zadaniem jest prowadzenie przeciwko sędziom i prokuratorom dochodzeń dyscyplinarnych i wnoszenie o ich ukaranie, z naruszeniem zwykłej procedury powoływania ustanowionej w prawie krajowym.

Utworzenie specjalnej sekcji posiadającej wyłączną właściwość w zakresie ścigania przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów

W trzeciej kolejności, i w świetle tych samych rozważań ogólnych, Trybunał zbadał zgodność z prawem Unii uregulowania krajowego przewidującego utworzenie wyspecjalizowanej sekcji prokuratury posiadającej wyłączną właściwość do prowadzenia dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów. Trybunał uściślił, że takie uregulowanie krajowe, by było zgodne z prawem Unii, musi, po pierwsze, być uzasadnione obiektywnymi i sprawdzalnymi względami związanymi z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz, po drugie, gwarantować, że sekcja ta nie będzie mogła być wykorzystywana jako instrument politycznej kontroli działalności wspomnianych sędziów i prokuratorów i że będzie wykonywać swoją kompetencję z poszanowaniem wymogów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („karta”). W braku spełnienia tych wymogów uregulowanie to mogłoby być postrzegane w ten sposób, że jego celem jest ustanowienie instrumentu nacisku i zastraszania sędziów, co podważyłoby zaufanie jednostek do sądownictwa. Trybunał dodał, że rozpatrywane uregulowanie krajowe nie może skutkować naruszeniem konkretnych zobowiązań ciążących na Rumunii na podstawie decyzji 2006/928 w dziedzinie walki z korupcją.

Sąd krajowy powinien ustalić, czy reforma, która doprowadziła do utworzenia w Rumunii wyspecjalizowanej sekcji odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń wobec sędziów i prokuratorów, jak również przepisy dotyczące powoływania prokuratorów przydzielonych do tej sekcji, mogą spowodować podatność tej sekcji na wpływy zewnętrzne. Jeżeli chodzi o kartę, zadaniem sądu krajowego jest ustalenie, czy rozpatrywane uregulowanie krajowe jest przeszkodą dla rozpatrzenia sprawy danych sędziów i prokuratorów w rozsądnym terminie.

Odpowiedzialność majątkowa państwa i odpowiedzialność osobista sędziów z powodu pomyłki sądowej

W czwartej kolejności Trybunał orzekł, że przepisy krajowe regulujące odpowiedzialność majątkową państwa i odpowiedzialność osobistą sędziów za szkody spowodowane pomyłką sądową mogą być zgodne z prawem Unii wyłącznie pod warunkiem, że podniesienie w ramach powództwa regresowego osobistej odpowiedzialności sędziego z powodu takiej pomyłki sądowej jest ograniczone do wyjątkowych przypadków i podlega obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanym z wymogami dotyczącymi należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także gwarancjom mającym na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych. W tym celu jasne i precyzyjne przepisy określające zachowania mogące powodować powstanie osobistej odpowiedzialności sędziów mają zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania niezawisłości, stanowiącej integralny element sprawowanej przez nich funkcji, oraz dla uniknięcia sytuacji, w której byliby oni narażeni na ryzyko pociągnięcia ich do osobistej odpowiedzialności jedynie z powodu wydanego przez nich orzeczenia. Okoliczność, że orzeczenie obarczone jest pomyłką sądową, nie może sama w sobie wystarczyć do pociągnięcia danego sędziego do osobistej odpowiedzialności.

Jeżeli chodzi o szczegółowe zasady związane z odpowiedzialnością osobistą sędziów, uregulowanie krajowe powinno w sposób jasny i precyzyjny ustanowić niezbędne gwarancje zapewniające, że ani dochodzenie prowadzone w celu weryfikacji istnienia przesłanek i okoliczności mogących doprowadzić do powstania tej odpowiedzialności, ani powództwo regresowe nie okażą się elementami mogącymi przekształcić się w instrumenty nacisku na działalność orzeczniczą. W celu uniknięcia sytuacji, w której takie szczegółowe zasady mogłyby wywoływać skutek odstrasżający względem sędziów, gdy wykonują swoje zadanie polegające na sądeniu w sposób w pełni niezawisły, właściwe organy powinny – by móc wszcząć i prowadzić to dochodzenie, a także wystąpić z takim powództwem – same być organami działającymi w sposób obiektywny i bezstronny, a przesłanki materialne i szczegółowe zasady proceduralne powinny być tego rodzaju, by nie mogły wzbudzać uzasadnionych wątpliwości co do bezstronności tych organów. Ważne jest również, by prawa ustanowione w karcie, w szczególności prawo sędziego do obrony, były w pełni przestrzegane i by organem właściwym do rozstrzygania o osobistej odpowiedzialności sędziego był sąd. W szczególności stwierdzenie istnienia pomyłki sądowej nie może nastąpić w ramach powództwa regresowego wytoczonego przez państwo przeciwko

danemu sędziemu, podczas gdy nie został on wysłuchany w trakcie wcześniejszego postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialności majątkowej państwa.

Zasada pierwszeństwa prawa Unii

W piątej kolejności Trybunał orzekł, że zasada pierwszeństwa prawa Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu rangi konstytucyjnej pozbawiającemu sąd niższego szczebla prawa do niestosowania, z mocy własnych uprawnień, przepisu krajowego wchodzącego w zakres stosowania decyzji 2006/928 i sprzecznego z prawem Unii. Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne dotyczące określenia właściwości sądów, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej. Przypomniał również, że sądy krajowe są zobowiązane do dokonywania wykładni prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z wymogami prawa Unii lub niestosowania, z mocy własnych uprawnień, każdego sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego, który nie może stać się przedmiotem takiej zgodnej wykładni, Trybunał stwierdził, że w przypadku stwierdzenia naruszenia traktatu UE lub decyzji 2006/928 zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, żeby sąd krajowy odstąpił od stosowania rozpatrywanych przepisów, niezależnie od tego, czy są one rangi ustawowej czy konstytucyjnej.

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.

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

[Pełny tekst](#) wyroku jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.

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

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