

Sprawa C-797/21

**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożonego zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem**

Data wpływu:

15 grudnia 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Sofijski rajonen syd (Bułgaria)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie
orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

15 grudnia 2021 r.

Wnioskodawca:

J.JA.

Druga strona postępowania:

K.P.

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie wszczęto na wniosek J.JA. o wydanie nakazu ochrony przed przemocą. Aktualnie w sprawie zawisły jest wyłącznie spór dotyczący kosztów, w związku z którym skierowano również odesłanie prejudycjalne.

**Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie
prejudycjalnym**

Na podstawie art. 267 TFUE sąd odsyłający zadaje Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej dwie grupy pytań prejudycjalnych. Pierwsza grupa dotyczy niezależności organów sądowniczych, a w szczególności zgodności określonych w bułgarskim prawodawstwie reguł dotyczących długotrwałego delegowania sędziów z wymogiem wskazanym w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, odnoszącym się do zagwarantowania niezależności sądów w państwach Unii Europejskiej. Druga grupa pytań dotyczy skutków aktów wydanych przez skład orzekający,

który być może nie spełnia standardów odnoszących się do niezależności sądu, gdy akty te zawierają wskazówki skierowane do krajowego sądu niższej instancji.

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że środki prawne niezbędne do skutecznej ochrony sądowej nie zostały zapewnione obywatelom ze względu na naruszenie niezależności sądu, gdy w danym państwie członkowskim Unii Europejskiej dopuszczalne jest delegowanie sędziów na nieograniczony okres za ich zgodą do sądu wyższej instancji na podstawie decyzji organu zarządzającego władzy sądowniczej, który jest niezależny od pozostałych organów państwowych, jeśli przewidziano warunki przyjęcia decyzji o zakończeniu delegowania, a także ochronę sądową przed tą ostatnią decyzją, lecz bez możliwości zakończenia jej obowiązywania, gdy postępowanie jest zawisłe – i według jakich kryteriów należy ocenić konkretnie, że dopuszczalne jest delegowanie bez terminu?

2. Czy odpowiedź na pytanie pierwsze byłaby odmienna, jeśli obiektywne warunki wydania decyzji o zakończeniu delegowania przewidziano w ustawie i podlegają one kontroli sądowej, lecz nie przewidziano takich warunków podlegających kontroli sądowej przy wydaniu decyzji dotyczących wyboru sędziego, który zostanie delegowany?

3. Na wypadek udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi, że w podobnych warunkach delegowanie sędziów jest dopuszczalne, jeśli przestrzega się obiektywnych reguł, czy przy ocenie kwestii, w jakim zakresie krajowy reżim prawny narusza wymóg istnienia wystarczających niezbędnych środków skutecznej ochrony prawnej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy wziąć pod uwagę nie tylko określone w ustawie kryteria, lecz również sposób ich stosowania przez właściwe krajowe organy administracji i organy sądowe?

4. Czy decyzję Komisji 2006/929/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Bułgarii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną należy interpretować w ten sposób, że zmienia ona odpowiedź na poprzedzające trzy pytania, jeśli ustalono istnienie krajowej praktyki w zakresie delegowania, która była uregulowana w sposób podobny do aktualnie obowiązujących uregulowań, i było to powodem przedstawienia uwag w ramach mechanizmu współpracy oraz przeprowadzenia weryfikacji określonej w przytoczonej decyzji?

5. Jeśli zostanie ustalone, że przewidziane krajowe reguły dotyczące delegowania sędziów ewentualnie naruszają obowiązek zapewnienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, czy to ostatnie postanowienie traktatu należy interpretować w ten sposób, że wyłącza ono stosowanie wiążących wskazówek skierowanych do

krajowego sądu przez sąd wyższej instancji, w którego składzie zasiadał delegowany sędzia, i na jakich warunkach? W szczególności, czy wadą dotknięte są wskazówki, które nie dotyczą istoty sporu sądowego, lecz zawierają wskazania dotyczące tego, jakie czynności procesowe należy podjąć?

Przepisy i orzecznictwo Unii Europejskiej

Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE

Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117 pkt 32–37)

Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234 pkt 34, 35, 46–48)

Wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 94)

Wyrok z dnia 23 listopada 2017 r., CHEZ Elektro Bulgaria i FrontEx International (C-427/16 i C-428/16, EU:C:2017:890)

Wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 78–86)

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)

Wyrok z dnia 5 października 2010 r., Elczinow (C-173/09, EU:C:2010:581)

Prawo krajowe

Konstytucja na Republika Bułgaria (konstytucja Republiki Bułgarii: preambuła, art. 8, 117, 129, 130, 130a, 133)

Zakon za sydebnata vlast (ustawa o władzy sędziowskiej, zwana dalej „ZSW”): art. 2, 5, 16, 30, 36, 87, 107, 160, 165, 176, 178, 188, 189, 191a, 192, 193, art. 227 ust. 1 i 2

Zakon za zashtita ot domashtno nasilie (ustawa o ochronie przed przemocą domową)

Grazhdanski procesualen kodeks (kodeks postępowania cywilnego, zwany dalej „GPK”): art. 20, 21, 22, 78, 81, 248, 252, 258, 274, 278

Prawilnik za administracijata w sydilishtata (regulamin dotyczący administracji w sądownictwie): art. 80

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego***Okoliczności faktyczne sprawy***

- 1 Sprawę wszczęto w dniu 28 lutego 2020 r. na podstawie złożonego przez J.J.A. wniosku o wydanie nakazu ochrony przed przemocą, który twierdził, że on i jego małoletnia córka byli ofiarami przemocy drugiej strony postępowania, K.P. Sprawa miała zostać rozpatrzona na posiedzeniu jawnym w dniu 3 lipca 2020 r.
- 2 W dniu 15 maja 2020 r. wnioskodawca złożył wniosek do sądu drugiej instancji (Sofijski gradski syd, sądu miejskiego w Sofii, zwanego dalej „SGS”), o przyspieszenie postępowania poprzez określenie terminu wykonania czynności przez sąd odsyłający (tzw. „wniosek o określenie terminu w wypadku przewlekłości postępowania”). Postanowieniem z dnia 2 lipca 2020 r. SGS oddalił ten wniosek.
- 3 We wniosku złożonym w tym samym dniu, lecz nie do SGS, w którym sprawa była w owej chwili rozpatrywana, lecz do sądu pierwszej instancji – Sofijski rajonen syd (sądu rejonowego w Sofii, zwanego dalej „SRS”), wnioskodawca cofnął żądanie udzielenia ochrony, podnosząc argumenty dotyczące naruszenia jego praw podstawowych.
- 4 W kolejnym dniu (3 lipca 2020 r.) akta sprawy nadal nie znajdowały się jeszcze fizycznie w budynku SRS i z tego względu wyznaczone jawne posiedzenie sądu nie zostało przeprowadzone. W tym samym dniu druga strona postępowania złożyła do sądu wniosek, w którym wśród szeregu argumentów dotyczących zachowania wnioskodawcy wysunęła ona również żądanie zasądzenia na jej rzecz kosztów postępowania.
- 5 Postanowieniem z dnia 14 lipca 2020 r. SRS umorzył postępowanie w sprawie (ze względu na cofnięcie w dniu 2 lipca 2020 r. wniosku o udzielenie ochrony). Sąd odsyłający przyjął, że nie należy zasądzać kosztów, ponieważ nie ma danych dotyczących czynności drugiej strony postępowania. Przyczyną braku uwzględnienia wniosku drugiej strony postępowania z dnia 3 lipca 2020 r. jest niedopatrzenie albo sędziego, albo administracji sądu.
- 6 W dniu 7 sierpnia 2020 r. druga strona postępowania złożyła zażalenie, w którym wniosła o zasądzenie kosztów po zakończeniu sprawy. Samo postanowienie o zakończeniu sprawy nie zostało zaskarżone i uprawomocniło się w dniu 7 sierpnia 2020 r.
- 7 Zażalenie drugiej strony postępowania zostało przesłane do sądu drugiej instancji, SGS. Skład orzekający, który rozpatrzył to zażalenie, składa się z dwóch sędziów wyznaczonych w SGS, i jednego sędziego delegowanego z SRS do SGS w dniu 6 lutego 2017 r. [zarządzeniem prezesa Apelatiwen syd Sofia (sądu apelacyjnego w mieście Sofia, zwanego dalej „SAS”) na okres 12 miesięcy (lecz do tej chwili

delegowanie nie zostało zakończone), zaś jako przyczynę delegowania wskazano „istnienie niezajętych stanowisk sędziowskich, delegowanie sędziów z SGS do SAS i Wyrchowen kasacionen syd (najwyższego sądu kasacyjnego), przedłużające się urlopy rodzicielskie sędziów”]. Postanowieniem z dnia 28 stycznia 2021 r. SGS umorzył postępowanie dotyczące zażalenia drugiej strony postępowania z dnia 7 sierpnia 2020 r., wskazując, że właściwy do wydania orzeczenia jest sąd odsyłający, i udzielił mu wskazówek dotyczących rozstrzygnięcia kwestii kosztów w akcie, jaki należy wydać w trybie art. 248 GPK.

- 8 Wnioskodawca złożył zażalenie na postanowienie z dnia 28 stycznia 2021 r., które zostało odrzucone przez SAS (orzekający w składzie trzyosobowym, przy czym jeden z sędziów był delegowany). W związku z powyższym uprawomocniły się również udzielone przez SGS sądowi odsyłającemu wskazówki dotyczące orzeczenia w przedmiocie wysuniętego przez drugą stronę postępowania żądania zasądzenia kosztów.
- 9 Należy wskazać, że w sprawie nie istnieją dane wskazujące na to, by sędziowie zasiadający w sprawujących kontrolę składach orzekających mieli jakikolwiek interes w sprawie, i nie istnieją również żadne wątpliwości w tym względzie. Przyczyną istnienia wątpliwości są jedynie obiektywnie istniejące reguły dotyczące instytucji prawnej delegowania, które to reguły mogłyby wywołać wątpliwość związaną z bezstronnością jednego z delegowanych sędziów.

Okoliczności faktyczne związane z istniejącym w Bułgarii systemem delegowania

- 10 W bułgarskim prawodawstwie zawsze dopuszczano delegowanie danego sędziego, który jest wyznaczony do orzekania w określonym organie sądowym, w okresie pełnienia przez niego służby do innego sądu tego samego lub wyższego szczebla – na określonych warunkach. To uprawnienie przez wiele lat uważano za wyjątkowe i jego wykonanie było uzależnione od spełnienia określonych warunków. Z upływem czasu, i ze względu na niemożność (a być może brak woli) zorganizowania przez kierujący kadrami organ władzy sądowniczej (Wisszija sydeten sywet, wyższą radę sądownictwa, zwaną dalej „WSS”) regularnych konkursów dotyczących awansu sędziów, w sądach wyższych instancji pojawiło się coraz więcej wolnych stanowisk dla sędziów. Obciążenie pracą tych sądów zwiększyło się, co wymaga poszukiwania alternatywnych dróg rozwoju zawodowego.
- 11 Taką alternatywną drogą jest delegowanie sędziów, które przekształca się w szeroko rozpowszechnioną praktykę, ponieważ realizuje się nie w drodze przeprowadzenia scentralizowanego konkursu, lecz jedynie na mocy decyzji wydawanych przez prezesów sądów, które nie podlegają badaniu przez inne organy władzy sądowniczej. I tak, na przykład o delegowaniu sędziego z SRS do SGS rozstrzyga jednoosobowo prezes SAS (art. 87 ZSW), a o delegowaniu sędziego z SGS do SAS – również prezes SAS (art. 107 ZSW).

- 12 Reżim prawny delegowania sędziów był zmieniany kilka razy w ostatnich sześciu latach. W reakcji na uwagi Komisji Europejskiej przedstawione w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji ustanowionego w decyzji 2006/929 w 2016 r. podjęto próbę ograniczenia tej praktyki, ponieważ poprzez zmianę ZSW ustanowiono maksymalny okres jednego roku delegowania i zakazano powtórnego delegowania do tego samego organu władzy sądowniczej (zob. art. 227 ust. 1 ZSW). Zmiana ta straciła jednak w pewnym zakresie znaczenie wraz z wprowadzeniem nowego ust. 2 w art. 227 ZSW (w mocy od dnia 14 listopada 2017 r.), co umożliwia delegowanie sędziego za jego zgodą bez ograniczenia w czasie, gdy w organie, do którego delegowanego tego sędziego, istnieją nieobjęte stanowiska sędziowskie. W ten sposób w praktyce decyzja o delegowaniu, która nie jest ograniczona terminem, jest przyjmowana jednoosobowo przez prezesów sądów, którzy zezwalają na takie delegowanie, jeśli taki sędzia wyraża na to zgodę. Praktyka pokazuje, że czas trwania takiego delegowania wynosi w niektórych wypadkach nawet do 9 lat.
- 13 Ponadto, postanowieniem z dnia 14 sierpnia 2020 r. wydanym w sprawie administracyjnej nr 2374/2020 r. Wyrchoven administratiwen syd (najwyższy sąd administracyjny) odmówił skierowania odesłania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kwestii, czy delegowanie sędziów na mocy wydanej w składzie jednoosobowym decyzji prezesów sądów stanowi naruszenie gwarancji niezależności sędziów.
- 14 Co się tyczy zakończenia delegowania, do 2018 r. następowało ono na mocy wydanej w składzie jednoosobowym decyzji prezesa sądu, który je zarządził. W następstwie wspomnianej zmiany w art. 30 ust. 5 ZSW wprowadzono nowy pkt 18, w którym przyznano Sydijskata kolegija na WSS (kolegium sędziów wyższej rady sądownictwa) uprawnienie do zakończenia delegowania sędziego, gdy „istnieją naruszenia warunków i trybu przewidziane w tej ustawie, lub przy powstaniu konieczności kadrowego zabezpieczenia pracy w organie władzy sądowniczej, z którego sędzia jest delegowany”.
- 15 W ustawie nie określono, co oznacza „konieczność kadrowego zabezpieczenia”. Artykuł 30 ust. 5 pkt 18 ZSW był jednak interpretowany przez Wyrchoven administratiwen syd, który w wyroku nr 8223/25.6.2020 R. wydanym w sprawie administracyjnej nr 13214/2018 r. przyjął, że przy dokonaniu oceny „konieczności kadrowego zabezpieczenia” rozpatruje się wyłącznie obciążenie pracą sądu, z którego sędzia jest delegowany, ponieważ w tym sądzie powinna zaistnieć zmiana liczby wszczętych spraw. Poza tym Wyrchoven administratiwen syd przyjął, że wysłuchanie delegowanego sędziego przed Sydijskata kolegija na WSS nie jest obowiązkowym warunkiem zakończenia jego delegowania, ponieważ żądanie zakończenia delegowania kieruje prezes sądu, z którego sędzia jest delegowany.
- 16 Co się tyczy orzecznictwa Sydijskata kolegija na WSS, przy wykonywaniu uprawnień do zakończenia delegowania sąd odsyłający zbadał szczegółowo protokół z posiedzenia Sydijskata kolegija na WSS w dniu 23 czerwca 2020 r.,

z którego wynika, że w danym wypadku zmieniono zwykły tok kariery przy powołaniu danych sędziów, tak aby zakończyć delegowanie innego sędziego. Zdaniem sądu odsyłającego przedstawione w protokole wzajemnie sprzeczne względy skutkują powstaniem wątpliwości, że kadrowy organ systemu sądowego nie przyjmuje swoich rozstrzygnięć w sposób przejrzysty i kieruje się względami związanymi z zaspokojeniem roszczeń danych sędziów kosztem roszczeń innych sędziów. Na poparcie takiego stwierdzenia sąd odsyłający wskazuje również na wydany w dniu 19 października 2021 r. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Mirosława Todorowa przeciwko Bułgarii, który zdaniem sądu odsyłającego (nawet jeśli został wydany w przedmiocie innych kwestii) wykazuje brak woli Sydijskatego Kolegium na WSS przedstawienia uzasadnienia odmiennego traktowania danych osób.

- 17 Podsumowując, co się tyczy sytuacji delegowanego sędziego przy aktualnie istniejących bułgarskich uregulowaniach, w ogólnej sytuacji delegowania na podstawie art. 227 ust. 1 ZSW zmiana miejsca pracy jest jednorazowa i na okres co najwyżej jednego roku. Okres jest bardzo krótki i sędzia wie o tym, że wróci na poprzednio zajmowane stanowisko, w związku z czym delegowanie wydaje się być zgodne z warunkami określonymi w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. pkt 31 poniżej).
- 18 Odmienna sytuacja istnieje w wypadku delegowania w trybie ustanowionym w 2017 r. w art. 227 ust. 2 ZSW. W takim wypadku samo istnienie nieobjętego stanowiska w sądzie, do którego sędzia zostaje oddelegowany, jest warunkiem bezterminowego delegowania (niemniej taki sędzia wyraża zgodę na bezterminowe delegowanie). Często takie delegowania trwają szereg lat, a w niektórych wypadkach osiągają okres prawie 10 lat. Równocześnie sędzia rozwija socjalne i bytowe więzi w miejscu nowej pracy i zmienia swoje funkcje zgodnie z nowymi obowiązkami. Pomimo tej zmiany nie ma gwarancji, że delegowanie nie zostanie uchylone w każdym momencie, w tym przez prezesa sądu, który je dopuścił. Decyzja w tym względzie podlega kontroli sądowej, lecz podczas trwania postępowania sądowego decyzja podlega wykonaniu i sędzia powinien oczekiwać na wynik tego postępowania na stanowisku i w instytucji, z której został delegowany (zob. art. 36 ZSW). Uzależnia to pracę sędziego od decyzji Sydijskatego Kolegium na WSS i delegującego go prezesa, co może stanowić podstawę wywarcia wpływu na treść konkretnych rozstrzygnięć. W ten sposób zdaniem sądu odsyłającego instytucja delegowania może być wykorzystana do wywarcia wpływu na określonych sędziów, przy czym możliwe jest zaistnienie samowoli *wewnątrz* władzy sądowej.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 19 Wnioskodawca podnosi, że nie powinien płacić kosztów drugiej stronie postępowania, ponieważ miał podstawę do wszczęcia sprawy, lecz zrezygnował wyłącznie ze względu na to, że sądy naruszyły jego prawa procesowe. Druga strona postępowania miała prawo korzystać z usług drogich adwokatów, lecz

kosztów w tym względzie nie powinien pokrywać wnioskodawca. Poza tym przed instancjami sądowymi wnioskodawca wskazał, że naruszono jego prawa do rzetelnego procesu i że nie należy ponownie badać stanowiska SRS dotyczącego braku podstaw do zasądzenia kosztów na rzecz drugiej strony postępowania.

- 20 Druga strona postępowania podnosi, że zażądała zasądzenia kosztów w terminie wyznaczonym w tym względzie, i dochodzi honorarium adwokata, które zapłaciła (w wysokości 425 BGN).

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Przedmiot sporu i związek tego przedmiotu z prawem Unii

- 21 Jak wskazano powyżej, w chwili skierowania odesłania prejudycjalnego w sprawie zawisły był wyłącznie spór dotyczący kosztów.
- 22 Przede wszystkim sąd odsyłający wskazuje, że ze względu na wskazaną przez wnioskodawcę wątpliwość, że jest on ofiarą stronnictwych sędziów, jeśli sąd nie udzieli odpowiedzi na ten zarzut, podejmie ryzyko naruszenia art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, co może również wywołać skutki finansowe dla państwa. Zdaniem sądu odsyłającego powyższe wymaga wyczerpania wszystkich dopuszczalnych środków procesowych, w tym środków przewidzianych w prawie Unii, aby usunąć wszelką wątpliwość dotyczącą bezstronności sędziów rozpatrujących sprawę.
- 23 Następnie, aby uzasadnić związek przedmiotu sporu z prawem Unii, sąd odsyłający dokonał wykładni orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w opisany poniżej sposób.
- 24 Według Trybunału każdy sąd, który ewentualnie może zastosować prawo Unii, może bronić swojej niezależności przed czynnikami zewnętrznymi mogącymi naruszać jego niezależność, nawet jeśli postępowanie główne nie odnosi się bezpośrednio do dziedziny objętej właściwością Unii Europejskiej (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32–37). Innymi słowy, sam art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nadaje niezależności każdego sądu krajowego, mającego abstrakcyjny obowiązek wydawania orzeczeń w sprawach, w których można skierować odesłanie prejudycjalne dotyczące istoty sporu na podstawie art. 267 TFUE, charakter kwestii prawa Unii, a nie wyłącznie krajowego prawa konstytucyjnego (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 34, 35).
- 25 Oczywiście krajowe sądy nie mogą kierować odesłań prejudycjalnych w celu ochrony swojej niezależności, jeśli jedynie w sposób abstrakcyjny uważają, że niezależność ta może być naruszona, a jedynie w wypadku, gdy istnieje realny czynnik stawiający sąd orzekający w sytuacji podającej w wątpliwość jego

niezależność (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 46–48).

- 26 W niniejszym wypadku sądy wyższej instancji udzielają wiążących sąd odsyłający, zgodnie z art. 278 ust. 3 GPK, wskazówek dotyczących rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów umorzonej sprawy. Nawet pomimo umorzenia tej sprawy i uprawomocnienia się postanowienia dotyczącego tej kwestii, jedna ze stron twierdzi, że jest dotknięta naruszeniem jej niezależności przez krajowy sąd, który odmówił zasądzenia kosztów. Wnioskodawca w tym postępowaniu twierdzi, że sąd odsyłający orzekł już w przedmiocie takiego roszczenia przeciwko niemu, przedstawiając stanowisko dotyczące bezzasadności tego roszczenia, i w związku z powyższym spór został rozstrzygnięty.
- 27 Równocześnie kwestia kosztów została zaskarżona przez drugą stronę postępowania przed dwoma sądami powszechnymi w Bułgarii, w których orzekali delegowani sędziowie. Sądy te przyjęły, że postępowanie w przedmiocie kosztów nie zakończyło się, w związku z czym zwróciły sprawę do sądu odsyłającego, a ich stanowisko, zgodnie z którym spór nadal jest zawisły, wiąże ten sąd. Jest to kwestia związana z krajowym prawem procesowym, która jest jednak związana z niezależnością sądów i możliwością udzielenia wiążących wskazówek sądowi krajowemu, co oznacza, że istnieje sytuacja związana ze stosowaniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 94].
- 28 W związku z powyższym należy dokonać oceny, w jakim zakresie sąd odsyłający powinien uznać się za związany wskazówkami sądów wyższej instancji (jak przewidziano to w prawie krajowym – art. 278 ust. 3 GPK), jeśli w składach orzekających uczestniczyli delegowani sędziowie. Jest to kwestia niezależności sądu (od której bezpośrednio zależy dalszy bieg rozpatrywanej sprawy) i odpowiednio istnieje podstawa do przyjęcia, że ma zastosowanie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 29 Na koniec, dla pełności wywodu sąd odsyłający wskazuje, że przy ocenie kwestii wysokości roszczenia dotyczącego kosztów należy również dokonać oceny, czy i jakim zakresie – biorąc pod uwagę stanowisko wnioskodawcy, zgodnie z którym druga strona postępowania korzystała z drogich usług adwokackich – należy uwzględnić żądanie drugiej strony postępowania w odniesieniu do wysokości dochodzonej kwoty. W tej kwestii w prawie krajowym przyjęto, że istnieje wiążąca taryfa Wisszija adwokatski sywet (wyższej rady adwokackiej), i w tym względzie istnieje już orzeczenie Trybunału (wyrok z dnia 23 listopada 2017 r., CHEZ Elektro Bulgaria i FrontEx International, C-427/16 i C-428/16, EU:C:2017:890).

Pytania prejudycjalne

- 30 Niedawno Trybunał miał podstawę do wydania orzeczenia w kwestii, czy przewidziana w krajowym systemie prawa możliwość delegowania sędziego jest zgodna ze standardami dotyczącymi zagwarantowania niezależności sądów (zob. wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931). Chodzi o polskie przepisy, zgodnie z którymi organ władzy wykonawczej (minister sprawiedliwości), który wykonuje również funkcje prokuratora generalnego, może delegować wyznaczonych sędziów z jednego sądu do drugiego sądu.
- 31 Zgodnie z pkt 78–86 wyroku z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931), przy ocenie dopuszczalności delegowania sędziów – biorąc pod uwagę konieczność zagwarantowania niezależności sądów – sąd krajowy powinien uwzględnić, czy delegowanie zarządza organ państwowy bez wywierania wpływu na proces sądowy, czy delegowanie zarządza się za zgodą lub bez zgody sędziego, czy wybór delegowanych sędziów i zakończenie delegowania są przeprowadzane na podstawie uprzednio znanych kryteriów, a także czy decyzje o delegowaniu i zakończeniu delegowania mogą być zaskarżone przed niezależnym i bezstronnym sądem.
- 32 W tym miejscu należy wskazać niektóre różnice istniejące między sytuacją zaistniałą w Bułgarii w porównaniu z delegowaniem sędziów w Polsce przez ministra sprawiedliwości. Po pierwsze, w Bułgarii delegowanie następuje na podstawie aktu wydanego przez organ władzy sądowej. Po drugie, delegowanie następuje wyłącznie za zgodą sędziego, jeśli jego okres przekracza 3 miesiące. Po trzecie, nawet jeśli brakuje kryteriów dotyczących rozpoczęcia delegowania, istnieją kryteria jego zakończenia przez Sydijską kolegię na WSS i kryteria te są obiektywne (zob. pkt 14 powyżej).
- 33 Z powyższych względów w pierwszej kolejności należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy kryteria określone w wyroku z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931), powinny mieć zastosowanie, gdy delegowanie zarządza nie tylko organ władzy wykonawczej, lecz również organ zarządzający w systemie sądownictwa, który jest niezależny od prawodawcy i rządu (pierwsze pytanie prejudycjalne).
- 34 W drugiej kolejności należy uściślić, czy brak podlegających kontroli sądowej kryteriów wyboru sędziów na początku delegowania, jest okolicznością wystarczającą do naruszenia niezależności sędziego w takim stopniu, iż ma miejsce naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Należy wziąć pod uwagę, że abstrakcyjne kryteria wyboru przy delegowaniu przewidziano w art. 227 ust. 7 ZSW, lecz kryteria te nie podlegają kontroli sądowej (drugie pytanie prejudycjalne).

- 35 W trzeciej kolejności należy rozstrzygnąć kwestię, czy określenie ustawowych kryteriów zakończenia delegowania, które wydają się być obiektywne (zob. pkt 32 powyżej), nie traci znaczenia ze względu na sposób stosowania prawa przez WSS, który nawet według niektórych członków WSS jest nieuzasadniony (zob. pkt 16 powyżej). Ogólniej, pytanie dotyczy tego, czy – pomimo istnienia określonych w prawie obiektywnych kryteriów dotyczących delegowania – samowola przy stosowaniu prawa przez właściwe krajowe organy administracji i organy sądowe może skutkować naruszeniem standardu niezależności określonego w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (trzecie pytanie prejudycjalne).
- 36 W czwartej kolejności w sprawozdaniach sporządzonych w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji wskazano na istnienie systemowego problemu związanego z kontrolą delegowania sędziów, zaś w sprawozdaniu z dnia 13 listopada 2018 r. [COM(2018) 850 final] wyrażono obawę, że niekontrolowane delegowanie może przekształcić się w alternatywną, nieprzewidzianą w prawie ścieżkę rozwoju kariery, skutkującą powstaniem „zagrożenia niezawisłości” (w odniesieniu do wiążącego charakteru decyzji ustanawiającej mechanizm współpracy i weryfikacji, zob. pkt 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). Właśnie z tego powodu należy uwzględnić szczególny kontekst Bułgarii i Rumunii jako państw, w których obowiązuje mechanizm współpracy i weryfikacji, i udzielić odpowiedzi, czy – w wypadku stwierdzenia w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji istnienia wad w systemie delegowania, których nie usunięto (lub usunięto, lecz następnie ponownie pojawiły się one w prawie) – uchylenie gwarancji związanych z delegowaniem można uznać za naruszenie wymogu niezależności określonego w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (czwarte pytanie prejudycjalne).
- 37 W piątej kolejności, jeśli na poprzednie pytania zostanie udzielona odpowiedź, że istnieje naruszenie wymogu niezależności delegowanych sędziów, czy należy również rozstrzygnąć kwestię skutków ustalonego braku niezależności (piąte pytanie prejudycjalne).
- 38 Należy uwzględnić, że zgodnie z wyrokiem z dnia 5 października 2010 r., Elcinow (C-173/09, EU:C:2010:581), wskazówki sądu wyższej instancji, które są wiążące zgodnie z prawem krajowym, tracą taki wiążący charakter, jeśli naruszają prawo Unii. W niniejszym wypadku należy wyjaśnić, kiedy taki wiążący charakter przestaje obowiązywać, jeśli wskazówki nie są bezpośrednio niezgodne z prawem Unii, lecz zostały udzielone przez organ, który ewentualnie nie spełnia standardów określonych w prawie Unii. W niniejszym wypadku należy również uwzględnić, że wskazówki nie dotyczą rozstrzygnięcia co do istoty sporu prawnego, lecz mają charakter procesowy (zob. pkt 27 powyżej).