

Sprawa C-762/23

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

Data wpływu:

12 grudnia 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Curtea de Apel București (Rumunia)

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

27 listopada 2023 r.

Strona wnosząca apelację:

QN

RL

VS

JT

AX

MR

Druga strona postępowania apelacyjnego:

Curtea de Apel București

przy udziale:

Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării

Przedmiot postępowania głównego

Apelacja wniesiona przez wnoszące apelację i powódki w pierwszej instancji od wydanego w dniu 9 maja 2023 r. przez Tribunalul București (sąd okręgowy w Bukareszcie, Rumunia) wyroku w sprawie cywilnej oddalającego ich powództwo ze względu na to, że zostało wniesione przedwcześnie, przeciwko

pozwanemu Curtea de Apel București (sądowi apelacyjnemu w Bukareszcie, Rumunia; zwanemu dalej „sądem apelacyjnym w Bukareszcie”), dotyczące zasądzenia od pozwanego odszkodowania odpowiadającego 7 miesięcznym dodatkom brutto z tytułu zaszeregowania zgodnie z przepisami art. 81 ust. 1 Legea nr. 303 din 28 iunie 2004 (ustawy nr 303 z dnia 28 czerwca 2004 r.) o statusie sędziów i prokuratorów, zwaloryzowanego według stopy inflacji od dnia nabycia prawa do dnia rzeczywistej zapłaty kwoty wraz z ustawowymi odsetkami za zwłokę od należnej kwoty od dnia nabycia prawa, to znaczy od dnia zakończenia pełnienia obowiązków w związku z przejściem na emeryturę, do dnia rzeczywistej zapłaty.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Na podstawie art. 267 TFUE sąd odsyłający wnosi o dokonanie wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE.

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (w związku z art. 2 TUE) należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej stoi na przeszkodzie uchyleniu – w odniesieniu do sędziów rumuńskich, którzy mają 20-letni nieprzerwany staż pracy w sądownictwie – prawa do otrzymania, w dniu przejścia na emeryturę lub zakończenia pełnienia obowiązków z innych niezależnych od nich przyczyn, kwoty równej 7 miesięcznym dodatkom brutto z tytułu zaszeregowania w przypadku zawieszenia, przed uchyleniem, w sposób nieprzerwany i na dłuższy okres, wykonywania tego prawa w zakresie wynagrodzenia, ze względów związanych głównie z koniecznością likwidacji nadmiernego deficytu budżetowego (ustawodawca powołuje się wyraźnie na przewidziany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej próg wynoszący 3 % produktu krajowego brutto)?

Powołane przepisy prawa i orzecznictwo Unii

Artykuł 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

Decyzja Komisji 2006/928 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

Wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, EU:C:2018:117

Powołane przepisy prawa krajowego i orzecznictwo krajowe

Przepisy prawa krajowego

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (zwana dalej „ustawą nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów”)

Artykuł 74

„1 Z tytułu wykonywanej pracy sędziom i prokuratorom przysługuje wynagrodzenie ustalane w zależności od stopnia sądu lub prokuratury, pełnionej funkcji, stażu pracy w sądownictwie oraz innych kryteriów określonych w ustawie.

2 Prawa w zakresie wynagrodzenia sędziów i prokuratorów mogą być ograniczone lub zawieszane tylko w przypadkach przewidzianych w niniejszej ustawie. Wynagrodzenie sędziów i prokuratorów określa ustawa szczególna. [...]”.

Artykuł 81

„1 Sędziowie i prokuratorzy, których staż pracy w sądownictwie wynosi nieprzerwanie 20 lat, otrzymują w dniu przejścia na emeryturę lub zakończenia pełnienia obowiązków z innych niezależnych od nich przyczyn dodatek w wysokości 7 miesięcznych dodatków brutto z tytułu zaszeregowania opodatkowanych zgodnie z ustawą.

2 Dodatek, o którym mowa w ust. 1, jest przyznawany tylko raz w trakcie kariery sędziego lub prokuratora i jest rejestrowany zgodnie z ustawą.

[...]”

Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice (ustawa nr 285/2010 w sprawie wynagrodzenia w 2011 r. pracowników wynagradzanych ze środków publicznych)

Zgodnie z art. 13 ust. 1 przepisy ustawowe dotyczące przyznawania pomocy lub, w stosownym przypadku, dodatków w związku z przejściem na emeryturę, przeniesieniem do rezerwy kadrowej, zakończeniem służby lub przeniesieniem na emeryturę nie mają zastosowania w 2011 r.

Zawieszenie to zostało następnie przedłużone do 2023 r. na podstawie następujących aktów prawnych, w tym: Legea nr. 283/2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2010 pentru completarea articolului 11 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar (ustawy nr 283/2011 w sprawie zatwierdzenia dekretu z mocą ustawy nr 80/2010 uzupełniającego art. 11 dekretu z mocą ustawy nr 37/2008 w sprawie uregulowania środków finansowych

w dziedzinie budżetowej); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 103/2013 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2014, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice (dekretu z mocą ustawy nr 103/2013 w sprawie wynagrodzenia pracowników wynagradzanych ze środków publicznych w 2014 r., a także innych środków dotyczących wydatków publicznych); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 83/2014 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2015, precum și alte măsuri în domeniul cheltuielilor publice (dekretu z mocą ustawy nr 83/2014 w sprawie wynagrodzenia pracowników wynagradzanych ze środków publicznych w 2015 r., a także innych środków dotyczących wydatków publicznych; zwanego dalej „dekretu z mocą ustawy nr 83/2014»); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare (dekretu z mocą ustawy nr 57/2015 w sprawie wynagrodzenia pracowników wynagradzanych ze środków publicznych w 2016 r., przedłużenia niektórych terminów, a także niektórych środków podatkowo-budżetowych); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 9/2017 privind unele măsuri bugetare în anul 2017, prorogarea unor termene, precum și modificarea și completarea unor acte normative (dekretu z mocą ustawy nr 9/2017 w sprawie niektórych środków budżetowych w 2017 r., przedłużenia niektórych terminów, a także zmiany i uzupełnienia aktów prawnych); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 90/2017 privind unele măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene (dekretu z mocą ustawy nr 90/2017 w sprawie niektórych środków podatkowo-budżetowych, zmiany i uzupełnienia aktów prawnych oraz przedłużenia niektórych terminów); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 114/2018 privind instituirea unor măsuri în domeniul investițiilor publice și a unor măsuri fiscal-bugetare, modificarea și completarea unor acte normative și prorogarea unor termene (dekretu z mocą ustawy nr 114/2018 w sprawie wprowadzenia środków w dziedzinie inwestycji publicznych i niektórych środków podatkowo-budżetowych, zmiany i uzupełnienia aktów prawnych oraz przedłużenia niektórych terminów); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 130/2021 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (dekretu z mocą ustawy nr 130/2021 w sprawie niektórych środków podatkowo-budżetowych, przedłużenia niektórych terminów, a także zmiany i uzupełnienia aktów prawnych); Ordonanța de urgență a guvernului nr. 168/2022 privind unele măsuri fiscal-bugetare, prorogarea unor termene, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative (dekretu z mocą ustawy nr 168/2022 w sprawie niektórych środków podatkowo-budżetowych, przedłużenia niektórych terminów, a także zmiany i uzupełnienia aktów prawnych; zwanego dalej „dekretu z mocą ustawy nr 168/2022”).

Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor (ustawa nr 303/2022 o statusie sędziów i prokuratorów), obowiązująca od dnia 16 grudnia 2022 r., uchyliła z tym dniem ustawę nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów.

Legea nr. 304/2022 privind organizarea judiciară (ustawa nr 304/2022 o organizaciji wymiaru sprawiedliwości), która w art. 142 ust. 2 i 5 stanowi:

„2. Budżet sądów apelacyjnych, sądów wyższej instancji, sądów wyspecjalizowanych i sądów pierwszej instancji zatwierdzony w odniesieniu do wydatków na pracowników tych sądów, a także budżet zatwierdzony w odniesieniu do innych kategorii wydatków nieodłącznie związanych z wydatkami na pracowników jest włączony do budżetu najwyższego sądu kasacyjnego i jest przez niego zarządzany; prezes najwyższego sądu kasacyjnego jest głównym urzędnikiem zatwierdzającym wydatki dla sądów w odniesieniu do tych kategorii wydatków.

[...]

5. Prawa w zakresie wynagrodzenia lub inne prawa związane z wynagrodzeniem sędziów sądów, o których mowa w ust. 2, w tym odsetki i inne prawa nieodłącznie związane z prawami w zakresie wynagrodzenia, są zapewniane przez najwyższy sąd kasacyjny, a akty dotyczące wynagrodzenia i innych praw związanych z wynagrodzeniem sędziów tych sądów są przyjmowane przez prezesa najwyższego sądu kasacyjnego”.

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (ustawa nr 24/2000 w sprawie zasad techniki prawodawczej dotyczących konstruowania aktów prawnych)

Artykuł 66

„1. W szczególnych przypadkach stosowanie aktu prawnego może zostać zawieszona na mocy innego aktu prawnego o tej samej lub wyższej randze. W takiej sytuacji należy wyraźnie określić datę zawieszenia i czas jego trwania.

2. Po upływie okresu zawieszenia akt prawny lub przepis, którego dotyczy zawieszenie, wchodzi ponownie w życie z mocy prawa.

3. Przedłużenie zawieszenia, zmiana lub uchylenie zawieszona aktu prawnego lub przepisu może być przedmiotem wyraźnego aktu prawnego lub przepisu, który staje się skuteczny z dniem upływu okresu zawieszenia”.

Orzecznictwo Curtea Constituțională

Decizia nr. 541 din 14 iulie 2015 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului 13 alineatul (1) din Legea nr. 285/2010 privind salarizarea în anul 2011 a personalului plătit din fonduri publice (orzeczenie nr 541 z dnia 14 lipca 2015 r. dotyczące zarzutu niezgodności z konstytucją przepisów art. 13 ust. 1 ustawy nr 285/2010 w sprawie wynagrodzenia w 2011 r. pracowników wynagradzanych ze środków publicznych), w którym Curtea Constituțională (zwany dalej „trybunałem konstytucyjnym”) powołuje się na swoje orzecznictwo, zgodnie z którym osoby, które przechodzą na emeryturę,

podlegają przepisom ustawowym obowiązującym w dniu nabycia prawa do emerytury zgodnie z zasadą tempus regit actum. W odniesieniu do ewentualnego naruszenia prawa własności trybunał konstytucyjny powołuje się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok z dnia 8 listopada 2005 r. w sprawie *Kechko przeciwko Ukrainie*, § 23), w którym stwierdzono, że państwo jest w stanie określić, jakie korzyści muszą być wypłacane jego pracownikom z budżetu państwa. W związku z tym państwo może podjąć decyzję o wprowadzeniu, zawieszeniu lub zakończeniu wypłaty takich korzyści za pomocą odpowiednich zmian legislacyjnych.

Podobne jest również orzeczenie o niedopuszczalności wydane w dniu 6 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych nr 44.232/11 i 44.605/11, *Felicia Mihăieș przeciwko Rumunii i Adrian Gavril Senteș przeciwko Rumunii*, §§ 15, 19, w którym to orzeczeniu Europejski Trybunał Praw Człowieka przypomniał, że dzięki bezpośredniej znajomości własnego społeczeństwa i jego potrzeb organy krajowe są co do zasady w lepszej sytuacji niż sąd międzynarodowy, aby określić, co dokładnie leży „w interesie publicznym”. W związku z tym, w ramach ustanowionego w konwencji mechanizmu ochrony, do ich kompetencji należy orzekanie w pierwszej kolejności w przedmiocie istnienia kwestii leżącej w interesie ogólnym. Uznając za normalne, że ustawodawca ma dużą swobodę w prowadzeniu polityki gospodarczej i społecznej, trybunał konstytucyjny szanuje sposób, w jaki ustawodawca postrzega potrzeby leżące „w interesie publicznym”, chyba że jego rozumowanie jest w oczywisty sposób pozbawione jakichkolwiek racjonalnych podstaw.

Ponadto trybunał konstytucyjny zauważył, że pomoce lub dodatki, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy nr 285/2010, nie należą do kategorii praw podstawowych, w związku z czym ustawodawca może swobodnie decydować o treści, granicach i warunkach ich przyznawania, a także zdecydować o ich ograniczeniu lub nawet zakończeniu ich przyznawania, bez konieczności spełnienia przesłanek określonych w art. 53 konstytucji.

Decizia nr. 284 din 7 mai 2019 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor [mai multor acte normative] (orzeczenie nr 284 z dnia 7 maja 2019 r. dotyczące zarzutu niezgodności z konstytucją przepisów) [szeregu aktów prawnych].

Trybunał konstytucyjny – po przypomnieniu postanowień art. 41 ust. 2 konstytucji, zgodnie z którym pracownicy mają prawo do środków ochrony socjalnej dotyczących: bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, zasad pracy kobiet i młodzieży, ustalenia płacy minimalnej brutto w kraju, odpoczynku tygodniowego, płatnego urlopu wypoczynkowego, pracy w warunkach szczególnych lub specjalnych, kształcenia zawodowego, „a także innych szczególnych sytuacji określonych w ustawie” – zauważył, że nie istnieje konstytucyjny obowiązek uregulowania przez ustawodawcę przyznawania pomocy lub dodatków w związku z przejściem na emeryturę, przeniesieniem do rezerwy, zakończeniem służby lub przeniesieniem na emeryturę.

W odniesieniu do postanowień art. 47 ust. 1 i 2 konstytucji trybunał konstytucyjny przypomniał swoje orzecznictwo, zgodnie z którym „określenie poziomu życia, który można uznać za godny, należy oceniać indywidualnie, na podstawie szeregu czynników koniunkturalnych. Sytuacja gospodarcza kraju, zasoby, jakimi dysponuje państwo, aby osiągnąć ten cel, oraz poziom rozwoju społeczeństwa, poziom kultury i cywilizacji w danym momencie, a także zasady organizacji społeczeństwa stanowią również wskazówki, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie »godnego« poziomu życia. Podsumowując, ocena zasad i zakresu, w jakim państwu udaje się wywiązać z obowiązku zapewnienia godnego poziomu życia, musi odnosić się do tych czynników, ponieważ ustalenie stałego, niezmiennego standardu jest niemożliwe”. Tymczasem, w świetle tych rozważań trybunał konstytucyjny stwierdził, że nie można uznać, że zakwestionowane przepisy ustawowe naruszają konstytucyjne prawo do godnego poziomu życia, lecz raczej że ustanawiają szereg środków, które należy dostosować do istniejących warunków gospodarczych i społecznych.

W odniesieniu do powołania się na art. 53 konstytucji trybunał konstytucyjny przypomniał swoje orzecznictwo, zgodnie z którym pomoc lub dodatki w związku z przejściem na emeryturę, przeniesieniem do rezerwy, zakończeniem służby lub przeniesieniem na emeryturę „stanowią korzyści przyznawane określonym kategoriom społeczno-zawodowym z uwagi na ich szczególny status, nie mają one jednak podstawy konstytucyjnej”, w związku z czym ustawodawca może swobodnie decydować o treści, granicach i warunkach ich przyznawania, a także zdecydować o ich ograniczeniu lub nawet zakończeniu ich przyznawania, bez konieczności spełnienia przesłanek określonych w art. 53 konstytucji.

Orzecznictwo najwyższego sądu kasacyjnego

Decizia nr. XXIII/2005 privind recursul în interesul legii cu privire la aplicabilitatea [unor dispoziții referitoare la acordarea primei pentru concediul de odihnă] (orzeczenie nr XXIII/2005 dotyczące skargi w interesie prawa w odniesieniu do możliwości stosowania) [niektórych przepisów dotyczących przyznawania dodatku urlopowego], w którym Înalteii Curții de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, ICCJ) orzekł, że zawieszenie wykonywania prawa nie jest równoznaczne z jego zniesieniem oraz że aby prawo, które zostało przewidziane, nie stało się zwykłym obowiązkiem pozbawionym treści, sprowadzonym do nudum ius, co stanowiłoby niezgodne z prawem ograniczenie jego wykonywania, nie można uznać, że prawo to nie istniało w okresie 2 lat, w którym jego wykonywanie było zawieszona, ale nie zniesione. W związku z tym konieczne jest, aby osoby uprawnione z tytułu przyznanych praw nie napotykały przeszkód w skutecznym korzystaniu z nich w okresie, w którym prawa te były przewidziane ustawą. ICCJ wskazał zatem, że sądy, które uznały, iż prawo do wniesienia powództwa w celu obliczenia i wypłaty dodatku urlopowego zostało nabyte w dniu, w którym ustały wszystkie przyczyny zawieszenia lub niestosowania przepisów tego artykułu, działały prawidłowo.

Decizia nr. 79/2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, cu trimitere la Decizia nr. 16/2015 - ICCJ, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (orzeczenie nr 79/2017 najwyższego sądu kasacyjnego – izba właściwa do orzekania w przedmiocie pytań prawnych w odniesieniu do orzeczenia nr 16/2015 - ICCJ, izba właściwa do orzekania w przedmiocie pytań prawnych), w którym ICCJ, badając kwestię skutków wywoływanych przez akty prawne w odniesieniu do zawieszenia prawa ustanowionego w art. 81 ust. 1 ustawy nr 303/2004, stwierdził, że te akty prawne regulują korzyści o charakterze pieniężnym, w odniesieniu do których, na podstawie identycznego rozumowania mającego zastosowanie do innych korzyści uregulowanych na rzecz innych kategorii społeczno-zawodowych, ICCJ wypowiedział się już w orzeczeniach nr 16/2015 i nr 11/2017. Następnie ICCJ przypomniał swoje orzecznictwo, zgodnie z którym z wykładni przedstawionych powyżej przepisów ustawowych wynika, że zamiarem ustawodawcy nie była likwidacja korzyści przyznawanych określonym kategoriom społeczno-zawodowym, to znaczy zakończenie istnienia prawa do przyznania pomocy/dodatku, lecz jedynie zawieszenie wykonywania tego prawa.

Decizia nr. 5/2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Completul competent să judece recursul în interesul legii (orzeczenie nr 5/2018 najwyższego sądu kasacyjnego, izba właściwa do orzekania w przedmiocie skargi w interesie prawa), w którym ICCJ stwierdził, że w kontekście wielokrotnego zawieszenia na mocy aktów prawnych uznanych za zgodne z konstytucją sporne prawa nie weszły do majątku beneficjentów, ponieważ ich treść jest abstrakcyjna w sposób nieprzerwany w zakresie, w jakim ich konkretne uznanie jest uzależnione od dokonania nowego uzewnętrznienia przez ustawodawcę, w związku z czym nie można ich uznać za aktywa z tego punktu widzenia. Nie można również mieć uzasadnionych oczekiwań co do rzeczywistego nadania wartości tym prawom, tym bardziej że następnie owe prawa zostały uchylone (ponadto ustawa nr 24/2000 dopuszcza możliwość uchylenia także w przypadku zawieszonych przepisów). Ponadto nie można utrzymywać, że prawa przewidziane w przepisach, których stosowanie zostało zawieszona, rzeczywiście zostały nabyte do majątku beneficjentów pierwotnie branych pod uwagę w sytuacji, w której nadanie im wartości było wielokrotnie zawieszane i żaden inny przepis ustawowy ani rozstrzygnięcie sądu nie osłabiły skuteczności aktów prawnych wprowadzających zawieszenie. W związku z tym powództwa wytoczone w trakcie wspomnianego zawieszenia zostały wniesione przedwcześnie, ponieważ prawo nie jest aktualne. Aby skorzystać z ochrony prawnej przysługującej środkowi prawnemu, prawo podmiotowe, oprócz przesłanki, zgodnie z którą prawo to musi zostać uznane i być chronione ustawą, musi również spełniać przesłankę aktualności.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 Pozwem złożonym w Tribunalul București – Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale (zwanym dalej „sądem okręgowym w Bukareszcie – VIII izba

pracy i zabezpieczenia społecznego, Rumunia) wnoszące apelację QN, RL, VS, JT, AX i MR, w sprawie z ich powództwa przeciwko pozwanemu sądowi apelacyjnemu w Bukareszcie, wniosły o zasądzenie od pozwanego odszkodowania odpowiadającego 7 miesięcznym dodatkom brutto z tytułu zaszeregowania zgodnie z przepisami art. 81 ust. 1 ustawy nr 303/2004, zwaloryzowanego według stopy inflacji od dnia nabycia prawa do dnia rzeczywistej zapłaty kwoty, a także o zasądzenie od pozwanego odsetek ustawowych za zwłokę od należnej kwoty od dnia nabycia prawa, to znaczy od dnia zakończenia pełnienia obowiązków w związku z przejściem na emeryturę, do dnia rzeczywistej zapłaty. W uzasadnieniu wnoszące apelację zasadniczo stwierdziły, że pracowały jako sędziowie oraz że zakończyły pełnienie obowiązków wraz z przejściem na emeryturę.

- 2 W wyroku w sprawie cywilnej z dnia 9 maja 2023 r. sąd okręgowy w Bukareszcie – VIII izba pracy i zabezpieczenia społecznego uwzględniła zarzut dotyczący przedwczesnego charakteru i oddalił powództwo jako wniesione przedwcześnie. Sąd ten uznał, że w odniesieniu do sytuacji wnoszących apelację, które zakończyły pełnienie swoich obowiązków wraz z przejściem na emeryturę, istotne są przepisy dotyczące zawieszenia w okresie 2019–2022 w odniesieniu do dnia zakończenia pełnienia obowiązków.
- 3 Ponieważ trybunał konstytucyjny orzekł, że „osoby, które przechodzą na emeryturę, podlegają przepisom ustawowym obowiązującym w dniu nabycia prawa do emerytury zgodnie z zasadą tempus regit actum”, brak przyznania przez kilka kolejnych lat wyżej wspomnianych uprawnień o charakterze pieniężnym nie może być uznany za zdarzenie mające wpływ na przewidywalność przepisu. Prawo do emerytury i warunki przejścia na emeryturę, a także prawa, które są przyznawane w związku z przejściem na emeryturę, są prawami istniejącymi w dniu nabycia prawa do emerytury, a nie tymi, które istniały wcześniej w ustawodawstwie, a które nie mają charakteru praw nabytych. W dniu przejścia wnoszących apelację na emeryturę i w dniu złożenia wniosku o wypłatę dodatku uregulowanego w art. 81 ust. 1 ustawy nr 303/2004 przepisy tego aktu prawnego nie były stosowane. W tych okolicznościach nie można uznać za zasadnych twierdzeń, że powołane prawo stało się aktualne.
- 4 W odniesieniu do charakteru prawnego praw dochodzonych w powództwie stanowią one dodatkowe prawa w zakresie wynagrodzenia, jak stwierdził trybunał konstytucyjny w swojej utrwalonej praktyce orzeczniczej podkreślonej również w orzeczeniu nr 79/2017 wydanym przez najwyższy sąd kasacyjny. W świetle okoliczności, że dochodzone prawa stanowią prawa dodatkowe, a nie prawa podstawowe ustanowione i gwarantowane przez rumuńską konstytucję, środek polegający na wielokrotnym zawieszeniu ich wykonywania nie miał wpływu na istotę tego prawa.
- 5 Jeśli chodzi o przestrzeganie zasady przewidywalności ustawy, o ile istota prawa uznanego przez ustawodawcę nie została naruszona, lecz jedynie zostało

odroczone wykonywanie tego prawa, o tyle nie można również zgodzić się z twierdzeniem wnoszących apelację, że zasada ta została naruszona.

- 6 Sąd okręgowy w Bukareszcie zauważył również, że uchylenie aktu prawnego regulującego prawo do dodatku, które zostało zawieszane w dniu uchylenia, nie jest równoznaczne z ustaniem przyczyny zawieszenia. Uregulowana w dekrete z mocą ustawy nr 168/2022 przyczyna zawieszenia istniała przez cały rok 2023, ponieważ ten dekret z mocą ustawy wszedł w życie, gdy ustawa nr 303/2004 jeszcze obowiązywała.
- 7 Wnoszące apelację złożyły apelację od tych wyroków, podnosząc między innymi, że brak przyznania dochodzonego prawa narusza prawo własności, ponieważ prawa w zakresie wynagrodzenia sędziów i prokuratorów mogą zostać ograniczone lub zawieszane jedynie w przypadkach przewidzianych ustawą w odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej.

Główne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 8 Zdaniem wnoszących apelację i powódek w pierwszej instancji przewidziane w art. 81 ust. 1 ustawy nr 303/2004 prawo ma charakter prawny prawa w zakresie wynagrodzenia; chociaż wykonywanie tego prawa zostało zawieszane na okres 12 lat, dodatek przyznany w związku z przejściem na emeryturę stanowi mienie w rozumieniu art. 1 pierwszego protokołu dodatkowego do europejskiej konwencji praw człowieka, a brak przyznania dochodzonego prawa jest równoznaczny z naruszeniem prawa własności. Od czasu wejścia w życie ustawy nr 303/2004 do pierwszego zawieszenia przepisów art. 81 w 2010 r., to znaczy w okresie około 6 lat dodatek będący przedmiotem żądania został przyznany wszystkim uprawnionym do niego osobom, a następnie nie doszło do naruszenia istoty prawa, lecz jego wykonywania.
- 9 Wnoszące apelację i powódki w pierwszej instancji wspomniały również, że prawo to jest nieodłącznie związane z konstytucyjnym statusem członków wymiaru sprawiedliwości, który jest uregulowany w ustawie organicznej, ponieważ chodzi o dodatek premii za nieprzerwaną pracę w sądownictwie przez okres 20 lat. Związane z tym prawo jest przyznawane w dowód uznania lojalności zawodowej, z tytułu ograniczeń, ryzyka, zakazów i niepołączalności funkcji, które wynikają ze statusu i które dotyczą członków wymiaru sprawiedliwości w trakcie ich kariery. W tym względzie powołują się one na postanowienia art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej i zgadzają się co do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału.
- 10 W apelacji wnoszące apelację wskazały, że orzeczenie oddalające powództwo ze względu na to, że zostało ono wniesione przedwcześnie, ponieważ dochodzone były prawa, które nie istniały w dniu nabycia prawa do emerytury, lecz które istniały wcześniej w ustawodawstwie i nie mają charakteru prawa nabytego, było nie tylko bezzasadne i niezgodne z prawem, ale także nielogiczne, gdyż nie można mówić o przedwczesnym charakterze powództwa dotyczącego prawa, które już

nie istnieje. Środek polegający na ustawowym zawieszeniu przyznawania dodatku, o którym mowa w art. 81 ust. 1 ustawy nr 303/2004, jest pozbawiony przewidywalności i nie może być uznany za przewidywalny z tego tylko powodu, że kolejne dekrety z mocą ustawy, które go wprowadziły, nie naruszyły istoty prawa uznanego przez ustawodawcę, lecz jedynie odroczyły wykonywanie tego prawa.

- 11 W niniejszej sprawie racjonalnie požądane stabilność, pewność i spójność ustawodawstwa zostały zignorowane. Tym samym naruszono art. 1 pierwszego protokołu dodatkowego do europejskiej konwencji praw człowieka. W uzasadnieniu do kolejnych aktów prawnych wprowadzających zawieszenie wskazano zasadniczo, że brak przyjęcia proponowanych środków podatkowo-budżetowych w trybie pilnym ma dodatkowy wpływ na deficyt skonsolidowanego budżetu ogólnego, znacząco wpływając na stabilność finansów publicznych. Z punktu widzenia zapewnienia stabilności budżetu państwa przesłanka proporcjonalności wymaga wystarczającego uzasadnienia w odniesieniu do zastosowanych środków, lecz także podjęcia działania przez państwo w odpowiednim terminie, we właściwy sposób i z jak największą spójnością.
- 12 Niepewność, czy to legislacyjna, administracyjna, czy wynikająca z praktyk stosowanych przez organy, jest elementem, który należy wziąć pod uwagę przy ocenie zachowania państwa podczas badania przesłanki proporcjonalności ingerencji w celu ustalenia, w jaki sposób i w jakim zakresie ograniczono wykonywanie prawa, które zostało naruszone w wyniku kwestionowanej ingerencji.
- 13 Wnoszące apelację podnoszą również dyskryminację w porównaniu z sędziami rumuńskiego trybunału konstytucyjnego, zwracając uwagę na istnienie kategorii osób, które zostały potraktowane w sposób uprzywilejowany, bez żadnego obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia, ponieważ nie poniosły skutków zawieszenia wypłaty spornego prawa.
- 14 Dodatek jest przyznawany wyłącznie w związku z pracą wykonywaną przez sędziego przez pewien okres, a nie na podstawie innych względów. Tymczasem, począwszy od dekretu z mocą ustawy nr 83/2014, w którym wprowadzono jeden wyjątek (dotyczący śmierci sędziego, w którym to przypadku dodatek przyznawany jest małżonkowi/małżonce i dzieciom pozostającym na utrzymaniu), wydaje się, że ustawodawca zmienił nawet cel brany pod uwagę przy wprowadzaniu tego dodatku, przekształcając dodatek z prawa dodatkowego względem stosunku pracy w rentę rodzinną, mimo iż są to różne instytucje, uregulowane w sposób odmienny pod względem prawnym.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 15 Sąd apelacyjny w Bukareszcie uważa, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest normą odniesienia. Podobnie sąd ten powołuje się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym okoliczność, że sędziowie otrzymują wynagrodzenie na

poziomie odpowiadającym wadze wykonywanych przez nich zadań, stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, EU:C:2018:117, pkt 30–37, 42–46).

- 16 Podobnie jak w sytuacji faktycznej rozpatrywanej w wyroku Associação Sindical dos Juízes Portugueses, sporne przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń zostały przyjęte ze względu na wymogi związane z likwidacją nadmiernego deficytu budżetowego państwa rumuńskiego i w kontekście otrzymania pomocy finansowej Unii Europejskiej. Ponadto w różnych aktach przygotowawczych towarzyszących dekretem z mocą ustawy, na mocy których zdecydowano o dalszym zawieszeniu wypłaty dodatku, wyraźnie wskazano, że wzięto pod uwagę okoliczność, iż jeżeli środki te nie zostaną przyjęte w trybie pilnym, deficyt budżetowy przekroczy określony w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej próg 3 % produktu krajowego brutto, co spowoduje wszczęcie przez Komisję Europejską procedury nadmiernego deficytu, która to okoliczność przesądza o znaczeniu prawa Unii Europejskiej w niniejszej sprawie.
- 17 Ustawa nr 303/2022 o statusie sędziów i prokuratorów, obowiązująca od dnia 16 grudnia 2022 r., stanowiła, że w dniu wejścia w życie tej ustawy ustawa nr 303/2004 zostaje uchylona. W związku z tym, po tym jak art. 81 ust. 1 ustawy nr 303/2004 nie był stosowany w okresie 2010–2022, został on uchylony z dniem 16 grudnia 2022 r.
- 18 Choć rumuński trybunał konstytucyjny stwierdził, że dodatki w związku z przejściem na emeryturę nie należą do kategorii praw podstawowych, w związku z czym ustawodawca może swobodnie decydować o treści, granicach i warunkach ich przyznawania, a także zdecydować o ich ograniczeniu, a nawet zakończeniu ich przyznawania, to jednak w przypadku sędziów (członków wymiaru sprawiedliwości) pojawia się kwestia naruszenia ich niezawisłości w wyniku przedłużającego się zawieszenia, a następnie uchylecia tych dodatków.
- 19 Zgodnie z art. 125 ustawy zasadniczej sędziowie mianowani przez prezydenta Rumunii są nieusuwalni; wnioski o ich mianowanie, jak również awans, przeniesienie sędziów i sankcje wobec nich należą do kompetencji Consiliului Superior al Magistraturii (najwyższej rady sądownictwa, Rumunia), a funkcja sędziego nie może być łączona z jakąkolwiek inną funkcją publiczną lub prywatną, z wyjątkiem funkcji w zakresie nauczania w szkolnictwie wyższym.
- 20 Zarówno w orzecznictwie rumuńskiego trybunału konstytucyjnego, jak i w orzecznictwie sądów konstytucyjnych innych państw uznano, że stabilność finansowa członków wymiaru sprawiedliwości jest jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej.
- 21 Zasada niezawisłości sędziowskiej nie może być ograniczona jedynie do wysokości wynagrodzenia (obejmującego zarówno pensję, jak i emeryturę) członków wymiaru sprawiedliwości, ponieważ zasada ta obejmuje szereg

gwarancji, takich jak status członków wymiaru sprawiedliwości (warunki dostępu, procedura mianowania, solidne gwarancje zapewniające przejrzystość procedur mianowania członków wymiaru sprawiedliwości, awansu i przenoszenia, zawieszenia i zakończenia pełnienia obowiązków), ich stabilność lub nieusuwalność, gwarancje finansowe, niezależność administracyjną członków wymiaru sprawiedliwości, jak również niezależność władzy sądowniczej od innych władz państwa. Ponadto niezawisłość sędziowska obejmuje bezpieczeństwo finansowe członków wymiaru sprawiedliwości, które zakłada również zapewnienie zabezpieczenia społecznego. Stabilność finansowa członków wymiaru sprawiedliwości (w tym otrzymywanie wynagrodzenia na poziomie odpowiadającym wadze wykonywanych przez nich zadań) stanowi jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. W art. 19 TUE skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE. W tym kontekście sąd apelacyjny w Bukareszcie – izba VII uważa, że konieczne jest skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału.

DOKUMENT ROBOCZY