

InfoCuria
Orzecznictwo

polski (pl)

[Strona startowa](#) > [Formularz wyszukiwania](#) > [Lista wyników](#) > **Dokumenty**Język dokumentu : ECLI:EU:C:2022:44

Wydanie tymczasowe

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

ANTHONY'EGO MICHAELA COLLINSA

przedstawiona w dniu 20 stycznia 2022 r.(1)

Sprawa C-430/21**RS****(Skutki wyroków sądu konstytucyjnego)**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowie, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Artykuł 2 TUE – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Przepis konstytucji państwa członkowskiego w wykładni trybunału konstytucyjnego tego państwa, zgodnie z którą sądy krajowe nie są uprawnione do badania zgodności przepisu prawa krajowego, uznanego za zgodny z konstytucją przez trybunał konstytucyjny, z przepisami prawa Unii – Postępowanie dyscyplinarne

I. Wprowadzenie

1. Czy sędziemu krajowemu można zakazać badania zgodności z prawem Unii przepisu prawa krajowego, który został uznany za zgodny z konstytucją przez trybunał konstytucyjny tego państwa członkowskiego, pod rygorem wszczęcia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego i nałożenia sankcji? Kwestia ta stanowi sedno przedmiotowego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowie, Rumunia). Wniosek ten dotyczy w istocie wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). Wymaga on od Trybunału ponownego dokonania wykładni tych postanowień w kontekście bezpośredniego zakwestionowania przez krajowy trybunał konstytucyjny pierwszeństwa prawa Unii.
2. Wniosek ten wynika ze skargi wniesionej do sądu odsyłającego na przewlekłość postępowania w przedmiocie skargi na prokuratora i dwóch sędziów, która została zarejestrowana w Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție (prokuraturze przy wysokim trybunale kasacyjnym i sprawiedliwości – sekcja dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa, zwanej dalej „SIIJ”).
3. W 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) (zwanym dalej „wyrokiem Asociația Forumul Judecătorilor din România”(2)), Trybunał orzekł między innymi, że uregulowanie krajowe przewidujące utworzenie SIIJ jest sprzeczne z prawem Unii, jeżeli utworzenie takiej sekcji nie jest uzasadnione obiektywnymi i możliwymi do sprawdzenia imperatywami związanymi z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz obwarowane szczególnymi gwarancjami wskazanymi przez Trybunał(3).
4. W wyroku nr 390/2021(4), wydanym w dniu 8 czerwca 2021 r., Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny, Rumunia) oddalił zarzut niekonstytucyjności przepisów prawa krajowego dotyczących utworzenia i funkcjonowania SIIJ. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) zauważył, że w poprzednich orzeczeniach uznał, iż przedmiotowe przepisy są zgodne z konstytucją, i stwierdził, że nie widzi powodu, aby odstąpić od tych orzeczeń, niezależnie od wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Asociația Forumul Judecătorilor din România. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) przyznał, że chociaż art. 148 ust. 2 konstytucji Rumunii przewiduje pierwszeństwo prawa Unii przed sprzecznymi z nim przepisami prawa krajowego, zasada ta nie może usunąć ani zanegować krajowej tożsamości konstytucyjnej. Przepis ten zapewnia jedynie pierwszeństwo prawa Unii przed „prawem pozakonstytucyjnym”. Nie przyznaje on prawu Unii pierwszeństwa

przed konstytucją Rumunii, w związku z czym sąd krajowy nie jest uprawniony do badania zgodności z prawem Unii przepisu prawa krajowego, który został uznany za zgodny z konstytucją przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny). Wyrok nr 390/2021 rodzi zatem wyraźne konsekwencje w kwestii pierwszeństwa prawa Unii i skutków wyroków Trybunału Sprawiedliwości, wykraczające poza zakres sporów dotyczących SIIJ.

5. Pytania prejudycjalne skierowane przez Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowie) nie dotyczą bezpośrednio kwestii pierwszeństwa prawa Unii ani zgodności utworzenia i funkcjonowania SIIJ z tym prawem. Koncentrują się one raczej na roli sądów krajowych w zapewnianiu skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii oraz na niezawisłości sędziowskiej w kontekście orzeczenia Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) w wyroku nr 390/2021.

6. Zanim przystąpię do analizy pytań prejudycjalnych, przedstawię pokrótce właściwe przepisy prawa krajowego, spór w postępowaniu głównym oraz postępowanie przed Trybunałem w niniejszej sprawie.

II. Prawo rumuńskie

A. Konstytucja Rumunii

7. Artykuł 148 ust. 2–4 Konstytucja României (zwanej dalej „konstytucją Rumunii”) stanowi:

„2. W następstwie przystąpienia do Unii Europejskiej postanowienia traktatów ustanawiających Unię Europejską oraz inne wiążące uregulowania wspólnotowe zyskują pierwszeństwo w stosunku do sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego z poszanowaniem postanowień aktu przystąpienia.

3. Przepisy ust. 1 i 2 stosują się mutatis mutandis również do przystąpienia do aktów zmieniających traktaty ustanawiające Unię Europejską.

4. Parlament, prezydent Rumunii, rząd i władza sądownicza zapewniają poszanowanie zobowiązań wynikających z aktu przystąpienia i przepisów ust. 2”.

B. Kodeks postępowania karnego

8. Artykuł 488¹ Codul de procedură penală (kodeksu postępowania karnego) przewiduje między innymi, że jeżeli prokurator nie zakończył postępowania przygotowawczego w rozsądnym terminie, oskarżony może złożyć skargę co najmniej rok po rozpoczęciu postępowania karnego, wnosząc o przyspieszenie postępowania.

9. Artykuł 488⁵ ust. 1 kodeksu postępowania karnego przewiduje między innymi, że orzekając w przedmiocie skargi, sędzia właściwy w sprawach dotyczących praw i wolności lub właściwy sąd musi sprawdzić czas trwania postępowania na podstawie podjętych środków, dokumentów zawartych w aktach sprawy oraz przedstawionych uwag.

10. Artykuł 488⁶ ust. 1 kodeksu postępowania karnego stanowi między innymi, że jeżeli sędzia właściwy w sprawach dotyczących praw i wolności lub właściwy sąd uzna skargę za zasadną, musi ją uwzględnić i wyznaczyć prokuratorowi termin do dokończenia postępowania przygotowawczego.

C. Ustawa nr 303/2004

11. Zgodnie z art. 99 lit. §) Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów) z dnia 28 czerwca 2004 r. (zwanej dalej „ustawą nr 303/2004”) niezastosowanie się do orzeczeń Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) stanowi przewinienie dyscyplinarne⁽⁵⁾.

III. Spór w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

12. RS skazano w wyniku postępowania karnego w Rumunii. W dniu 1 kwietnia 2020 r. żona RS złożyła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przeciwko trzem członkom wymiaru sprawiedliwości: prokuratorowi i dwóm sędziom. W zawiadomieniu zarzuciła prokuratorowi popełnienie przestępstw nadużycia władzy sądowniczej i nadużycia stanowiska służbowego. W istocie zarzuciła ona prokuratorowi wszczęcie postępowania karnego z naruszeniem prawa RS do obrony oraz wniesienie aktu oskarżenia na podstawie fałszywych zeznań. Żona RS oskarżyła ponadto dwóch sędziów o nadużycie stanowiska służbowego, ponieważ w toku postępowania odwoławczego nie rozpoznali oni i nie wydali orzeczenia w przedmiocie wniosku o zmianę kwalifikacji prawnej, naruszając w ten sposób prawo do obrony.

13. Ponieważ zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa dotyczyło członków wymiaru sprawiedliwości, zostało zarejestrowane w SIIJ. W dniu 14 kwietnia 2020 r. prokurator przy SIIJ wszczął postępowanie karne, zarzucając członkom wymiaru sprawiedliwości popełnienie przestępstw nadużycia władzy sądowniczej i nadużycia stanowiska służbowego.

14. W dniu 10 czerwca 2021 r. RS wniósł do sędziego Curtea de Apel Craiova (sądu apelacyjnego w Krajowie) właściwego w sprawach dotyczących praw i wolności skargę na przewlekłość postępowania karnego toczącego się przed SIIJ. Zwrócił się on do sądu o wyznaczenie terminu, w którym prokurator prowadzący sprawę musiałby je dokończyć.

15. SIIJ przekazał sądowi odsyłającemu, na jego wniosek, akta dotyczące postępowania karnego.

16. Sąd odsyłający stwierdza, że w zawisłym przed nim postępowaniu może albo uwzględnić, albo oddalić skargę. W przypadku jej oddalenia akta powinny zostać zwrócone SIIJ, na tej podstawie, że nie doszło do naruszenia rozsądnego czasu trwania postępowania. W przypadku jej uwzględnienia sąd będzie musiał wyznaczyć termin na rozpatrzenie sprawy, a następnie zwrócić akta SIIJ. Nie wydaje się jednak, by niedotrzymanie tego terminu pociągało za sobą jakiekolwiek konsekwencje prawne.

17. Sąd odsyłający uważa, że rozstrzygnięcie w przedmiocie wniesionej do niego skargi wymaga zbadania: (i) przepisów krajowych przewidujących utworzenie i funkcjonowanie SIIJ; (ii) kryteriów określonych przez Trybunał w wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România w celu rozstrzygnięcia, czy SIIJ działa zgodnie z prawem Unii, oraz (iii) wpływu na utworzenie i funkcjonowanie SIIJ wyroku nr 390/2021, w którym Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) oddalił zarzut niekonstytucyjności odnoszący się do art. 88¹–88⁹ Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (ustawy nr 304/2004 o organizacji systemu sądownictwa) z dnia 28 czerwca 2004 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 827 z dnia 13 września 2005 r.) (zwanej dalej „ustawą nr 304/2004”).

18. Zdaniem sądu odsyłającego w wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România Trybunał orzekł, że art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wraz z decyzją Komisji 2006/928 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu utworzenie wyspecjalizowanej sekcji prokuratury, posiadającej wyłączną właściwość do prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów, jeżeli utworzenie takiej sekcji nie jest uzasadnione obiektywnymi i możliwymi do sprawdzenia imperatywami związanymi z należytym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz obwarowane szczególnymi gwarancjami. Ponadto zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu rangi konstytucyjnej państwa członkowskiego, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez sąd konstytucyjny tego państwa, w myśl którego sąd niższego rzędu nie jest uprawniony do niestosowania, z mocy własnych uprawnień, przepisu krajowego wchodzącego w zakres stosowania decyzji 2006/928, który to przepis uważa on, w świetle orzecznictwa Trybunału, za sprzeczny z tą decyzją lub z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

19. Z fragmentów wyroku nr 390/2021 przytoczonych przez sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) przyznał, iż na podstawie art. 148 konstytucji Rumunii, który reguluje stosunek prawa krajowego do prawa Unii, zapewnia on priorytetowe stosowanie prawa Unii. „Jednakże to priorytetowe zastosowanie nie może być interpretowane jako wyłączenie lub zaprzeczenie narodowej tożsamości konstytucyjnej, zapisanej w art. 11 ust. 3 w związku z art. 152 konstytucji, jako gwarancji istotnego rdzenia tożsamości konstytucji Rumunii, który nie może być relatywizowany w procesie integracji europejskiej. Na mocy tej tożsamości konstytucyjnej trybunał konstytucyjny jest uprawniony do zapewnienia pierwszeństwa konstytucji na terytorium Rumunii (zob. mutatis mutandis wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08 i in., wydany przez federalny trybunał konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec)”(5).

20. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) uznał, że sąd jest uprawniony do badania zgodności przepisu stanowiącego część krajowego porządku prawnego z przepisami prawa Unii w świetle art. 148 konstytucji. W razie stwierdzenia kolizji jest uprawniony do stosowania w pierwszej kolejności przepisów prawa Unii w sporach dotyczących naruszeń praw podmiotowych obywateli. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) zauważył, że odniesienie do prawa krajowego oznacza wyłącznie ustawodawstwo pozakonstytucyjne, ponieważ konstytucja Rumunii zachowuje swoją nadrzędną pozycję hierarchiczną w porządku prawnym Rumunii na mocy jej art. 11 ust. 3. W związku z tym art. 148 konstytucji Rumunii nie przyznaje prawu Unii pierwszeństwa przed konstytucją Rumunii, tak że sąd krajowy nie jest uprawniony do badania zgodności przepisu prawa krajowego, uznanego za zgodny z konstytucją w świetle art. 148 konstytucji, z przepisami prawa Unii(7).

21. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) uznał ponadto, że obowiązki wynikające z decyzji 2006/928 są wiążące dla władz rumuńskich właściwych w zakresie współpracy instytucjonalnej z Komisją Europejską (parlamentu i rządu rumuńskiego). Ponieważ sądy nie mają uprawnień do współpracy z instytucjami politycznymi Unii Europejskiej, nie są one w ten sposób związane. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) uznał, że zastosowanie pkt 7 sentencji wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România, zgodnie z którym sąd „jest uprawniony do niestosowania, z mocy własnych uprawnień, przepisu krajowego wchodzącego w zakres stosowania decyzji 2006/928, który to przepis uważa on, w świetle orzecznictwa Trybunału, za sprzeczny z tą decyzją lub z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”, nie znajduje podstawy w konstytucji Rumunii, ponieważ art. 148 konstytucji przewiduje pierwszeństwo stosowania prawa Unii wobec sprzecznych z nim ustaw krajowych. Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, sporządzone na podstawie decyzji 2006/928, ze względu na ich treść i skutki, jak stwierdzono w wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România, „nie stanowią norm prawa [Unii], którym sąd powinien przyznać pierwszeństwo poprzez niestosowanie przepisów krajowych”. Sądy krajowe nie mogą zatem decydować o priorytetowym stosowaniu zaleceń ze szkodą dla przepisów krajowych, ponieważ wspomniane sprawozdania nie są aktami normatywnymi, a zatem nie mogą być sprzeczne z ustawodawstwem krajowym. Orzeczenie Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) potwierdza zatem wniosek, że przepis prawa krajowego jest zgodny z konstytucją Rumunii w świetle art. 148 konstytucji(8).

22. Ponieważ wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România nie może spowodować zmiany orzecznictwa Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) dotyczącego skutków decyzji 2006/928 w zakresie kontroli

konstytucyjności utworzenia i funkcjonowania SIIJ i, w sposób dorozumiany, w sprawie naruszenia art. 148 konstytucji, Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) odrzucił jako bezzasadny zarzut niekonstytucyjności przepisów podniesiony w odniesieniu do ustawy nr 304/2004.

23. Sąd odsyłający uważa, że zadane pytania mają bezpośredni związek z rozstrzygnięciem toczącej się przed nim sprawy. Skarga na przewlekłość postępowania karnego dotyczy postępowania przed SIIJ. Sędzia rozpatrujący tę skargę jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności mających wpływ na czas trwania postępowania karnego. Należą do nich akty normatywne regulujące działalność SIIJ, obciążenie sekcji pracą w stosunku do liczby prokuratorów, stopień osądzenia, zgodność funkcjonowania SIIJ z wyrokiem Asociația Forumul Judecătorilor din România. Badanie to umożliwi sędziemu rozpatrującemu skargę ustalenie, czy funkcjonowanie SIIJ, w obecnych ramach normatywnych i w obecnym składzie, jest uzasadnione obiektywnymi i dającymi się zweryfikować nadrzędnymi wymogami prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości. W szczególności powstaje pytanie, czy sekcja jest w stanie prowadzić postępowanie karne zgodnie z prawem każdej osoby do rzetelnego procesu, uwzględniając aspekt czasu trwania tego postępowania. Sąd odsyłający zauważa, że w pkt 221 wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România Trybunał stwierdził, iż jeżeli chodzi o prawa zapisane w art. 47 i 48 karty, ważne jest, żeby przepisy regulujące organizację i funkcjonowanie podmiotu takiego jak SIIJ zostały opracowane w taki sposób, by zapewnić rozpatrzenie spraw sędziów i prokuratorów w rozsądnym terminie.

24. Ponadto sąd odsyłający musi zdecydować, czy akta sprawy mają zostać zwrócone w celu kontynuowania postępowania karnego przez jednostkę prokuratury, którą można uznać, w świetle wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România, za działającą z naruszeniem prawa Unii.

25. Sąd odsyłający uważa, że musi dokonać wyboru między zastosowaniem prawa Unii w wykładni przyjętej przez Trybunał w wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România a zastosowaniem wyroku nr 390/2021. Jeśli sędzia postanowi zastosować wyrok Trybunału Sprawiedliwości i nie zastosować wyroku nr 390/2021, może mu grozić wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, zgodnie z art. 99 lit. §) ustawy nr 303/2004, ponieważ niezastosowanie się do orzeczenia Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) stanowi przewinienie dyscyplinarne. Takie postępowanie dyscyplinarne mogłoby doprowadzić do zawieszenia sędziego w pełnieniu funkcji. Perspektywa wystąpienia takich konsekwencji może naruszyć niezawisłość sędziego w podejmowaniu decyzji w rozpatrywanej przez niego sprawie.

26. Sąd odsyłający powołuje się również na opisaną w prasie sprawę sędziego Curtea de Apel Pitești (sądu apelacyjnego w Pitești, Rumunia). Na podstawie art. 2 i 19 TUE, decyzji 2006/928 i wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România sędzia Curtea de Apel Pitești (sądu apelacyjnego w Pitești) stwierdził, że SIIJ „nie jest uzasadniony obiektywnymi i dającymi się zweryfikować nadrzędnymi wymogami prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości oraz nie przewiduje szczególnych gwarancji, które, po pierwsze, pozwalają wykluczyć wszelkie ryzyko wykorzystania tej sekcji jako instrumentu politycznej kontroli działalności poszczególnych sędziów i prokuratorów, co mogłoby prowadzić do naruszenia ich niezawisłości, a po drugie, zapewniają możliwość wykonywania jej uprawnień w stosunku do tych sędziów i prokuratorów z poszanowaniem obowiązków wynikających z art. 47 i 48 [karty]”. Zobowiązał on więc prokuratora do stwierdzenia braku swojej właściwości do rozpoznania sprawy, a w konsekwencji do niestosowania przepisów art. 88¹ ustawy nr 304/2004 przy określaniu jurysdykcji. Wskutek tej decyzji Inspectia Judiciară (inspektorat przy ministerstwie sprawiedliwości, Rumunia) wszczął postępowanie dyscyplinarne wobec tego sędziego w związku z zarzucanymi mu nieprawidłowościami polegającymi na wykonywaniu obowiązków w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem w kontekście rozpatrywanej przez niego sprawy na podstawie skargi na przewlekłość postępowania.

27. Sąd odsyłający zastanawia się zatem, czy praktyka polegająca na wszczęciu postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego, który na podstawie wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România uznał, że przepisy krajowe dotyczące SIIJ są sprzeczne z prawem Unii, jest zgodna z zasadą niezawisłości sędziowskiej.

28. W tych okolicznościach Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

Czy zasada niezawisłości sędziowskiej ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 [karty] stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak art. 148 ust. 2 konstytucji Rumunii w wykładni dokonanej przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 390/2021, zgodnie z którym sądy krajowe nie są uprawnione do badania zgodności przepisu krajowego, uznanego za zgodny z konstytucją na mocy orzeczenia Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), z przepisami prawa Unii [...]?

Czy zasada niezawisłości sędziowskiej ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 [karty] stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak art. 99 lit. §) rumuńskiej [ustawy nr 303/2004], który umożliwia wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i nałożenie kary dyscyplinarnej na sędziego za niewykonanie orzeczenia Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), w przypadku gdy sędzia ten ma uznać pierwszeństwo stosowania prawa Unii [...] względem uzasadnienia orzeczenia Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), a zatem przepisowi krajowemu, który pozbawia tego sędziego

uprawnienia do zastosowania wyroku Trybunału Sprawiedliwości [...], któremu przyznaje pierwszeństwo?

Czy zasada niezawisłości sędziowskiej ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 [karty] stoi na przeszkodzie krajowym praktykom sądowym zabraniającym sędziemu, pod groźbą konsekwencji dyscyplinarnych, stosowania orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości [...] w postępowaniu karnym, obejmującym spór dotyczący rozsądnego czasu trwania postępowania karnego, który został uregulowany w art. 488¹ rumuńskiego kodeksu postępowania karnego?”.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

29. Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowie) zwrócił się o rozpoznanie przedmiotowego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przy zastosowaniu trybu pilnego lub, tytułem żądania ewentualnego, trybu przyspieszonego, zgodnie między innymi z art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości.

30. Na poparcie swego wniosku sąd odsyłający wskazał, że wszczęto postępowanie dyscyplinarne dotyczące stosowania prawa Unii zgodnie z wykładnią Trybunału przedstawioną w wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România. Postępowania te poważnie naruszają niezawisłość sędziowską i stabilność systemu sądownictwa. Ponadto niejasności spowodowane spornymi przepisami krajowymi mają wpływ na funkcjonowanie systemu współpracy wymiarów sprawiedliwości ustanowionego w art. 267 TFUE.

31. W dniu 30 lipca 2021 r. pierwsza izba Trybunału postanowiła, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, oddalić wniosek Curtea de Apel Craiova (sądu apelacyjnego w Krajowie) o zastosowanie pilnego trybu prejudycjalnego.

32. Co się tyczy wniosku o zastosowanie trybu przyspieszonego, art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem stanowi, że na wniosek sądu odsyłającego lub w wyjątkowych przypadkach z urzędu, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym. Ponadto, jeżeli w sprawie pojawiają się poważne wątpliwości co do zasadniczych kwestii związanych z konstytucyjnym prawem krajowym oraz z prawem Unii, może okazać się konieczne, w świetle szczególnych okoliczności takiej sprawy, niezwłoczne jej rozstrzygnięcie(9).

33. W dniu 12 sierpnia 2021 r. prezes Trybunału postanowił, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, przychylić się do wniosku sądu odsyłającego o rozpoznanie przedmiotowego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przy zastosowaniu trybu przyspieszonego na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania. Prezes Trybunału oparł swoją decyzję na fakcie, że kwestie pierwszeństwa prawa Unii podniesione w przedmiotowym odesłaniu prejudycjalnym mają fundamentalne znaczenie dla Rumunii i dla porządku konstytucyjnego Unii.

34. Prezes Trybunału wyznaczył termin przedkładania uwag na piśmie na dzień 27 września 2021 r. Zgodnie z art. 105 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem termin rozprawy wyznaczono na dzień 23 listopada 2021 r.

35. Rządy rumuński, niderlandzki i belgijski przedstawiły uwagi na piśmie, podobnie jak Komisja. Do stron, innych zainteresowanych stron i rządu rumuńskiego skierowano pytania pisemne w celu udzielenia przez nie odpowiedzi na rozprawie w dniu 23 listopada 2021 r.

36. Rząd rumuński i Komisja przedstawili swoje stanowiska ustnie podczas rozprawy w dniu 23 listopada 2021 r.

V. Dopuszczalność

37. Sąd odsyłający wskazał, że konieczność złożenia przedmiotowego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika z kolizji między wyrokiem nr 390/2021 Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) a wyrokiem Asociația Forumul Judecătorilor din România, w szczególności z konieczności ustalenia, czy w ramach rozpatrywania wniesionej do niego skargi sąd odsyłający może zgodnie z tym wyrokiem Trybunału zbadać przepisy dotyczące utworzenia i funkcjonowania SIIJ w celu określenia, czy są one sprzeczne z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty.

38. W uwagach na piśmie nie zgłoszono zastrzeżeń co do dopuszczalności pytań prejudycjalnych. Na rozprawie w dniu 23 listopada 2021 r. zarówno rząd rumuński, jak i Komisja uznały, że pytania prejudycjalne są dopuszczalne.

39. Komisja stwierdziła, że okoliczności postępowania głównego można odróżnić od tych, na tle których wydano wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234). Po pierwsze, w tamtejszej sprawie postępowanie główne nie było związane z prawem Unii, a sędziowie krajowi nie musieli stosować prawa Unii. Z kolei w rozpatrywanym postępowaniu głównym sędzia krajowego musi zastosować art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, decyzję 2006/928 i wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România. Po drugie, z wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 54), wynika, że postępowania dyscyplinarne przeciwko dwóm sędziom, którzy złożyli wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zostały umorzone. Zagrożenie wszczęciem postępowania dyscyplinarnego wobec nich stało się zatem hipotetyczne. W niniejszej sprawie groźba postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego, który złożył wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie ma charakteru hipotetycznego, ponieważ nie zastosował on jeszcze prawa Unii. Ponadto

wydanie orzeczenia sprzecznego z wyrokiem nr 390/2021 Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) stanowi automatycznie przestępstwo w rozumieniu art. 99 lit. 5) ustawy nr 303/2004. Po trzecie, Komisja uznała, że w świetle powyższych rozważań trzy pytania prejudycjalne są ze sobą powiązane.

40. Rząd rumuński ze swej strony podkreślił znaczenie art. 19 ust. 1 TUE w odniesieniu do zgodności z prawem czasu trwania postępowania przed SIIJ w postępowaniu głównym. Przyznał również, że ryzyko narażenia sędziego na sankcje dyscyplinarne może stanowić istotny czynnik w postępowaniu głównym.

41. Dla pełności wyводу proponuję zbadać dopuszczalność wszystkich pytań prejudycjalnych.

42. Poprzez swoje pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy zasada niezawisłości sędziowskiej ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 karty stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, takiemu jak art. 148 ust. 2 konstytucji Rumunii w wykładni dokonanej przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 390/2021, zgodnie z którym sądy krajowe nie są uprawnione do badania zgodności przepisu krajowego, uznanego za zgodny z konstytucją na mocy orzeczenia Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), z przepisami prawa Unii.

43. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, o ile pytania dotyczące wykładni prawa Unii zadane przez sąd krajowy korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy, o tyle przewidziana w art. 267 TFUE procedura odesłania prejudycjalnego nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie kwestii ogólnych czy hipotetycznych. Jak wynika z brzmienia tego postanowienia, wymaga ono raczej, by pytanie prejudycjalne było „niezbędne”, aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku” w zawisłej przed nim sprawie(10).

44. Artykuł 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu. Tak więc w szczególności sąd, który nie orzeka w ostatniej instancji, powinien mieć swobodę wystąpienia do Trybunału z nurtującymi go zagadnieniami, jeśli uzna, że ocena prawna dokonana przez wyższą instancję, nawet rangi konstytucyjnej, mogłaby doprowadzić go do wydania orzeczenia sprzecznego z prawem Unii(11).

45. Nie przesądzając o wyniku badania pierwszego pytania sądu odsyłającego co do istoty, jest oczywiste, że orzeczenie Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) w wyroku nr 390/2021 może doprowadzić sąd odsyłający do wydania wyroku sprzecznego z prawem Unii, w szczególności z postanowieniami, o których mowa w tym pytaniu, a mianowicie z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty. W związku z tym uważam, że pytanie pierwsze jest dopuszczalne.

46. Poprzez swoje pytania drugie i trzecie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy zasada niezawisłości sędziowskiej, ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 karty stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego lub krajowej praktyce sądowej, które zezwalają na wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i zastosowanie kar dyscyplinarnych wobec sędziego, który stosuje przepisy prawa Unii w wykładni Trybunału Sprawiedliwości, a tym samym nie przestrzega orzeczenia Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego).

47. Chociaż rząd rumuński i Komisja na rozprawie zgodzili się, że pytania te są dopuszczalne, w świetle wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234), uważam, iż Trybunał powinien zbadać tę kwestię z urzędu.

48. W tamtej sprawie do Trybunału zwrócono się z pytaniem, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które w istotny sposób zwiększają ryzyko naruszenia niezawisłości sędziowskiej lub znoszą gwarancję niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów. Trybunał stwierdził, że wydaje się, iż nie istnieje żaden łącznik między postanowieniem prawa Unii, którego dotyczyły pytania, mianowicie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a sporami przed sądem odsyłającym, które polegały na postępowaniach przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę kwot i zmniejszenie wymiaru kary dla „małych świadków koronnych”(12). Ponadto Trybunał uznał, że spory w postępowaniu głównym pozostawały bez związku z faktem, że sędziowie, którzy złożyli wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, byli z tego tytułu potencjalnie narażeni na wszczęcie przeciwko nim postępowania dyscyplinarnego(13).

49. Podobnie jak Komisja uważam, że trzy pytania prejudycjalne są ze sobą powiązane i się pokrywają. Wszystkie trzy pytania dotyczą zasady niezawisłości sędziowskiej oraz zgodności z prawem Unii przepisów krajowych, w wykładni krajowego trybunału konstytucyjnego, które uniemożliwiają lub utrudniają stosowanie prawa Unii przez sąd odsyłający, w szczególności art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty, w wykładni Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto oczywisty jest związek między postanowieniami prawa Unii, do których odnoszą się te pytania, mianowicie art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty, a sporem w postępowaniu głównym, który dotyczy zgodności z prawem postępowania przed SIIJ w następstwie wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România i wyroku nr 390/2021 Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego).

50. Ponadto uważam, że dopuszczalność bardziej szczegółowej kwestii podniesionej w pytaniach drugim i trzecim, mianowicie, czy sędzia lub sędziowie występujący z przedmiotowym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mogą być narażeni na postępowanie dyscyplinarne na podstawie art. 99 lit. 5) ustawy nr 303/2004 za stosowanie rozstrzygnięcia wydanego w wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România czy też rozstrzygnięcia, które może zostać ostatecznie wydane przez Trybunał w ramach niniejszego postępowania

prejudycjalnego, zamiast zastosowania się do wyroku nr 390/2021 Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), jest „nierozzerwalnie związana”(14) z przedmiotem pytania pierwszego(15). Moim zdaniem zignorowanie tego związku byłoby nienaturalne(16).

51. Ponadto, zważywszy na jasne i jednoznaczne brzmienie art. 99 lit. 5) ustawy nr 303/2004, możliwość wszczęcia takiego postępowania dyscyplinarnego nie jest czymś abstrakcyjnym, lecz stanowi rzeczywiste prawdopodobieństwo w odniesieniu do sędziego lub sędziów w postępowaniu głównym.

52. W tym względzie w niedawnym wyroku z dnia 23 listopada 2021 r., IS (Niezgodność z prawem postanowienia odsyłającego) (C-564/19, EU:C:2021:949, pkt 85–87), Trybunał wyróżnił swój wcześniejszy wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234).

53. W wyroku z dnia 23 listopada 2021 r., IS (Niezgodność z prawem postanowienia odsyłającego) (C-564/19, EU:C:2021:949, pkt 85–87), Trybunał orzekł o dopuszczalności skierowanego do Trybunału pytania prejudycjalnego dotyczącego zasady niezawisłości sędziowskiej oraz możliwości wszczęcia na podstawie prawa krajowego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego za złożenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE. Po pierwsze, Trybunał wskazał, że istnieje ścisły związek między pytaniem prejudycjalnym dotyczącym ewentualnego postępowania dyscyplinarnego a innym pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 267 TFUE. Trybunał uznał zatem, że pytanie dotyczące ewentualnego postępowania dyscyplinarnego służyło w istocie sprawdzeniu, czy sędzia odsyłający, orzekając co do istoty sprawy, będzie mógł odstąpić od zastosowania się do orzeczenia sądu wyższej instancji bez obawy o ponowne wszczęcie przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego. Trybunał stwierdził również, że sędzia odsyłający napotkał przeszkodę proceduralną wynikającą z zastosowania przeciwko niemu przepisów krajowych, którą musiał usunąć, aby móc rozstrzygnąć sprawę w postępowaniu głównym bez ingerencji zewnętrznej i w sposób całkowicie niezawisły.

54. Uważam, że istnieją wyraźne podobieństwa w kwestii dopuszczalności pytań dotyczących potencjalnego postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu składającemu wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i stosującemu się do późniejszego orzeczenia Trybunału w niniejszej sprawie oraz w sprawie będącej podstawą wydania wyroku z dnia 23 listopada 2021 r., IS (Niezgodność z prawem postanowienia odsyłającego) (C-564/19, EU:C:2021:949, pkt 85–87)(17). Proponuję zatem, aby Trybunał przyjął realistyczne podejście w przedmiocie dopuszczalności tej kwestii w szczególnym kontekście niniejszej sprawy. Ponieważ wyrok wydany przez Trybunał w trybie prejudycjalnym wiąże sąd krajowy w zakresie wykładni prawa Unii dla potrzeb rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym(18), sądzę, że kwestie związane z ryzykiem odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów krajowych, którzy stosują się do odpowiedzi udzielonej przez Trybunał na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, są „niezbędne” do rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy.

VI. Co do istoty

55. Pytania sądu odsyłającego mają w istocie na celu ustalenie, czy zasada niezawisłości sędziowskiej, ustanowiona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 karty, stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, zgodnie z którym sądy krajowe nie są uprawnione do badania zgodności przepisu krajowego, uznanego za zgodny z konstytucją na mocy orzeczenia trybunału konstytucyjnego tego państwa członkowskiego, z prawem Unii pod rygorem wszczęcia przeciwko sędziom postępowania dyscyplinarnego i zastosowania wobec nich kar.

A. Wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România

56. W wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România Trybunał wyraźnie wskazał okoliczności, w których podmiot taki jak SIIJ nie spełniałby wymogów art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz decyzji 2006/928(19). Trybunał przypomniał również swoje utrwalone orzecznictwo dotyczące zasady pierwszeństwa prawa Unii, zgodnie z którą każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji ma obowiązek odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego – czy to o charakterze ustawodawczym, czy konstytucyjnym, zgodnie z wykładnią trybunału konstytucyjnego – który jest sprzeczny z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii(20).

57. Biorąc pod uwagę, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz założone cele określone w decyzji 2006/928 są bezpośrednio skuteczne(21), Trybunał orzekł, iż sąd krajowy będzie zobowiązany, w ramach własnych kompetencji, do zapewnienia ich pełnej skuteczności, w razie konieczności poprzez odstąpienie od stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego(22).

58. Nie proponuję ponownego analizowania orzecznictwa Trybunału ani w zakresie zgodności podmiotu takiego jak SIIJ z prawem Unii, ani w zakresie konkretnego zastosowania skutku bezpośredniego i pierwszeństwa prawa Unii w wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România. Dwa parametry(23) określone w pkt 223 tego wyroku w celu oceny zgodności SIIJ z prawem Unii są jasne. Co więcej, obowiązek odstąpienia od stosowania krajowych przepisów, praktyk administracyjnych lub orzecznictwa sprzecznych z prawem Unii, spoczywający na wszystkich organach państwa – takich jak sądy krajowe, w tym krajowe trybunały konstytucyjne, oraz organy administracyjne – wezwanych do stosowania prawa Unii w ramach przyznanych im kompetencji, jest całkowicie jasny, zgodnie z zasadami bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa prawa Unii(24).

59. W związku z tym utrwalił się pogląd, że sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, niezależnie od tego, czy są one stosowane przez trybunał konstytucyjny, czy w inny sposób, powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii(25).

60. Ponadto w sprawie takiej jak niniejsza sąd krajowy, który wykonuje uprawnienie przyznane mu w art. 267 akapit drugi TFUE do wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym, jest przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu związany dokonaną przez Trybunał wykładnią spornych przepisów i w danym przypadku nie powinien uwzględniać oceny sądu wyższej instancji lub krajowego trybunału konstytucyjnego, jeśli mając na uwadze tę wykładnię, uzna, że przepisy te nie są zgodne z prawem Unii(26).

61. Rząd rumuński wskazał w swoich uwagach na piśmie, że dwa warunki ustanowione przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 390/2021, aby prawo Unii miało pierwszeństwo przed konstytucją Rumunii, są spełnione w odniesieniu do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Według tego rządu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest w swoim brzmieniu wystarczająco jasny, precyzyjny i jednoznaczny oraz ma pewien stopień znaczenia konstytucyjnego, tak że jego treść normatywna może uzasadniać ewentualne naruszenie konstytucji przez prawo krajowe. O ile nie jest to wykluczone, należy mieć na uwadze fakt, że Trybunał w pkt 249 wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România uznał, iż cele określone w decyzji 2006/928 są bezpośrednio skuteczne. W związku z tym w pkt 251 tego wyroku Trybunał orzekł, że w przypadku potwierdzenia naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE lub decyzji 2006/928 zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, by sąd odsyłający odstąpił od stosowania sprzecznych przepisów krajowych, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny.

62. Obowiązek odstąpienia od stosowania krajowych przepisów, praktyk administracyjnych lub orzecznictwa, niezależnie od ich charakteru, w przypadku gdy są sprzeczne z prawem Unii, stanowi konkretny wyraz funkcjonowania zarówno zasady przyznania kompetencji na podstawie art. 4 ust. 1 i art. 5 TUE, jak i zasady lojalnej współpracy przewidzianej w art. 4 ust. 3 TUE(27). Poza wyjątkowymi okolicznościami obowiązek ten nie narusza tożsamości narodowej państwa członkowskiego, nierozdzielnie związanej na przykład z jego podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi(28), które należy szanować zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE(29) i akapitem trzecim preambuły karty. W przypadkach, w których państwo członkowskie powołuje się na tożsamość narodową, aby uzasadnić odstąpienie od stosowania przepisów prawa Unii, Trybunał zbada, czy przepisy te faktycznie stanowią rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowego interesu społecznego lub podstawowych struktur politycznych i konstytucyjnych państwa członkowskiego(30). Niejasne, ogólnikowe i abstrakcyjne twierdzenia nie spełniają tego kryterium. W istocie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) nie wskazał, jaki aspekt tożsamości narodowej ulega naruszeniu poprzez wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România.

63. Wobec tego radykalne twierdzenie Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), opisane przez sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zgodnie z którym to twierdzeniem prawo Unii nie ma pierwszeństwa przed konstytucją Rumunii, w związku z czym sądy rumuńskie nie są uprawnione do badania zgodności z prawem Unii przepisu prawa krajowego, który Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) uznał za zgodny z konstytucją, jest zbyt szerokie i nieprecyzyjne, aby odzwierciedlać rozpatrywany przejaw tożsamości narodowej państwa członkowskiego Unii zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE(31).

64. W każdym razie wszelkie twierdzenia odnoszące się do tożsamości narodowej muszą być zgodne ze wspólnymi wartościami, o których mowa w art. 2 TUE(32), jak również opierać się na niepodzielnych, powszechnych wartościach, o których mowa w akapicie drugim preambuły karty(33). W tych przypadkach zasada państwa prawnego(34) i skutecznej ochrony sądowej mają kluczowe znaczenie. Do tej kwestii chciałbym się teraz odnieść.

65. Zanim jednak to uczynię, pragnę zauważyć, że wydzwitek orzeczenia Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) w wyroku nr 390/2021 może budzić poważne wątpliwości co do przestrzegania przez ten trybunał podstawowych zasad prawa Unii w wykładni dokonanej przez Trybunał w wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România. Ponadto Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) nie wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE w celu uniknięcia ryzyka błędnej wykładni prawa Unii.

66. W tym względzie w wyroku z dnia 4 października 2018 r., Komisja/Francja (Zaliczka na poczet podatku od dochodów kapitałowych) (C-416/17, EU:C:2018:811, pkt 107–109), Trybunał przypomniał, że uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego co do zasady może być stwierdzone na podstawie art. 258 TFUE bez względu na to, który organ tego państwa doprowadził, poprzez swe działanie lub zaniechanie, do uchybienia, nawet jeśli chodzi o niezależne organy konstytucyjne. Jeżeli nie istnieje żaden środek zaskarżenia wyroku sądu krajowego, to sąd ten jest co do zasady zobowiązany wystąpić do Trybunału zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE, w sytuacji gdy podniesiona została przed nim kwestia dotycząca interpretacji traktatu FUE. Ten obowiązek odesłania prejudycjalnego ma przede wszystkim na celu zapobieżenie rozwinieciu w danym państwie

członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z przepisami prawa Unii. Trybunał orzekł, że Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży, ponieważ Conseil d'État (rada stanu, Francja) zaniechała wystąpienia do Trybunału w ramach procedury przewidzianej w art. 267 akapit trzeci TFUE w celu rozstrzygnięcia konkretnej kwestii, która nie była tak oczywista, by nie pozostawiać miejsca na jakiegokolwiek wątpliwości.

67. Podczas rozprawy w dniu 23 listopada 2021 r. rząd rumuński potwierdził, że Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) jest sądem ostatniej instancji, gdy orzeka w kwestiach dotyczących konstytucji Rumunii.

B. Mające zastosowanie postanowienia prawa Unii

68. Trybunał w ostatnich latach miał okazję orzekać w przedmiocie zasady niezawisłości sędziowskiej państw członkowskich w stosowaniu prawa Unii oraz wzajemnych powiązań między art. 2 TUE, art. 19 ust. 1 TUE, art. 267 TFUE i art. 47 karty(35). Niedawnych początków tego orzecznictwa można upatrywać w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117). Chociaż wyrok ten stanowi istotny kamień milowy w rozwoju orzecznictwa Trybunału w tej dziedzinie, to moim zdaniem nie ustanowiono w nim żadnych nowych koncepcji, lecz raczej powtórzono szereg kluczowych zasad istniejących już w orzecznictwie Trybunału.

69. Co się tyczy mających zastosowanie postanowień prawa Unii, jest rzeczą powszechnie znaną, że art. 19 TUE konkretyzuje wartość zasady państwa prawnego potwierdzoną w art. 2 TUE. Nie ma zatem konieczności odrębnego rozpatrywania art. 2 TUE(36). W porządku prawnym Unii na mocy art. 19 TUE odpowiedzialność za kontrolę sądową powierza się Trybunałowi Sprawiedliwości oraz sądom krajowym. Gwarancja niezawisłości, nieodłącznie związana z zadaniem orzekania i niezbędna do prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy wymiarów sprawiedliwości, o której mowa w art. 267 TFUE, jest zatem wymagana na obu poziomach porządku prawnego Unii.

70. Chociaż pytania prejudycjalne odnoszą się do zasady niezawisłości sędziowskiej, w aktach sprawy przed Trybunałem brak jest jakiegokolwiek wskazówki, że niezawisłość sądu odsyłającego została w jakikolwiek sposób naruszona poza ograniczeniem nałożonym przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 390/2021 i w art. 99 lit. 5) ustawy nr 303/2004 w sprawie stosowania prawa Unii przez sąd odsyłający. O ile art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie zawiera szczególnego odniesienia do niezawisłości sędziowskiej, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w celu zagwarantowania, by organy, które mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią tego prawa, mogły same zapewniać skuteczną ochronę prawną wymaganą na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, kluczowe jest zachowanie niezależności takich organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do niezawisłego sądu. Ten wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego(37). W grę wchodzi zdolność sądu odsyłającego do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE(38) w świetle ograniczeń nałożonych na niego przez art. 148 ust. 2 konstytucji Rumunii, zgodnie z wykładnią Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) dokonaną w wyroku nr 390/2021.

71. Artykuł 19 TUE powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa(39). Artykuł 19 TUE przewiduje zatem zdecentralizowany system wymiaru sprawiedliwości, w którym odpowiedzialność za stosowanie prawa Unii jest dzielona między Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe.

72. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zaś zasadę ogólną prawa Unii, znajdującą obecnie potwierdzenie w art. 47 karty, co oznacza, że pierwsze z tych postanowień nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii w rozumieniu w szczególności drugiego z przywołanych postanowień(40). Tak więc z jednej strony Trybunał w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika(41), orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma w zamierzeniu znajdować zastosowanie w ramach skargi, której celem jest zakwestionowanie zgodności z prawem Unii przepisów prawa krajowego, które zgodnie z twierdzeniami stron mogą naruszać niezawisłość sędziowską. Z drugiej strony art. 47 karty zapewnia prawo do skutecznego środka odwoławczego przed sądem każdej osobie, której prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone.

73. Ponieważ z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wynika jasno, czy RS w sporze w postępowaniu głównym powołuje się na prawo przyznane mu na mocy przepisu prawa Unii, wydaje się, że zgodnie z art. 51 ust. 1 karty(42) jej art. 47 nie może jako taki mieć zastosowania do sporu w postępowaniu głównym. Jednakże z uwagi na to, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem

Unii, skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu w szczególności art. 47 karty, to ostatnie postanowienie powinno być należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE(43).

C. Skuteczna ochrona sądowa przez niezależne sądy

74. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że do Curtea de Apel Craiova (sądu apelacyjnego w Krajowie), właściwego w sprawach z zakresu praw i wolności, wpłynęła skarga RS dotycząca przewlekłości postępowania karnego przed SIIJ. Z akt sprawy przed Trybunałem nie wynika, że sąd odsyłający nie jest właściwy do rozpoznania tej skargi.

75. Wydaje się również, że zgodnie z art. 148 ust. 2 konstytucji Rumunii, w wykładni dokonanej przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 390/2021, sądy krajowe nie są uprawnione do badania zgodności z prawem Unii przepisu prawa krajowego, który został uznany za zgodny z konstytucją w orzeczeniu Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego). Tym samym prawo krajowe skutecznie uniemożliwia sądowi odsyłającemu dokonanie oceny, czy utworzenie i funkcjonowanie SIIJ jest zgodne z prawem Unii, oraz, w razie potrzeby i w stosownych przypadkach, zgodnie między innymi ze wskazówkami udzielonymi przez Trybunał w wyroku Asociația Forumul Judecătorilor din România, odstąpienie od stosowania odpowiednich spornych przepisów prawa krajowego zgodnie z zasadami pierwszeństwa prawa Unii i bezpośredniej skuteczności.

76. Sytuację tę pogarsza potencjalne ryzyko, zgodnie z art. 99 lit. §) ustawy nr 303/2004, wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu i zastosowania wobec niego kary dyscyplinarnej za niezastosowanie się do orzeczenia Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego)(44).

77. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE(45).

78. Trybunał konsekwentnie orzeka, że każdy sąd krajowy działający w ramach swojej właściwości ma jako organ państwa członkowskiego obowiązek, zgodnie z zasadą współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, stosować w całości podlegające bezpośredniemu stosowaniu prawo Unii i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek, odmawiając zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego, który byłby ewentualnie z nim sprzeczny, zarówno wcześniejszego, jak i późniejszego względem normy prawa Unii(46).

79. Moim zdaniem ten sam obowiązek wynika bezpośrednio z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który zobowiązuje(47) państwa członkowskie do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. W związku z tym zadaniem sądów krajowych jest zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii na terytorium wszystkich państw członkowskich i ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej(48). Charakter środka odwoławczego, który ma być zapewniony przez sądy krajowe, zależy od tego, czy akt lub środek UE wywołuje skutek bezpośredni. Jeżeli dany akt lub środek nie wywołuje skutku bezpośredniego, to jednak jego wiążący charakter powoduje powstanie po stronie sądów krajowych obowiązku wykładni zgodnej prawa krajowego(49). W pewnych okolicznościach niewywiązanie się z tego obowiązku może stanowić podstawę skargi o odszkodowanie przeciwko państwu(50).

80. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest zatem konkretnym wyrazem zasady pierwszeństwa prawa Unii w Traktacie o Unii Europejskiej(51).

81. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymaga również, aby sądy krajowe powołane do orzekania w sprawach związanych z wykładnią i stosowaniem prawa Unii były niezależne. Potwierdza to art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu(52). Dane sądy muszą mieć możliwość wypełniania swoich zadań w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła. Tylko w ten sposób pozostają one pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności ich osądu i wpływać na ich rozstrzygnięcia(53).

82. Wśród tych zakazanych ingerencji lub nacisków z zewnątrz znajdują się orzeczenia krajowego trybunału konstytucyjnego, takie jak to wydane przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 390/2021, które ma na celu uniemożliwienie innym sądom krajowym – działającym w ramach kompetencji przyznanych im na mocy prawa krajowego – zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii i ochrony sądowej praw jednostek, które wywodzą one z tego prawa.

83. Moim zdaniem Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 390/2021 bezprawnie przypisał sobie kompetencje z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, z naruszeniem zasady pierwszeństwa prawa Unii i z naruszeniem podstawowego wymogu niezawisłości sędziowskiej.

84. Zasada lub praktyka prawa krajowego, zgodnie z którą orzeczenia trybunału konstytucyjnego wiążą inny sąd krajowy właściwy, zgodnie z prawem krajowym, do stosowania prawa Unii, nie może pozbawić tego ostatniego sądu jego niezależnej kompetencji do stosowania tego prawa i zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Takie zasady i praktyki osłabiają skuteczność prawa Unii i są niezgodne z samą jego istotą, w tym z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE(54). W tym względzie należy przypomnieć, że w swoim wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses

(C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 36), Trybunał stwierdził, iż samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego.

85. Uważam zatem, że zasada niezawisłości sędziowskiej, wyrażona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 karty, stoi na przeszkodzie przepisowi lub praktyce prawa krajowego, zgodnie z którymi sądy krajowe nie są uprawnione do badania zgodności przepisu krajowego, uznanego za zgodny z konstytucją na mocy orzeczenia trybunału konstytucyjnego, z przepisami prawa Unii. A fortiori zasada ta stoi na przeszkodzie możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i zastosowaniu kar dyscyplinarnych wobec sędziego w związku z takim badaniem.

VII. Wnioski

86. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowie, Rumunia) odpowiedział następująco:
Zasada niezawisłości sędziowskiej, wyrażona w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, stoi na przeszkodzie przepisowi lub praktyce prawa krajowego, zgodnie z którymi sądy krajowe nie są uprawnione do badania zgodności przepisu krajowego państwa członkowskiego, uznanego za zgodny z konstytucją na mocy orzeczenia trybunału konstytucyjnego tego państwa członkowskiego, z przepisami prawa Unii. Zasada ta stoi na przeszkodzie możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i zastosowaniu kar wobec sędziego w związku z takim badaniem.

1 Język oryginału: angielski.

2 Który dotyczył wykładni art. 2, art. 4 ust. 3, art. 9 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 67 ust. 1 i art. 267 TFUE, art. 47 karty oraz decyzji 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).

3 Zobacz pkt 5 sentencji tego wyroku.

4 Wyroku nr 390 z dnia 8 czerwca 2021 r. oddalającym zarzut niekonstytucyjności przepisów art. 88¹–88⁹ ustawy nr 304/2004 o organizacji sądownictwa i dekrety rządowego z mocą ustawy nr 90/2018 w sprawie przepisów regulujących zasady funkcjonowania sekcji dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa (Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție), opublikowanym w *Monitorul Oficial al României* nr 612 z dnia 22 czerwca 2021 r. (zwanym dalej „wyrokiem nr 390/2021”).

5 *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 826 z dnia 13 września 2005 r.

6 Zobacz wyrok nr 390/2021, pkt 81.

7 Zobacz wyrok nr 390/2021, pkt 83.

8 Zobacz wyrok nr 390/2021, pkt 85.

9 Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 19 października 2018 r., Wightman i in. (C-621/18, niepublikowane, EU:C:2018:851, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo).

10 Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 43–45 i przytoczone tam orzecznictwo).

11 Zobacz wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România, pkt 133 i przytoczone tam orzecznictwo.

12 Trybunał, po pierwsze, stwierdził, że spory w postępowaniach głównych nie wykazywały pod względem materialnoprawnym żadnego łącznika z prawem Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, którego dotyczyły pytania prejudycjalne. Sądy odsyłające nie były w związku z tym zobowiązane do zastosowania tego prawa – czy też wspomnianego postanowienia – aby móc rozstrzygnąć owe spory co do istoty. Po drugie, Trybunał stwierdził, że pytania prejudycjalne nie dotyczyły wykładni przepisów proceduralnych prawa Unii, które sądy odsyłające były zobowiązane zastosować w celu wydania wyroku. Po trzecie, odpowiedź, jakiej Trybunał miałby udzielić na te pytania, nie mogła dostarczyć sądom odsyłającym takiej wykładni prawa Unii, która pozwoliłaby im rozstrzygnąć kwestie proceduralne prawa krajowego przed wydaniem orzeczenia co do istoty zawisłych przed nimi sporów. Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 49–53).

13 Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18,

EU:C:2020:234, pkt 54). Pomimo stwierdzenia niedopuszczalności pytań w sprawach, w których wydano ten wyrok, Trybunał orzekł, że przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym są niedopuszczalne. Już sama bowiem wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych uprawnienia do zwrócenia się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym i funkcji sądu odsyłającego odnoszących się do stosowania prawa Unii. Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 58). Trybunał zauważył ponadto, że w takich okolicznościach krajowy przepis lub krajowa praktyka mogłyby stanowić podstawę skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 47).

14 Zobacz rozwiązanie zaproponowane w opinii rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie IG i in. (C-379/19, EU:C:2021:174, pkt 40).

15 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 33).

16 W swojej opinii w sprawie IG i in. (C-379/19, EU:C:2021:174, pkt 40) rzecznik generalny M. Bobek uznał, że udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów krajowych, którzy kierują wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest „niezbędne” dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej w postępowaniu przez nich prowadzonym: gdyby byli oni zagrożeni tą odpowiedzialnością dyscyplinarną, liczba kierowanych do Trybunału pytań byłaby niewielka. Zobacz analogicznie wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 25). Z kolei rzecznik generalny P. Pikamäe w swojej opinii w sprawie IS (Niezgoda z prawem postanowienia odsyłającego) (C-564/19, EU:C:2021:292, pkt 97) stwierdził, że pytanie prejudycjalne dotyczące tego, czy art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 karty i art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który zezwala na wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego z tego powodu, iż złożył on wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału, jest niedopuszczalne, ponieważ postępowanie główne nie dotyczyło wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego odsyłającego, statusu sędziów ani przepisów regulujących system dyscypliny sędziów. Ponadto w tej sprawie akt wszczynający postępowanie dyscyplinarne został wycofany, a postępowanie zostało zakończone. Rzecznik generalny P. Pikamäe stwierdził także, że pytanie dotyczące postępowania dyscyplinarnego mogłoby być dopuszczalne, gdyby nie można go było oddzielić od innego dopuszczalnego pytania, traktując oba pytania łącznie jako „niepodzielna całość”. Opinia rzecznika generalnego P. Pikamäego w sprawie IS (Niezgoda z prawem postanowienia odsyłającego) (C-564/19, EU:C:2021:292, pkt 98).

17 Zobacz także wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 140). W sprawie C-379/19, która dotyczy postępowania karnego prowadzonego między innymi w związku z przestępstwami o podłożu korupcyjnym, oskarżeni próbowali doprowadzić do pominięcia dowodów, opierając się na szeregu wyroków Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego). Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności tych wyroków – których niezastosowanie może spowodować wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów będących członkami składu orzekającego na podstawie art. 99(§) ustawy nr 303/2004 – z zasadą niezależności sądów. Sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami dotyczącymi wykładni między innymi art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Trybunał uznał te pytania za dopuszczalne.

18 Wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in. (C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 Zobacz wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România, pkt 223.

20 Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii okoliczność, że państwo członkowskie powołuje się na przepisy prawa krajowego, nawet jeśli są one rangi konstytucyjnej, nie może naruszać jednności i skuteczności prawa Unii. W myśl utrwalonego orzecznictwa skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą bowiem wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej. Wyroki: z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 61); 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 157). Zobacz także wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România, pkt 243 i nast., w szczególności pkt 251 i przytoczone tam orzecznictwo.

21 Trybunał stwierdził, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu. Jest on bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezależność sądów mających dokonywać wykładni i stosować prawo Unii. Wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România, pkt 250 i przytoczone tam orzecznictwo.

22 Wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România, pkt 242–252.

23 Na podstawie art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz decyzji 2006/928.

24 Wyrok z dnia 14 września 2017 r., Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, pkt 54).

25 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, pkt 22). Zasadę tę niedawno zastosowano w postanowieniu wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593, pkt 173).

26 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 5 października 2010 r., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 30).

27 Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 166); z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 79). W pkt 173 opinii 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454) Trybunał przypomniał, że państwa członkowskie są 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. Ponadto na mocy art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne, które są odpowiednie dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii.

28 W tym na przykład ustrojem republikańskim państwa [wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, pkt 92)] oraz podziałem kompetencji w państwie członkowskim wraz z wewnętrzną reorganizacją tych kompetencji [wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, pkt 40, 41); z dnia 18 czerwca 2020 r., Porin kaupunki (C-328/19, EU:C:2020:483, pkt 46)].

29 Wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in. (C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 43).

30 Chociaż Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny) odnosi się konkretnie do „tożsamości konstytucyjnej”, moim zdaniem termin tożsamość narodowa, o którym mowa w art. 4 ust. 2 TUE, jest pojęciem zbiorczym, które może obejmować zarówno tożsamość społeczną/kulturową, jak i polityczną/konstytucyjną. Powoływanie się na tożsamość narodową na podstawie art. 4 ust. 2 TUE nie pozwala jednak państwu członkowskiemu na odejście od zasadniczych, podstawowych wartości zawartych w art. 2 TUE, w tym zasad państwa prawnego. Ochrona tożsamości narodowej nie usprawiedliwia zatem nieprzestrzegania tych wartości. Ponadto tożsamość narodowa pod postacią tożsamości konstytucyjnej nie może stanowić bezwzględnego wyjątku lub zastrzeżenia w odniesieniu do zasady pierwszeństwa prawa Unii.

31 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in. (C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 44, 46).

32 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jak wynika z art. 49 TUE, który przewiduje, iż każde państwo europejskie może złożyć wniosek o członkostwo w Unii, Unia łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przystąpiły do wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać. Prawo Unii opiera się na podstawowym założeniu, że każde państwo członkowskie dzieli rzeczne wartości z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi – i przyjmuje, że państwa te dzielą je z nim. Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Zobacz w tym względzie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie V.M.A. (C-490/20, EU:C:2021:296, pkt 73). Zobacz także analogicznie wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in. (C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 47).

34 Pierwsza wzmianka w orzecznictwie Trybunału o tym, że Wspólnota/Unia opiera się na zasadzie państwa prawnego, pojawia się w wyroku z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, pkt 23).

35 Aby zapoznać się z systematycznym i aktualnym przeglądem najnowszego orzecznictwa Trybunału, zob.

L. Pech, D. Kochenov, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case*, Stockholm, SIEPS 2021:3.

36 Wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Wyrok Asociația Forumul Judecătorilor din România, pkt 194, 195 i przytoczone tam orzecznictwo.

38 Co się tyczy zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, 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. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajduje zatem między innymi zastosowanie w stosunku do każdego sądu krajowego, który może rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii w dziedzinach objętych tym prawem. Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 33, 34 i przytoczone tam orzecznictwo). Zakres zastosowania art. 47 karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich tylko w sytuacji, gdy państwa te stosują prawo Unii. Wyrok z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games i in. (C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 55).

39 Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 167 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 168 i przytoczone tam orzecznictwo). Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 karty. Wyroki: z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 110); z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 219).

41 Wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r. (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 39–45).

42 Który wymaga od państw członkowskich wdrożenia prawa Unii, aby karta mogła być stosowana.

43 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 42–45). Artykuł 47 karty przyczynia się do poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej każdego podmiotu, który dochodzi w danej sytuacji prawa przysługującego mu na podstawie prawa Unii, natomiast art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma na celu zapewnienie, by system środków odwoławczych ustanowiony przez każde państwo członkowskie gwarantował skuteczną ochronę sądową w objętych prawem Unii dziedzinach. Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 52).

44 Najnowsze orzecznictwo zdaje się akceptować pogląd, że ochrona niezawisłości sędziowskiej nie wyklucza możliwości pociągnięcia sędziego, w niektórych bardzo wyjątkowych sprawach, do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydanymi przez niego orzeczeniami: zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 238–240 i przytoczone tam orzecznictwo). We wskazanym wyroku Trybunał uznał, że skutki art. 99(§) ustawy nr 303/2004, która wprowadza odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów sądów powszechnych za niestosowanie się do wyroków Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), nie ograniczają się do bardzo wyjątkowych spraw. Trybunał orzekł w związku z tym, że art. 2, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i decyzja 2006/928 stoją na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak art. 99(§) ustawy nr 303/2004 w zakresie, w jakim wprowadza on odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów sądów powszechnych za każde naruszenie orzeczeń krajowego sądu konstytucyjnego [wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 241, 242)]. Trybunał orzekł również, że zasada pierwszeństwa prawa Unii stoi na przeszkodzie możliwości stosowania kar dyscyplinarnych wobec sędziów krajowych, którzy z mocy własnych uprawnień uważają, po uzyskaniu odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFEU, że orzecznictwo krajowego sądu konstytucyjnego jest sprzeczne z prawem Unii, i postanawiają odstąpić od jego stosowania [wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 260)].

[45](#) Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

[46](#) Wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

[47](#) Pragnę podkreślić użycie nakazowego „shall” [w wersji angielskiej] w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

[48](#) Wyrok z dnia 6 marca 2018 r., Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 36). W kwestii związku między art. 4 ust. 3 TUE a art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zob. wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 34, 35).

[49](#) Wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

[50](#) Wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 50).

[51](#) Artykuł 19 ust. 1 TUE odzwierciedla także autonomiczny charakter porządku prawnego Unii. Zobacz wyrok z dnia 6 marca 2018 r., Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 33–36 i przytoczone tam orzecznictwo).

[52](#) Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 104, 105 i przytoczone tam orzecznictwo).

[53](#) Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 71, 72).

[54](#) Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 56, 57).
