CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL EVGENI TANCHEV
prezentate la 24 septembrie 2019[1]

Cauzele conexate C-558/18 și C-563/18

Miasto Łowicz
împotriva
Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (C-558/18),
intervenienți:
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową
(inițial Prokuratura Regionalna w Łodzi),
Rzecznik Praw Obywatelskich
[cerere de decizie preliminară formulată de Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunalul Regional din Łódź, Polonia)]
și
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową
(inițial Prokuratura Okręgowa w Płocku)
împotriva
VX,
WW,
XV (C-563/18)

[cerere de decizie preliminară formulată de Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunalul Regional din Varșovia, Polonia)]

„Cerere de decizie preliminară – Articolul 267 TFUE – Admisibilitatea întrebărilor – Stat de drept – Articolul 2 TUE – Articolul 19 alineatul (1) TUE – Principiul protecției jurisdicționale efective – Principiul independenței sistemului judiciar – Măsuri naționale de instituire a unui regim de proceduri disciplinare împotriva judecătorilor”

1 Limba originală: engleza.

I. Introducere

1. Prezentele cauze se clasează pe locul patru într-o serie de concluzii pe care le-am redactat [2] cu privire la reforma sistemului judiciar polonez instituită prin măsuri adoptate în anul 2017 și care fac parte din propunerea motivată a Comisiei, adoptată în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE, cu privire la statul de drept în Polonia [3]. Modificările aduse legislației acestui stat membru cu impact asupra independenței sistemului judiciar polonez au atras critici internaționale considerabile [4] și fac de asemenea obiectul mai multor cauze cu care a fost sesizată Curtea [5].

2. În prezentele cauze, Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunalul Regional din Łódź, Polonia) și Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunalul Regional din Varșovia, Polonia) solicită Curții îndrumări cu privire la aspectul dacă noul regim de proceduri disciplinare împotriva judecătorilor din Polonia îndeplinește cerințele de independență a sistemului judiciar impuse la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Aceasta din perspectiva, printre altele, a faptului că, potrivit deciziilor de trimitere, ministrul justiției a dobândit influență asupra inițierii și desfășurării procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor, iar autoritățile legislative au dobândit influență asupra componenței Krajowa Rada Sądownictwa (Consiliul Național al Magistraturii), organul responsabil cu selectarea grupului de judecători eligibili pentru a fi numiți în Camera disciplinară a Curții Supreme, care examinează cauzele disciplinare care implică judecători.

3. În plus, instanțele de trimitere exprimă, în deciziile de trimitere, temerea de represalii în cazul în care nu se pronunță în favoarea statului, o teamă care provine din utilizarea abuzivă a procedurii disciplinare în cadrul noului regim. De asemenea, este semnificativ că judecătorii instanțelor de trimitere au arătat că li s-a solicitat să dea explicații pentru deciziile lor de a adresa prezentele cereri de decizii preliminare prin intermediul unor proceduri de anchetă inițiate ulterior depunerii acestor cereri, chiar dacă nu au fost inițiate oficial proceduri disciplinare împotriva acestor judecători.

2 A se vedea Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:325) privind reducerea vârstei de pensionare a judecătorilor Curții Supreme și acordarea puterii de a prelungi funcția judiciară activă a judecătorilor Curții Supreme președintelui Republicii Polone, în cauza Comisia/Polonia (Independența instanțelor ordinare) (C-192/18, EU:C:2019:529) privind o presupusă discriminare pe motive de sex cauzată de reducerea diferită pentru femei comparativ cu bărbații a vârstei de pensionare a judecătorilor instanțelor ordinare, a judecătorilor Curții Supreme și a procurorilor și conferirea competenței ministrului justiției de a prelungi funcția judiciară activă a judecătorilor instanțelor ordinare, și în cauzele conexate A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:551) privind independența Camerei disciplinare a Curții Supreme având în vedere modificările aduse modului în care sunt numiți magistrații membri ai Consiliului Național al Magistraturii.

3 Propunere de decizie a Consiliului privind constatarea unui risc clar de încălcare gravă de către Republica Polonă a statului de drept, COM(2017) 835 final din 20 decembrie 2017. În această propunere motivată, Comisia a obiectat în special cu privire la următoarele măsuri: (1) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Legea de modificare a Legii privind Școala Națională de Magistratură și Parchetul, a Legii privind organizarea instanțelor ordinare și a anumitor alte legi) din 11 mai 2017 (Dz. U. din 2017, poziția 1139, cu modificările ulterioare), (2) Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Legea de modificare a Legii privind organizarea instanțelor ordinare și a anumitor alte legi) din 12 iulie 2017 (Dz. U. din 2017, poziția 1452, cu modificările ulterioare), (3) Ustawa o Sądzie Najwyższym (Legea privind Curtea Supremă) din 8 decembrie 2017 (Dz. U. din 2018, poziția 5, cu modificările ulterioare) și (4) Ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Legea de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii și a anumitor alte legi) din 8 decembrie 2017 (Dz. U. din 2018, poziția 3, cu modificările ulterioare). În principal aceste ultime două măsuri sunt în discuție, printre altele, în prezentele cauze.

4 A se vedea de exemplu Comisia europeană pentru democrație prin drept a Consiliului Europei („Comisia de la Veneția”), Avizul nr. 904/2017 din 11 decembrie 2017 privind proiectul de lege de modificare a Legii privind Consiliul Național al Magistraturii, proiectul de lege de modificare a Legii privind Curtea Supremă, propus de președintele Poloniei, și Legea privind organizarea instanțelor ordinare, CDL-AD(2017)031, Consiliul Organizației Națiunilor Unite pentru drepturile omului, Raportul raportorului special cu privire la independența judecătorilor și a avocaților în cadrul misiunii sale în Polonia, 5 aprilie 2018, A/HRC/38/38/Add.1, Biroul pentru instituții democratice și drepturile omului din cadrul Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), Aviz privind anumite dispoziții ale proiectului de lege privind Curtea Supremă din Polonia (din 26 septembrie 2017), 13 noiembrie 2017, JUD-POL/315/2017.

5 Acestea includ cererile de decizii preliminare adresate de Curtea Supremă din Polonia (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-487/19 și C-508/19), de Curtea Administrativă Supremă din Polonia (C-824/18) și de instanțe de grad inferior din Polonia (C-623/18), împreună cu două acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introduse de Comisie împotriva Poloniei (C-619/18 și C-192/18). În Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531), Curtea a statuat că măsurile care stabilesc reducerea vârstei de pensionare a judecătorilor Curții Supreme și acordarea competenței de a prelungi funcția judiciară activă a judecătorilor Curții Supreme președintelui Republicii Polone sunt incompatibile cu obligațiile Poloniei în temeiul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, având în vedere că acestea nu sunt conforme cu principiile inamovibilității și independenței judecătorilor, care sunt protejate în temeiul dreptului Uniunii.

4. Am ajuns la concluzia că cererile de decizii preliminare formulate în prezentele cauze sunt inadmisibile întrucât Curtea nu poate emite opinii consultative cu privire la probleme generale sau ipotetice în temeiul articolului 267 TFUE.

5. Mai precis, în deciziile de trimitere se regăsesc explicații insuficiente, care nu sunt completate în măsura necesară în dosar, cu privire la legătura dintre măsurile luate de statul membru în cauză și dispozițiile relevante de drept al Uniunii, și anume articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, care protejează împotriva încălcărilor structurale ale independenței sistemului judiciar[6], dat fiind că acesta impune ca statele membre să „stabile[ască] căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii”[7].

6. Cu alte cuvinte, cerințele privind conținutul cererilor de decizie preliminară prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții, cu privire la care Curtea a statuat în mod repetat că trebuie să fie respectate cu strictețe[8], nu au fost întrunite. Aceste cerințe figurează de asemenea în Recomandările Curții în atenția instanțelor naționale, referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare referitoare la efectuarea trimiterilor preliminare[9].

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

7. Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE prevede:

„Statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii.”

B. Dreptul polonez

1. Legea din 2017 privind Curtea Supremă

8. Articolul 3 din Ustawa o Sądzie Najwyższym (Legea privind Curtea Supremă) din 8 decembrie 2017 (Dz. U. din 2018, pozițiile 5, 650, 771, 847, 848, 1045 și 1443) (denumită în continuare „Legea din 2017 privind Curtea Supremă”), care a intrat în vigoare la 3 aprilie 2018, prevede că Curtea Supremă este împărțită în mai multe camere, inclusiv Camera disciplinară.

6 A se vedea punctele 92 și 125 din prezentele concluzii.

7 Astfel cum am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Polonia (Independența instanțelor ordinare) (C-192/18, EU:C:2019:529), ne referim la sintagma „effective legal protection” („protecție legală efectivă”) în conformitate cu textul versiunii în limba engleză a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, recunoscând în același timp că Curtea a statuat că această dispoziție asigură o „protecție jurisdicțională efectivă”. A se vedea de exemplu Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, în special punctele 3, 48 și 54 și jurisprudența citată). Pare să existe o formulare similară a acestei dispoziții în unele versiuni lingvistice, astfel cum reiese din hotărârea citată anterior (a se vedea de exemplu versiunea în limba malteză: „protezzjoni legali effettiva” și „protezzjoni ġudizzjarja effettiva”, versiunea în limba polonă: „skutecznej ochrony prawnej” și „skutecznej ochrony sądowej”), în comparație cu alte versiuni (a se vedea de exemplu versiunea în limba neerlandeză: „daadwerkelijke rechtsbescherming”, versiunea în limba franceză: „protection juridictionnelle effective”, versiunea în limba spaniolă: „tutela judicial efectiva”).

8 A se vedea de exemplu Hotărârea din 5 iulie 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punctul 19), și Hotărârea din 2 mai 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punctul 19).

9 A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 decembrie 2018, Rittinger și alții (C-492/17, EU:C:2018:1019, punctul 38). Aceste recomandări sunt publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JO 2018, C 257, p. 1) (denumite în continuare „Recomandările Curții”).

9. Articolul 27 din Legea din 2017 privind Curtea Supremă prevede:

„1. Camera disciplinară este competentă în următoarele cauze:

1) disciplinare;

a) referitoare la judecători ai Curții Supreme;

b) examinate de Curtea Supremă în legătură cu proceduri disciplinare desfășurate în temeiul următoarelor legi:

[…]

– ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskozych (Dz. U. din 2017, pozițiile 2243 și 2265, și din 2018, pozițiile 3 și 5) [Legea din 21 august 1997 privind organizarea instanțelor militare];

[…]

– ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych [Legea din 27 iulie 2001 privind organizarea instanțelor ordinare];

[…]

2. Camera disciplinară cuprinde:

1) Secția întâi;

2) Secția a doua.

3. Secția întâi examinează în special cauzele:

1) referitoare la judecători ai Curții Supreme;

2) referitoare la judecători și procurori cu privire la abateri disciplinare care constituie infracțiuni săvârșite cu intenție, pasibile să fie urmărite penal de Ministerul Public și la abateri enumerate în cererea menționată la articolul 97 alineatul 3.

4. Secția a doua examinează în special cauzele:

1) privind căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele disciplinare de prim grad în cauze referitoare la judecători și procurori, precum și împotriva deciziilor și ordonanțelor care împiedică pronunțarea unei hotărâri judecătorești;

2) privind recursurile împotriva deciziilor disciplinare;

3) privind căile de atac împotriva deciziilor luate de Consiliul Național al Magistraturii.”

10. Articolul 29 din Legea din 2017 privind Curtea Supremă prevede:

„Judecătorii Curții Supreme sunt numiți în funcție de președintele Republicii Polone la cererea Consiliului Național al Magistraturii.”

2. Legea privind Consiliul Național al Magistraturii (denumit în continuare „CNM”)

11. Potrivit articolului 3 din Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (Legea privind Consiliul Național al Magistraturii) din 12 mai 2011 (Dz. U. din 2018, pozițiile 389, 848 și 1045) (denumită în continuare „Legea privind CNM”):

„2. De asemenea, Consiliul exercită alte atribuții prevăzute de lege, și în special:

4) alege responsabilul în materie disciplinară pentru judecătorii din cadrul instanțelor ordinare și judecătorii asistenți, precum și responsabilul în materie disciplinară pentru judecătorii din cadrul instanțelor militare.”

12. Articolul 7 din Legea privind CNM prevede:

„Prim-președintele Curții Supreme, președintele Curții Supreme Administrative și ministrul Justiției sunt membri ai Consiliului pe perioada de exercitare a acestor funcții.”

13. Articolul 8 din Legea privind CNM prevede:

„1. Persoana numită de președintele Republicii Polone își exercită funcțiile în cadrul Consiliului fără a avea un mandat pe o durată determinată și poate fi revocată în orice moment.

2. Mandatul persoanei numite de președinte expiră cel târziu în termen de trei luni de la sfârșitul mandatului președintelui sau de la momentul de la care funcția de Președinte al Republicii Polone a devenit vacantă.”

14. Articolul 9 din Legea privind CNM prevede:

„1. Seimul [camera inferioară a Parlamentului polonez] alege, dintre deputați, patru membri ai Consiliului pentru o perioadă de patru ani.

2. Senatul [camera superioară a Parlamentului polonez] alege, dintre senatori, doi membri ai Consiliului pentru o perioadă de patru ani.

3. Membrii Consiliului aleși de Seim și de Senat își exercită funcțiile până la numirea a noi membri.”

15. Articolul 9a din Legea privind CNM prevede:

„1. Seimul alege din rândul judecătorilor Curții Supreme, ai instanțelor ordinare, ai instanțelor administrative și ai instanțelor militare cincisprezece membri ai Consiliului pentru un mandat de patru ani.

2. Atunci când efectuează alegerea menționată la alineatul 1, Seimul ia în considerare, în măsura posibilului, necesitatea ca în Consiliu să fie reprezentați judecători din cadrul diferitor tipuri și niveluri de jurisdicție.

3. Mandatul comun al noilor membri ai Consiliului aleși din rândul judecătorilor începe a doua zi după alegerea lor. Membrii Consiliului aleși pentru mandatul anterior își exercită funcțiile până la data începerii mandatului comun al noilor membri ai Consiliului.”

16. Potrivit articolului 11a din Legea privind CNM:

„2. Entitățile autorizate pentru a prezenta candidați la funcția de membru al Consiliului includ un grup de cel puțin: 1) două mii de cetățeni ai Republicii Polone care au împlinit vârsta de optsprezece ani, au capacitate juridică deplină și beneficiază de drepturile cetățenești; 2) douăzeci și cinci de judecători cu excepția judecătorilor pensionari.”

17. Articolul 11d din Legea privind CNM prevede de asemenea:

„1. Președintele Seimului solicită grupurilor parlamentare ca în termen de șapte zile să desemneze candidați pentru funcția de membru al Consiliului.

2. Un grup parlamentar desemnează, din rândul judecătorilor ale căror candidaturi au fost propuse conform articolului 11a, cel mult nouă candidați pentru funcția de membru al Consiliului.

3. În cazul în care grupurile parlamentare prezintă, în total, mai puțin de cincisprezece candidați, președinția Seimului desemnează, din rândul candidaților ale căror candidaturi au fost propuse conform articolului 11a, un număr de candidați reprezentând diferența până la cincisprezece.

4. Comisia competentă din cadrul Seimului întocmește o listă de candidați selectând, din rândul candidaților desemnați în temeiul alineatelor 2 și 3, cincisprezece candidați pentru funcția de membru al Consiliului, cu condiția ca lista să includă cel puțin un candidat propus de fiecare grup parlamentar care a acționat în termen de șaizeci de zile de la data primei sesiuni a Seimului în mandatul căruia are loc selecția, dacă acesta a fost desemnat de un grup potrivit procedurii prevăzute la punctul 2.

5. Seimul alege membrii Consiliului pentru un mandat comun de patru ani în cadrul următoarei sale sesiuni, cu o majoritate de 3/5 din voturi, în prezența a cel puțin jumătate din numărul legal de deputați, prin votarea listei de candidați menționate la alineatul 4.

6. În cazul în care, membrii Consiliului nu sunt aleși conform procedurii stabilite la alineatul 5, Seimul alege membrii Consiliului cu majoritatea absolută a voturilor, în prezența a cel puțin jumătate din numărul legal de deputați, prin votarea listei de candidați menționate la alineatul 4. […]”

3. Legea privind instanțele ordinare

18. Articolul 22a din Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Legea privind organizarea instanțelor ordinare) din 27 iulie 2001 (Dz. U. din 2018, pozițiile 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045 și 1443) (denumită în continuare „Legea privind organizarea instanțelor ordinare”) prevede:

„5. Judecătorul sau asesorul a cărui atribuire a sarcinilor a fost modificată astfel încât sfera responsabilităților sale s-a schimbat, în special prin transferul la o altă secție, poate contesta această decizie la [CNM] în termen de șapte zile de la atribuirea noilor responsabilități. Nu este disponibilă nicio cale de atac în cazul:

1) unui transfer la o secție care examinează cauze din același domeniu;

2) atribuirii de responsabilități în cadrul aceleași secții, potrivit normelor aplicabile celorlalți judecători, în special în cazul revocării repartizării la o secție sau la o altă formă de specializare.

6. Calea de atac menționată la alineatul 5 se depune prin intermediul președintelui instanței care a efectuat repartizarea sarcinilor care face obiectul căii de atac. Președintele instanței înaintează calea de atac la [CNM] în termen de 14 de zile de la data primirii, împreună cu poziția sa privind cauza. [CNM] adoptă o decizie prin care acceptă sau respinge calea de atac a judecătorului având în vedere aspectele prevăzute la alineatul 1. Decizia [CNM] privind calea de atac menționată la alineatul 5 nu trebuie să fie motivată. Decizia [CNM] nu poate fi atacată. Până la adoptarea deciziei, judecătorul sau asesorul își îndeplinește sarcinile existente."

19. Articolul 82c din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„Judecătorul este obligat să își îndeplinească sarcinile care îi revin în calitate de judecător în materie disciplinară pe lângă instanța de apel."

20. Articolul 107 din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„1. În caz de abatere profesională, inclusiv încălcarea vădită și flagrantă a normelor de drept și compromiterea demnității funcției (abateri disciplinare), judecătorul se supune procedurilor disciplinare.

2. De asemenea, judecătorul răspunde, pe plan disciplinar, pentru comportamentul său anterior preluării funcției, dacă nu și-a îndeplinit obligațiile care rezultau din funcția pe care o exercita la acel moment în cadrul statului sau dacă s-a arătat nedemn de funcția de judecător."

21. Articolul 109a din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„1. O hotărâre definitivă de condamnare pronunțată de instanța disciplinară este făcută publică.

2. Instanța disciplinară poate să se abțină de la publicarea hotărârii, dacă publicarea nu este necesară pentru realizarea obiectivelor procedurii disciplinare sau dacă nepublicarea este necesară pentru protecția intereselor private legitime. […]"

22. Articolul 110 din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„1. În cauzele disciplinare în care sunt implicați judecătorii se pronunță:

1) în primă instanță:

   a) instanțele disciplinare de pe lângă curțile de apel în complet de trei judecători;

   b) Curtea Supremă, în complet de doi judecători din cadrul Camerei disciplinare și un asesor din cadrul Curții Supreme, pentru cauzele având ca obiect abateri disciplinare care constituie infracțiuni săvârșite cu intenție, pasibile să fie urmărite penal de Ministerul Public, sau infracțiuni fiscale săvârșite cu intenție sau cauze în care Curtea Supremă a solicitat examinarea cauzei disciplinare împreună cu constatarea unei abateri;

2) în apel – Curtea Supremă, în complet de doi judecători din cadrul Camerei disciplinare și un asesor din cadrul Curții Supreme."

23. Articolul 110a din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„1. După consultarea [CNM], ministrul justiției încredințează responsabilitățile de judecător al unei instanțe disciplinare pe lângă o instanță de apel unui judecător al unei instanțe ordinare cu cel puțin zece ani de experiență în calitate de judecător."

24. Articolul 112 din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„3. Responsabilul în materie disciplinară pentru judecătorii la instanțele ordinare și doi responsabili în materie disciplinară adjuncți sunt numiți de ministrul justiției pentru un mandat de patru ani.”

25. Articolul 112b din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„1. Ministrul justiției poate desemna un responsabil în materie disciplinară din partea ministrului justiției pentru soluționarea unei cauze specifice referitoare la un judecător. Numirea responsabilului în materie disciplinară din partea ministrului justiției exclude intervenția în această cauză a unui alt responsabil.

2. Responsabilul în materie disciplinară din partea ministrului justiției este numit din rândul judecătorilor din cadrul instanțelor ordinare sau de la Curtea Supremă. În cazul unor abateri disciplinare care constituie infracțiuni săvârșite cu intenție pasibile să fie urmărite penal de Ministerul Public, responsabilul în materie disciplinară din partea ministrului justiției poate fi desemnat de asemenea din rândul procurorilor indicați de Parchetul Național. În cazuri justificate, în special în caz de deces sau de imposibilitate prelungită de a-și exercita funcția de responsabil în materie disciplinară din partea ministrului justiției, ministrul justiției numește în locul acestuia un alt judecător, sau, în cazul unor abateri disciplinare care constituie infracțiuni săvârșite cu intenție, pasibile să fie urmărite penal de Ministerul Public, un alt judecător sau procuror.

3. Responsabilul în materie disciplinară din partea ministrului justiției poate să inițieze o procedură la solicitarea ministrului justiției sau să intervină într-o procedură în curs.

4. Numirea responsabilului în materie disciplinară din partea ministrului justiției este echivalentă cu inițierea anchetei sau a procedurii disciplinare.”

26. Articolul 114 din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„1. Responsabilul în materie disciplinară inițiază ancheta la solicitarea ministrului justiției, a președintelui unei instanțe de apel sau a președintelui unei instanțe regionale, a colegiului unei instanțe de apel sau a colegiului unei instanțe regionale, a [CNM], precum și din proprie inițiativă, după stabilirea prealabilă a circumstanțelor necesare pentru constatarea întrunirii elementelor constitutive ale abaterii disciplinare. Ancheta trebuie să fie realizată în termen de treizeci de zile de la prima acțiune întreprinsă de responsabilul în materie disciplinară.

[…]

9. În cazul în care responsabilul în materie disciplinară nu identifică motive pentru inițierea unei proceduri disciplinare, la solicitarea autorității competente, acesta emite o decizie privind refuzul de inițiere a procedurii. O copie a deciziei este notificată autorității care a solicitat inițierea procedurii, colegiului instanței regionale sau, după caz, al instanței de apel, precum și acuzatului. O copie a deciziei este notificată de asemenea ministrului justiției, care poate formula opoziție în termen de treizeci de zile. Formularea opoziției este echivalentă cu obligația de a iniția o procedură disciplinară, iar instrucțiunile ministrului justiției cu privire la desfășurarea ulterioară a procedurii sunt obligatorii pentru responsabilul în materie disciplinară.

10. În cazul în care procedura disciplinară nu a furnizat niciun motiv pentru depunerea unei cereri în fața instanței disciplinare pentru examinarea cauzei disciplinare, responsabilul în materie disciplinară emite o decizie de încheiere a procedurii disciplinare.

11. În termen de șapte zile de la comunicarea deciziei menționate la alineatul 10, acuzatul, autoritatea care a introdus cererea de inițiere a procedurii disciplinare și colegiul competent au dreptul să formuleze o cale de atac la instanța disciplinară.”

27. Articolul 115a din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„1. Absența nejustificată a acuzatului, care a fost informat în această privință, sau a reprezentantului acestuia la audiere sau la ședință nu suspendă examinarea dosarului.

2. În ipoteza în care cauza nu poate fi examinată din cauza unei absențe justificate a acuzatului care nu are un reprezentant, instanța disciplinară numește un reprezentant din oficiu și stabilește un termen în care acesta se poate familiariza cu elementele de la dosar.

3. Instanța disciplinară trebuie să continue procedura în pofida absenței motivate a acuzatului, care a fost informat în această privință, sau a reprezentantului acestuia, cu excepția cazului în care acest lucru contravine interesului procedurii disciplinare.”

28. Articolul 115b din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„1. Instanța disciplinară poate emite o ordonanță atunci când consideră, pe baza elementelor administrate de responsabilul în materie disciplinară, că circumstanțele infracțiunii și vinovăția acuzatului nu ridică îndoieli și că este suficient să se impună sancțiunile prevăzute la articolul 109 alineatul 1 punctele 1-3.

2. Ordonanța este pronunțată de instanța disciplinară în complet de un singur judecător.

3. Prin ordonanță, sancțiunea prevăzută la articolul 109 alineatul 1 punctul 2a se impune la un nivel de la 5 % la 10 % din remunerația de bază pentru o perioadă cuprinsă între șase luni și un an.”

29. Articolul 115c din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„Elementele de probă obținute în vederea procedurii penale în conformitate cu dispozițiile articolelor 168b, 237 sau 237a din Kodeks postępowania karnego [Codul de procedură penală polonez] sau obținute în urma efectuării controlului operațional pot fi utilizate în cadrul procedurilor disciplinare.”

30. Articolul 125 din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„[CNM], prim-președintele Curții Supreme și ministrul justiției pot solicita redeschiderea procedurii disciplinare.”

31. Articolul 126 alineatul 1 din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„Redeschiderea procedurii disciplinare în detrimentul acuzatului poate avea loc atunci când închiderea procedurii sau emiterea unei decizii au avut loc în mod ilicit sau în cazul în care, în termen de cinci ani de la data închiderii procedurii sau a pronunțării deciziei, apar circumstanțe sau probe noi care ar putea justifica o condamnare sau impunerea unei sancțiuni mai severe.”

32. Articolul 129 din Legea privind instanțele ordinare prevede:

„1. Instanța disciplinară poate suspenda din funcție un judecător împotriva căruia s-a inițiat o procedură disciplinară sau de interdicție chiar și în cazul în care adoptă o decizie care permite urmărirea penală a judecătorului.

2. În cazul în care instanța disciplinară emite o decizie care permite urmărirea penală a unui judecător pentru o infracțiune săvârșită cu intenție, pasibilă de urmărire penală de Ministerul Public, judecătorul este din oficiu suspendat din funcție.

3. Prin suspendarea în funcție a unui judecător, instanța disciplinară reduce remunerația acestuia cu 25 % - 50 % pe perioada de suspendare; acest lucru nu se aplică persoanelor față de care a fost inițiată procedura de interdicție.

3a. În cazul în care instanța disciplinară emite o decizie care permite urmărirea penală a unui judecător pensionat pentru o infracțiune săvârșită cu intenție, pasibilă de urmărire penală de Ministerul Public, valoarea pensiei acestuia se reduce din oficiu cu 25 % - 50 % pe durata procedurii disciplinare.

4. În cazul în care procedura disciplinară a fost închisă sau a avut ca rezultat achitarea acuzatului, se vor restabili la cuantumul integral toate elementele salariului sau ale pensiei."

III. Situația de fapt, litigiile principale și întrebările preliminare

33. Cauza C-558/18 privește o acțiune introdusă de orașul Łowicz, Polonia, (denumită în continuare „municipalitatea") împotriva Trezoreriei Statului reprezentate de guvernatorul voievodatului Łódz, Polonia, (denumită în continuare „Trezoreria Statului") la Sąd Okręgowy w Łodzi, Wydział I Cywilny (Tribunalul Regional din Łódź, Secția întâi civilă).

34. Potrivit deciziei de trimitere, acțiunea implică aplicarea articolului 49 din Ustawa dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Legea privind veniturile colectivităților teritoriale) din 13 noiembrie 2003 (Dz. U. din 2017, pozițiile 1453, 2203 și 2260, și din 2018, poziția 317). Municipalitatea susține că, pentru anii 2005-2015, a primit subvenții insuficiente pentru îndeplinirea atribuțiilor delegate de administrația centrală și solicită plata sumei de 2 357 148 zloți polonezi (PLN) pentru a acoperi aceste costuri. Instanța de trimitere arată că este probabil ca hotărârea pronunțată în cauza respectivă să fie defavorabilă Trezoreriei Statului. Acest lucru a cauzat instanței de trimitere teama reală că, în cazul adoptării unei anumite decizii în cauză, se va iniția o procedură disciplinară împotriva membrilor completului care se pronunță în această cauză.

35. Cauza C-563/18 privește o acțiune penală introdusă de Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (procurorul general reprezentat de Parchetul Național, Polonia) [inițial Prokuratura Okręgowa w Płocku (Parchetul Regional din Płock, Polonia)] împotriva VX, WW și XV (denumiți în continuare „inculpații") în fața Sąd Okręgowy w Warszawie w VIII Wydziale Karnym (Tribunalul Regional din Varșovia, Secția a opta penală), prezidat de judecătorul Igor Tuleya.

36. Din decizia de trimitere reiese că litigiul principal privește ancheta desfășurată de Parchetul Regional din Płock cu privire la activitatea membrilor unui grup infracțional organizat care comite, printre altele, omoruri și răpiri de persoane în vederea obținerii unor răscumpărări pentru eliberarea lor. Pârâții au admis acuzațiile penale formulate împotriva lor și au solicitat recunoașterea statutului de persoană care a participat la încălcare, iar apoi cooperează ca martor, în temeiul cooperării lor cu autoritățile de aplicare a legii. În consecință, instanța de trimitere arată că va trebui să decidă dacă aplică reducerea excepțională a sancțiunii prevăzută la articolul 60 alineatul 3 din Codul penal polonez. Aplicarea unei astfel de sancțiuni mai blânde a cauzat instanței de trimitere teama reală că, în cazul adoptării unei anumite decizii în cauză, aceasta poate conduce la inițierea unei proceduri disciplinare împotriva membrilor completului care se pronunță în cauza respectivă și, în special, împotriva judecătorului Igor Tuleya.

37. Instanțele de trimitere au îndoieli cu privire la compatibilitatea noului regim de proceduri disciplinare împotriva judecătorilor din Polonia cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE[10]. Acestea indică faptul că, din cauza modificării sistemului de proceduri disciplinare împotriva judecătorilor prin Legea din 2017 privind Curtea Supremă coroborată cu Legea privind CNM și cu Legea privind instanțele ordinare, ministrul justiției, care are și calitatea de procuror general, a dobândit o influență decisivă asupra inițierii și desfășurării procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor. Potrivit instanțelor de trimitere, ca rezultat al modelului de procedură disciplinară adoptat, instanțele disciplinare ar putea deveni un instrument de înlăturare a persoanelor care pronunță decizii cu care autoritățile nu sunt de acord și ar putea avea un efect paralizant asupra judecătorilor prin amenințarea inițierii unei proceduri disciplinare pentru hotărârile judecătorești pronunțate, constituind astfel o amenințare directă la adresa independenței sistemului judiciar și dând naștere riscului ca sistemul judiciar să fie utilizat în scopuri politice. În această privință, instanțele de trimitere prezintă, printre altele, următoarele observații.

38. În primul rând, judecătorii care fac parte din Camera disciplinară a Curții Supreme nou creată (denumită în continuare „Camera disciplinară”), care examinează cauzele disciplinare care implică judecători, sunt recomandați de CNM pentru a fi numiți de președintele republicii. Cu toate acestea, membrii CNM sunt în prezent aleși în principal de autoritățile legislative și, prin urmare, componența actuală a Consiliului reflectă o alegere politică a partidului politic de guvernământ din Polonia. Acest lucru este confirmat de selectarea de către CNM a magistraților candidați la Camera disciplinară, ceea ce dă naștere unor preocupări cu privire la corectitudinea și imparțialitatea procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor. CNM a devenit de asemenea un organ cvasidisciplinar care examinează căile de atac împotriva deciziilor președintelui instanței privind transferul unui judecător la o altă secție.

39. În plus, ministrul justiției numește direct judecătorii din cadrul instanței disciplinare de la instanțele de apel, iar dispozițiile în vigoare obligă judecătorii să exercite funcțiile unei instanțe disciplinare, întrucât refuzul unui judecător de a face acest lucru implică posibilitatea ca o procedură disciplinară să fie inițiată împotriva judecătorului respectiv. Ministrul justiției numește de asemenea responsabilul în materie disciplinară și doi responsabili în materie disciplinară adjuncți pentru judecătorii instanțelor ordinare, ceea ce îi conferă influență asupra inițierii procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor. Există o nouă instituție denumită responsabilul în materie disciplinară din partea ministrului justiției, care este numit de ministrul justiției pentru a instrumenta cauze specifice referitoare la judecători și care deține o poziție privilegiată, întrucât numirea sa împiedică alți responsabili în materie disciplinară să acționeze într-o anumită cauză. Ministrul justiției se poate opune deciziei unui responsabil în materie disciplinară de a nu iniția o procedură, ceea ce poate conduce la continuarea acestor proceduri fără a exista limite temporale definite.

40. Există de asemenea preocupări cu privire la faptul că garanțiile procedurale de care beneficiază judecătorii în cadrul procedurilor disciplinare sunt limitate. În special, o instanță disciplinară poate desfășura proceduri în pofida absenței justificate a judecătorului acuzat sau a reprezentantului acestuia, există posibilitatea emiterii unei ordonanțe și a utilizării probelor obținute în mod ilicit împotriva unui judecător, definiția abaterilor pentru care judecătorul poate fi considerat responsabil este neclară, iar ministrul justiției poate solicita redeschiderea procedurilor disciplinare în anumite cauze, ceea ce înseamnă că o hotărâre a instanței disciplinare nu împiedică reținerea ulterioară a răspunderii judecătorului acuzat pentru aceeași faptă.

41. Instanțele de trimitere arată că noul regim disciplinar al judecătorilor și dispozițiile Legii din 2017 privind Curtea Supremă, ale Legii privind CNM și ale Legii privind instanțele ordinare, enumerate în deciziile de trimitere, au o importanță fundamentală pentru deciziile care urmează să fie pronunțate în litigiile principale, întrucât aceste decizii pot implica, în cazul judecătorilor care se pronunță în cauzele respective, sancțiuni disciplinare motivate politic, aplicate în temeiul acestor legi poloneze. În opinia

10 Acestea se referă în special la Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), și la Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

lor, se încalcă astfel articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și, prin urmare, interpretarea acestei dispoziții este esențială pentru a permite instanțelor de trimitere să se pronunțe. Instanțele de trimitere consideră de asemenea că interpretarea articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE este relevantă pentru litigiile principale, întrucât articolul 267 TFUE le lasă o anumită marjă de apreciere pentru a stabili dispozițiile Uniunii a căror interpretare este necesară pentru a decide cu privire la litigiile principale, iar dispozițiile din dreptul polonez referitoare la procedurile disciplinare împotriva judecătorilor prezintă o relevanță reală, iar nu pur ipotetică, pentru deciziile care urmează a fi pronunțate în cauzele respective.

42. Instanțele de trimitere arată de asemenea că sunt instanțe europene, întrucât cauzele în domenii reglementate de dreptul Uniunii, astfel cum sunt prevăzute la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, țin de competența lor.

43. În aceste condiții, în cauza C-558/18, Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunalul Regional din Łódź) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul privind Uniunea Europeană trebuie interpretat în sensul că obligația statelor membre de a stabili căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, obligație ce rezultă din dispoziția susmenționată, se opune unor norme care sporesc semnificativ riscul de încălcare a garanțiilor de independență a procedurii disciplinare împotriva judecătorilor din Polonia, prin:

(1) influență politică asupra desfășurării procedurilor disciplinare,

(2) apariția unui risc de exploatare a măsurilor disciplinare pentru a obține controlul politic asupra conținutului hotărârilor judecătorești și

(3) posibilitatea de a utiliza în procedurile disciplinare împotriva judecătorilor probe obținute în mod ilicit?”

44. În cauza C-563/18, Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunalul Regional din Varșovia) a hotărât de asemenea să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul privind Uniunea Europeană trebuie interpretat în sensul că obligația statelor membre de a stabili căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, obligație ce rezultă din dispoziția susmenționată, se opune unor norme care anihilează garanțiile de independență a procedurii disciplinare împotriva judecătorilor din Polonia, ca urmare a influenței politice asupra desfășurării procedurilor disciplinare și a apariției unui risc de exploatare a măsurilor disciplinare pentru a obține un control politic asupra conținutului hotărârilor judecătorești?”

IV. Evenimente ulterioare transmiterii cererilor de decizie preliminară

45. În temeiul punctului 24 din Recomandările Curții [11], instanțele de trimitere au adresat scrisori de completare a cererilor de decizii preliminare, astfel încât să informeze Curtea cu privire la evenimentele care au avut loc ulterior transmiterii acestor cereri.

11 Punctul 24 din Recomandările Curții prevede în partea relevantă: „Întrucât procedura preliminară presupune ca un litigiu să fie în mod efectiv pendinte în fața instanței de trimitere, aceasta are datoria de a avertiza Curtea cu privire la orice incident procedural susceptibil să aibă o incidență asupra propriei sesizări și în special cu privire la orice desistare, soluționare amiabilă a litigiului sau alt incident care conduce la stingerea procesului.”

46. În ceea ce privește cauza C-558/18, în conformitate cu prima scrisoare, din 7 decembrie 2018, instanța de trimitere a arătat, printre altele, că adjunctul responsabilului în materie disciplinară pentru judecătorii de la instanțele ordinare a citat-o pe doamna judecătoare Ewa Maciejewska, care a transmis cererea de decizie preliminară în cauza C-558/18, pentru a compărea, în calitate de martor, la o audiere care a avut loc la 20 septembrie 2018 „referitoare la restricționarea independenței jurisdicționale a președintei completului de judecată" în litigiul principal. Acest responsabil în materie disciplinară a solicitat de asemenea președintelui Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunalul Regional din Łódź) informații privind numărul de cereri de plată formulate împotriva Trezoreriei Statului, înregistrate la Secția întâi civilă a Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunalul Regional din Łódź) în perioada ianuarie 2015-31 august 2018, lista de cauze de acest tip atribuite camerei doamnei judecătoare Maciejewska, însoțită de indicarea conținutului hotărârilor pronunțate, inclusiv numerele de referință ale cauzelor în care a fost redactată motivarea hotărârilor.

47. Potrivit celei de a doua scrisori, din 11 decembrie 2018, instanța de trimitere în cauza C-558/18 a indicat că doamna judecătoare Ewa Maciewska a primit o cerere din partea adjunctului responsabilului în materie disciplinară pentru judecătorii de la instanțele ordinare de a prezenta o „declarație scrisă privind un posibil exces jurisdicțional, care a constat în determinarea [instanței de trimitere] să adreseze o întrebare preliminară cu încălcarea condițiilor stabilite la articolul 267 TFUE".

48. În ceea ce privește cauza C-563/18, în conformitate cu prima scrisoare, din 30 octombrie 2018, instanța de trimitere a arătat că domnul judecător Igor Tuleya participă la 6 serii de proceduri desfășurate de responsabilul în materie disciplinară pentru judecătorii de la instanțele ordinare, dintre care una privește motivele prezentării de către instanțele de trimitere a cererilor de decizii preliminare în cauzele C-558/18 și C-563/18.

49. Potrivit celei de a doua scrisori, din 12 decembrie 2018, instanța de trimitere în cauza C-563/18 a arătat în special că domnul judecător Igor Tuleya participă la 7 serii de proceduri desfășurate de responsabilul în materie disciplinară pentru judecătorii de la instanțele ordinare și că a primit o cerere din partea adjunctului responsabilului în materie disciplinară pentru judecătorii de la instanțele ordinare de a prezenta o „declarație scrisă privind un posibil exces jurisdicțional, care a constat în determinarea [instanței de trimitere] să adreseze o întrebare preliminară cu încălcarea condițiilor prevăzute la articolul 267 TFUE".

V. Procedura în fața Curții

50. Prin decizia Curții, prezentele cauze au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

51. Prin Ordonanța din 1 octombrie 2018 [12], președintele Curții a respins cererile adresate de instanțele de trimitere de examinare a prezentelor cauze în cadrul procedurii accelerate prevăzute la articolul 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții.

52. Prin decizia din 12 noiembrie 2018, președintele Curții a decis soluționarea cauzelor cu prioritate, în temeiul articolului 53 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.

53. Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (Trezoreria Statului – guvernatorul voievodatului Łódź), Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (procurorul general reprezentat de Parchetul Național, Polonia) [inițial Prokuratura Regionalna w Łodzi (Parchetul Regional din Łódź, Polonia)] și Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (procurorul general

12 Miasto Łownes și Prokuratura Okręgowa w Płocku (C-558/18 și C-563/18, nepublicată, EU:C:2018:923).

reprezentat de Parchetul Național, Polonia) [inițial Prokuratura Okręgowa w Płocku (Parchetul Regional din Płock)] (denumit în continuare procurorul general"), guvernul neerlandez, Republica Letonia, Republica Polonă și Comisia Europeană au depus observații scrise cu privire la întrebările preliminare.

54. Procurorul general, Rzecznik Praw Obywatelskich (Comisarul pentru drepturile omului, Polonia), Republica Polonă, Autoritatea de Supraveghere AELS și Comisia Europeană au prezentat observații orale în ședința din 18 iunie 2019 [13].

VI. Rezumatul observațiilor părților

A. Excepții procesuale

55. Trezoreria Statului și Polonia susțin că litigiile principale constituie situații pur interne și nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Trezoreria Statului subliniază că articolul 19 alineatul (1) TUE nu are legătură cu litigiile principale și că niciuna dintre excepțiile referitoare la situații interne stabilite prin jurisprudență nu justifică competența Curții în prezentele cauze [14].

56. Polonia, căreia i s-a alăturat procurorul general, susține, printre altele, că normele privind procedurile disciplinare împotriva judecătorilor intră în sfera de competență a statelor membre și, din acest motiv, dreptul Uniunii nu se aplică în evaluarea acestora. În opinia Poloniei, din articolul 19 alineatul (1) TUE nu pot fi deduse norme specifice referitoare la procedurile disciplinare. Polonia a subliniat în ședință că, potrivit jurisprudenței Curții [15], măsurile adoptate de statele membre trebuie să intre efectiv, iar nu potențial, în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, în sensul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Procurorul general a susținut în continuare că competența statelor membre în ceea ce privește organizarea justiției nu a fost modificată prin Tratatul de la Lisabona, astfel cum rezultă din hotărârea privind Tratatul de la Lisabona a Curții Constituționale Federale din Germania [16].

57. Deși nu formulează o obiecție formală, Comisia susține, din rațiuni de exhaustivitate, că litigiile principale nu se încadrează în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, în sensul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Aceasta subliniază că, în ceea ce privește cauza C-558/18, exercitarea atribuțiilor în domeniul administrației publice nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și, în special, nu constituie un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE. De asemenea, în ceea ce privește cauza C-563/18, Comisia susține că litigiul principal privește dreptul penal polonez și, în special, nu intră în domeniul de aplicare al articolului 4 litera (b) din Decizia-cadru 2008/841/JAI a Consiliului din 24 octombrie 2008 privind lupta împotriva crimei organizate (JO 2008, L 300, p. 42) sau al articolului 7 alineatul (4) din Directiva (UE) 2016/343 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2016 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale (JO 2016, L 65, p. 1).

13 Deși Camera disciplinară nu figurează printre părțile din litigiile principale și, prin urmare, nu poate participa la prezentele cauze în conformitate cu Regulamentul de procedură al Curții, președintele Curții, prin decizia din 14 iunie 2019, a acceptat un document depus de Polonia din partea Camerei disciplinare, și anume Rezoluția nr. 8 a Adunării judecătorilor Camerei disciplinare a Curții Supreme din 4 iunie 2019, care cuprinde poziția acestei camere în prezentele cauze (a se vedea notele de subsol 17 și 30 din prezentele concluzii).

14 Trezoreria Statului se referă în special la Hotărârea din 18 octombrie 1990, Dzodzi (C-297/88 și C-197/89, EU:C:1990:360), la Hotărârea din 5 decembrie 2006, Cipolla și alții (C-94/04 și C-202/04, EU:C:2006:758), și la Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

15 Polonia a făcut trimitere în special la Hotărârea din 29 mai 1997, Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, punctul 16), și la Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 39 și 40).

16 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), BVerfE 123, 267.

58. Trezoreria Statului, procurorul general, Polonia și Comisia susțin că întrebările preliminare sunt inadmisibile, întrucât sunt ipotetice și nu au legătură cu litigiile principale [17].

59. Trezoreria Statului, procurorul general și Polonia susțin că instanțele de trimitere nu precizează, printre altele, motivele pentru examinarea aspectului legat de interpretarea articolului 19 alineatul (1) TUE sau legătura dintre această dispoziție și legislația națională aplicabilă în litigiile principale, astfel cum impun jurisprudența, articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții și Recomandările Curții.

60. Trezoreria Statului, procurorul general și Polonia susțin în continuare că răspunsul Curții nu este necesar pentru soluționarea litigiilor principale, întrucât aceste litigii nu au nicio legătură cu regimul procedurilor disciplinare din Polonia, iar judecătorii în cauză nu fac în prezent obiectul niciunei proceduri disciplinare. În opinia acestora, trimiterile preliminare își au originea în temerile subiective ale judecătorilor cu privire la eventuala inițiere a unor proceduri disciplinare care constituie evenimente ipotetice, iar Curtea a abordat situații similare în cauzele Falciola [18] și Nour [19], rezultatul fiind respingerea întrebărilor preliminare adresate. Acestea susțin de asemenea că, în cazul în care instanțele naționale ar putea formula întrebări fără legătură cu litigiile principale, acest lucru ar aduce atingere finalității procedurii preliminare. Trezoreria Statului subliniază că jurisprudența Curții [20], în sensul unei abordări mai flexibile a condiției privind pertinența întrebărilor preliminare pentru soluționarea litigiilor principale, este inaplicabilă în prezentele cauze.

61. Polonia și Comisia subliniază că faptul că instanțele de trimitere pot să se pronunțe cu privire la chestiuni privind aplicarea sau interpretarea dreptului Uniunii nu este suficient pentru a stabili admisibilitatea întrebărilor adresate, întrucât acestea trebuie să fie pertinente și necesare pentru soluționarea litigiilor pendinte în fața instanțelor de trimitere. Procurorul general și Comisia susțin în continuare că prezentele cauze diferă de cauza Associação Sindical dos Juízes Portugueses [21], întrucât, în cauza respectivă, interpretarea articolului 19 alineatul (1) TUE era relevantă pentru soluționarea litigiului principal.

62. Comisia susține că articolul 19 alineatul (1) TUE nu este relevant pentru obiectul litigiilor principale sau al oricărei întrebări preliminare (*quaestio in limine litis*) referitoare la aceste litigii. În opinia sa, răspunsul Curții ar echivala cu formularea unei opinii consultative cu privire la chestiuni generale sau ipotetice și ar depăși limitele mecanismului trimiterii preliminare în temeiul articolului 267 TFUE, astfel cum a fost definit în jurisprudență [22]. Aceasta recunoaște că preocupările instanțelor de trimitere cu privire la posibilitatea de a face obiectul unei proceduri disciplinare nu pot fi excluse, dar consideră că această împrejurare nu schimbă cu nimic faptul că întrebările preliminare sunt inadmisibile. Comisia a subliniat în ședință că instanțele de trimitere nu au indicat niciun element care le-ar permite să ia o decizie în urma unui răspuns dat de Curte cu privire la interpretarea articolului 19 alineatul (1) TUE.

63. Comisarul polonez pentru drepturile omului și Autoritatea de Supraveghere AELS consideră că întrebările preliminare sunt admisibile.

17 Observăm că, în rezoluția care exprimă poziția sa în prezentele cauze (a se vedea nota de subsol 13 din prezentele concluzii), Camera disciplinară susține, între altele, că întrebările preliminare adresate sunt inadmisibile și lipsite de obiect, întrucât acestea au fost prezentate în cauze care nu au legătură cu dreptul Uniunii și sunt abstracte și ipotetice, deoarece nu privesc litigiile principale, ci organizarea judiciară a unui stat membru care ține de competența exclusivă a acestui stat membru.

18 Ordonanța din 26 ianuarie 1990 (C-286/88, EU:C:1990:3).

19 Ordonanța din 25 mai 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

20 Trezoreria Statului se referă la Hotărârea din 16 decembrie 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), și la Hotărârea din 17 februarie 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85).

21 Hotărârea din 27 februarie 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

22 Comisia se referă în special la Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400), și la Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

64. Comisarul polonez pentru drepturile omului susține că Ordonanța Falciola [23] nu este aplicabilă în prezentele cauze, întrucât a fost pronunțată înainte de introducerea în tratate a articolului 19 alineatul (1) TUE. Acesta afirmă că în prezentele cauze există un element de drept al Uniunii, în special având în vedere necesitatea de a garanta efectul util al articolului 19 alineatul (1) TUE și al procedurii preliminare prevăzute la articolul 267 TFUE. Din Hotărârea Associação Sindical dos Juízes Portugueses [24] reiese că protecția independenței sistemului judiciar în temeiul articolului 19 alineatul (1) TUE devine operativă atunci când legiuitorul național încredințează unei instanțe chestiuni de drept al Uniunii și se extinde la toate activitățile judiciare ale instanței naționale pentru a nu priva această dispoziție de efecte utile. De asemenea, în opinia sa, judecătorii protejați prin articolul 19 alineatul (1) TUE trebuie să poată iniția procedura trimiterii preliminare fără a fi supuși vreunui risc, iar lipsa acestor garanții constituie în sine un element de drept al Uniunii în prezentele cauze, independent de faptul că au fost inițiate anchete împotriva judecătorilor care au adresat cererile de decizii preliminare.

65. În continuare, Comisarul polonez pentru drepturile omului susține că întrebările preliminare nu sunt ipotetice, iar răspunsul Curții este necesar pentru ca instanțele de trimitere să poată pronunța o decizie bazându-se pe protecția independenței sistemului judiciar conferită prin articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Acesta subliniază că, în cazul în care judecătorii ar putea ridica problema independenței sistemului judiciar numai în cadrul procedurilor disciplinare inițiate împotriva lor, acest lucru ar fi incompatibil cu Hotărârea Unibet [25], în care Curtea a statuat că invocarea incompatibilității dreptului național cu dreptul Uniunii atunci când există riscul impunerii anumitor sancțiuni nu este suficientă pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă.

66. Autoritatea de Supraveghere AELS susține că reiese din Hotărârea Associação Sindical dos Juízes Portugueses [26] că independența sistemului judiciar este indivizibilă. În opinia sa, instanțele naționale acționează ca instanțe ale Uniunii în orice moment, iar nu numai atunci când decid cu privire la cauze legate în mod specific de dreptul Uniunii. Astfel, aceasta susține că prezentele cauze sunt admisibile, întrucât există în mod evident o problemă de drept al Uniunii care trebuie abordată cu privire la cerințele de independență a sistemului judiciar impuse instanțelor naționale.

B. Cu privire la fond

67. Comisarul polonez pentru drepturile omului susține că întrebările preliminare trebuie să primească un răspuns afirmativ. Acesta susține că, având în vedere jurisprudența Curții [27], măsurile poloneze privind procedurile disciplinare nu asigură protecția judecătorilor împotriva controlului excesiv din partea autorităților executive. El afirmă, printre altele, că ministrul justiției numește judecătorii instanței disciplinare pe lângă instanțele de apel pentru un mandat cu o durată determinată, dar acest mandat expiră atunci când judecătorul este supus unor sancțiuni disciplinare și că au existat situații în care judecătorii au refuzat să inițieze proceduri disciplinare împotriva unui alt judecător și au fost supuși, la rândul lor, unor proceduri disciplinare. Acesta subliniază de asemenea că ministrul justiției numește responsabilul în materie disciplinară pentru judecătorii de la instanțele ordinare și cei doi adjuncți ai săi, putându-se opune deciziei unui responsabil în materie disciplinară de a nu iniția o procedură disciplinară, ceea ce conduce la necesitatea de a iniția procedurile disciplinare, iar instrucțiunile ministrului justiției privind desfășurarea unor astfel de proceduri sunt obligatorii pentru responsabilul respectiv.

23 Ordonanța din 26 ianuarie 1990 (C-286/88, EU:C:1990:33).

24 Hotărârea din 27 februarie 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 40).

25 Hotărârea din 13 martie 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, punctele 62 și 64).

26 Hotărârea din 27 februarie 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 37 și 40).

27 Comisarul polonez pentru drepturile omului a făcut trimitere la Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 67).

68. În plus, potrivit Comisarului polonez pentru drepturile omului, ministrul justiției poate numi un responsabil în materie disciplinară din partea ministrului justiției, ceea ce exclude intervenția altor responsabili în materie disciplinară, echivalând cu necesitatea de a iniția procedura disciplinară. El susține că procedurile disciplinare pot fi inițiate fără a exista limite temporale definite, ceea ce încalcă cerința soluționării cauzelor într-un termen rezonabil, și că ministrul justiției poate solicita redeschiderea procedurilor disciplinare, fiind posibilă astfel sancționarea unui judecător pentru aceleași încălcări în cazul apariției unor noi circumstanțe sau a unor noi elemente de probă.

69. Comisarul polonez pentru drepturile omului pretinde în continuare că lipsesc garanțiile necesare ale dreptului la apărare al judecătorilor în cadrul procedurilor disciplinare. În special, el afirmă că instanța disciplinară se poate pronunța în cazul absenței motivate a judecătorului acuzat și a reprezentantului său, iar, în ceea ce privește articolul 115c din Legea privind instanțele ordinare, utilizarea unor probe obținute în cadrul unei proceduri penale nu se justifică în cadrul unei proceduri disciplinare privind o conduită profesională necorespunzătoare a judecătorilor. În opinia sa, aspectele instituționale ale regimului disciplinar sunt de asemenea problematice, inclusiv utilizarea de judecători neprofesioniști în Camera disciplinară, întrucât sunt necesare cunoștințe juridice pentru soluționarea cauzelor în materie disciplinară, precum și faptul că președintele Camerei disciplinare desemnează instanța disciplinară de prim grad de jurisdicție, ceea ce dă naștere la îndoieli cu privire la aspectul dacă o astfel de instanță este o instanță instituită prin lege.

70. Procurorul general susține că regimul polonez în materie de proceduri disciplinare împotriva judecătorilor respectă garanțiile de independență a sistemului judiciar prevăzute în jurisprudența Curții [28], precum și standardele care decurg din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului [29]. În special, acesta subliniază că ministrul justiției poate iniția proceduri disciplinare și se poate opune unei decizii prin care se refuză inițierea unor astfel de proceduri, însă nu poate determina rezultatul procedurilor și nici nu poate sancționa un judecător. În opinia sa, reformele Poloniei în ceea ce privește regimul procedurilor disciplinare au scopul de a îmbunătăți responsabilitatea judecătorilor. Acesta a subliniat în ședință că nu există o răspundere disciplinară a judecătorilor pentru conținutul hotărârilor pe care le pronunță și nicio persoană nu a făcut obiectul unei proceduri disciplinare pentru că a depus cereri de decizii preliminare; procedura de anchetă în care sunt implicați judecătorii din prezentele cauze a fost diferită și a încercat să clarifice motivul pentru care cererile de decizii preliminare sunt identice.

71. Polonia susține că sistemul juridic polonez nu conține dispoziții care să încalce garanțiile unei proceduri disciplinare independente împotriva judecătorilor sau care să crească riscul de încălcare a acestor garanții. În opinia sa, cererile se referă la măsuri care nu există în Polonia și sunt ipotetice, întrucât nu indică ce garanții concrete au fost încălcate și modul în care acestea au fost încălcate. În plus, Polonia afirmă că este dificil să se răspundă la afirmațiile din cereri, întrucât acestea constau într-o prezentare selectivă a anumitor dispoziții ale legislației poloneze referitoare la procedurile disciplinare, în care se întrepătrund evaluări subiective, al căror scop este de a formula o critică generală la adresa reformei sistemului judiciar din Polonia.

72. Polonia pretinde, printre altele, că nici ministrul justiției, nici un alt organ al puterii executive nu se pronunță asupra procedurilor disciplinare și nici nu aplică sancțiuni disciplinare împotriva judecătorilor. Aceasta subliniază că, în conformitate cu articolele 110 și 110a din Legea privind instanțele ordinare, instanțele disciplinare de pe lângă instanțele de apel se pronunță asupra procedurilor disciplinare inițiate împotriva judecătorilor de la instanțele ordinare și, în anumite cazuri, Camera disciplinară se pronunță asupra unor astfel de proceduri. Potrivit Poloniei, judecătorii din

28 Procurorul general a făcut trimitere la Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 67).

29 Procurorul general a făcut trimitere la Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 25 septembrie 2018, Denisov împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911), și la Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 9 ianuarie 2013, Oleksandr Volksov împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211).

cadrul Camerei disciplinare sunt numiți, în conformitate cu articolul 179 din Constituția Poloniei, de președintele republicii, iar ministrul justiției, după consultarea CNM, numește judecătorii instanței disciplinare pe lângă instanța de apel pentru un mandat de șase ani din rândul judecătorilor instanțelor ordinare cu cel puțin zece ani vechime și, ca atare, din rândul judecătorilor numiți în această funcție în conformitate cu Constituția Poloniei. În opinia sa, judecătorii care se pronunță în procedurile disciplinare împotriva judecătorilor beneficiază de garanții formale de independență [30], inclusiv numirea pe o perioadă nedeterminată, inamovibilitate, imunitate, remunerare și obligația de a rămâne apolitici [31].

73. Polonia subliniază că nici ministrul justiției, nici orice alt politician nu exercită influență asupra instanțelor disciplinare și asupra judecătorilor din cadrul acestor instanțe, în special deoarece: (1) nu stabilesc componența instanțelor disciplinare care, în temeiul articolului 111 din Legea privind instanțele ordinare, este stabilită prin tragere la sorți de pe o listă de judecători ai unei anumite instanțe, (2) nu pot adresa instrucțiuni judecătorilor din cadrul instanțelor disciplinare, (3) nu pot înlătura judecătorii din cadrul instanțelor disciplinare, (4) nu pot demite un judecător al unei instanțe disciplinare dintr-un cauză pe care o instrumentează și (5) nu au dreptul de a controla activitatea instanțelor disciplinare.

74. Polonia recunoaște că ministrul justiției are anumite competențe în ceea ce privește inițierea unei proceduri disciplinare, întrucât acesta poate solicita unui responsabil în materie disciplinară să deschidă o anchetă, se poate opune deciziei responsabilului respectiv de a refuza inițierea unei proceduri disciplinare sau poate desemna un responsabil în materie disciplinară din partea ministrului justiției pentru a soluționa o anumită cauză. Cu toate acestea, Polonia subliniază că ministrul justiției exercită o influență indirectă, în principal opunându-se deciziei de respingere a inițierii unei proceduri disciplinare și nu are nicio influență asupra rezultatului procedurilor inițiate de responsabilii în materie disciplinară sau asupra hotărârii instanței disciplinare. Polonia a declarat în ședință că responsabilul în materie disciplinară din partea ministrului justiției este numit în situațiile în care este necesar să se concentreze pe o singură procedură, iar acest organ a fost creat pentru a ușura volumul de muncă al responsabililor în materie disciplinară și pentru a soluționa cauzele care implică circumstanțe juridice și factuale complexe.

75. Polonia susține că judecătorii beneficiază de garanțiile procedurale ale dreptului la un proces echitabil în cadrul procedurilor disciplinare. Aceasta arată că litigiile sunt soluționate de o instanță care acționează în temeiul Legii privind instanțele ordinare, judecătorii care se pronunță în litigiile respective beneficiază de garanții de imparțialitate și de independență, iar procedurile disciplinare sunt publice în temeiul articolului 116 alineatul 1 din Legea privind instanțele ordinare. Polonia subliniază că procedura disciplinară respectă principiile egalității armelor și *ne bis in idem*, precum și că judecătorul acuzat poate numi apărători din rândul judecătorilor, procurorilor, avocaților sau consilierilor juridici și, în caz de boală, are dreptul la un apărător din oficiu în temeiul articolului 113 alineatele 1 și 2 din Legea privind instanțele ordinare; acest judecător beneficiază de asemenea de prezumția de nevinovăție și poate introduce o cale de atac împotriva deciziei pronunțate de instanța disciplinară în primă instanță, care trebuie examinată în termen de 2 luni de la introducerea sa în temeiul articolului 121 din Legea privind instanțele ordinare. Potrivit Poloniei, definiția abaterilor disciplinare prevăzută la articolul 107 din Legea privind instanțele ordinare a rămas neschimbată de mai mulți ani și asigură flexibilitate și previzibilitate. În ședință, Polonia a subliniat că nu există o răspundere disciplinară pentru conținutul hotărârilor judecătorești.

30 Observăm că, în rezoluția care exprimă poziția sa în prezentele cauze (a se vedea nota de subsol 13 din prezentele concluzii), Camera disciplinară susține în special că judecătorii Camerei disciplinare beneficiază de toate garanțiile de independență în conformitate cu aceleași norme ca celelalte camere ale Curții Supreme și că această cameră îndeplinește toate cerințele prevăzute de dreptul Uniunii pentru a asigura justițiabililor dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă, inclusiv în cauzele disciplinare în care sunt implicați judecători.

31 Polonia face trimitere la articolul 178 alineatele 2 și 3, la articolul 179, la articolul 180 și la articolul 181 din Constituția Poloniei.

76. În ceea ce privește scrisorile adresate de instanțele de trimitere care vin în completarea cererilor lor de decizii preliminare, Polonia declară că responsabilul în materie disciplinară pentru judecătorii de la instanțele ordinare a răspuns la informațiile cuprinse în aceste scrisori printr-o comunicare „privind procedurile de anchetă, cu participarea judecătorilor Ewa Maciewska și Igor Tuleya, în legătură cu adresarea de întrebări preliminare Curții de Justiție a Uniunii Europene” [32]. Polonia afirmă că, potrivit acestei comunicări, scopul anchetei era să stabilească dacă vreun judecător a încercat să exercite o influență asupra judecătorilor care au transmis cererile de decizii preliminare pentru a interveni în conținutul hotărârilor în cauzele în care au fost adresate aceste întrebări. Polonia afirmă că suspiciunea de abatere disciplinară s-a născut ca urmare a faptului că deciziile de trimitere erau practic identice. În continuare, Polonia afirmă că responsabilul în materie disciplinară pentru judecătorii de la instanțele ordinare a închis dosarul, având în vedere absența săvârșirii unei abateri disciplinare, și că, în cadrul acestor proceduri, judecătorii în cauză aveau calitatea de martori, iar nu calitatea de judecători acuzați. În plus, Polonia subliniază că acești judecători nu sunt supuși în prezent unor proceduri disciplinare și nu au fost audiați decât ca martori în cauze care privesc alți judecători.

77. Letonia propune Curții să răspundă la întrebările preliminare că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretat în sensul că un stat membru are obligația de a se asigura că regimul procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor respectă garanțiile de independență a sistemului judiciar. Aceasta subliniază că un astfel de regim trebuie să respecte garanțiile stabilite în jurisprudența Curții [33], astfel cum sunt ilustrate în sistemul leton în materie de proceduri disciplinare. Aceasta arată că, în principiu, hotărârile judecătorești nu angajează răspunderea disciplinară a judecătorilor și numai o conduită profesională necorespunzătoare gravă și impardonabilă poate atrage o astfel de răspundere [34]. Letonia subliniază legătura dintre independența sistemului judiciar și separarea puterilor în stat și statul de drept, astfel cum sunt recunoscute, printre altele, în dreptul leton și în dreptul Uniunii [35].

78. Țările de Jos propun să se răspundă afirmativ la întrebările preliminare [36]. Acestea consideră că, după cum reiese din jurisprudența Curții [37], măsurile naționale care, astfel cum au explicat instanțele de trimitere, implică sau permit o influență politică asupra procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor și care pot fi utilizate pentru exercitarea unui control politic asupra conținutului hotărârilor judecătorești încalcă principiul independenței sistemului judiciar prevăzut la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, precum și la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

32 NR RDSP 713-53/18, 17 decembrie 2018, disponibilă la adresa http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2018/12/Komunikat-Rzecznika-Dysc-z-1712.pdf

33 Letonia face trimitere la Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 67).

34 Letonia se referă în special la Avizul comun nr. 755/2014 din 24 martie 2014 al Comisiei de la Veneția, al Directoratului pentru drepturile omului și al Biroului OSCE pentru instituții democratice și drepturile omului referitor la proiectul de lege cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor din Republica Moldova, CDL-AD(2014)006, și la Avizul nr. 825/2015 al Comisiei de la Veneția din 21 decembrie 2015 referitor la legile privind răspunderea disciplinară și evaluarea judecătorilor din „Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”, CDL-AD(2015)042.

35 Letonia se referă în special la hotărârea nr. 2009-11-01 din 18 ianuarie 2010 pronunțată de Satversmes tiesa (Curtea Constituțională, Letonia), și la Hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), la Hotărârea din 6 martie 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158), precum și la Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

36 În observațiile scrise, Țările de Jos menționează că nu iau poziție cu privire la punctul 3 din întrebarea adresată în cauza C-558/18 referitoare la posibilitatea utilizării în procedurile disciplinare împotriva judecătorilor a unor probe obținute în mod ilicit, întrucât nu există informații suficiente pentru a se pronunța cu privire la acest aspect.

37 Țările de Jos fac trimitere la Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctele 48-54 și 63-67).

79. Autoritatea de Supraveghere AELS subliniază importanța independenței sistemului judiciar în ceea ce privește respectarea statului de drept, astfel cum este recunoscută în cadrul ordinilor juridice de la nivelul SEE și al Uniunii [38]. Aceasta își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că, astfel cum rezultă din jurisprudența Curții [39], o serie de elemente ale regimului polonez în materie de proceduri disciplinare împotriva judecătorilor sunt incompatibile cu cerințele privind independența sistemului judiciar. Printre aceste elemente se numără următoarele: (1) nu există o definiție clară a abaterii disciplinare constând într-o conduită profesională necorespunzătoare, (2) se pare că există o legătură între partea responsabilă pentru procedurile disciplinare și puterea executivă în ceea ce privește componența Camerei disciplinare și numirea de către puterea executivă a unor responsabili în materie disciplinară pentru examinarea cauzelor, precum și în ceea ce privește rezultatul investigațiilor, (3) utilizarea în cadrul procedurilor disciplinare a probelor obținute în cadrul procedurilor penale sau al supravegherii operaționale, (4) îngrijorări cu privire la independența Camerei disciplinare și (5) sancțiunile disciplinare sunt severe și procedurile pot fi redeschise în detrimentul judecătorilor acuzați.

80. Autoritatea de Supraveghere AELS consideră că ar trebui luat în considerare întregul ansamblu al modificărilor legislației privind sistemul judiciar din Polonia și că, în cazul în care fiecare modificare este luată în considerare separat, fără a ține seama de efectele cumulative, există riscul să se acorde o atenție insuficientă impactului deplin al ceea ce pare să fie un set de măsuri coordonate. Aceasta subliniază de asemenea că există un efect de descurajare care rezultă din faptul că instanțelor de trimitere li s-a solicitat să depună declarații scrise cu privire la întrebările preliminare.

81. În ședință, Comisia a arătat, în subsidiar, că, potrivit jurisprudenței Curții [40], sistemul procedurilor disciplinare din Polonia încalcă principiul independenței sistemului judiciar, întrucât nu oferă garanțiile necesare pentru a evita riscul utilizării acestui sistem ca instrument de control politic al conținutului hotărârilor judecătorești. Din acest motiv, Comisia a declarat că a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE împotriva Poloniei, susținând că noul regim de proceduri disciplinare împotriva judecătorilor este incompatibil cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE coroborat cu articolul 47 din cartă [41].

82. Rezumând afirmațiile sale în cadrul acestei proceduri, Comisia arată în special că: (1) legislația poloneză permite reținerea răspunderii disciplinare a judecătorilor instanțelor ordinare pentru conținutul hotărârilor judecătorești pe care le pronunță, inclusiv al cererilor de decizii preliminare, (2) Camera disciplinară nu îndeplinește cerințele de independență a sistemului judiciar în conformitate cu dreptul Uniunii, astfel cum sunt vizate în cauzele conexate pendinte C-585/18, C-624/18 și C-625/18, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme), (3) regimul polonez în materia procedurilor disciplinare nu garantează că o instanță instituită prin lege se va pronunța în primă instanță asupra procedurilor disciplinare împotriva unui judecător al unei instanțe ordinare, întrucât președintele Camerei disciplinare stabilește, ad hoc și discreționar, instanța disciplinară care soluționează cauza și (4) drepturile procedurale ale judecătorilor în procedurile disciplinare sunt limitate, deoarece acest regim nu mai garantează soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, drepturile la apărare ale judecătorilor acuzați fiind afectate.

38 Autoritatea de Supraveghere AELS se referă în special la Decizia Curții AELS din 14 februarie 2017, Pascal Nobile/DAS Rechtsschutz-Versicherungs E-21/16, precum și la Hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), și la Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

39 Autoritatea de Supraveghere AELS face trimitere la Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 67).

40 Comisia face trimitere la Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 67).

41 Comunicat de presă – Statul de drept: Comisia Europeană lansează procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru a proteja judecătorii din Polonia împotriva controlului politic, 3 aprilie 2019, disponibil la adresa https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.htm

VII. Analiză

83. Am ajuns la concluzia că cererile de decizii preliminare formulate în prezentele cauze sunt inadmisibile, întrucât Curtea nu dispune de elemente de fapt și de drept suficiente pentru a stabili existența unei încălcări a obligației statelor membre de a garanta independența sistemului judiciar impuse la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.

84. Mai precis, lipsa unei explicații în deciziile de trimitere cu privire la legătura dintre măsurile statului membru în cauză și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, care este incompatibilă cu cerințele prevăzute la articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții, a condus la adresarea unor întrebări cu titlu general de către instanțele de trimitere. Un răspuns al Curții la aceste întrebări ar constitui, așadar, o opinie consultativă care ar fi exclusă în temeiul articolului 267 TFUE.

85. Analiza noastră cuprinde două părți. În primul rând, în secțiunea A, vom examina dacă situația din litigiile principale intră în domeniul de aplicare material al dreptului Uniunii și în special al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. În al doilea rând, în secțiunea B, vom analiza admisibilitatea cererilor de decizii preliminare. În cadrul discuției care figurează în secțiunea B, va deveni evident de ce nu există suficiente informații în dosar pentru a efectua o apreciere de fond asupra existenței unei încălcări structurale a independenței sistemului judiciar impuse la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Pentru acest motiv, nu vom exprima o opinie cu privire la existența unei încălcări a garanțiilor inerente articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.

A. Situația din litigiile principale intră în domeniul de aplicare material al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE

86. În opinia noastră, situația din litigiile principale intră în domeniul de aplicare material al dreptului Uniunii și mai precis al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.

87. În Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18)[42], Curtea a afirmat că, în ceea ce privește domeniul de aplicare material al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, această dispoziție vizează „domeniile reglementate de dreptul Uniunii”, independent de situația în care statele membre pun în aplicare acest drept, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă. La punctul 51 din această hotărâre, Curtea a statuat după cum urmează:

„Contrar celor susținute de Republica Polonă și de Ungaria în această privință, împrejurarea că măsurile naționale de reducere salarială în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), au fost adoptate ca urmare a unor imperative privind eliminarea deficitului excesiv al bugetului statului membru în discuție și în contextul unui program de asistență financiară din partea Uniunii acordat acestui stat membru *nu* a avut, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 29-40 din această hotărâre, *niciun* rol în interpretarea care a condus Curtea să concluzioneze în sensul aplicabilității articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE în cauza respectivă. Astfel, această concluzie s-a întemeiat pe împrejurarea că instanța națională vizată de această cauză, și anume Tribunal de Contas (Curtea de Conturi, Portugalia), sub rezerva unei verificări încredințate instanței de trimitere din cauza menționată, *se putea* pronunța, în calitate de instanță, cu privire la chestiuni privind aplicarea sau interpretarea dreptului Uniunii și care intrau astfel în domeniile reglementate de acest drept (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 40).”[43]

42 EU:C:2019:531, punctul 50 și jurisprudența citată.

43 Sublinierea noastră.

88. Ceea ce este important în hotărârea menționată mai sus este respingerea de către Curte a argumentelor invocate de Polonia și de Ungaria potrivit cărora articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE era aplicabil în Hotărârea Associação Sindical dos Juízes Portugueses, întrucât măsurile naționale de reducere a salariilor în discuție care au condus la pronunțarea hotărârii Curții în cauza respectivă au fost adoptate ca urmare a unor cerințe de limitare a deficitului bugetar excesiv din statul membru în cauză în cadrul unui program de asistență financiară din partea Uniunii. Dimpotrivă, Curtea a confirmat că esențial în cauza Associação Sindical dos Juízes Portugueses a fost că organul național în discuție în această cauză „se putea" pronunța, în calitate de instanță, noțiune pe care o interpretăm în sensul articolului 267 TFUE, cu privire la chestiuni privind aplicarea sau interpretarea dreptului Uniunii și care intrau astfel în domeniile reglementate de acest drept.

89. Același lucru este valabil pentru instanțele de trimitere din prezentele cauze (a se vedea punctul 42 din prezentele concluzii). Nu se contestă că este vorba despre organe care „s-ar putea" pronunța, în calitate de instanțe, în sensul articolului 267 TFUE, cu privire la chestiuni referitoare la aplicarea sau la interpretarea dreptului Uniunii. Prin urmare, în principiu, instanțele de trimitere intră în domeniul de aplicare material al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, iar această dispoziție este aplicabilă în prezentele cauze.

90. Acestea fiind spuse, considerăm că Curtea nu s-a pronunțat în Hotărârea Associação Sindical dos Juízes Portugueses sau în Hotărârea Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18) în sensul că domeniul de aplicare material larg al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE anulează sau chiar atenuează normele Curții cu privire la admisibilitatea cererilor de decizie preliminară. Acest aspect – care nu a fost invocat în procedura care a condus la Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme)[44], o altă cerere de decizie preliminară formulată de o instanță poloneză cu privire la conformitatea măsurilor poloneze cu cerințele de independență a sistemului judiciar în lumina articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE – este cel care împiedică Curtea să se pronunțe cu privire la încălcarea articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE în prezenta procedură. Acest aspect va fi discutat în continuare în secțiunea B din prezentele concluzii.

91. Domeniul de aplicare material larg al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE înseamnă de asemenea că, contrar argumentelor Trezoreriei Statului, linia jurisprudențială a Curții referitoare la așa-numitele situații interne și în special Hotărârea Ullens de Schooten[45] nu se aplică în situația din litigiile principale. Această linie jurisprudențială privește capacitatea Curții de a răspunde la cererile de decizie preliminară în împrejurări care pot fi considerate derogări de la regula generală potrivit căreia situațiile interne, în care toate elementele unei anumite cauze se limitează la interiorul unui singur stat membru, nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Această jurisprudență s-a situat în mare parte în contextul cererilor de decizii preliminare referitoare la normele Uniunii privind libera circulație și în alte domenii ale dreptului Uniunii în care, în principiu, este necesar un element transfrontalier[46]. Prezentele cauze privesc domeniul de aplicare al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Prin definiție, acesta nu poate fi calificat drept aspect pur intern.

44 C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:551. În aceste cauze, admisibilitatea întrebărilor preliminare nu era contestată, deoarece exista o legătură clară între dreptul Uniunii, și anume Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (JO 2000, L 303, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 7), și litigiile care necesitau soluționare în procedurile principale. În aceste condiții, reiterăm opinia potrivit căreia Curtea este în măsură să se pronunțe în aceste cauze cu privire la existența unei încălcări structurale a independenței sistemului judiciar în lumina articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, pe lângă pretinsa încălcare a articolului 47 din cartă. A se vedea și punctul 125 din prezentele concluzii.

45 Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctele 49-55); a se vedea de asemenea Hotărârea din 20 septembrie 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754).

46 A se vedea Iglesias Sánchez, S., „Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?", (2018) 14 în *European Constitutional Law Review*, vol. 14, 2018, p. 7-36, în special p. 14-28. Pentru discuții suplimentare, a se vedea de exemplu Dubout, E., „Voyage en eaux troubles: vers une épuration des situations «purement» internes?: CJUE, gde ch., 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, aff. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874", în *Revue des affaires européennes*, nr. 4, 2016, p. 679-693, Krommendijk, J., „Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations", în *German Law Journal*, vol. 18, 2017, p. 1359-1394, Potvin-Solis, P., „Qualification des situations purement internes", în Neframi, E., ed., *Renvoi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national*, Larcier, 2015, p. 39-99.

92. Acest lucru se datorează faptului că „domeniile reglementate de dreptul Uniunii”, în sensul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, includ competența Curții de a se pronunța asupra încălcărilor structurale ale garanțiilor de independență a sistemului judiciar, dat fiind că articolul 19 TUE este o manifestare concretă a statului de drept, una dintre valorile fundamentale pe care se întemeiază Uniunea, în temeiul articolului 2 TUE, iar statele membre au obligația, în temeiul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, să „stabile[ască] căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă” [47]. Încălcările structurale ale independenței sistemului judiciar au în mod inevitabil un impact asupra mecanismului trimiterii preliminare prevăzute la articolul 267 TFUE și, prin urmare, asupra capacității instanțelor din statele membre de a acționa în calitate de instanțe ale Uniunii.

93. În această privință, acceptăm argumentele Comisarului polonez pentru drepturile omului, expuse la punctul 64 din prezentele concluzii, cu privire la sensul sintagmei „domeniile reglementate de dreptul Uniunii” potrivit articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE [48] și le respingem pe cele ale procurorului general și ale Poloniei, expuse la punctul 56 din prezentele concluzii, potrivit cărora o decizie în sensul că litigiile principale intră în domeniul de aplicare material al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE ar interfera cu repartizarea competențelor între Uniunea Europeană și statele membre. Aceasta deoarece dreptul Uniunii are un impact asupra competențelor statelor membre de a-și organiza sistemele de administrare a justiției în circumstanțele specifice descrise mai sus.

94. Prin urmare, nu considerăm relevant aspectul că litigiile principale se referă la aplicarea dispozițiilor dreptului polonez în materie de administrație publică în cauza C-558/18 și a dipozițiilor dreptului penal polonez în cauza C-563/18. Astfel cum a precizat Curtea la punctul 51 din Hotărârea Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18), concluzie reiterată la punctul 87 din prezentele concluzii, domeniul de aplicare material al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE nu este legat în niciun mod de aspectul dacă litigiul de fond în care se contestă independența sistemului judiciar privește dreptul Uniunii. Astfel cum s-a arătat mai sus, la punctele 88 și 89 din prezentele concluzii, domeniul de aplicare material al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE este larg. Aspectul dacă încălcarea independenței sistemului judiciar este sau nu de natură structurală și, prin urmare, contrară articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE face obiectul unei analize separate (a se vedea punctul 125 din prezentele concluzii).

95. Astfel, similitudinile dintre prezentele cauze și concluziile Curții în cauzele Falciola [49] și Nour [50] nu sunt direct relevante pentru situația din litigiile principale, dat fiind că aceste hotărâri au fost emise anterior pronunțării de către Curte a Hotărârii Associação Sindical dos Juízes Portugueses și a Hotărârii Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18).

96. În Ordonanța din 26 ianuarie 1990 a Plenului Curții pronunțată în cauza Falciola [51], litigiul cu care a fost sesizată instanța de trimitere privea aplicarea normelor Uniunii în materie de achiziții publice, însă din decizia de trimitere reieșea că scopul întrebărilor preliminare era de a se stabili dacă judecătorii naționali își puteau exercita funcțiile de judecători ai Uniunii în mod independent și imparțial, în pofida adoptării legislației italiene privind răspunderea judecătorilor. Curtea a constatat că întrebările preliminare nu aveau legătură cu litigiul principal, întrucât nu priveau interpretarea

47 A se vedea în această privință Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, în special punctele 42-48, 54, 55, 57 și 58 și jurisprudența citată).

48 Excluzând argumentele sale privind cauza Falciola cel puțin în circumstanțele din prezentele cauze.

49 Ordonanța din 26 ianuarie 1990 (C-286/88, EU:C:1990:3).

50 Ordonanța din 25 mai 1998 (C-361/97, EU:C:1998:250).

51 C-286/88, EU:C:1990:33, în special punctele 1-5 și 8-10. Pentru discuții suplimentare cu privire la această cauză și rolul său în dezvoltarea jurisprudenței Curții privind admisibilitatea trimiterilor preliminare, a se vedea de exemplu Concluziile avocatului general Lenz prezentate în cauza Bosman și alții (C-415/93, EU:C:1995:293, punctele 76-80), Concluziile avocatului general Fennelly prezentate în cauza Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:19, punctul 19, nota de subsol 30) și Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:137, punctul 24).

normelor Uniunii în materie de achiziții publice în discuție, iar instanța de trimitere avea „îndoieli numai cu privire la posibilele reacții psihologice ale anumitor judecători italieni” ca urmare a acestei legislații. În consecință, Curtea a statuat că întrebările preliminare nu implicau o interpretare a dreptului Uniunii care să fie în mod obiectiv necesară soluționării litigiului și că nu era competentă să se pronunțe cu privire la aceste întrebări.

97. De asemenea, în Ordonanța din 25 mai 1998 în cauza Nour [52], Curtea a statuat că întrebările preliminare nu aveau legătură cu litigiul principal și că nu era competentă să răspundă la aceste întrebări. Aceste întrebări au fost adresate de o comisie de recurs austriacă în cadrul unui litigiu dintre un medic și o instituție de securitate socială cu privire la onorariile sale medicale și priveau principiile generale ce fac parte din dreptul Uniunii în raport cu anumite aspecte ale funcționării acestei comisii. Raționamentul Curții s-a întemeiat pe trei elemente. În primul rând, întrebările preliminare depășeau obiectul litigiului și, prin urmare, nu implicau o interpretare a dreptului Uniunii care să fie în mod obiectiv necesară pentru soluționarea litigiului. În al doilea rând, nu era permis, în temeiul articolului 267 TFUE, ca un judecător național să adreseze întrebări legate de un litigiu în care acesta era implicat în mod privat, prin intermediul instanței pe care o prezida, și în cadrul unor proceduri diferite, după cum a procedat președintele comisiei respective. În al treilea rând, dreptul Uniunii nu s-a dovedit a fi aplicabil situației din litigiul principal.

98. Niciuna dintre aceste cauze nu privea însă articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Având în vedere considerațiile de mai sus, obiecția întemeiată pe faptul că situația din litigiile principale nu intră în domeniul de aplicare material al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie respinsă.

B. De ce sunt admisibile întrebările preliminare

99. Considerăm că obiecția privind admisibilitatea întrebărilor preliminare ar trebui să fie acceptată, însă pentru motive ușor diferite de cele prezentate în observațiile părților. Esența problemei admisibilității în prezentele cauze constă în lipsa unor baze suficiente, atât în drept, cât și în fapt, pentru ca Curtea să stabilească dacă a avut loc o încălcare a independenței sistemului judiciar protejate în temeiul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Din acest motiv, ne este imposibil să consiliem Curtea cu privire la aspectul dacă această dispoziție a fost încălcată. În consecință, nu vom formula o opinie cu titlu subsidiar pentru a servi Curții în cazul în care nu este de acord cu analiza noastră referitoare la admisibilitatea întrebărilor preliminare.

1. Norme pertinente privind admisibilitatea cererilor de decizie preliminară

100. Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe [53].

52 C-361/97, EU:C:1998:250, în special punctele 1-9 și 12-20. Această ordonanță a fost dată de o cameră compusă din trei judecători.

53 A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 26), și Hotărârea din 26 martie 2019, Abanca Corporación Bancaria și Bankia (C-70/17 și C-179/17, EU:C:2019:250, punctele 43 și 44).

101. Rezultă că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a unei norme a Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [54].

102. Potrivit jurisprudenței referitoare la interpretarea articolului 94 literele (a) și (b) din Regulamentul de procedură al Curții [55], necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului Uniunii care să îi fie utilă instanței naționale impune definirea de către aceasta din urmă a cadrului factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin explicarea ipotezelor de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări [56]. În plus, în temeiul articolului 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții, este indispensabil ca instanța națională să ofere un minim de explicații cu privire la motivele care au stat la baza alegerii prevederilor din dreptul Uniunii a căror interpretare o solicită și cu privire la legătura pe care o stabilește între aceste prevederi și legislația națională aplicabilă litigiului cu care este sesizată [57]. Astfel cum s-a arătat la punctul 6 din prezentele concluzii, aceste cerințe figurează de asemenea în Recomandările Curții [58].

103. Tot potrivit unei jurisprudențe constante, justificarea trimiterii preliminare nu este formularea unor opinii consultative cu privire la probleme generale sau ipotetice, ci nevoia inerentă soluționării efective a unui contencios [59]. Astfel, atunci când răspunsul Curții la o întrebare preliminară ar determina-o să emită o opinie consultativă cu privire la o problemă cu caracter general [60] sau ipotetic [61], Curtea consideră că astfel de întrebări sunt inadmisibile.

104. Aceasta corespunde finalității procedurii preliminare prevăzute la articolul 267 TFUE. Prin instituirea unui dialog între Curte și instanțele din statele membre, această procedură are drept scop asigurarea coerenței și a unității de interpretare a dreptului Uniunii, permițând astfel asigurarea efectului său deplin și a autonomiei sale, precum și, în ultimă instanță, a caracterului propriu al dreptului instituit de tratate [62].

105. O analiză a jurisprudenței referitoare la cerințele în materie de conținut al cererilor de decizie preliminară prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții arată motivul pentru care cererile de decizie preliminară formulate în prezentele cauze sunt problematice din punctul de vedere al admisibilității.

54 A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 27), și Hotărârea din 5 martie 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punctul 48).

55 Articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții prevede următoarele: „Pe lângă textul întrebărilor adresate Curții cu titlu preliminar, cererea de decizie preliminară trebuie să cuprindă: (a) o expunere sumară a obiectului litigiului, precum și a faptelor pertinente, astfel cum au fost constatate de instanța de trimitere, sau cel puțin o expunere a circumstanțelor factuale pe care se întemeiază întrebările, (b) conținutul dispozițiilor naționale care ar putea fi aplicate în speță și, dacă este cazul, jurisprudența națională pertinentă, (c) expunerea motivelor care au determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea sau validitatea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care instanța de trimitere o stabilește între aceste dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal."

56 A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 martie 2016, Safe Interrerenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, punctul 114), și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, punctul 24).

57 A se vedea de exemplu Hotărârea Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, punctul 54), precum și Hotărârea din 2 mai 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punctul 18).

58 A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 iulie 2017, INGSTEEL and Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549, punctul 51), și Hotărârea din 2 mai 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punctul 20).

59 A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 decembrie 2018, Wightman și alții (C-621/18, EU:C:2018:999, punctul 28), și Hotărârea din 13 decembrie 2018, Rittinger și alții (C-492/17, EU:C:2018:1019, punctul 50).

60 A se vedea de exemplu Hotărârea din 24 aprilie 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punctele 44-46), și Hotărârea din 7 noiembrie 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, punctele 39-41).

61 A se vedea de exemplu Hotărârea din 25 iulie 2018, Aviabaltika (C-107/17, EU:C:2018:600, punctele 40-43), și Hotărârea din 11 decembrie 2018, Weiss și alții (C-493/17, EU:C:2018:1000, punctele 165 și 166).

62 A se vedea de exemplu Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 45).

106. Hotărârea Curții din 27 septembrie 2017, Puškár[63], a vizat interpretarea mai multor dispoziții ale dreptului Uniunii în cadrul unei acțiuni introduse împotriva autorităților slovace pentru a elimina numele reclamantului de pe o listă de persoane considerate ca fiind interpuse pentru a ocupa funcții de conducere. Reclamantul a susținut că înscrierea numelui său în lista respectivă ar fi încălcat drepturile sale referitoare la personalitate.

107. A patra întrebare adresată în cauza Puškár[64] viza stabilirea aspectului dacă, în cazul unor divergențe între jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și cea a Curții, trebuie să se acorde prioritate acesteia din urmă. Curtea a considerat că această întrebare este inadmisibilă, întrucât „a fost adresată de instanța de trimitere în mod general, fără să fi precizat clar și concret în ce anume constau divergențele pe care le invocă". Curtea a adăugat că, în ceea ce privește cerințele prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură, „instanța de trimitere trebuie să indice motivele exacte care au determinat-o să aibă îndoieli cu privire la interpretarea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii" și că „este indispensabil ca instanța națională să ofere un minim de explicații cu privire la motivele care au stat la baza alegerii prevederilor dreptului Uniunii a căror interpretare o solicită, precum și cu privire la legătura pe care o stabilește între aceste prevederi și reglementarea națională aplicabilă litigiului cu care este sesizată".

108. Explicații cu privire la legislația statelor membre insuficiente pentru a permite stabilirea acestei legături critice și, prin urmare, constatarea inadmisibilității s-au regăsit în special în Hotărârea din 9 martie 2017, Milkova[65], și în Hotărârea din 13 decembrie 2018, Rittinger și alții[66], precum și în Ordonanța din 7 iunie 2018, Filippi și alții[67].

109. În Hotărârea Milkova[68], care a vizat contestarea în fața instanțelor bulgare a concedierii reclamantei, măsură care se pretindea că a încălcat interdicția discriminării pe motive de handicap, Curtea a statuat că instanța de trimitere s-a limitat să se refere în general la articolul 4 din Directiva 2000/78, precum și la alte dispoziții din această directivă, fără a stabili o legătură între aceste dispoziții și reglementarea națională în discuție în litigiul respectiv.

110. Hotărârea Rittinger și alții[69] a privit un litigiu referitor, printre altele, la legislația Uniunii privind ajutoarele de stat în ceea ce privește legislația germană în temeiul căreia toate persoanele majore care dețineau o locuință pe teritoriul național aveau obligația să plătească o redevență organismelor publice de radiodifuziune. Curtea a concluzionat că admisibilitatea cererii de decizie preliminară era compromisă deoarece, „deși această instanță arată că contribuția audiovizuală a permis finanțarea acestui sistem în folosul exclusiv al organismelor de radiodifuziune în Germania, ea nu precizează condițiile de finanțare a sistemului menționat, nici motivele pentru care alți radiodifuzori ar fi excluși de la utilizarea aceluiași sistem".

111. În Ordonanța Filippi și alții[70] privind confiscarea de către autoritățile austriece și alte sancțiuni în ceea ce privește aparatele de tip slot-machine care necesită o autorizație, Curtea a statuat că cererea de decizie preliminară era vădit inadmisibilă. Aceasta în special ca urmare a neîndeplinirii cerințelor prevăzute la articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții, întrucât niciun element din decizia de trimitere nu arăta cu precizia și cu claritatea cerute motivele care au determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea dispozițiilor relevante ale dreptului Uniunii, iar legătura dintre dreptul Uniunii și legislația națională aplicabilă litigiilor principale nu era

63 C-73/16, EU:C:2017:725, în special punctele 1, 2, 25 și 26.

64 Hotărârea din 27 septembrie 2017 (C-73/16, EU:C:2017:725, punctele 118-124).

65 C-406/15, EU:C:2017:198.

66 C-492/17, EU:C:2018:1019.

67 C-589/16, EU:C:2018:417.

68 Hotărârea din 9 martie 2017 (C-406/15, EU:C:2017:198, în special punctele 73-77).

69 Hotărârea din 13 decembrie 2018 (C-492/17, EU:C:2018:1019, în special punctele 45-47).

70 Ordonanța din 7 iunie 2018 (C-589/16, EU:C:2018:417, în special punctele 25, 28 și 31-33).

explicată. În plus, în ceea ce privește aceste cerințe, lipseau informațiile necesare referitoare la legislația națională respectivă. Deși cererea de decizie preliminară expunea conținutul anumitor dispoziții ale legislației naționale, ea nu „indic[a] într-o manieră suficient de clară modul în care astfel de dispoziții ar putea să se aplice în litigiile cu care este sesizată instanța de trimitere și care fac obiectul acestei cereri”.

112. În sfârșit, observăm că în Hotărârea Wightman și alții [71], pronunțată recent de Plenul Curții, în care au fost respinse argumentele referitoare la admisibilitatea unei trimiteri referitoare la notificarea de către Regatul Unit a intenției sale de a se retrage din Uniunea Europeană, cerințele articolului 94 din Regulamentul de procedură al Curții, inclusiv legătura impusă la articolul 94 litera (c) din același regulament între dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii și legislația statului membru aplicabilă litigiului principal, nu erau în discuție.

2. Aplicarea în prezentele cauze

113. Curtea a statuat că, pentru a verifica dacă informațiile furnizate în decizia de trimitere îndeplinesc cerințele privind conținutul cererilor de decizie preliminară, sunt luate în considerare natura și semnificația întrebării adresate [72]. De asemenea, potrivit jurisprudenței, aceste cerințe, astfel cum sunt prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții, sunt valabile în special în domenii precum dreptul concurenței, care este caracterizat prin situații de fapt și de drept complexe [73].

114. Aceste considerații, coroborate cu faptul că, în jurisprudență, s-a stabilit cu titlu mai general că cerințele prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții trebuie respectate cu strictețe [74], ne determină să concluzionăm că dificultatea de a stabili dacă a existat o încălcare structurală a independenței sistemului judiciar impuse la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE înseamnă că, în acest context, articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții impune prezentarea unor explicații suficiente cu privire la măsurile în litigiu luate de statul membru în cauză și motivul pentru care acestea sunt incompatibile cu garanțiile de independență a sistemului judiciar conferite prin articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.

115. În prezentele cauze, deciziile de trimitere nu oferă explicații suficiente cu privire la raportul dintre articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și măsurile poloneze în cauză. În contextul preocupărilor instanțelor de trimitere cu privire la independența sistemului judiciar, măsurile poloneze relevante sunt în general reproduse la punctele 8-32 din prezentele concluzii. Cu toate acestea, spre deosebire de alte cauze în care Curții i s-a solicitat să evalueze compatibilitatea măsurilor naționale referitoare la reforma sistemului judiciar din Polonia cu garanțiile privind independența sistemului judiciar impuse prin articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE [75], nu există informații suficiente în dosar cu privire la dispozițiile din dreptul polonez care sunt incompatibile cu aceste garanții și la motivul pentru care sunt incompatibile.

116. În această privință, suntem de acord cu argumentele prezentate în esență de Polonia și reproduse la punctul 71 din prezentele concluzii, potrivit cărora afirmațiile cuprinse în deciziile de trimitere sunt de natură generală. În special, deși deciziile de trimitere prezintă conținutul mai multor dispoziții din dreptul polonez, acestea nu explică funcționarea acestor dispoziții și nici nu indică modul în care

71 Hotărârea din 10 decembrie 2018 (C-621/18, EU:C:2018:999, în special punctele 29-34).

72 A se vedea de exemplu Hotărârea din 14 decembrie 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, EU:C:2006:784, punctul 29).

73 A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 decembrie 2018, Rittinger și alții (C-492/17, EU:C:2018:1019, punctul 39), și Hotărârea din 5 martie 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, punctul 49); a se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Danqua (C-429/15, EU:C:2016:485, punctul 32).

74 A se vedea de exemplu Hotărârea din 5 iulie 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punctul 19), și Hotărârea din 2 mai 2019, Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, punctul 19).

75 A se vedea nota de subsol 2 din prezentele concluzii.

aceste dispoziții ar încălca cerințele de independență a sistemului judiciar impuse prin articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. De asemenea, deciziile de trimitere nu explică modul în care dispozițiile menționate din dreptul polonez au fost modificate prin legile adoptate în contextul reformei sistemului judiciar polonez sau modul în care aceste dispoziții se aplică în cadrul noului regim al procedurilor disciplinare împotriva judecătorilor. În consecință, lipsesc elementele de fapt și de drept necesare pentru a aprecia afirmațiile cuprinse în deciziile de trimitere și pentru a verifica domeniul de aplicare al acestora.

117. În plus, deciziile de trimitere privesc un element de parțialitate subiectivă referitor la impactul noului regim disciplinar asupra capacității judecătorilor care transmit cereri de decizii preliminare de a se pronunța în mod independent. Acesta a fost descris în ambele decizii de trimitere drept „teamă” (a se vedea punctele 34 și 36 din prezentele concluzii). În lipsa unui litigiu între părțile interesate cu privire la acest aspect, este dificil să se stabilească dacă independența sistemului judiciar a fost afectată de o parțialitate subiectivă, care, astfel cum am subliniat în concluziile anterioare privind independența sistemului judiciar în Polonia [76], reprezintă un exercițiu distinct de evaluarea independenței obiective.

118. În prezentele cauze, din deciziile de trimitere reiese că interpretarea articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE este necesară pentru deciziile care urmează să fie pronunțate în litigiile principale pentru motivul că instanțele de trimitere se tem că, în cazul adoptării unei anumite decizii în cadrul acestor proceduri, se vor iniția proceduri disciplinare împotriva judecătorilor acestor instanțe. Rezultă că inițierea procedurilor disciplinare nu a avut încă loc. Potrivit deciziilor de trimitere, instanțele de trimitere nu au decât o temere subiectivă, care nu s-a materializat sub forma unor proceduri disciplinare și care rămâne ipotetică.

119. Prin urmare, problema dacă există o încălcare structurală a independenței sistemului judiciar în sensul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE rămâne ipotetică în circumstanțele din litigiile principale, din cauza lipsei unor informații suficiente cu privire la modul în care a avut loc această încălcare și a motivelor pentru care s-a produs, coroborate cu lipsa concretizării unui litigiu între părțile interesate în ceea ce privește independența sistemului judiciar.

120. Subliniem în special că niciuna dintre părțile care au prezentat observații în prezentele cauze nu a contestat în ședință argumentele detaliate din observațiile scrise ale Poloniei cu privire la motivul pentru care anumite dispoziții ale dreptului polonez sunt conforme cu obligațiile statelor membre în ceea ce privește independența sistemului judiciar (a se vedea punctele 72-75 din prezentele concluzii). Nu au fost prezentate nici observații cu privire la motivul pentru care teama subiectivă a judecătorilor în cauză a rămas justificată, chiar dacă procurorul general și Polonia au afirmat că motivul pentru anchetarea acestor judecători a fost că trimiterile preliminare erau identice, iar nu că au fost prezentate trimiteri preliminare, și că nu a fost luată nicio măsură disciplinară împotriva acestor judecători (a se vedea punctele 70 și 76 din prezentele concluzii). Având în vedere toate aceste elemente, este dificil de înțeles modul în care s-a materializat orice litigiu cu privire la acești judecători în prezentele cauze.

121. Astfel cum au arătat procurorul general și Comisia, circumstanțele prezentelor cauze sunt diferite de cele care au condus la pronunțarea Hotărârii Associação Sindical dos Juízes Portugueses [77]. Această cauză s-a referit la o acțiune formulată în fața unei instanțe portugheze de sindicatul judecătorilor portughezi împotriva Curții de Conturi a Portugaliei, având ca obiect, printre altele, anularea unor măsuri naționale de reducere salarială prin care le-au fost reduse remunerațiile. În susținerea acțiunii, sindicatul menționat a arătat că aceste măsuri încălcau principiul independenței sistemului judiciar

76 A se vedea Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauzele conexate A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:551, punctul 120).

77 Hotărârea din 27 februarie 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

consacrat în dreptul portughez și în dreptul Uniunii[78]. Este clar că judecătorii din această cauză au suferit o reducere a remunerațiilor lor. Nu este clar, în circumstanțele din prezentele cauze, că acțiunea întreprinsă de Polonia a condus la o teamă justificată de o parțialitate subiectivă care să necesite o anchetă pe fond.

122. În plus, astfel cum arată Trezoreria Statului, exemplele din jurisprudența Curții, care oferă o interpretare largă a pertinenței întrebărilor preliminare pentru soluționarea litigiilor principale, nu infirmă această analiză. De exemplu, Curtea a răspuns la întrebări referitoare la dreptul sau la obligația instanței naționale de a formula o cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE[79], ceea ce, în sens strict, nu poate determina rezultatul hotărârii care urmează să fie pronunțată în cauza principală. În plus, în cadrul unei jurisprudențe consacrate în domeniul cooperării judiciare în materie civilă[80], Curtea a interpretat în sens larg termenii „a pronunța”, în sensul articolului 267 al doilea paragraf TFUE, ca acoperind întreaga procedură care conduce la hotărârea instanței de trimitere.

123. Or, acesta reprezintă un aspect distinct de stabilirea în suficientă măsură a legăturii dintre măsurile în cauză ale statelor membre și dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii, în speță dispozițiile articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. În plus, astfel cum s-a arătat mai sus la punctul 114 din prezentele concluzii, complexitatea stabilirii aspectului dacă măsurile luate de statul membru sunt incompatibile cu garanțiile de independență a sistemului judiciar în lumina articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE impune respectarea cu strictețe a cerințelor prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții.

124. În acest sens, am dori să adăugăm că, având în vedere argumentele prezentate de Comisarul polonez pentru drepturile omului cu privire la relevanța Hotărârii Unibet[81] în prezentele cauze (a se vedea punctul 65 din prezentele concluzii), această hotărâre nu dispensează o instanță națională de respectarea normelor Curții privind admisibilitatea cererilor de decizie preliminară. Nu considerăm că prezentele cauze constituie situații în care lipsa unei căi de atac la nivelul unui stat membru este cea care împiedică aplicarea dreptului Uniunii. Prezentele cauze sunt pur și simplu cauze în care Curtea nu dispune de suficiente informații pentru a stabili dacă a fost încălcat dreptul Uniunii.

125. În sfârșit, observăm că, deși articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE are un domeniu de aplicare material larg și cuprinde toate instanțele naționale care „ar putea” să formuleze cereri de decizii preliminare în temeiul articolului 267 TFUE (a se vedea punctele 87-89 din prezentele concluzii), din punct de vedere material și în ceea ce privește competența Uniunii, considerăm că, în contextul independenței sistemului judiciar, articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE se limitează la încălcările structurale care compromit esența independenței sistemului judiciar. În concluziile pe care le-am prezentat anterior am exprimat opinia că o astfel de încălcare structurală are loc atunci când are un impact asupra unui întreg segment al sistemului judiciar și am ajuns la aceeași concluzie în ceea ce privește Camera disciplinară, într-un context în care aceasta este forul stabilit de legislația poloneză pentru a decide cu privire la cazurile în care sunt implicați judecători afectați de măsurile de reducere a vârstei de pensionare a judecătorilor Curții Supreme[82], care au fost considerate de Curte în Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C 619/18),

78 A se vedea Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, în special punctele 11-13).

79 A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punctele 23-26), Hotărârea din 16 decembrie 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punctele 68-74), și Hotărârea din 5 aprilie 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, punctele 31-36). Observăm că nu a fost formulată nicio obiecție cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară în această din urmă cauză.

80 A se vedea Hotărârea din 17 februarie 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punctele 34-42), Hotărârea din 11 iunie 2015, Fahenbrock și alții (C-226/13, C-245/13, C-247/13 și C-578/13, EU:C:2015:383, punctul 30), și Hotărârea din 16 iunie 2016, Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, punctul 28).

81 Hotărârea din 13 martie 2007 (C-432/05, EU:C:2007:163, punctele 62 și 64).

82 A se vedea Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Comisia/Polonia (Independența instanțelor ordinare) (C-192/18, EU:C:2019:529, punctele 114-166) și în cauzele conexate A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:551, punctele 145-152).

ca încălcând garanțiile de independență a sistemului judiciar impuse la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE[83]. Respectarea articolului 94 din Regulamentul de procedură al Curții a impus de asemenea furnizarea unor explicații suficiente cu privire la motivul pentru care încălcarea independenței sistemului judiciar în cauză are un caracter structural în sensul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și nu este o încălcare care să fie abordată în temeiul articolului 47 din cartă, însă numai atunci când statele membre pun în aplicare dreptul Uniunii în temeiul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

126. Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se admită obiecția de inadmisibilitate a întrebărilor adresate în prezentele cauze.

VIII. Concluzie

127. Propunem Curții să declare că cererile de decizie preliminară formulate de Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunalul Regional din Łódź, Polonia) în cauza C-558/18 și de Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunalul Regional din Varșovia, Polonia) în cauza C-623/18 sunt inadmisibile.

83 EU:C:2019:531. A se vedea nota de subsol 5 din prezentele concluzii.