ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

26 maart 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Rechtsstaat – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden – Beginsel van onafhankelijkheid van rechters – Op nationale rechters toepasselijke tuchtregeling – Bevoegdheid van het Hof – Artikel 267 VWEU – Ontvankelijkheid – Uitlegging die voor de verwijzende rechterlijke instantie noodzakelijk is voor het wijzen van haar vonnis – Begrip"

In de gevoegde zaken C-558/18 en C-563/18,

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sąd Okręgowy w Łodzi (rechter in eerste aanleg Łódź, Polen) (C-558/18) en de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) (C-563/18) bij beslissingen van 31 augustus 2018 en 4 september 2018, ingekomen bij het Hof op respectievelijk 3 september 2018 en 5 september 2018, in de procedure

Miasto Łowicz

tegen

Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki,

in tegenwoordigheid van:

Prokurator Generalny, vertegenwoordigd door de Prokuratura Krajowa, voorheen de Prokuratura Regionalna w Łodzi,

Rzecznik Praw Obywatelskich (C-558/18),

en

Prokurator Generalny, vertegenwoordigd door de Prokuratura Krajowa, voorheen de Prokuratura Okręgowa w Płocku,

tegen

VX,

WW,

XV (C-563/18),

wijst

* Procestaal: Pools.

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Prechal (rapporteur), M. Vilaras, E. Regan, P. G. Xuereb en L. S. Rossi, kamerpresidenten, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: M. Aleksejev, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 juni 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– de Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki, vertegenwoordigd door J. Zasada en L. Jurek als gemachtigden,

– de Prokurator Generalny, vertegenwoordigd door de Prokuratura Krajowa, vertegenwoordigd door A. Reczka, S. Bańko, B. Górecka, J. Szubert en P. Tarczyński,

– A. Reczka, S. Bańko, B. Górecka en J. Szubert als gemachtigden,

– de Rzecznik Praw Obywatelskich, vertegenwoordigd door M. Taborowski en M. Wróblewski als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en P. Zwolak als gemachtigden, bijgestaan door W. Gontarski, adwokat,

– de Letse regering, vertegenwoordigd door I. Kucina en V. Soņeca als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en C. S. Schillemans als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Herrmann en H. Krämer als gemachtigden,

– de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door I. O. Vilhjálmsdóttir en C. Howdle als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 september 2019,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 19, lid 1, VEU.

2 Deze verzoeken zijn ingediend enerzijds in het kader van een geding tussen de Miasto Łowicz (stad Łowicz, Polen) en de Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki (schatkist van Łódź, Polen) (hierna: „schatkist”) over een vordering tot betaling van overheidsbijdragen (zaak C-558/18) en anderzijds in het kader van een strafzaak tegen VX, WW en XV wegens deelneming aan ontvoeringen met als doel losgeld te ontvangen (zaak C-563/18).

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

3 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-558/18, heeft de stad Łowicz de schatkist gedaagd voor de Sąd Okręgowy w Łodzi (rechter in eerste aanleg Łódź, Polen) teneinde op grond van de ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (wet betreffende de inkomsten van de lokale overheden) van 13 november 2003 (Dz.U. van 2018, volgnr. 317) betaling te verkrijgen van een bedrag van 2 357 148 Poolse zloty (PLN) (ongeveer 547 612 EUR) aan financiële bijdragen ter dekking van de kosten die deze stad heeft gemaakt bij de uitvoering, van 2005 tot 2015, van de haar toevertrouwde overheidstaken.

4 Op verzet van de schatkist is het in de eerste fase van de procedure in het hoofdgeding uitgevaardigde betalingsbevel niet langer uitvoerbaar verklaard en de zaak wordt thans in het kader van de gewone procedure behandeld. Volgens de verwijzende rechter is het, gelet op het in deze procedure vergaarde bewijs, zeer waarschijnlijk dat de door hem te nemen beslissing nadelig zal uitvallen voor de schatkist.

5 Wat zaak C-563/18 betreft, blijkt uit de verwijzingsbeslissing van de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) dat VX, WW en XV voor die rechter worden vervolgd wegens deelneming aan twee ontvoeringen met vrijheidsbeneming met als doel losgeld te krijgen, gepleegd in respectievelijk 2002 en 2003. VX, WW en XV, die de ten laste gelegde feiten hebben erkend en met de strafrechtelijke autoriteiten hebben meegewerkt, hebben verzocht om het statuut van „spijtoptant" („mały świadek koronny"), waardoor de verwijzende rechter zal moeten beslissen of hij hun een buitengewone strafmildering toekent overeenkomstig de bepalingen van het strafwetboek.

6 Uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing blijkt dat de vrees bestaat dat een tuchtprocedure zal worden ingesteld tegen de alleensprekende rechter die met elk van de hoofdgedingen is belast indien hij zou oordelen in de zin uiteengezet in punt 4 respectievelijk punt 5 van het onderhavige arrest.

7 Deze vrees is in essentie ingegeven door het feit dat, als gevolg van diverse wetshervormingen die recent in Polen zijn doorgevoerd, de objectiviteit en de onpartijdigheid van de tuchtprocedures ten aanzien van rechters niet meer zijn gewaarborgd en de onafhankelijkheid van de verwijzende rechters daardoor gevaar loopt.

8 In dit verband zijn deze rechters in de eerste plaats van oordeel dat de samenstelling van de Izba Dyscyplinarna Sądu Nawyższego (tuchtkamer van de Sąd Najwyższy, de hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen), die bij deze rechterlijke instantie nieuw is ingesteld krachtens de ustawa o Sądzie Najwyższym (wet inzake de Sąd Najwyższy) van 8 december 2017 (Dz.U. van 2018, volgnrs. 5, 650, 771, 847, 848, 1045, 1443) en krachtens diezelfde wet kennis neemt van tuchtzaken waarbij rechters zijn betrokken, nu eens in eerste aanleg en dan weer in hoger beroep, problematisch is.

9 De rechters die zitting nemen in deze tuchtkamer, worden namelijk benoemd door de president van de Republiek op voorstel van de Krajowa Rada Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen). Ten gevolge van recente wijzigingen in de ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (wet inzake de nationale raad voor de rechtspraak) van 12 mei 2011 (Dz.U. van 2011, volgnr. 714), die zijn aangebracht bij de ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van de wet inzake de nationale raad voor de rechtspraak en van bepaalde andere wetten) van 8 december 2017 (Dz.U. van 2018, volgnr. 3), vormt de nationale raad voor de rechtspraak echter geen van de politieke macht onafhankelijk orgaan meer, aangezien de vijftien leden die de hoedanigheid van rechter hebben, voortaan worden benoemd door de Sejm (lagerhuis van het Poolse parlement) en niet meer, zoals vroeger, door hun gelijken.

10 In de tweede plaats is de aldus nieuw samengestelde nationale raad voor de rechtspraak zelf een quasi-tuchtrechtelijk orgaan geworden, omdat hij bevoegd is om uitspraak te doen op beroepen tegen de beslissingen van de voorzitters van een rechtelijke instantie die betrekking hebben op de

overplaatsing van een rechter naar een andere rechtsprekende formatie. Bovendien zijn zeer veel voorzitters van een rechterlijke instantie benoemd door de huidige minister van Justitie en zijn sommigen verkozen tot lid van de nationale raad voor de rechtspraak.

11 In de derde plaats is bij de nieuwe bepalingen van de ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken) van 27 juli 2001 (Dz.U. van 2018, volgnrs. 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443), die betrekking hebben op de tuchtrechtelijke procedure die van toepassing is op de rechters van de gewone rechtbanken, aan de minister van Justitie, die tegelijkertijd de functie van procureur-generaal uitoefent, een nagenoeg onbeperkte bevoegdheid op dit gebied verleend.

12 De minister van Justitie is namelijk bevoegd om, ten eerste, de tuchtfunctionaris aan te wijzen die belast is met zaken betreffende rechters die zetelen in gewone rechtbanken, ten tweede, onderzoeksprocedures in te stellen en, ingeval de tuchtfunctionaris weigert een tuchtprocedure in te leiden, hem daartoe te dwingen, ten derde, voor de behandeling van een bepaalde zaak ad hoc een tuchtfunctionaris te benoemen en, ten vierde, de rechters aan te wijzen die de functie van tuchtrechter bij een rechterlijke instantie in tweede aanleg moeten uitoefenen.

13 Bovendien zijn aan de aldus aan de minister van Justitie toegekende aanzienlijke beïnvloedingsmacht geen passende waarborgen verbonden. Ten eerste is de wettelijke definitie van de tekortkomingen die tot tuchtrechtelijke sancties voor rechters kunnen leiden, onnauwkeurig. Ten tweede kunnen tuchtprocedures ook worden gevoerd bij gerechtvaardigde afwezigheid van de rechter tegen wie het onderzoek is gericht of diens vertegenwoordiger. Ten derde kunnen onregelmatig verkregen bewijzen voortaan in het kader van dergelijke procedures worden gebruikt. Ten vierde is niet voorzien in enige waarborg inzake de duur van de tuchtprocedure. Ten vijfde kan de minister van Justitie om heropening van een tuchtprocedure verzoeken tot vijf jaar nadat deze is afgesloten of een beslissing is genomen, ingeval er nieuwe elementen aan het licht komen.

14 De verwijzende rechters zijn van mening dat de aldus ingerichte tuchtprocedures de wetgevende en de uitvoerende macht een middel geven om rechters wier beslissingen hun niet bevallen, op een zijspoor te zetten en om de door hen te geven rechterlijke beslissingen te beïnvloeden doordat het vooruitzicht van een tuchtprocedure voor hen een afschrikkende werking heeft.

15 Volgens die rechters volgt uit al het voorgaande dat met het oog op de rechterlijke beslissing die elk van hen moet geven in het bij hem aanhangige hoofdgeding, vooraf moeten worden uitgemaakt of deze nationale regelgeving inzake de tuchtregeling voor rechters afbreuk doet aan hun onafhankelijkheid en aldus de betrokken justitiabelen het door artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU gewaarborgde recht op een daadwerkelijk beroep in rechte ontzegt. Laatstgenoemde bepaling, gelezen in samenhang met artikel 2 en artikel 4, lid 3, VEU, vereist namelijk van de lidstaten dat zij verzekeren dat de instanties die, zoals de verwijzende rechters, uitspraak kunnen doen op vragen betreffende de toepassing of de uitlegging van het Unierecht, voldoen aan de vereisten die inherent zijn aan het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming, waaronder het essentiële vereiste van onafhankelijkheid van die instanties.

16 Tegen deze achtergrond heeft zowel de Sąd Okręgowy w Łodzi als de Sąd Okręgowy w Warszawie de behandeling van de zaak geschorst en het Hof een prejudiciële vraag gesteld.

17 De vraag van de Sąd Okręgowy w Łodzi luidt als volgt:

„Dient artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie aldus te worden uitgelegd dat de daaruit voortvloeiende verplichting van de lidstaten om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren, in de weg staat aan bepalingen die het risico van afbreuk aan de waarborg van een onafhankelijke tuchtprocedure tegen rechters in Polen aanzienlijk verhogen door:

1) politieke beïnvloeding van het verloop van tuchtprocedures,

2) het ontstaan van een risico dat de tuchtregeling wordt gebruikt met het oog op politieke controle over de inhoud van rechterlijke beslissingen, en

3) de mogelijkheid om in het kader van tuchtprocedures tegen rechters gebruik te maken van door middel van strafbare feiten verkregen bewijsmateriaal?"

18 De Sąd Okręgowy w Warszawie heeft het Hof de volgende vraag gesteld:

„Dient artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie aldus te worden uitgelegd dat de daaruit voortvloeiende verplichting om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren, in de weg staat aan bepalingen die de waarborgen van een onafhankelijke tuchtprocedure tegen rechters in Polen teniet doen, omdat er sprake is van politieke beïnvloeding van het verloop van tuchtprocedures, en van het ontstaan van een risico dat de tuchtregeling wordt gebruikt om politieke controle over de inhoud van rechterlijke beslissingen te houden?"

Procedure bij het Hof

19 Bij beslissing van de president van het Hof van 1 oktober 2018 zijn de zaken C-558/18 en C-563/18 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

20 Tijdens de schriftelijke behandeling voor het Hof heeft de Sąd Okręgowy w Łodzi, bij brieven van 7 en 11 december 2018, en de Sąd Okręgowy w Warszawie, bij brieven van 30 oktober en 12 december 2018, het Hof ervan in kennis gesteld dat elk van de twee rechters die in deze zaken prejudiciële vragen hadden gesteld, door de plaatsvervangend tuchtfunctionaris voor rechters van de gewone rechtbanken zijn opgeroepen om als getuige te verschijnen op een hoorzitting met betrekking tot de redenen waarom zij die vragen hebben gesteld, en een eventuele aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid vanwege het feit dat de twee betrokken rechters hun respectieve verwijzingsbeslissing niet autonoom zouden hebben genomen.

21 In die brieven benadrukken de twee verwijzende rechters ook, ten eerste, dat tijdens die hoorzittingen aan de betrokken rechters vragen zijn gesteld die onder de geheimhouding van de beraadslaging vallen. Ten tweede heeft elk van deze twee rechters van de plaatsvervangend tuchtfunctionaris het bevel gekregen om een schriftelijke verklaring neer te leggen betreffende een mogelijke „bevoegdheidsoverschrijding" doordat de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing in strijd met de voorwaarden van artikel 267 VWEU zijn ingediend.

22 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Hof op 24 december 2019 en 13 februari en 2 maart 2020, heeft de Rzecznik Praw Obywatelskich (ombudsman, Polen) verzocht om heropening van de mondelinge behandeling.

23 Ter onderbouwing van zijn verzoek van 24 december 2019 stelt de ombudsman dat de advocaat-generaal in zijn conclusie heeft overwogen dat de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk moeten worden verklaard, in essentie op grond dat het Hof niet over voldoende feitelijke en juridische gegevens beschikt om uitspraak te kunnen doen op die verzoeken en om te kunnen vaststellen of er sprake is van niet-nakoming van de verplichting van de lidstaten om de onafhankelijkheid van rechters te waarborgen. In die omstandigheden zou het Hof de heropening van de mondelinge behandeling moeten gelasten teneinde, ten eerste, de partijen in de gelegenheid te stellen om zich uit te spreken over die mogelijke grond van niet-ontvankelijkheid van deze verzoeken die, zoals opgemerkt is door de advocaat-generaal, door de partijen is aangevoerd noch besproken en, ten tweede, de omstandigheden van de zaken voor zover nodig nader te verduidelijken.

24 In datzelfde verzoek maakt de ombudsman ook melding van nieuwe feiten die zich na de sluiting van de mondelinge behandeling hebben voorgedaan en die zouden kunnen aantonen dat de aan het Hof gestelde vragen niet hypothetisch zijn en dus van beslissende invloed kunnen zijn op de uitspraak van het Hof in de onderhavige gevoegde zaken. Deze nieuwe feiten bestaan ten eerste in een aantal concrete gevallen waarin recentelijk tegen rechters een tuchtprocedure is ingeleid wegens de inhoud van hun beslissingen en met name van beslissingen waarbij die rechters gevolg hebben willen geven aan de aanwijzingen uit het arrest van het Hof van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982).

25 Ten tweede heeft de Sejm op 20 december 2019 de ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw [wet tot wijziging van de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken, van de wet inzake de Sąd Najwyższy (hooggerechtshof) en van bepaalde andere wetten] vastgesteld, die erop gericht is de op rechters toepasselijke tuchtregeling aanzienlijk te verzwaren en met name bepaalt, met als doel dat arrest van het Hof zijn nuttige werking te ontnemen, dat de geldigheid van de benoeming van een rechter of de legitimiteit van een constitutioneel orgaan niet door een rechterlijke instantie in twijfel kan worden getrokken, op straffe van een tuchtprocedure tegen de rechter of rechters die daarin zetelen. Daartoe schrijft die wet voor dat voortaan ieder onderzoek van grieven die verband houden met het gebrek aan onafhankelijkheid van een rechter of een rechterlijke instantie behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Nawyższego (kamer voor buitengewone controle en publieke aangelegenheden van de Sąd Najwyższy, Polen), die recent is opgericht en met name op het vlak van de procedure voor benoeming van de leden ervan gebreken vertoont die vergelijkbaar zijn met die welke het Hof ten aanzien van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy aan de kaak heeft gesteld in zijn arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982).

26 In zijn aanvullende verzoek van 13 februari 2020 geeft de ombudsman aan dat die wet van 20 december 2019 inmiddels op 4 februari 2020 is ondertekend door de president van de Republiek Polen en is gepubliceerd (Dz.U. van 2020, volgnr. 190), waarbij de datum van inwerkingtreding ervan is vastgesteld op 14 februari 2020. Verder vermeldt hij dat de tuchtrechtelijke en administratieve procedures worden voortgezet en in aantal toenemen, en dat er thans aan rechters tuchtsancties worden opgelegd, in het bijzonder wegens de in punt 24 van het onderhavige arrest reeds genoemde redenen. In zijn aanvullende verzoek van 2 maart 2020 maakt de ombudsman gewag van de omstandigheid dat de Prokuratura Krajowa (nationaal openbaar ministerie, Polen) op grond van de wet van 20 december 2019 onlangs bij de tuchtkamer een verzoek heeft ingediend tot opheffing van de immuniteit van de rechter die is overgegaan tot de prejudiciële verwijzing in zaak C-563/18, en om toestemming om deze rechter strafrechtelijk te vervolgen omdat hij de media heeft toegestaan om de uitspraak te filmen van een beslissing in een zaak waarin de verplaatsing van de vergaderplaats van de Sejm werd aangevochten, waarbij hij het openbaar ministerie heeft opgedragen het onderzoek met betrekking tot die verplaatsing te hervatten. Volgens de ombudsman moet de ontwikkeling waarvan

deze nieuwe elementen blijk geven, door het Hof in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de vragen die het Hof in de onderhavige zaken zijn voorgelegd, hetgeen zou rechtvaardigen dat het Hof de mondelinge behandeling heropent.

27 In dit verband moet om te beginnen in herinnering worden gebracht dat het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet voorzien in de mogelijkheid voor de in artikel 23 van dat Statuut bedoelde belanghebbenden om opmerkingen in te dienen in antwoord op de conclusie van de advocaat-generaal [arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

28 Verder heeft de advocaat-generaal op grond van artikel 252, tweede alinea, VWEU tot taak in het openbaar en in volkomen onpartijdigheid en onafhankelijkheid met redenen omklede conclusies te nemen aangaande zaken waarin zulks overeenkomstig het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist is. Het Hof is niet gebonden aan deze conclusies of aan de motivering op grond waarvan de advocaat-generaal daartoe komt. Bijgevolg kan het feit dat een betrokken partij het oneens is met de conclusie van de advocaat-generaal als zodanig geen grond voor de heropening van de mondelinge behandeling opleveren, ongeacht welke kwesties hij in die conclusie onderzoekt [arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

29 Het Hof kan evenwel overeenkomstig artikel 83 van zijn Reglement voor de procesvoering in elke stand van het geding, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling gelasten, met name wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een partij na afsluiting van deze behandeling een nieuw feit aanbrengt dat van beslissende invloed kan zijn voor de beslissing van het Hof, of ook wanneer de zaak moet worden beslecht op basis van een argument waarover de partijen hun standpunten niet hebben uitgewisseld.

30 In casu is het Hof echter van oordeel, de advocaat-generaal gehoord, dat het na de schriftelijke behandeling en de terechtzitting beschikt over alle gegevens die het nodig heeft om uitspraak te doen, en dat de door de ombudsman aangebrachte nieuwe feiten niet van beslissende invloed kunnen zijn op de beslissing die het Hof dient te geven. Het Hof merkt bovendien op dat de onderhavige gevoegde zaken niet hoeven te worden beslecht op basis van een argument waarover de belanghebbenden hun standpunten niet hebben uitgewisseld. Onder deze omstandigheden is er geen reden om de heropening van de mondelinge behandeling te gelasten.

Bevoegdheid van het Hof

31 De schatkist, de Prokurator generalny (procureur-generaal, Polen) en de Poolse regering werpen een exceptie op van onbevoegdheid van het Hof om kennis te nemen van de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing. Zij voeren hierbij in wezen aan dat zowel de hoofdgedingen, die een zuiver nationaal karakter hebben en geen betrekking hebben op gebieden die onder het Unierecht vallen, als de nationale bepalingen inzake de organisatie van de nationale rechterlijke instanties en de tuchtmaatregelen voor rechters, die vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten, buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen.

32 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – waarvan om uitlegging wordt verzocht in de in casu aan het Hof gestelde prejudiciële vragen – bepaalt dat de lidstaten voor de justitiabelen voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren. De lidstaten moeten dus voorzien in een stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures dat een daadwerkelijke rechterlijke toetsing op deze gebieden kan verzekeren [arresten van 27 februari 2018, Associação

Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties), C-192/18, EU:C:2019:924, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

33 Wat de werkingssfeer van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU betreft, volgt voorts uit de rechtspraak van het Hof dat deze bepaling ziet op de „onder het recht van de Unie vallende gebieden", onafhankelijk van de situatie waarin de lidstaten dit recht ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 29, en 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

34 Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU vindt dus met name toepassing ten aanzien van iedere nationale instantie die kan worden aangezocht om als rechter te oordelen over vraagstukken die de toepassing of de uitlegging van het Unierecht betreffen en dus behoren tot gebieden die onder dat recht vallen [zie in die zin arresten van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 40, en 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

35 Dat is het geval voor de verwijzende rechters die als Poolse gewone rechterlijke instanties moeten oordelen over vraagstukken die verband houden met de toepassing en de uitlegging van het Unierecht, en als „rechterlijke instanties" in de zin van het Unierecht deel uitmaken van het Poolse stelsel van beroepsmogelijkheden op de „onder het recht van de Unie vallende gebieden" in de zin van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, zodat deze rechterlijke instanties moeten voldoen aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming [arrest van 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties), C-192/18, EU:C:2019:924, punt 104].

36 Bovendien moet in herinnering worden gebracht dat de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar onder hun eigen bevoegdheid valt, maar dit neemt niet weg dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen moeten nakomen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht en, in het bijzonder, uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU [arrest van 5 november 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties), C-192/18, EU:C:2019:924, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

37 Uit het voorgaande volgt dat het Hof bevoegd is om artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU uit te leggen.

Ontvankelijkheid

38 De schatkist, de procureur-generaal en de Poolse regering werpen tevens een exceptie op van niet-ontvankelijkheid van de verzoeken om een prejudiciële beslissing op de volgende gronden. Ten eerste voldoen de verwijzingsbeslissingen niet aan de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering. In die beslissingen is met name niet gepreciseerd welk verband er bestaat tussen de bepaling van het Unierecht waarvan om uitlegging wordt verzocht, en de nationale wetgeving die op de hoofdgedingen van toepassing is.

39 Ten tweede houden de gestelde vragen geen enkel verband met de procedures en het voorwerp van de hoofdgedingen en hebben zij een algemeen en hypothetisch karakter, aangezien de verwijzende rechters in die gedingen noch van de nationale bepalingen inzake de tuchtregeling voor rechters noch van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU toepassing moeten maken. Dit hypothetische karakter volgt ook uit het feit dat de inleiding van tuchtprocedures naar aanleiding van de beslissingen die de verwijzende rechters in de hoofdgedingen zullen nemen, in dit stadium niet meer dan een mogelijkheid lijkt te zijn, wat betekent dat de vragen dus geen betrekking hebben op de

hoofdgedingen maar op mogelijke toekomstige gedingen tussen de betrokken rechters en de nationale tuchtautoriteiten. Een antwoord op deze vragen kan noch afbreuk doen aan de verplichting voor de verwijzende rechters om in de hoofdgedingen uitspraak te doen op basis van de toepasselijke nationale materiële en procedurele bepalingen, noch de omvang van die verplichting wijzigen. Een antwoord is dus niet noodzakelijk voor de beslechting van die gedingen.

40 Ook de Europese Commissie is van mening dat de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk zijn, aangezien de Unierechtelijke regel waarop de aan het Hof gestelde vragen betrekking hebben geen enkel verband houdt met het voorwerp van de hoofdgedingen die betrekking hebben op, respectievelijk, de betaling van de kosten die een Poolse stad heeft gemaakt bij de uitvoering van bepaalde aan haar toevertrouwde overheidstaken, en de strafrechtelijke vervolging van bepaalde personen wegens deelneming aan ontvoeringen in het kader waarvan met name een buitengewone strafmildering wordt beoogd. Bovendien kan het antwoord dat het Hof op de prejudiciële vragen zou kunnen geven, niet bepalen in welke zin de verwijzende rechters een voorafgaande beslissing op procedureel vlak of inzake hun eigen bevoegdheid moeten nemen alvorens in voorkomend geval uitspraak ten gronde te doen in de hoofdgedingen. Dat antwoord zou dus niet voldoen aan de behoefte aan beslechting van die gedingen, maar zou erop neerkomen dat het Hof een rechtsgeleerd advies geeft over algemene of hypothetische vraagstukken.

41 In verband met het voorgaande moet om te beginnen worden opgemerkt dat de verwijzende rechters in hun respectieve verzoeken om een prejudiciële beslissing, ten eerste, de omstandigheden van de hoofdgedingen naar behoren hebben toegelicht en, ten tweede, de bepalingen van het nieuwe nationale rechtskader inzake de op rechters toepasselijke tuchtregeling gedetailleerd hebben uiteengezet. Ten derde hebben deze rechters zowel de redenen aangegeven waarom zij – als nationale rechters die uitspraak kunnen doen over de toepassing of de uitlegging van het Unierecht – betwijfelden of deze regeling in overeenstemming is met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, als de redenen waarom zij meenden dat een antwoord op de aan het Hof voorgelegde uitleggingsvragen noodzakelijk was voor het wijzen van hun vonnis in de hoofdgedingen, gelet op hun vrees, in de specifieke context van die procedures, dat tegen de betrokken rechters een tuchtprocedure wordt ingeleid indien zij ertoe worden gebracht deze gedingen te beslechten in de zin uiteengezet in de punten 4 en 5 van het onderhavige arrest.

42 Deze rechters hebben aldus voldaan aan de vereisten van artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering, en met name aan het vereiste van artikel 94, onder c), door genoegzaam uiteen te zetten waarom zij zich in casu vragen hebben gesteld over de uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en in het bijzonder welk verband zij leggen tussen die bepaling van het Verdrag en de nationale bepalingen die volgens hen van invloed kunnen zijn op het rechtsprekende proces na afloop waarvan zij hun beslissingen zullen nemen, en dus op de uitkomst van de procedures die in de hoofdgedingen bij hen aanhangig zijn.

43 Bovendien rust er volgens vaste rechtspraak van het Hof een vermoeden van relevantie op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof staat om de juistheid te onderzoeken (arresten van 15 mei 2003, Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, punt 31, en 29 juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Het is echter ook vaste rechtspraak dat de krachtens artikel 267 VWEU ingestelde procedure een instrument is voor de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, dat het Hof in staat stelt de nationale rechters de elementen voor uitlegging van het Unierecht te verschaffen die zij nodig hebben om uitspraak te kunnen doen in de bij hen aanhangige gedingen (arresten van 18 oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 en C-197/89, EU:C:1990:360, punt 33, en 19 december 2013, Fish Legal en Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De rechtvaardiging van de prejudiciële verwijzing is niet gelegen in het formuleren van rechtsgeleerde

adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar in de behoefte aan de daadwerkelijke beslechting van een geding (arresten van 15 juni 1995, Zabala Erasun e.a., C-422/93–C-424/93, EU:C:1995:183, punt 29, en 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Zoals volgt uit de bewoordingen van artikel 267 VWEU, moet de gevraagde prejudiciële beslissing voor de verwijzende rechterlijke instantie „noodzakelijk" zijn „voor het wijzen van haar vonnis" in de bij haar aanhangige zaak (zie in die zin arrest van 17 februari 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, punt 35).

46 Het Hof heeft aldus meermaals in herinnering gebracht dat zowel uit de bewoordingen als uit de opzet van artikel 267 VWEU blijkt dat de prejudiciële procedure met name vooronderstelt dat daadwerkelijk een geding bij de nationale rechterlijke instantie aanhangig is, in het kader waarvan deze een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met de prejudiciële beslissing (arresten van 21 april 1988, Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, punt 11; 4 oktober 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, EU:C:1991:378, punten 12 en 13, en 27 februari 2014, Pohotovosť, C-470/12, EU:C:2014:101, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 In deze context moet wat de taak van het Hof betreft een onderscheid worden gemaakt naargelang het is aangezocht met een verzoek om een prejudiciële beslissing dan wel met een beroep wegens niet-nakoming. Terwijl het Hof in het kader van een beroep wegens niet-nakoming moet toetsen of de door de Commissie of een andere lidstaat ter discussie gestelde nationale maatregel of praktijk in algemene zin in strijd is met het Unierecht, zonder dat sprake hoeft te zijn van een verwant geschil bij de nationale rechters, heeft het Hof in een prejudiciële procedure de taak om de verwijzende rechter bij te staan bij de beslechting van het bij hem aanhangige concrete geding (zie in die zin arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 49).

48 Bij een dergelijke procedure moet dus sprake zijn van een zodanig verband tussen dat geding en de bepalingen van Unierecht waarvan om uitlegging wordt verzocht, dat die uitlegging objectief noodzakelijk is voor de door de verwijzende rechter te nemen beslissing (zie in die zin beschikking van 25 mei 1998, Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 In het onderhavige geval moet ten eerste worden vastgesteld dat de hoofdgedingen ten gronde geen enkel verband met het Unierecht vertonen, en dus ook niet met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben, en dat de verwijzende rechters dit recht – of die bepaling – dus niet dienen toe te passen om te bepalen hoe die gedingen ten gronde moeten worden beslecht. In dit opzicht onderscheiden de onderhavige gevoegde zaken zich met name van de zaak die heeft geleid tot het arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), waarin de verwijzende rechter was aangezocht met een beroep tot nietigverklaring van bestuursrechtelijke besluiten waarbij de salarissen van de leden van de Tribunal de Contas (rekenkamer, Portugal) waren verlaagd op grond van een nationale regeling die in een dergelijke verlaging voorzag en waarvan de overeenstemming met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bij de verwijzende rechter werd betwist.

50 Ten tweede, hoewel het Hof reeds prejudiciële vragen ontvankelijk heeft verklaard over de uitlegging van de Unierechtelijke procedurevoorschriften die de betrokken verwijzende rechter bij het wijzen van zijn vonnis zou moeten toepassen (zie in die zin met name arrest van 17 februari 2011, Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, punten 41 en 42), is dat niet de strekking van de vragen die in de onderhavige gevoegde zaken zijn gesteld.

51 Ten derde lijkt een antwoord van het Hof op die vragen de verwijzende rechters evenmin een uitlegging van het Unierecht te kunnen bieden die hen in staat zal stellen om procedurele kwesties van nationaal recht op te lossen alvorens uitspraak ten gronde te kunnen doen in de bij hen aanhangige gedingen. Op dit punt onderscheiden de onderhavige zaken zich bijvoorbeeld ook van de

zaken die hebben geleid tot het arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982), waarin de aan het Hof gevraagde prejudiciële uitlegging van invloed kon zijn op de vaststelling van de rechter die bevoegd was om ten gronde te oordelen over gedingen die betrekking hebben op het Unierecht, zoals meer in het bijzonder volgt uit de punten 100, 112 en 113 van dat arrest.

52 Tegen deze achtergrond blijkt uit de verwijzingsbeslissingen niet dat er tussen de Unierechtelijke bepaling waarop de onderhavige prejudiciële vragen betrekking hebben en de hoofdgedingen een zodanig verband bestaat dat de gevraagde uitlegging noodzakelijk is om de verwijzende rechters in staat te stellen om op grond van de bevindingen die uit een dergelijke uitlegging voortvloeien, de beslissingen te nemen die noodzakelijk zijn voor de beslechting van deze gedingen.

53 Deze vragen hebben dus geen betrekking op een uitlegging van Unierecht die objectief noodzakelijk is voor de beslechting van de hoofdgedingen, maar zijn van algemene aard.

54 Wat de omstandigheid betreft waarvan de verwijzende rechters melding hebben gemaakt in hun brieven waarvan sprake in de punten 20 en 21 van het onderhavige arrest, namelijk dat tegen de twee rechters die de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing hebben ingediend, omwille van die verzoeken een onderzoek is ingesteld voorafgaand aan een eventuele tuchtprocedure tegen hen, moet worden opgemerkt dat de hoofdgedingen in het kader waarvan het Hof in de onderhavige gevoegde zaken om een prejudiciële beslissing is verzocht, geen betrekking hebben op die omstandigheid. Voorts moet er akte van worden genomen dat, zoals de Poolse regering in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting voor het Hof heeft uiteengezet, deze onderzoeksprocedures inmiddels zijn afgesloten omdat niet was aangetoond dat er sprake was van een tuchtrechtelijke fout bestaande in een schending van de waardigheid van het ambt vanwege het formuleren van die verzoeken om een prejudiciële beslissing.

55 In dit verband moet echter in herinnering worden gebracht dat uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat de hoeksteen van het bij de Verdragen ingestelde rechterlijke systeem wordt gevormd door de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, die tot doel heeft de eenvormige uitlegging van het Unierecht te verzekeren door een dialoog van rechter tot rechter tot stand te brengen tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten, en die aldus de mogelijkheid biedt de coherentie, de volle werking en de autonomie van het Unierecht te verzekeren en, in laatste instantie, de eigenheid van het door de Verdragen geschapen recht in acht te nemen (advies 2/13 van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 176, en arrest van 24 oktober 2018, XC e.a., C-234/17, EU:C:2018:853, punt 41).

56 Volgens eveneens vaste rechtspraak van het Hof kent artikel 267 VWEU de nationale rechterlijke instanties de meest uitgebreide bevoegdheid toe om zich tot het Hof te wenden indien zij menen dat een bij hen aanhangig geding vragen over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie opwerpt waarover ter beslechting van het bij hen aanhangige geding moet worden beslist. De nationale rechterlijke instanties mogen die bevoegdheid overigens uitoefenen op elk tijdstip in de procedure dat zij daarvoor geschikt achten (arresten van 5 oktober 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punt 26, en 24 oktober 2018, XC e.a., C-234/17, EU:C:2018:853, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Een regel van nationaal recht mag een nationale rechter dus niet beletten van die mogelijkheid gebruik te maken. Deze mogelijkheid is immers inherent aan het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel van samenwerking tussen de nationale rechters en het Hof en aan de bij die bepaling aan de nationale rechters toebedeelde taak om het Unierecht toe te passen [arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 103 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

58 Nationale bepalingen waaruit zou voortvloeien dat nationale rechters kunnen worden blootgesteld aan tuchtprocedures omwille van het feit dat zij het Hof om een prejudiciële beslissing hebben verzocht, zijn derhalve niet toelaatbaar (zie in die zin beschikking van de president van het Hof van 1 oktober 2018, Miasto Łowicz en Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 en C-563/18, niet gepubliceerd, EU:C:2018:923, punt 21). Het enkele vooruitzicht dat de betrokken nationale rechters in voorkomend geval tuchtrechtelijk kunnen worden vervolgd omdat zij een verzoek om een prejudiciële beslissing hebben ingediend of hebben besloten dat verzoek na indiening te handhaven, kan immers afbreuk doen aan de daadwerkelijke uitoefening door de betrokken nationale rechters van de in het voorgaande punt genoemde mogelijkheid en taak.

59 Het feit dat deze rechters niet worden blootgesteld aan tuchtrechtelijke procedures of sancties wegens het feit dat zij hebben gebruikgemaakt van deze mogelijkheid om zich tot het Hof te wenden, die onder hun exclusieve bevoegdheid valt, vormt voorts een waarborg die inherent is aan hun onafhankelijkheid (zie in die zin beschikking van 12 februari 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, punt 47), welke onafhankelijkheid in het bijzonder essentieel is voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking die gestalte krijgt in het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing [zie in die zin arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

60 Uit al het voorgaande volgt dat de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

Kosten

61 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

De verzoeken om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Sąd Okręgowy w Łodzi (rechter in eerste aanleg Łódź, Polen) en de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) bij beslissingen van 31 augustus 2018 en 4 september 2018, zijn niet-ontvankelijk.

ondertekeningen