

Andrzej Marian Świątkowski¹

Komisja przeciwko Polsce (Régime disciplinaire des juges)

Glosa do wyroku TSUE z 15.07.2021 (Wielka Izba), sprawa C-791/19

DOI: 10.5604/01.3001.0054.4510

Streszczenie

Autor przedstawia sytuację stosunków prawnych, jakie miały miejsce – w okresie 2015-2023 pomiędzy Polską a Unią Europejską (UE). Reforma wymiaru sprawiedliwości organizowana przez rządzącą partię została zaskarżona przez KE do Trybunału Sprawiedliwości UE. TSUE analizował i oceniał następujące fundamentalne zagadnienia prawne: uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, państwo prawa, system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, niezawisłość sędziowska, skuteczną ochronę prawną w dziedzinach objętych prawem Unii, uznawanie treści orzeczeń sądowych za przewinienia dyscyplinarne, przestrzeganie rozsądnych terminów, szanowanie praw sędziów do obrony w postępowaniach dyscyplinarnych, uprawnienie i obowiązek sądów krajowych do zwrócenia się do TSUE z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Orzekł, że Rzeczpospolita Polska (RP) uchybiła zobowiązaniom wobec Unii Europejskiej (UE).

Niniejsze opracowanie dotyczy orzecznictwa. Sytuacja wytworzona w tym okresie powodowała silne osłabienie ochrony wartości państwa prawnego w rozumieniu bogatego, przedstawionego w tym artykule, orzecznictwa TSUE. Zdaniem tego organu RP uchybiła zobowiązaniom wymienionym w unijnych traktatach.

Słowa kluczowe: niezawisłość sędziowska, odpowiedzialność dyscyplinarna, państwo prawa, odpowiedzialność dyscyplinarna, zobowiązania państwa członkowskiego

Commission v. Poland (Régime disciplinaire des juges)

Comment on the judgment of the CJEU of 15/07/2021 (Grand Chamber),
case C-791/19

Abstract

The author presents the situation of legal relations that took place in the period 2015-2023 between Poland and the European Union (EU). The reform of the justice system organized by the ruling party was appealed by the European Commission to the Court of Justice of the EU. The CJEU analyzed and assessed the following fundamental legal issues: failure to fulfill obligations by a Member State, the rule of law, the system of disciplinary liability of judges, judicial independence, effective legal protection in areas covered by EU law, recognition of the content of judicial decisions as disciplinary offenses, compliance with reasonable dead-

¹ Prof. zw. dr hab. Andrzej Marian Świątkowski, Uniwersytet Ignatianum w Krakowie, ORCID:0000-0003-1753-7819.

lines, respect for the rights of judges to defense in disciplinary proceedings, the right and obligation of national courts to refer requests to the CJEU for a preliminary ruling. It ruled that the Republic of Poland (RP) had failed to fulfill its obligations towards the European Union (EU). This study concerns case law. The situation created during this period resulted in a significant weakening of the protection of the value of the rule of law within the meaning of the extensive case law of the CJEU presented in this article. According to this body, the Republic of Poland has failed to fulfill the obligations set out in the EU treaties.

Key words: judicial independence, responsibility of disciplines, rule of law, disciplinary liability, obligations of a member state

I. Reforma wymiaru sprawiedliwości. Wprowadzenie

Reforma wymiaru sprawiedliwości przeprowadzona przez Prawo i Sprawiedliwość² – partię polityczną rządzącą w Polsce w latach 2015-2023 – została zakwestionowana przez Komisję Europejską (KE). Instytucja ta na podstawie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)³ wszczęła przeciwko Polsce postępowanie o stwierdzenie naruszania zobowiązań wynikających z przepisów art. 19 ust. 1 akapit pierwszy i drugi TUE oraz 276 akapity drugi i trzeci TFUE⁴. W sprawie KE *versus* RP podniesione zostały następujące zarzuty: 1) zaliczenie treści orzeczeń sądowych wydawanych przez sądy polskie do kategorii „przewinienia dyscyplinarnego”; 2) brak niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (SN); 3) dyskrecjonalna władza prezesa tej izby do wyznaczania właściwego sędziego i sądu do rozpatrywania spraw dyscyplinarnych sędziów; 4) brak gwarancji procesowych sędziów — prawa do obrony, rozpoznania postawionego zarzutu w rozsądnym terminie, prawa do zasięgnięcia porady prawnej oraz przestrzegania kontradyktoryjności (równość broni”) w sprawach dyscyplinarnych — którym postawiono zarzut popełnienia przewinienia służbowego; 5) pozbawienia i/lub ograniczenia uprawnień sędziów do przedstawiania wniosków TSUE o wydawanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Przed wniesieniem tej sprawy KE 3 kwietnia 2019 r. wystosowała na podstawie art. 258 TFUE wezwanie do naprawienia uchybień popełnionych w trakcie „reformy” wymiaru sprawiedliwości i dostosowania nowych przepisów do obowiązku przestrzegania obowiązujących w UE prawnych standardów uregulowanych w przepisach art. 19 ust. 1 akapit drugi 1 trzeci TUE, art. 47 i 48 Karty Praw Podstawowych UE oraz art. 267 akapit

² A.M. Świątkowski, *Reforma wymiaru sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe Ignatianum, Kraków 2022 i wymieniona tam bibliografia (s.239-246), źródła prawa polskiego i unijnego oraz orzecznictwo: Trybunału Konstytucyjnego RP, Sądu Najwyższego RP, Trybunału Sprawiedliwości UE, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Rady Europy (s.247-259).

³ Z dnia 30.3.2010 r., Dz.Urz. UE C Nr 83, s. 89.

⁴ Sprawa C-791/19, Wyrok TSUE, Wielka Izba, wydany 15.07.2021, ECLI:EU:2021:596.

drugi i trzeci TFUE. KE uważa, że wprowadzić organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich UE leży w gestii władz poszczególnych państw członkowskich, władze te są zobowiązane przestrzegać prawa unijnego i dotrzymywać zobowiązań bezpośrednio wynikających z przepisów unijnych. Wymaga tego podstawowa zasada państwa prawa sformułowana w art. 2 TUE, a skonkretyzowana w art. 19 TUE⁵. Warunkiem koniecznym urzeczywistnienia tej reguły w systemie wymiaru sprawiedliwości każdego państwa członkowskiego UE jest dostęp do niezawisłego sądu (art. 47 akapit drugi KPP)⁶. TSUE orzekł, iż bezwzględny wymóg niezawisłości sędziowskiej nakazuje państwom członkowskim uregulować przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w taki sposób, aby w powyższych normach zagwarantowane zostały niezbędne gwarancje, umożliwiające uniknięcia ryzyka wykorzystywania systemu wymiaru sprawiedliwości do kontroli politycznej treści orzeczeń sądowych. Z tego względu normy prawne definiujące przewinienia dyscyplinarne sędziów oraz kary im wymierzane za nieprzestrzeganie ustanowionych przez prawo krajowe nakazów i zakazów muszą podlegać ściśłemu nadzorowi organu sądowego, postępującego zgodnie z obiektywną i powszechnie akceptowaną procedurą gwarantującą osobom sądzonym uprawnienia do korzystania z praw wymienionych w art. 47 i 48 Karcie Praw Podstawowych UE (KPP)⁷. Władze każdego państwa członkowskiego powinny więc zapewnić każdemu sędziemu krajowemu prawo do korzystania z niezawisłości sędziowskiej we wszystkich dziedzinach regulowanych przepisami UE. RP powinna zagwarantować każdemu sędziemu pociągniętemu do odpowiedzialności dyscyplinarnej, iż orzeczenia wydawane w postępowaniu dyscyplinarnym będą podlegać kontroli niezależnego krajowego organu wymiaru sprawiedliwości⁸.

Pierwszego czerwca 2016 r. RP w odpowiedzi na wezwanie Komisji do usunięcia uchybień w „zreformowanych” przepisach o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów zakwestionowała stanowisko i argumentację instytucji unijnej. Wymiana zapatrywań pomiędzy KE a RP trwała przez kilka miesięcy. Obie strony sporu nie odstępowały od swoich zapatrywań. Ostatecznie 27 października 2019 r. Komisja wszczęła postępowanie stwierdzające naruszenie

⁵ Wyrok TSUE z 24.06.2019, Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego), C-619, EU:C:2019:531, pkt. 47.

⁶ Wyrok TSUE z 25.07.2018, Minister for Justice and Equality (nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/PPU, EU:C:2018:586, pkt.53.

⁷ Postanowienie TSUE z 8.04.2020, C-791/19R, ECLI:EU:C:277, pkt.34.

⁸ Ibidem, pkt. 35.

przez RP standardów unijnych w przeprowadzonej reformie sprawiedliwości. W odrębnym wniosku złożonym 23 stycznia 2020 r. KE zwróciła się do TSUE o zastosowanie wobec RP środków tymczasowych, polegających na: 1) zawieszeniu przepisów zreformowanej ustawy o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r.⁹, stanowiących podstawę prawną kompetencji Izby Dyscyplinarnej (ID) SN w sprawach dyscyplinarnych sędziów SN i innych sądów powszechnych; 2) powstrzymaniu się od przekazania spraw wszczętych przez ID SN składom orzekającym tej instytucji, niespełniającym wymagań warunku niezależności¹⁰. W tej ostatniej, połączonej sprawie TSUE orzekł, że przepis art. 47 KPP nie zezwala, aby sprawy wymagające stosowania przepisów unijnych mogły zostać przekazane do wyłącznej właściwości instytucji niespełniającej wymagań, aby być uznaną za niezawisły i bezstronny sąd unijny. Zdaniem TSUE taka sytuacja może mieć miejsce wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich doszło do utworzenia danej instytucji, oraz jej cechy i sposób, w jaki zostali powołani jej członkowie, mogą wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności tej instytucji od czynników zewnętrznych. W przypadku instytucji utworzonej przez organy władzy państwowej, ustawodawczej i wykonawczej, w celu wymierzania i przestrzegania sprawiedliwości wątpliwości mogą powstać co do jej neutralności wobec sprzecznych interesów. Tego rodzaju wątpliwości z reguły prowadzą do utraty zaufania określonej społeczności i jej członków względem pseudo sądownictwa, jakim może okazać się ID SN¹¹.

II. Zabezpieczenie interesów stron prawdziwych organów wymiaru sprawiedliwości

Z uwagi na powyższe zastrzeżenia i sformułowane wątpliwości wobec ID SN, TSUE orzekł, iż jest uprawniony do wydania zarządzenia o zawieszeniu funkcjonowania zreformowanych instytucji wymiaru sprawiedliwości. Powyższe środki tymczasowe zostały wydane na podstawie art. 279 TFUE. Argumenty władz RP, sprzeciwiających się „daniu powyższego postanowienia, zostały uznane przez TSUE za bezpodstawne¹². Zdaniem TSUE zastosowanie

⁹ Dz.U. 2018, poz. 5 ze zmianami.

¹⁰ Wyrok TSUE z 19.11.2019 w sprawie A.K. i innych (niezależność Izby Dyscyplinarnej SN), C-585/18, C-42/18 i C-623/18, EU:C:2019:982.

¹¹ Postanowienie TSUE, C-791/19R, pkt. 18.

¹² RP przeciwko zastosowaniu środków tymczasowych używała następujących argumentów: 1) TSUE nigdy dotąd nie uznał za stosowne zastosowanie środków tymczasowych; 2) środki te naruszają zasadę nieusuwal-

środków tymczasowych zapewnia pełną skuteczność przyszłego ostatecznego orzeczenia wydanego w głównym postępowaniu. Chroni interesy strony — Komisji działającej w interesie Unii Europejskiej, która wystąpiła o ochronę praworządności¹³. Natomiast odmowa wydania powyższego postanowienia wyrządziłaby poważną i nieodwracalną szkodę w razie uwzględnienia co do istoty wniesionej skargi¹⁴. Do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia niniejszego sporu pomiędzy KE a RP zakwestionowane przez KE przepisy polskiego prawa mogą zagrażać niezależności ID SN i tym samym okazać się szkodliwe dla dobrowolnie przyjętego przez RP obowiązku zagwarantowania wszystkim zainteresowanym sędziom, że orzeczenia nowej instytucji rozpoznającej sprawy dyscyplinarne są poddane kontroli rzeczywistego organu wymiaru sprawiedliwości, czyli „prawdziwego” sądu. Gdyby okazało się, że TSUE w końcowym orzeczeniu nie będzie mógł uznać ID SN za sąd w rozumieniu przepisów prawa unijnego, istnieje duże prawdopodobieństwo zagrożenia dla niezależności zarówno SN, jak i sądów powszechnych. ID SN w zreformowanym systemie wymiaru sprawiedliwości orzeka bowiem w sprawach dyscyplinarnych wyznaczanych przez tę nową instytucję wszystkim sędziom¹⁵. Dalsze stosowanie zaskarżonych przez KE przepisów może okazać się nieodwracalną stratą dla uprawnień i wartości zagwarantowanych standardami UE. W takiej sytuacji w unijnym porządku prawnym powstałaby nieodwracalna szkoda¹⁶. Zabezpieczenia nie zagrażają bezpośrednim interesom ID SN. Instytucja ta została bowiem powołana na podstawie zaskarżonych przez KE przepisów i rozpoczęła działalność. Nie ma więc obawy, iż tymczasowe zarządzenie koliduje z zasadą nieusuwalności sędziów albo likwidacji ID SN¹⁷.

TSUE nie uwzględnił także argumentacji RP podkreślającej fakt, iż wniosek o „danie postanowienia zabezpieczającego został zgłoszony przez KE dopiero po trzech miesiącach od wniesienia skargi, a TSUE odmówił jej rozpatrzenia w trybie pilnym. Nie ma bowiem zależności między przyspieszonym trybem postępowania a pilnym charakterem sprawy z uwagi na możliwość wystąpienia

ności sędziów; 3) skutki ich zastosowania są w praktyce równoznaczne z likwidacją ID SN. Ibidem, pkt 42, 43, 46 i 47. Zob. również wywoły A. Siewierskiej, Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego w Polsce w świetle wyroku TS UE z 15 lipca 2021 r., C-791/19. Aspekty materialne i procesowe, nr 4(29), 2021, s. 15 i nast.

¹³ Postanowienie TSUE, C-791/19R, pkt. 82.

¹⁴ Ibidem, pkt. 83.

¹⁵ Ibidem, pkt. 85-89.

¹⁶ Ibidem, pkt. 90-93.

¹⁷ Ibidem, pkt. 45.

poważnej i nieodwracalnej szkody dla strony ubiegającej się o wydanie postanowienia zapewniającego tymczasową ochronę interesów strony występującej ze skargą¹⁸. TSUE podkreślił, że KE podjęła cały szereg działań mających na celu polubowne załatwienie spornej sprawy¹⁹. Zdaniem tego unijnego organu wymiaru sprawiedliwości, „delikatny i złożony charakter problemów prawnych wynikających z dokonywanej reformy wymiaru sprawiedliwości nie nadawał się do rozpoznania w trybie przyspieszonym”²⁰. Najważniejszy jednak argument, dotyczący podjęcia decyzji o wydaniu postanowienia o tymczasowym zabezpieczeniu roszczeń KE, został przez TSUE „dany po dokonaniu wnikliwej analizy, polegającej na wyważeniu spornych interesów stron. Władze RP nie powinny być zaskoczone techniką wykorzystaną przez TSUE do podjęcia pozytywnej lub negatywnej decyzji w powyższej sprawie. Po raz pierwszy bowiem „ważenie” interesów zostało zastosowane w innej, wcześniejszej sprawie Komisja/Polska²¹. Strategia ta oparta jest na badaniu interesów stron sporu. TSUE ocenia, czy interes strony występującej ze skargą KE na państwo członkowskie UE, wnoszącej o wdrożenie tymczasowego postanowienia zabezpieczającego, polegającego na zawieszeniu stosowania zaskarżonych przepisów, przeważa nad interesem, jaki wynika z dalszego, swobodnego korzystania z tych przepisów. TSUE powinien więc ustalić, czy ewentualne uchylene korzystania z tych przepisów po uwzględnieniu skargi „pozwoliłoby na odwrócenie sytuacji, jaka powstałaby w następstwie ich natychmiastowego wykonania, i odwrotnie, w jakim stopniu zawieszenie mogłoby stanowić przeszkodę dla osiągnięcia celów, którym służą owe przepisy, gdyby skarga co do istoty została oddalona”²².

W omawianej sprawie KE uznała, że gdyby TSUE miał uwzględnić wniesioną skargę po odmówieniu realizacji wniosku o zastosowaniu środków tymczasowych, prawidłowe funkcjonowanie porządku prawnego UE zostałyby naruszone w sposób systemowy. Nieodwracalna szkoda dotyczyłaby praw zagwarantowanych przepisami unijnymi. Natomiast, gdyby TSUE zarządził przestrzeganie środków tymczasowych, a następnie oddalił skargę KE, jedyną negatywną konsekwencją byłoby czasowe zawieszenie działalności ID SN²³. Nie

¹⁸ Postanowienie TSUE z 17.12.2018, C-619/18 R, 1021, pkt 91.

¹⁹ Postanowienie TSUE, C-791/19R, pkt. 104.

²⁰ Ibidem, pkt. 105.

²¹ Postanowienie TSUE z 17.12.2018, C-619/18 R, 1021, pkt 91.

²² Postanowienie TSUE, C-791/19R, pkt. 104.

²³ Ibidem, pkt. 105.

oznaczałoby to likwidacji ID SN ani nie wywarłoby wpływu na istnienie struktur administracyjno-finansowych tej instytucji. Spowodowałoby jedynie zawieszenie działalności ID SN do dnia wydania przez TSUE ostatecznego orzeczenia w niniejszej sprawie.²⁴ Wiązałoby się także z zawieszeniem wcześniej wszczętych i prowadzonych spraw dyscyplinarnych przez ID SN. Według TSUE szkoda wynikająca dla ID SN byłaby mniejsza od szkody wyrządzonej przez podmiot niezaliczony do kategorii: sądowe organy wymiaru sprawiedliwości. Ze względu na brak cech niezależności i bezstronności, których instytucja kreowana w fazie reformy, nie będąca sądem, nie miała obowiązku przestrzegać. Również trudności natury finansowej spowodowane zarządzeniem o stosowaniu środków tymczasowych nie mogą — zdaniem TSUE — przeważać nad ryzykiem ogólnego interesu UE w sprawach dotyczących prawidłowego funkcjonowania porządku prawnego²⁵. Wniosek Komisji o zastosowanie środków tymczasowych został przez TSUE przyjęty.

III. Materialno-prawne wymagania ustanowienia środków zabezpieczających

Środki zabezpieczające mogą zostać przez TSUE zastosowane wyłącznie wówczas, gdy skarżący uprawdopodobni, że ich wdrożenie jest uzasadnione przynajmniej w stosunku do jednego z podniesionych zarzutów (*fumus boni iuris*). A więc ze względu na uniknięcie poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów KE i całej Unii Europejskiej zostały zaakceptowane prawa i faktyczna podstawa ich zastosowania²⁶. W sprawie C-791/19 zaistniała bezwzględna potrzeba wyjaśnienia skomplikowanej kwestii prawnej, jaką jest prawo do interwencji instytucji unijnych w sprawy formalnie wykraczające poza zakres kompetencji UE i jej organów statutowych. Powyższe stwierdzenie znajduje potwierdzenie w występowaniu poważnej kontrowersji prawnej między stronami sporu – KE przeciwko Polsce. Wymaga ona wyjaśnienia istoty sprawy i rozstrzygnięcia przez pełny skład TSUE²⁷. Powołując się na wcześniejsze orzecznictwo TSUE wobec Polski, KE przedstawiła w niniejszym postępowaniu

²⁴ Ibidem, pkt. 110.

²⁵ Ibidem, pkt. 112.

²⁶ Ibidem, pkt. 51-52.

²⁷ Ibidem, pkt. 52. Zob. też postanowienie wiceprezesa TSUE z 20.12.2019, Puigdemont inni/Parlament UE, C-646/19 P (R), pkt 52. Ibidem, poz. 61—62.

zarzut o niezapewnieniu niezależności i bezstronności ID SN przez RP w trakcie reformowania wymiaru sprawiedliwości. Jej zdaniem, RP nie dopełniła obowiązków wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE²⁸ ponieważ utworzenie i obsadzenie ID SN nastąpiło bezpośrednio po zmianie reguł wyłaniania przez nowo powołaną, upolitycznioną Krajową Radę Sądownictwa (KRS) kandydatów do pierwszego składu ID SN. Bezpośrednim skutkiem powyższej reformy wymiaru sprawiedliwości jest znaczne zwiększenie wpływu władzy państwowej na funkcjonowanie tego nowego, praktycznie niezależnego od SN, formalnego organu wymiaru sprawiedliwości. Cechą charakterystyczną ID SN jest duży stopień samodzielności i niezależności organizacyjnej oraz finansowej nowo utworzonej izby oraz jej prezesa. Na podstawie tych obserwacji odnoszących się do bardzo daleko idących zmian przepisów dotychczas obowiązującego prawa, regulującego konstrukcję i zasady funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości, spełniających wymagania stawiane sądom powszechnym i Sądowi Najwyższemu, KE podkreślając dokonaną „dyskontynuację systemową” wymiaru sprawiedliwości, wyraziła opinię, że „nie można wykluczyć uzasadnionych wątpliwości co do niezależności Izby Dyscyplinarnej” od czynników zewnętrznych oraz co do „jej bezstronności w odniesieniu do interesów stron sporów, w których Izba ta jest uprawniona orzekać”²⁹. Na tej podstawie Komisja twierdzi, że zreformowane przepisy prawa krajowego RP, odnoszące się do krajowych organów wymiaru sprawiedliwości, kolidują ze zobowiązaniami, które RP, wstępując do UE, dobrowolnie na siebie przyjęła. Zobowiązanie sformułowane w art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej³⁰ nakazuje TSUE „ustanowić państwu członkowskiemu UE środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

W wyroku TSUE wydanym w sprawie A.K.³¹ TSUE nie orzekł *expressis verbis* o braku zgodności polskich przepisów o wymiarze sprawiedliwości z wymienionym wyżej przepisem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Nie jest bowiem właściwy i uprawniony do orzekania o zgodności, albo jej braku przepisów prawa krajowego lub praktyki ich stosowania, z prawem UE. W ramach postępowania prejudycjalnego TSUE jest kompetentny do udzielania zainteresowanym

²⁸ Postanowienie TSUE, C-791/19R, pkt 53-54.

²⁹ Ibidem, pkt 61-62.

³⁰ Z dnia 7.2.1992 r., Dz.Urz. UE C Nr 19, s.1 ze zmianami.

³¹ Wyrok z 19.11.2019, C-585 i następne.

sądom odsyłającym prawnych wskazówek w sprawach dotyczących wykładni prawa unijnego. Umożliwiając sądom krajowym prawidłową ocenę zgodności ze standardami unijnymi merytorycznych rozstrzygnięć prawnych problemów, jakie mogą wystąpić w stosunkach prawnych między stronami pozostającymi w sporze, TSUE zapewnia krajowym organom wymiaru sprawiedliwości możliwość „wydawania skutecznych orzeczeń”³². TSUE nie orzeka w sprawach krajowych. Interpretuje jedynie przepisy prawa unijnego, albowiem wykładnia prawna tych norm może okazać się przydatna dla sądu odsyłającego. TSUE umożliwia więc temu sądowi dokonanie prawidłowej oceny zgodności przepisów prawa krajowego z prawem UE. Tym samym umożliwia sądowi odsyłającemu zagwarantowanie skutecznej ochrony sądowej w sprawach „objętych prawem unijnym”. Dostarcza bowiem sądom państw członkowskich koniecznych elementów wykładni norm unijnych. Takimi wskaźnikami w sprawie C-791/19 są, zdaniem KE, właściwości ID: jej skład, warunki i procedura powoływania do niej kandydatów, jej stopień autonomii. Dzieje się to na podstawie okoliczności faktycznych i ich znaczenia prawnego ustalonych przez TSUE w sprawie A.K.³³ oraz innych wyroków wydanych przez sądy polskie, w których wystąpiono do TSUE z wnioskami o wydanie orzeczeń prejudycjalnych³⁴.

Komisja uważa, iż *prima facie* nie można wykluczyć, iż przepisy prawa składające się na współczesną reformę wymiaru sprawiedliwości w Polsce „uchybiają ciążącemu na RP na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązkowi zagwarantowania, by wszystkie orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych podlegały kontroli organu, który spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymóg niezależności”³⁵. Przytoczone powyżej stwierdzenie i wyłożone argumenty zostały uznane przez TSUE za „niepozbawione poważnej podstawy”³⁶ w rozumieniu dotychczasowego unijnego orzecznictwa.

Według strony polskiej problem sprowadza się do kryteriów dopuszczalności orzekania „w kontrze” do ogólnie przyjętych zasad, z uwzględnieniem faktu, iż wyroki tego typu mogą mieć zdolność do „przełamania” wadliwej normy

³² Wyrok TSUE z 15.05.2010, Pannon Géb Centrum, C-368/09, EU:2010:441, pkt 21.

³³ Wyrok TSUE z 19.11.2019, C-585 i następne, pkt 136-151.

³⁴ C-585/18, C-624/18 i C-625/18, C-824/18, C-558 i C-563/18, C-619/18, EU:C:2019:531.

³⁵ Postanowienie TSUE, C-791/19R, pkt 77 *in fine*.

³⁶ Ibidem, pkt 78 *in fine*.

prawnej poprzez tworzenie precedensu. Organ kontrolujący powinien zatem być w stanie zdeterminować nie tylko sam fakt odstąpienia od wykładni, ale także jego intencję. Kategoria słuszności pozwala na odmowę zastosowania danej normy z zamiarem jej naprawy. Wyjście poza posłuszeństwo obowiązującym zasadom ma mieć więc na celu przede wszystkim obronę jednostki przed wydaniem decyzji niesprawiedliwej. Działanie nie może być wypełnione dowolną treścią. Prawotwórcze posłużenie się precedensem *contra legem* powinno być uzasadnione. Realizacja postanowień orzeczenia TSUE winna opierać się na dwóch elementach: po pierwsze zgodności ze standardami międzynarodowymi procedur powoływania i kształtu organu dyscyplinarnego; po drugie odpowiednio wąskiej i precyzyjnej definicji przewinienia³⁷.

Stanowisko Komisji poparli reprezentanci państw nordyckich (Danii, Szwecji i Finlandii) oraz Belgii i Niderlandów. TSUE wydał więc stosowne postanowienie. Zobowiązał natychmiast, do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-719/19, do zawieszenia przepisów stanowiących podstawę funkcjonowania ID SN.

IV. Opinia prawna Rzecznika Generalnego (RG) TSUE

W dzień 6 maja 2021 r. Rzecznik Generalny TSUE przedstawił opinię prawną w sprawie C-791/19³⁸. Jego zdaniem, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma zastosowanie do każdego przypadku w państwach członkowskich UE w sprawach dotyczących: 1) prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy oraz prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie; 2) obowiązku przestrzegania przez strony uprawnień procesowych. Na podstawie art. 267 akapit drugi i trzeci TFUE sądy krajowe korzystają z nie ograniczonego uprawnienia do występowania z odesłaniami prejudycjalnymi. Poglądy i argumenty RG TSUE zostaną przedstawione w następującej kolejności: skuteczność ochrony sądowej jako podstawowa gwarancja praworządności w UE; zakaz uznawania treści orzeczenia sądowego za przewinienie dyscyplinarne; niezależność i bezstronność ID SN; brak podstaw prawnych do przyznania prezesowi ID SN uprawnień do wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego; nieprzestrzeganie

³⁷ A. Siewierska, Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego..., op.cit., s.20 i nast.

³⁸ ECLI:EU:C:2021:366.

uprawnień procesowych dyscyplinowanych sędziów; nieograniczone prawo krajowych sądów unijnych do występowania z pytaniami prawnymi do TSUE.

1. Skuteczność ochrony sądowej jako podstawowa gwarancja praworządności w UE

Zdaniem RG TSUE władze państw członkowskich powinny dotrzymywać zobowiązań wynikających z prawa UE. Powyższe zapatrywanie ma szczególne zastosowanie do obowiązku sformułowanego w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Przepis ten odnosi się do skutecznej ochrony sądowej. Zatem sądem w rozumieniu tego przepisu może być wyłącznie organ należący do „systemu środków odwoławczych” w rozumieniu prawa unijnego. Powyższa norma odnosi się do wszystkich tych środków, ustalonych przez państwa członkowskie, w których krajowe przepisy prawa wyposażają w uprawnienie do skutecznego orzekania i rozstrzygania spornych spraw w dziedzinach, do których mają zastosowanie przepisy unijne.

Niezbyt wyraźny jest termin „środki odwoławcze” stosowany w polskim tłumaczeniu opinii RG TSUE w sprawie C-791/19, jak i postanowienia w przedmiocie stosowania środków tymczasowych. W wersji anglo-języcznej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE postanowiono, iż „państwa członkowskie zapewniają środki wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”. (*“Member States shall provide remedies sufficient to ensure effective legal protection in the fields covered by Union law”*)³⁹. W języku francuskim, pisząc o organie klasyfikowanym jako sąd, użyto określenia *jurisdiction*. Definiując podstawowy przymiot, określający organy wymierzające sprawiedliwość, odróżniające się od innych instytucji także objętych prawem unijnym, niezależnością, w polsko-języcznej wersji TUE za przymiot niezależności uznano „wymóg skutecznej ochrony sądowej”. We francuskim tłumaczeniu⁴⁰ powyższy warunek sformułowano w następujący sposób: „jego system środków odwoławczych w obszarach objętych prawem unijnym spełnia wymogi skutecznej ochrony sądowej”. Nie ma wątpliwości, że sformułowanie „jurysdykcja” może mieć zastosowanie do sądu jako organu sprawiedliwości. Skuteczny może okazać się każdy organ wymiaru sprawiedliwości, zwany na przykład

³⁹ W wersji francuskiej odpowiedni fragment TUE brzmi: „*Les Etats membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union*”.

⁴⁰ „*de son système de voies de recours dans les domaines couverts par le droit de l'Union satisfont aux exigences d'une protection juridictionnelle effective*”.

nie sądem, lecz trybunałem. Rzeczywisty problem leży w tym, że w opinii RG TSUE oraz w omówionym wcześniej postanowieniu w sprawie C-791/19R dokonano rozróżnienia między „sądami” w sensie formalnym i materialnoprawnym. Istota i sens problemu prawnego nie z nazwy organu stosującego prawo w dziedzinie objętej prawem UE, lecz odnosi się do efektywności orzekania i rozstrzygania sporów prawnych należących do domeny objętej prawem unijnym. Z tego względu w powołanych orzeczeniach TSUE zebrane zostały kryteria pozwalające sformułować autonomiczną, jednolitą definicję sądu, czyli organu sprawującego wymiar sprawiedliwości, niezależnego od innych władz i organów praw członkowskich UE.

Według RG TSUE okoliczność, że sprawy dyscyplinarne rozstrzygane według spornych przepisów nie wiążą się ze stosowaniem prawa unijnego, jest bez znaczenia. W ten sam sposób RG TSUE pojmuje fakt, iż Unii nie przysługują kompetencje w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Ważniejszym dla niego problemem jest rozważenie, czy w kontekście przepisów stosowanych przez niezawisłe i bezstronne sądy mieszczą się gwarancje sformułowane w przepisach art. 47 i 48 KPP: prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz prawo do obrony. RG TSUE obiektywnie zastrzega, iż w tych sprawach w doktrynie prawa unijnego pojawiają się dwa różne zapatrywania⁴¹. On sam jednak uważa, że tylko interwencja niezależnego organu wymiaru sprawiedliwości gwarantuje uprawnienia wymienione w art. 47 i 48 KPP. Czyni tak, ponieważ w orzeczeniach TSUE wymieniane są wspomniane przepisy. Pierwsza z tych norm, art. 47 KPP, została wyraźnie Uwzględniona, aczkolwiek nie jako jedyna, ale jako przykład ogólnej zasady prawnej wyprowadzonej ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, zapisanej w art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴². Na tej podstawie RG TSUE stwierdził, że pomiędzy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE a art. 47 KPP istnieje pomost konstytucjonalny, więc orzecznictwo dotyczące tych dwóch przepisów jest „w sposób nieunikniony ze sobą powiązane”, albowiem normy te mają jedno wspólne źródło prawa⁴³. Na tej podstawie RG TSUE uznał, że prawo to jest

⁴¹ C. Rizcallah, V. Davio, L'article 19 du Traité sur L'Union européenne sésame de L'Union de droit, *Revue trimestrielle de droit de l'homee*, vol. 31, 2020, s. 178 i nast.; A. Torres Pérez, From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 27, 2020, s. 11-112.

⁴² Opinia RG TSUE G. Hogana wydana w sprawie Repubblika, C- 896/19, EU:C:2020:1055, pkt 45-45.

⁴³ Opinia RG TSUE E. Tanczew w sprawie C-791/19, pkt 66.

bezpośrednio powiązane z niezawisłością sędziowską⁴⁴ oraz stanowi konieczny warunek, który musi być spełniony, aby można było pisać o „sądzie” w rozumieniu prawa UE w kontekście art. 267 TFUE⁴⁵. TSUE interpretuje wymóg niezawisłości sędziowskiej w świetle wymogu sformułowanego w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁴⁶.

Zdaniem RG TSUE niezależnie od niezawisłości sędziowskiej w judykaturze TSUE występuje pojęcie prawa do rzetelnego procesu. Jest ono chronione przepisami KPP, art. 47 i art. 48 ust. 2 tej Karty. Ze względu na powiązanie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie i prawa do obrony powyższe uprawnienia powinny być włączone w zakres gwarancji objętych art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Z tej przyczyny art. 47 i 48 KPP mają zastosowanie do przepisów krajowych określających model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów⁴⁷.

2. Zakaz uznawania treści orzeczenia sądowego za przewinienie dyscyplinarne

Instytucje międzynarodowe, w szczególności Organizacja Narodów Zjednoczonych i Rada Europy uważają, że odpowiedzialność sędziów wchodzi w zakres niezawisłości sędziowskiej⁴⁸. Postępowania sądowe powinny być inicjowane przeciwko sędziemu nie ze względu na treść wdanych orzeczeń, lecz w związku z najpoważniejszymi przypadkami zaniedbań służbowych⁴⁹. Europejskie Trybunały Praw Człowieka (ETPC) i TSUE, oceniając prawidłowość zarzutu uznanego przez organ sprawujący nadzór nad postępowaniem i zachowaniem sędziów, brały pod uwagę wszystkie istotne elementy oraz ich skumulowane skutki dotyczące kontekstu i stosowania podejmowanych działań

⁴⁴ Wyroki TSUE w sprawach z: 26.03.2020, Szczególna procedura kontroli orzeczenia, Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18, RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020, pkt 75. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ECtHR) z 1.12.2019, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, 2019:0312JUD002637418, p. 231 i inni.

⁴⁵ Wyrok TSUE z 24.05.2016, MT Højgaard i Züblin, C-396/14, pkt 23.

⁴⁶ Zob. wyroki TSUE z: 27.02.2018, Associação Sindical Dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 43; 21.01.2020, Banco de Santander, C-274/14, pkt 56; 16.07.2020, Governo della Repubblica italiana, C-658/18, EU:C:2020:572, pkt 45.

⁴⁷ Opinia prawna w sprawie C-791/19, pkt 72.

⁴⁸ Podstawowe zasady organizacji ONZ dotyczące niezawisłości sądownictwa, 1985, pkt 17-20; Europejska karta o statusie sędziów, 1988, pkt 5.

⁴⁹ Rada Praw Człowieka ONZ, Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ na temat środków dyscyplinarnych skierowanych przeciwko sędziom, 17.07.2020 (A/75/172), pkt 21; Rada Europy, Zalecenie Komitetu Ministrów państw członkowskich w Prawie zasad i przepisów regulujących zachowanie zawodowe sędziów w zakresie etyki, niewłaściwego zachowania i bezstronności, 19.11.2010, pkt 66.

kwalifikowane przez organy kontrolne jako przewinienia⁵⁰. Według RG TSUE sformułowanie w art. 107 S 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵¹ stanowi oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa. Zdaniem RG TSUE powyższa norma nie zapewnia skutecznej gwarancji ochrony przed ingerencją w niezawisłość sędziowską⁵². Ostateczna i decydująca wykładnia tego przepisu należy bowiem do łącznej kompetencji ID SN. Nie może więc zostać uznana za skuteczną gwarancję ochrony przed ingerencją w niezawisłość sędziowską. ID SN, w której zasiadają byli politycy, kandydaci wskazani przez organizacje i władze polityczne, z natury rzeczy nie może być i nie jest bezstronna⁵³. KE podała przykłady zebrane przez krajowe i międzynarodowe organizacje świadczące o tym, że sędziowie polscy byli pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej z powodu orzeczeń wydawanych na podstawie zreformowanych przepisów prawa⁵⁴. Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego bez postawienia zarzutów wywiera presję i uruchamia syndrom „mrozących skutków”. Przeto w dostatecznym stopniu zadawała władze polityczne i państwowe, ingerujące w niezawisłość i bezstronność sędziów.

3. Niezależność i bezstronność ID SN

W przedstawionych wcześniej sprawach z udziałem RP prowadzonych przez TSUE⁵⁵ zwrócono uwagę na następujące okoliczności mogące podważyć stanowisko władz państwowych RP odnoszące się do niezawisłości i bezstronności ID SN. Polski SN, orzekający w składzie trzech połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Izby Pracy, stwierdził, że dwie nowe instytucje wprowadzone do systemu wymiaru sprawiedliwości – neo-KRS oraz ID SN – nie są niezależnymi organami wymiaru sprawiedliwości⁵⁶. W opinii prawnej wyrażonej

⁵⁰ Wyrok EPTC z 9.01.2013 w sprawie Volkov przeciwko Ukrainie, CE:ECHR:29130109JUD000217211, p. 175 i inni.

⁵¹ Dz.U., 2001, nr 98, poz. 1070 ze zm.

⁵² Opinia prawna RG TSUE w sprawie C-791/19, pkt 79.

⁵³ Powyższe zapatrywanie wyraziły europejskie organizacje: Komisja Wenecka oraz Dyrekcja Generalna Praw Człowieka i Rządów prawa (DGI) Rady Europy, opinia nr 977/2020 22.062020, pkt 44; Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Rezolucja 2316 z 28.01.2020 w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez RP zasady praworządności, pkt 11; Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO), Raport z 6.12.2019 opracowany w ramach IV Rundy Ewaluacyjnej, drugi dodatek do drugiego sprawozdania zgodności GrecoRC4(029)23, pkt 58, 66.

⁵⁴ Amnesty International, Poland: Free Courts, Free People, lipiec 2019; Helsińska Fundacja Praw Człowieka: Disciplinary Proceedings Against Judges and Prosecutors, lipiec 2019; Stowarzyszenie Sędziów Themis, Response of Polish authorities to the CJEU judgment of 19 November 2019, updated as 31 December 2020.

⁵⁵ Opinia prawna RG TSUE w sprawie C-791/19, pkt 55-67.

⁵⁶ Uchwała SN z 23.01.2020 posiada moc zasady prawnej. BSA 1-4110-1/20, pkt 31-45.

przez RG TSUE zdezurowane zostały argumenty o zwiększonej w następstwie reformy wymiaru sprawiedliwości samodzielności i niezależności ID SN przedstawione przez RP w sprawie C-791/19. Powyższe „zalety” wzbudziły u RG TSUE uzasadnioną wątpliwość, czy szczególna pozycja ID SN oraz korzyści majątkowe przyznane – bez wyraźnego związku z ich działalnością oraz dodatkowymi obowiązkami zawodowymi – sędziom orzekającym w sprawach dyscyplinarnych nie są motywowane inni celami, niezgodnymi z zasadą niezależności sądów, niezawisłości i bezstronności sędziów. Nietypowa pozycja zawodowa prezesa ID SN, pełna samodzielność w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących dochodów i wydatków ID SN, korzystanie przez niego z uprawnień przysługujących właściwemu ministrowi w sprawach dotyczących realizacji budżetu ID SN pogłębiły wątpliwości dotyczące relacji nowej izby, kompetencji jej władz oraz bezstronności zasiadających w niej sędziów⁵⁷.

4. Brak podstaw prawnych do przyznania prezesowi ID SN uprawnień do wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego

Pojęcie zamieszczone w art. 6 ust. 1 EKPC „sąd ustanowiony ustawą” dotyczy nie tylko podstaw prawnych samego istnienia sądu jako niezależnego organu wymiaru sprawiedliwości, lecz przede wszystkim odnosi się do sędziów dobieranych do orzekania w poszczególnych, konkretnych składach rozpatrywanych spraw⁵⁸. Organizacja i porządek postępowania w organach wymiaru sprawiedliwości oraz samodzielność sądów są bezpośrednio uzależnione od obiektywnych zasad i procedur określonych jednolicie dla wszystkich osób podporządkowanych wymiarowi sprawiedliwości przez władzę ustawodawczą. Regulaminy orzekania i rozstrzygania spraw przez sąd nie mogą w żadnym stopniu być podporządkowane władzy wykonawczej lub sądowniczej. Uznawanie przyznawanie spraw do rozpatrzenia konkretnym, wybranym przez prezesa ID sędziom stanowi wyraźną wskazówkę wstępowania groźnego zjawiska, jakim w wymiarze sprawiedliwości może być lub już jest brak bezstronności wobec podsądnego. Konkretnie wskazany do orzekania w danej sprawie wybrany przez prezesa ID sędzia może budzić uzasadnione wątpliwości. Dyskrecjonalny charakter przydzielania spraw w organach wymiaru sprawiedliwości wstępuje nawet w przypadkach, w których nie istnieją powody możliwe

⁵⁷ Opinia prawna RG TSUE w sprawie C-791/19, pkt 98-99.

⁵⁸ Wyrok ETPC z 28.04.2009 w sprawie Savino i inni przeciwko Republice Włoskiej, CE:CHR:2009:-0428JUD00172405 § 94.

do zweryfikowania decyzji o przydzieleniu – przez przełożonego – określonej sprawy do rozpoznania temu, a nie innemu sędziemu⁵⁹. Tymczasem w przepisach art. 110 i art. 114 Prawa o ustroju sądów powszechnych⁶⁰ prezes ID SN jest władny „znaczyć właściwy sąd dyscyplinarny kompetentny do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej zarówno sędziów SN, jak i sądów powszechnych. Brak wskazania kryteriów, jakimi powinien kierować się prezes ID SN, stwarza, zdaniem RG TSUE, zagrożenie, że powyższe dyskrecjonalne uprawnienia do wyznaczania każdego sądu, z wyjątkiem sądu, w którym orzekał sędzia obwinięty o popełnienie deliktu dyscyplinarnego, „mogą być wykonywane w sposób podważający status sądów dyscyplinarnych jako sądów ustanowionych na mocy ustawy”⁶¹. Nawet gdyby skład orzekający w sprawie dyscyplinarnej został wyznaczony w drodze losowania kandydatów do orzekania z listy sędziów określonego, wskazanego przez prezesa ID SN, sądu dyscyplinarnego, nie należy zapominać, iż wyznaczeni sędziowie zostali wskazani przez neo-KRS, w skład którego wchodzi również Minister Sprawiedliwości. Minister ten także może powołać specjalnego rzecznika dyscyplinarnego w miejsce osoby do tychczas pełniącej tę funkcję. Minister określa również liczbę sędziów orzekających w każdym sądzie dyscyplinarnym. Czy w takiej sytuacji nie można żywić uzasadnionego przypuszczenia o wykorzystywaniu przepisów dyscyplinarnych w celu ściśle określonym przez jakąś wpływową osobę trzecią. Wydaje się, że pytanie to ma retoryczny charakter, nie musi więc być opatrzone znakiem zapytania.

5. Nieprzestrzeganie uprawnień procesowych dyscyplinowanych sędziów

Do postępowań dyscyplinarnych mają zastosowanie standardy sformułowane w art. 47 i art. 48 KPP. Zapewniają one prawo sędziemu pod danemu procesowi dyscyplinującemu prawo do rzetelnego procesu, na który składają się między innymi takie uprawnienia jak: prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do obrony, zasada równości „broni”, prawo do uzyskania porady prawnej i skorzystania z pomocy obrońcy i pełnomocnika⁶².

⁵⁹ Wyrok ETPC w sprawie *Mirakle kft przeciwko Węgrom*, 12.01.2016, CE:ECHR:2016;O1112JUDO00577713, § 57,63,67.

⁶⁰ Ustawa z 27.2001 r., tj. Dz.U.2024.0.334.

⁶¹ Opinia prawna RG TSUE w sprawie C-791/19, pkt 107.

⁶² Wyrok TSUE z 6.11.2012 w sprawie *Otis i in.*, C-199/11, EU:C:2012:684, pkt48. Zob. też opinię RG TSUE M, Bebea w sprawie *Asociația „Forum Judecătorilor din România” i inni*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19, EU:C:2020:392, pkt 39.

Ponieważ wymienione przepisy unijne zostały sformułowane na wzór modelu stworzonego w przepisach art. 6 ust. 1, 2 i 3 EKPC, powinny być interpretowane przez TSUE w podobny sposób, jak czyni to ETPC w sprawach o ochronę człowieka⁶³. Na tej podstawie prawnej TSUE orzekał, iż wymóg dochowania rozsądnego terminu postępowania sądowego powinien być oceniany zgodnie z uwzględnieniem znaczenia rozpoznawanej sprawy dla osoby obwinionej, złożoności sporu, zachowania właściwych organów i zainteresowanych stron oraz uczestników postępowania ocenianego przez sąd orzekający w sprawie dyscyplinarnej. Powyższe wymagania powinny być przestrzegane przez sąd dyscyplinarny zarówno w stadium głównego postępowania, jak i procedur przygotowawczych podjętych po przedstawieniu zarzutów obwinionemu sędziemu⁶⁴ albo wytoczenia powództwa⁶⁵. Taki bowiem model postępowania jest stosowany przez ETPC⁶⁶. Obejmuje on całość wszczętego postępowania dyscyplinarnego i obowiązuje do czasu ustania niepewności przez obwinionego co do jego sytuacji prawnej⁶⁷. W każdym stadium tego postępowania osoba obwiniona powinna mieć zagwarantowaną możliwość korzystania z profesjonalnego obrońcy, adwokata albo radcy prawnego⁶⁸. RG TSUE w swojej opinii podkreśla szczególne znaczenie, jakie ETPC przykłada do ochrony praw sędziów w postępowaniach dyscyplinarnych wszczynanych przez organy wykonawczej władzy państwowej⁶⁹. W każdym bowiem przypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom „stawką jest publiczne zaufanie do funkcjonowania i niezależności władzy sądowej; w demokratycznym państwie zaufanie to gwarantuje samo istnienie państwa prawnego”⁷⁰.

⁶³ Wyrok TSUE z 29.07.2019, Gambino i Hyka, C-612/15, pkt 39.

⁶⁴ Wyrok TSUE z 5.06.2018, Kolev i inni, C-612/15, EU:C:2018:392. Pkt 71-72. Wyroki ETPC z: 27.07.2006, Mamič przeciwko Słowenii (nr 2), 27.07.2006, CE:ECHR:2006:0727JUD007577801, § 23-24; 2.11.2010 r., Sakhoysiy przeciwko Rosji, 2.11.2010, C:ECHR:2010:1102JUD002127203, § 94.

⁶⁵ Wyroki ETPC z: 19.01.2010, Rangdell przeciwko Finlandii, CE:ECHR:2010: 0119JUD002317208; 28.06.1978, Konig przeciwko Niemcom, EC:ECHR: 1978:0628JUD000623273, § 98.

⁶⁶ Wyroki ETPC: 5.02.2009, Olujčić przeciwko Chorwacji, CE:ECHR:2009:JUD00222005, § 77-91; 25.06.2019, Virgiliu Tănase przeciwko Rumunii, CE:ECHR:2019:0625JUD004172013, § 209.

⁶⁷ Zob. P. van Dijk, F. van Hoof, A.B. van S Rijn, 209.L. Zwaak (eds.), *Theory and Practice of European Convention on Human Rights*, 5th edition, Cambridge 2018, s. 588 i nast.

⁶⁸ Wyrok ETPC z 13.09.2016, Ibrahim i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:2016:-0913JUD005054108, § 253.

⁶⁹ Wyroki ETPC z: 23.06.2016, Baka przeciwko Węgrom, CE:ECHR:2016:JUD002026112, § 121; 23.05.2017, Paluda przeciwko Słowacji, CE:ECHR: 2017:0523JUD003339212, § 45.

⁷⁰ Opinia prawna RG TSUE w sprawie C-791/19, pkt 117. zob. też wyrok ECHR z 6.11.2018, Ramos Nunes de carvalho e Sé przeciwko Portugalii, C:ECHR: 2018: 1106JUD00539113.

Drastyczny przykład nieprzestrzegania przez RP uprawnień procesowych dyscyplinowanych sędziów to możliwość wznowienia, na tej samej co poprzednia podstawie prawnej i faktycznej, postępowania dyscyplinarnego wobec tego samego sędziego po wydaniu wobec niego prawomocnego orzeczenia. Przepis art. 112b S 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie stoi na przeszkodzie ponownemu powołaniu przez Ministra Sprawiedliwości rzecznika dyscyplinarnego w tej samej sprawie. Jest to regulacja sprzeczna z obowiązującymi zasadami prawa: *ne bis in idem* oraz powagą rzeczy osądzonej.

Inne proceduralne nieprawidłowości zreformowanych postępowań dyscyplinarnych sędziów obejmują możliwość rozstrzygnięcia przez sąd dyscyplinarny kwestii proceduralnych oraz materialno-prawnych przed wyznaczeniem obrońcy z urzędu lub umożliwieniem mu przygotowania linii obrony. Dopuszczalne jest również wszczęcie i kontynuacja postępowania dyscyplinarnego *in absentia*, w usprawiedliwionej nieobecności obwinionego i/lub jego obrońcy.

6. Nieograniczone uprawnienia krajowych sądów unijnych do występowania do TSUE z prawnymi pytaniami prejudycjalnymi

Przepis art. 267 akapit drugi i trzeci TFUE przyznaje sądom krajowym prawo, a nawet nakłada na nie obowiązek do występowania z pytaniami prejudycjalnymi w sprawach odnoszących się do interpretacji oraz ważności przepisów prawa UE w rozstrzyganych przez nie sporach⁷¹. Przeto sędziowie w żadnym wypadku nie mogą być narażeni na postępowanie dyscyplinarne z tej przyczyny. Nawet możliwość wszczęcia takiego postępowania przez władze państwowe może wyrzucić ujemny wpływ na korzystanie przez sędziów z przysługującego im uprawnienia, a w niektórych przypadkach obowiązku. Pewność braku odpowiedzialności dyscyplinarnej z powodu przedstawienia TSUE pytania prejudycjalnego musi być traktowana przez krajowych sędziów unijnych jako gwarancja niezawisłości i bezstronności. Tymczasem w RP były wszczynane postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne wobec sędziów, którzy z konieczności pozostającej w związku z wykonywanymi przez nich obowiązkami zawodowym występowali do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi⁷². RG TSUE wymienia w opinii przypadek trzech sędziów, wobec których prowadzono postępowanie wyjaśniające „dotyczące możliwego ekscesu orzeczniczego polegającego na

⁷¹ Wyroki TSUE z: 16.12.2008, *Cartesio*, C-210/06, pkt 88; 2.03.2001, A.B. i in., C-824/18, 91-92.

⁷² Wyroki TSUE z: 5.07.2016, *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 25; 26.03.2020, C-558/18 i C-653/18, pkt 58-59. Postanowienie TSUE z 12.02.2019, RH C-8/19 PPU, UE:C:2019:110, pkt. 47.

zwróceniu się do Trybunału UE z odesłaniem⁷³. W jego przekonaniu samo ryzyko wszczęcia postępowania wyjaśniającego wobec sędziego, który wystąpił do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, „godzi wprost w ideę procedury uregulowanej w art. 267 TFUE i wraz z tym w podwaliny samej Unii”⁷⁴.

7. Konkluzja RG TSUE

Na podstawie analizy zreformowanych norm prawa polskiego RG TSUE przedstawił pełnemu składowi TSUE opinię prawną, w której zawarł następujące wnioski:

- zezwalając, aby pod rządem zreformowanych przepisów treść orzeczeń sądowych mogła zostać uznana za przewinienie dyscyplinarne; nie zapewniając niezależności i bezstronności ID SN; przyznając prezesowi tej izby dyskrecyjne uprawnienie wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego; wyposażając Ministra Sprawiedliwości w uprawnienie do powołania rzecznika dyscyplinarnego oraz zezwalając tym organom, rzecznikowi i ID SN, na prowadzenie postępowania dyscyplinarnego przed wyznaczeniem obrońcy z urzędu obwinionemu sędziemu; zezwalając na prowadzenie postępowania dyscyplinarnego mimo usprawiedliwionej nieobecności obwinionego i/lub jego obrońcy, RP uchybiła zobowiązaniom sformułowanym w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
- dopuszczając, by prawo sądów krajowych do występowania do TSUE z odesłaniem prejudycjalnym było ograniczone ze względu na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, uchybiła zobowiązaniom sformułowanym w art. 267 akapit drugi i trzeci TFUE.

VI. Ocena sprawy i wyrok TSUE

TSUE orzekający w sprawie C-791/19 rozpoczął wywody prawne od podkreślenia, że procedura prejudycjalna uregulowana w art. 267 TFEU jest kluczowym elementem unijnego systemu sądowniczego. Służy zapewnieniu jednolitej wykładni prawa UE, gwarantuje spójność, całkowitą skuteczność i autonomię traktatów unijnych z krajowymi systemami prawa⁷⁵. Przepis ten

⁷³ Opinia prawna RG TSUE w sprawie C-791/19, pkt.121.

⁷⁴ Ibidem, pkt 132.

⁷⁵ Wyrok TSUE z 15.07.2021, C-791/19, pkt 222.

przyznaje sądom krajowym państw członkowskich UE szerokie uprawnienia do występowania do TSUE z odesłaniami prejudycjalnymi⁷⁶. Mogą to czynić w każdym przypadku, jeżeli uznają potrzebę wystąpienia do TSUE z pytaniami dotyczącymi lub zwolnionymi z interpretacją albo oceną ważności norm prawa krajowego⁷⁷. Sądy krajowe mają ponadto swobodę w wykonywaniu tego uprawnienia na każdym etapie postępowania, jaki uznają za stosowny⁷⁸. Przepisy prawa krajowego, zgodnie z którym sądy nie orzekające w ostatniej instancji są związane oceną dokonaną przez sąd wyższej instancji, nie mogą pozbawić tych sądów uprawnień do przedłożenia pytań dotyczących wykładni prawa Unii będącego przedmiotem tej oceny prawnej. Przeto sąd, który nie orzeka w ostatniej instancji, powinien mieć swobodę wystąpienia do TSUE z nurtującymi go zagadnieniami jeśli uzna, że ocena prawna dokonana przez wyższą instancję mogłaby doprowadzić go do wydania orzeczenia sprzecznego z prawem UE. Nie mogą więc być dopuszczalne w UE normy prawne, z których wynika, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowanie dyscyplinarne z powodu wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym⁷⁹. Wizja wszczęcia postępowania dyscyplinarnego może bowiem ujemnie wpłynąć na uprawnienia sędziów i wykonywane przez nich funkcje. powyższe stanowisko zaprezentował w innych orzeczeniach wydanych w podobnych – wcześniejszych polskich – sprawach⁸⁰.

Pełnomocnicy strony pozwanej – RP – starali się umniejszyć zakres praktyk stosowanych przez ówczesny polski wymiar sprawiedliwości. Wskazywali, iż negatywnie ocenione postępowania przeciwko sędziom starających się w trybie procedur prejudycjalnych o wskazanie prawidłowej interpretacji nie były prowadzone przez sądy dyscyplinarne, lecz przez rzeczników dyscyplinarnych. Zwracali uwagę, że powyższe działania dotyczyły niemal wyłącznie „okoliczności towarzyszących a nie samych tych orzeczeń”⁸¹. TSUE przypomniał, że wszystkie organy państwowe, zwłaszcza organy wymiaru sprawiedliwości

⁷⁶ Wyroki TSUE z: 16.01. 1974 r., 166/73 Rheinmühlen-Düsseldorf, Rec. s. 33, pkt 3; 27.06. 1991 r., C-348/89 Mecanarte, Rec. s. I-3277, pkt 44; 10.07. 1997 r., C-261/95 Palmisani, Rec. s. I-4025, pkt 20; 16.12. 2008 r., C-210/06 Cartesio, Zb.Orz. s. I-9641, pkt 88; 22.06.2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10 Melki i Abdeli, (Wielka Izba), 5.10.2010 r., pkt 41 i nast;

⁷⁷ Wyrok TSUE (Wielka Izba) z 5.10.2010 r. w sprawie Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, pkt. 26.

⁷⁸ Melki i Abdeli, pkt.52, 57.

⁷⁹ Wyrok TSUE w sprawie C-791/19, pkt 227.

⁸⁰ Wyrok TSUE (Wielka Izba) z 26.03.2020 r., Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa -Województwo łódzkiemu i Prokuratorowi Generalnemu przeciwko VX i inni, połączone sprawy C- 558/18 i C-563/18, pkt 59.

⁸¹ Wyrok TSUE C-791/19, pkt. 231-232.

takie jak Minister Sprawiedliwości i rzecznicy dyscyplinarni ponoszą odpowiedzialność za prowadzenie wobec sędziów postępowań dyscyplinarnych. Sama okoliczność inicjowania przez rzecznika postępowania wyjaśniającego wobec sędziego „wystarcza do skonkretyzowania ryzyka wywierania nacisków i wywołania efektu mrożącego”⁸².

W sprawie Komisja Europejska *versus* Republika Polska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł co następuje:

- 1) Nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska), do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów [art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego opublikowanego w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 825) w związku z art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw];
 - dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne [art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495) oraz art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego opublikowanego w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 825)];
 - przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych [art. 110 § 3 i art. 114 § 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495)], a tym samym nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne rozstrzygał sąd „ustanowiony na mocy ustawy”; oraz

⁸² Ibidem, pkt 233.

- nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych zostały rozpoznane w rozsądnym terminie (art. 112b § 5 zdanie drugie tej ustawy), a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego (art. 113a wspomnianej ustawy) oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 owej ustawy), a tym samym nie zapewniając poszanowania prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych,

Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

- 2) Dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE.
- 3) Rzeczpospolita Polska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską, w tym koszty związane z postępowaniem w przedmiocie środków tymczasowych.
- 4) Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

VII. Uwaga końcowa

Prawo nie może być dostosowane do polityki, lecz wyłącznie do stopnia i poziomu rozwoju państwa i jego obywateli. Nie ma wolności, jeżeli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej. W każdym innym przypadku sędzią mógłby być ustawodawca, który także „(...) mógłby mieć siłę ciemniźcyela”⁸³. W latach 2015-2023 można było odnotować, że zmieniony system, urzeczywistniony i zrealizowany w dużym stopniu po 1989 r., zaczynał się chwiać. Odstępstwa jednej partii politycznej – Prawo i Sprawiedliwość – od ideałów, jakie należy realizować w Unijnym, demokratycznym państwie prawa,

⁸³ Ch.L. Montesquieu, O duchu praw, T.I i II, przekład T.Boy-Żeleński, uzupełnienie M. Szczaniecki, Warszawa 1956, T. I, s. 234.

nie mogły być uznane 15 października 2023 r. przez większość obywateli za właściwe. Jest więc poważna szansa na przywrócenie statusu *quo ante*.

Bibliografia

1. Rizcallah C., Davio V., L'article 19 du Traité sur L'Union européenne sésame de L'Union de droit, *Revue trimestrielle de droit de l'homee*, vol. 31, 2020.
2. Torres Pérez A., From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 27, 2020.
3. Siewierska A., Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego w Polsce w świetle wyroku TS UE z 15 lipca 2021 r., C-791/19. Aspekty materialne i procesowe, nr 4(29), 2021.
4. Świątkowski A.M., *Reforma wymiaru sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe Ignatianum, Kraków 2022.

