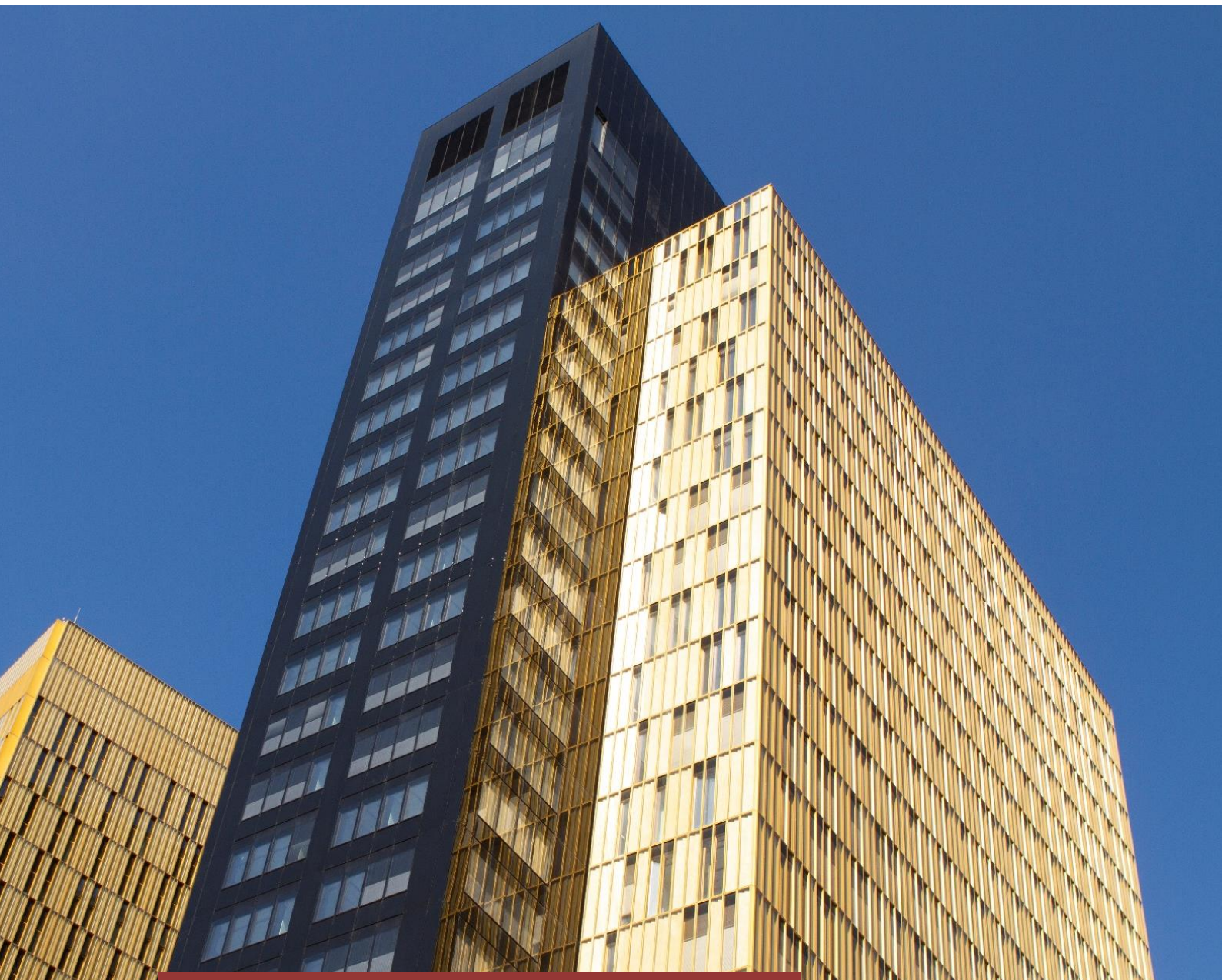




Broszury tematyczne

Niezależność sądownictwa

Wprowadzenie

Na przestrzeni lat orzecznictwo Trybunału odnoszące się do zasady niezależności sądownictwa w prawie Unii Europejskiej wzbogaciło się o wiele wyroków. Orzecznictwo to charakteryzuje się różnorodnością obszarów, które porusza – począwszy od procedur powoływania sędziów krajowych po domniemanie niewinności – oraz zniuansowanym podejściem do analizy jej poszczególnych aspektów.

Początkowo orzecznictwo to dotyczyło warunku niezależności sądów krajowych, które mogą występować z pytaniami prejudycjalnymi, w celu zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania mechanizmu prejudycjalnego w rozumieniu art. 267 TFUE. Kryteria niezależności ustanowione przez Trybunał w jego orzecznictwie dotyczącym art. 267 TFUE zostały później zastosowane w innych kontekstach.

I tak następnie przedmiotem bardzo wielu orzeczeń stała się niezależność sądownictwa w kontekście skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE¹ i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”)². W świetle powyższych postanowień Trybunał wypowiedział się na temat wymogów, jakie muszą spełniać sądy krajowe mogące rozstrzygać o stosowaniu lub wykładni prawa Unii w celu zapewnienia w szczególności poszanowania państwa prawnego jako wartości Unii określonej w art. 2 TUE³.

Wreszcie wymogi dotyczące niezależności sądownictwa uwzględniono w sprawach dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ustanowionej w tytule V części trzeciej TFUE, m.in. w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (art. 82–86 TFUE).

Niniejsza nota tematyczna zawiera przegląd orzecznictwa w tej dziedzinie, przyjmując podział na trzy opisane powyżej aspekty.

¹ Na mocy tego postanowienia „[p]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

² Artykuł 47 Karty ustanawia prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.

³ Zgodnie z art. 2 TUE „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Wykaz jednoznacznych aktów prawnych

Współpraca sądowa w sprawach cywilnych

Rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych (Dz.U. 2004, L 143, s. 15).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2012, L 351, s. 1).

Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych

Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1), zmieniona decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz.U. 2016, L 65, s. 1).

Polityka społeczna

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16).

Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2006, L 204, s. 23).

Zasady, cele i zadania wynikające z traktatów

Decyzja Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. 2006, L 354, s. 56).

Ochrona danych

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1) (zwane dalej „RODO”).

Spis treści

WPROWADZENIE	3
WYKAZ ODNOŚNYCH AKTÓW PRAWNYCH	4
I. NIEZALEŻNOŚĆ SĄDÓW KRAJOWYCH W KONTEKŚCIE PROCEDURY PREJUDYCJALNEJ	7
1. Pojęcie „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE	7
2. Uprawnienie niezawisłych sądów krajowych do występowania do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniem prejudycjalnym.....	12
II. NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIÓW I NIEZALEŻNOŚĆ SĄDÓW KRAJOWYCH WŁAŚCIWYCH DO STOSOWANIA PRAWA UNII	18
1. Powołanie	19
2. Etyka zawodowa	38
3. Wynagrodzenie	44
4. Delegowanie.....	45
5. Przeniesienie	47
6. Awans zawodowy	48
7. Odpowiedzialność dyscyplinarna.....	50
8. Odpowiedzialność osobista, immunitet i zawieszenie w czynnościach	65
9. Nieusuwalność sędziów i wiek przejścia w stan spoczynku	77
10. Właściwość sądów do dokonywania kontroli niezawisłości sędziowskiej ...	82
III. NIEZALEŻNOŚĆ PROCESU DECYZYJNEGO W POSTĘPOWANIACH MAJĄCYCH ZWIĄZEK ZE STOSOWANIEM PRAWA UNII	84
IV. NIEZALEŻNOŚĆ SĄDÓW KRAJOWYCH W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI.....	88
1. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych	88
2. Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych	90
2.1. Europejski nakaz aresztowania	90
2.2. Domniemanie niewinności	100

I. Niezależność sądów krajowych w kontekście procedury prejudycjalnej

Orzecznictwo Trybunału dotyczące kryteriów niezależności sądownictwa początkowo rozwijało się wokół wykładni art. 267 TFUE, zgodnie z którym jedynie „sąd” państwa członkowskiego ma prawo lub, w zależności od przypadku, obowiązek zwrócenia się do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym. Wykładnia tego przepisu stworzyła Trybunałowi możliwość zdefiniowania, w kontekście badania dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, pojęcia „sądu”, a w szczególności pojęcia „niezawisłości sądownictwa”. Niezawisłość jest bowiem jednym z wymogów, które Trybunał bierze pod uwagę przy ocenie, czy organ odsyłający stanowi „sąd” uprawniony do występowania do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi⁴.

1. Pojęcie „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE

Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), Krajowa Rada Sądownictwa (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Pojęcie „sądu” – Kryteria – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) – Odesłanie prejudycjalne skierowane przez skład orzekający nieposiadający statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – Niedopuszczalność

Pismem z dnia 30 grudnia 2020 r. L.G., sędzia Sądu Okręgowego w K. (Polska), poinformował Krajową Radę Sądownictwa (Polska) (zwaną dalej „KRS”) o swojej woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku. W odpowiedzi na umorzenie przez KRS postępowania w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez L.G. stanowiska sędziego z powodu przekroczenia przez niego terminu zawitego do złożenia odnośnego oświadczenia, L.G. wniósł odwołanie do organu odsyłającego. Powziąwszy wątpliwość co do zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przepisów krajowych, które z jednej strony uzależniają skuteczność takiego oświadczenia składanego przez sędziego od zgody KRS, zaś z drugiej strony przewidują dla złożenia tego oświadczenia bezwzględny termin zawity, organ ten wystąpił do Trybunału w trybie prejudycjalnym.

⁴ Zobacz na przykład wyrok z dnia 11 czerwca 1987 r., X (14/86, [EU:C:1987:275](#)), pkt 7; wyrok z dnia 17 września 1997 r., Dorsch Consult (C-54/96, [EU:C:1997:413](#)), pkt 23; ostatnio wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#)), pkt 66, przedstawiony w sekcji II. 1., zatytułowanej „Powołanie”.

W tym wypadku w skład organu odsyłającego wchodzi trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zwanej dalej „Izbą Kontroli Nadzwyczajnej”), utworzonej w Sądzie Najwyższym (Polska) w następstwie przeprowadzonych w 2017 r. reform polskiego systemu sądownictwa⁵. Tych trzech sędziów powołano do rzeczonej izby na podstawie uchwały nr 331/2018 przyjętej przez KRS w dniu 28 sierpnia 2018 r. (zwanej dalej „uchwałą nr 331/2018”).

Tymczasem, po pierwsze, uchwała ta została uchylona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polska) z dnia 21 września 2021 r.⁶. Po drugie, w wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce⁷ (zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce”) Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) stwierdził, że doszło do naruszenia wymogu dotyczącego „sądu ustanowionego ustawą”, ustanowionego w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸, ze względu na proces nominacyjny, który na podstawie uchwały nr 331/2018 doprowadził do powołania członków dwóch składów orzekających złożonych z trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej.

W swoim wyroku Trybunał, zasiadający w składzie wielkiej izby, uznał wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny z tego powodu, że organ odsyłający nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE.

Na wstępie Trybunał przypomniał, że przy ustalaniu, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość. W odniesieniu do tej kwestii Trybunał zauważył już, że Sąd Najwyższy jako taki spełnia powyższe wymogi, i uściślił w tym względzie, że w zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez sąd krajowy, należy domniemywać, że spełnia on te wymogi niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka. W ramach procedury prejudycjalnej w świetle podziału zadań między Trybunałem a sądem krajowym do Trybunału nie należy bowiem badanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi ustrój sądów i postępowanie przed nimi.

⁵ Izba ta, podobnie jak inna nowa izba w Sądzie Najwyższym, Izba Dyscyplinarna, zostały utworzone na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

⁶ Wyrok ten został wydany w następstwie wyroku z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153), przedstawionego w sekcji II.1., zatytułowanej „Powołanie”.

⁷ CE:ECHR:2021:1108JUD 004986819.

⁸ Podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

To domniemanie może jednak zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd jednego z państw członkowskich lub sąd międzynarodowy prowadziłoby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”)⁹.

W tym względzie Trybunał zauważył, że wyrok Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r. mają prawomocny charakter i dotyczą konkretnie okoliczności, w których sędziowie Izby Kontroli Nadzwyczajnej zostali powołani na podstawie uchwały nr 331/2018.

Dokładniej rzecz ujmując, po pierwsze, w wyroku Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce ETPC stwierdził zasadniczo, że powoływanie członków zasiadających w odnośnych składach orzekających Izby Kontroli Nadzwyczajnej odbyło się z oczywistym naruszeniem podstawowych przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów. O ile prawdą jest, że spośród sześciu sędziów zasiadających w składach orzekających Izby Kontroli Nadzwyczajnej w sprawach, które doprowadziły do wydania tego wyroku, tylko jeden zasiada w składzie organu odsyłającego, o tyle z uzasadnienia wspomnianego wyroku jasno wynika, że ocena dokonana przez ETPC odnosi się bez różnicy do wszystkich sędziów owej izby, którzy zostali do niej powołani w analogicznych okolicznościach, a w szczególności na podstawie uchwały nr 331/2018.

Po drugie, w wyroku z dnia 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił uchwałę nr 331/2018, opierając się w szczególności na ustaleniach i ocenach, które w dużym stopniu pokrywają się z ustaleniami i ocenami zawartymi w wyroku Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce.

W świetle ustaleń i ocen wynikających z tych dwóch wyroków oraz z jego własnego orzecznictwa Trybunał zbadał, czy domniemanie poszanowania wymogów związanych z pojęciem „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE należy uznać za obalone względem organu odsyłającego.

W tym względzie Trybunał podkreślił w pierwszej kolejności, że sędziowie zasiadający w organie odsyłającym zostali powołani do Izby Kontroli Nadzwyczajnej na wniosek KRS, czyli organu, w którym w następstwie zmian ustawodawczych wprowadzonych w latach 2017–2018¹⁰ 23 z 25 członków zostało wskazanych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą lub jest członkami tych władz. Prawdą jest, że okoliczność, iż organ taki jak KRS, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej

⁹ Wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 72), przedstawiony w sekcji II. 1., zatytułowanej „Powołanie”.

¹⁰ Artykuł 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, która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., oraz ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 27 lipca 2018 r.

mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie. Jednakże inaczej jest w przypadku, gdy ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzi do powstania takich wątpliwości. Otóż zmiany ustawodawcze dotyczące KRS nastąpiły jednocześnie z przeprowadzeniem zasadniczej reformy Sądu Najwyższego, obejmującej w szczególności utworzenie w ramach tego sądu dwóch nowych izb, a także obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku zasiadających w nim sędziów. Zmiany te miały zatem miejsce w momencie, gdy spodziewano się, że w niedługim czasie wiele zwolnionych lub nowo stworzonych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym będzie podlegało obsadzeniu.

W drugiej kolejności utworzonej w ten sposób ex nihilo Izbie Kontroli Nadzwyczajnej powierzono właściwość do rozpoznawania spraw szczególnie wrażliwych, w tym protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendum, czy też skarg nadzwyczajnych mogących prowadzić do uchylenia prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych lub innych izb Sądu Najwyższego.

W trzeciej kolejności, równoległe do wskazanych powyżej zmian ustawodawczych, regulacje w zakresie odwołań od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego zostały istotnie zmienione w sposób prowadzący do zniweczenia skuteczności takich odwołań. W tym zakresie Trybunał podkreślił również, że ograniczenia wprowadzone tymi ostatnimi zmianami dotyczą jedynie odwołań wnoszonych od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, podczas gdy uchwały KRS dotyczące przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziów w innych sądach krajowych nadal podlegają wcześniej obowiązującemu ogólnemu systemowi kontroli sądowej¹¹.

W czwartej kolejności Trybunał wskazał już także w wyroku W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie)¹², że zanim doszło do powołania na podstawie uchwały nr 331/2018 członka Izby Kontroli Nadzwyczajnej, o którym była mowa w sprawie leżącej u podstaw tamtego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny, przed którym toczyło się właśnie postępowanie mające na celu uchylenie tej uchwały, postanowieniem z dnia 27 września 2018 r. wstrzymał jej wykonanie. Otóż ta sama okoliczność potwierdza się w odniesieniu do trzech członków zasiadających w organie odsyłającym. W związku z tym fakt dokonania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w trybie pilnym i bez odroczenia, by zapoznać się

¹¹ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 157, 162, 164), przedstawiony w sekcji II. 1., zatytułowanej „Powołanie”.

¹² Wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798), przedstawiony w sekcjach II.1., zatytułowanej „Powołanie” i II.5., zatytułowanej „Przeniesienie”.

z uzasadnieniem postanowienia z dnia 27 września 2018 r., rozpatrywanych powołań na podstawie uchwały nr 331/2018, której wykonanie zostało przecież wstrzymane na mocy owego postanowienia, poważnie naruszył zasadę podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego.

W piątej kolejności, chociaż przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczyło się postępowanie w sprawie odwołania mającego na celu uchylenie uchwały nr 331/2018, które sąd ten zawiesił do czasu wydania przez Trybunał wyroku w sprawie A.B. i in.¹³, polski ustawodawca przyjął ustawę, w której przewidziano w szczególności zniesienie możliwości wnoszenia odwołań od uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie sędziów Sądu Najwyższego oraz umorzenie niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań¹⁴. Tymczasem, co się tyczy zmian wprowadzonych tą ustawą, Trybunał orzekł już, że zwłaszcza gdy są one rozpatrywane w powiązaniu ze wszystkimi pozostałymi elementami danego kontekstu, takie zmiany mogą sugerować, iż polska władza ustawodawcza działała w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej omawianych uchwał¹⁵.

Wreszcie w szóstej kolejności Trybunał wyjaśnił, że o ile skutki wyżej wymienionego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r. nie odnoszą się do ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na rozpatrywane stanowiska sędziowskie, o tyle akt, w którym KRS rekomenduje kandydata na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, stanowi warunek sine qua non, aby ten kandydat mógł zostać powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na takie stanowisko.

Podsumowując, Trybunał orzekł, że wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych, o których mowa powyżej, a które charakteryzowały powołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej trzech sędziów tworzących organ odsyłający, skutkują tym, że organ ten nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi Karty, co sprawia, że ten skład orzekający nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE. Elementy te mogą bowiem budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć

¹³ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153), przedstawiony w sekcji II. 1., zatytułowanej „Powołanie”.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r.

¹⁵ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 137, 138), przedstawiony w sekcji II. 1., zatytułowanej „Powołanie”.

zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

2. Uprawnienie niezawisłych sądów krajowych do występowania do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniem prejudycjalnym

Wyrok z dnia 15 lipca 2021 r. (wielka izba), Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – Państwo prawne – Niezawisłość sędziowska – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Uznawanie treści orzeczeń sądowych za przewinienia dyscyplinarne – Niezawisłe sądy dyscyplinarne ustanowione na mocy ustawy – Dochowanie rozsądnego terminu i poszanowanie prawa do obrony w postępowaniach dyscyplinarnych – Artykuł 267 TFUE – Ograniczenie uprawnienia i obowiązku sądów krajowych w zakresie zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W 2017 r. w Polsce ustanowiono nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej obowiązujący sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych. W ramach tej reformy ustawodawczej w Sądzie Najwyższym utworzono nową izbę – Izbę Dyscyplinarną. Do właściwości tej izby miały należeć w szczególności sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego oraz, w postępowaniu odwoławczym, sprawy dyscyplinarne sądów powszechnych.

Uznawszy, że ustanawiając ten nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy prawa Unii¹⁶, Komisja Europejska wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja twierdziła w szczególności, że ten system odpowiedzialności dyscyplinarnej nie gwarantuje ani niezawisłości, ani bezstronności Izby Dyscyplinarnej, złożonej wyłącznie z sędziów wybranych przez Krajową Radę Sądownictwa (Polska) (zwaną dalej „KRS”), w przypadku której 23 z 25 członków jest wybieranych przez władzę polityczną.

W wydanym w tej sprawie wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uwzględnił skargę Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa

¹⁶ Komisja uważała, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – który nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii – oraz na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE – który przewiduje dla niektórych sądów krajowych uprawnienie (akapit drugi), a dla innych obowiązek (akapit trzeci) w zakresie wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

członkowskiego. Trybunał stwierdził, że ów nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z jednej strony zagraża ich niezawisłości, zaś z drugiej strony uniemożliwia im wypełnianie w sposób całkowicie niezależny obowiązków ciążących na nich w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego.

Trybunał stwierdził, że dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE. Przepisy krajowe, z których wynika, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z tego powodu, że zwrócili się do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym, nie są bowiem dopuszczalne z tego względu, iż mogą negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez danych sędziów krajowych przewidzianych w tym postanowieniu uprawnień lub obowiązku oraz zakłócać system współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem ustanowiony w traktatach w celu zapewnienia jednolitości wykładni i pełnej skuteczności prawa Unii¹⁷.

Wyrok z dnia 23 listopada 2021 r. (wielka izba), IS (Niezgoda z prawem postanowienia odsyłającego) (C-564/19, [EU:C:2021:949](#))

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Dyrektywa 2010/64/UE – Artykuł 5 – Jakość tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego – Dyrektywa 2012/13/UE – Prawo do informacji w postępowaniu karnym – Artykuł 4 ust. 5 i art. 6 ust. 1 – Prawo do informacji dotyczących oskarżenia – Prawo do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego – Dyrektywa 2016/343/UE – Prawo do skutecznego środka prawnego i do bezstronnego sądu – Artykuł 48 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 267 TFUE – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Dopuszczalność – Odwołanie w interesie prawa od postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Postępowanie dyscyplinarne – Uprawnienie sądu wyższej instancji do stwierdzenia niezgodności z prawem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Przed sędzią Pesti Központi Kerületi Bíróság (sądu rejonowego w Peszcie, Węgry) toczy się postępowanie karne przeciwko obywatelowi szwedzkiemu. Podczas pierwszego przesłuchania przez organ dochodzeniowy oskarżony, który nie zna języka węgierskiego i który był wspierany przez tłumacza ustnego języka szwedzkiego, został poinformowany o ciążących na nim podejrzeniach. Nie ma jednak żadnej informacji na temat wyboru tłumacza ustnego, weryfikacji jego kompetencji lub okoliczności, że tłumacz ustny i oskarżony się rozumieli. Na Węgrzech nie istnieje bowiem żaden oficjalny rejestr

¹⁷ Zobacz również wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość i prywatność sędziów) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#)), przedstawiony w sekcji II.7, zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”.

tłumaczy pisemnych i tłumaczy ustnych, a przepisy węgierskie nie precyzują, kogo ani według jakich kryteriów można wyznaczyć w tym charakterze w postępowaniu karnym. Zatem zdaniem sądu, przed którym toczy się postępowanie, ani adwokat, ani sąd nie są w stanie zweryfikować jakości tłumaczenia ustnego. W tych okolicznościach uważa on, że może dojść do naruszenia prawa oskarżonego do bycia poinformowanym o przysługujących mu prawach oraz prawa do obrony.

Sąd ten postanowił zatem zwrócić się do Trybunału z pytaniem o zgodność uregulowań węgierskich z dyrektywą 2010/64¹⁸ w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym oraz z dyrektywą 2012/13¹⁹ w sprawie prawa do informacji w takim postępowaniu. Na wypadek niezgodności sąd odsyłający zwrócił się ponadto z pytaniem, czy postępowanie karne może być kontynuowane pod nieobecność oskarżonego, gdyż taki tryb jest przewidziany w prawie węgierskim dla niektórych przypadków, gdy oskarżony nie stawił się na rozprawie.

Po złożeniu tego pierwotnego wniosku sądu odsyłającego do Trybunału Kúria (sąd najwyższy, Węgry) orzekł w przedmiocie odwołania w interesie prawa wniesionego przez węgierskiego prokuratora generalnego od postanowienia odsyłającego i orzekł, nie wywierając jednak wpływu na skutki prawne tego postanowienia, że jest ono niezgodne z prawem z tego zasadniczo powodu, że zadane pytania nie mają znaczenia dla sprawy i nie są niezbędne do rozstrzygnięcia rozpatrywanego sporu. Z tych samych względów, które leżą u podstaw orzeczenia Kúria (sądu najwyższego), zostało w tym samym czasie wszczęte postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu odsyłającemu. Powziąwszy wątpliwości co do zgodności z prawem Unii takiego postępowania oraz orzeczenia Kúria (sądu najwyższego), a także co do wpływu tego orzeczenia na dalszy tok postępowania głównego w sprawie karnej, wspomniany sąd złożył w tym względzie uzupełniający wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Trybunał w składzie wielkiej izby w pierwszej kolejności orzekł, że ustanowiony w art. 267 TFUE system współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem stoi na przeszkodzie temu, by sąd najwyższy państwa członkowskiego stwierdził, w następstwie odwołania w interesie prawa, niezgodność z prawem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez sąd niższej instancji ze względu na to, że postawione pytania nie mają znaczenia dla sprawy i nie są niezbędne do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, nie wywierając jednak wpływu na skutki prawne postanowienia odsyłającego. Taka kontrola zgodności z prawem jest bowiem podobna do kontroli dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, do przeprowadzenia której wyłącznie właściwy jest Trybunał. Ponadto takie stwierdzenie

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym (Dz.U. 2010, L 280, s. 1).

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz.U. 2012, L 142, s. 1).

niezgodności z prawem może, po pierwsze, osłabić powagę odpowiedzi, jakich udzieli Trybunał, a po drugie ograniczyć wykonywanie kompetencji sądów krajowych do zwracania się do Trybunału w trybie prejudycjalnym, a w konsekwencji może ograniczyć skuteczną ochronę sądową praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii.

W tych okolicznościach zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na sąd niższej instancji obowiązek odstąpienia od zastosowania się do orzeczenia sądu najwyższego danego państwa członkowskiego. Na stwierdzenie to w żaden sposób nie wpływa fakt, że następnie Trybunał może ewentualnie uznać za niedopuszczalne pytania prejudycjalne zadane przez ten sąd niższej instancji.

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że prawo Unii stoi na przeszkodzie wszczęciu postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu krajowemu z tego powodu, że zwrócił się on do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, gdyż sama perspektywa narażenia na takie postępowanie może negatywnie wpłynąć na mechanizm współpracy przewidziany w art. 267 TFUE, a także na niezawisłość sędziowską, która ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania tego mechanizmu. Ponadto takie postępowanie może zniechęcić ogół sądów krajowych do wnoszenia odesłań prejudycjalnych, co mogłoby zagrozić jednolitemu stosowaniu prawa Unii.

Wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r. (wielka izba), Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, [EU:C:2021:1034](#))

Odesłanie prejudycjalne – Decyzja 2006/928/WE – Mechanizm współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją – Charakter prawny i skutki prawne – Wiążący charakter w stosunku do Rumunii – Państwo prawne – Niezawisłość sędziowska – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zwalczanie korupcji – Ochrona interesów finansowych Unii – Artykuł 325 ust. 1 TFUE – Konwencja „OIF” – Postępowania karne – Wyroki Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego, Rumunia) dotyczące zgodności z prawem przeprowadzenia niektórych dowodów i ukształtowania składów orzekających w sprawach dotyczących poważnej korupcji – Obowiązek rygorystycznego stosowania przez sędziów krajowych orzeczeń Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) – Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w razie niezastosowania się do tych orzeczeń – Prawo odstąpienia od stosowania orzeczeń Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) niezgodnych z prawem Unii – Zasada pierwszeństwa prawa Unii

Niniejsze sprawy wpisują się w kontynuację szeroko zakrojonej reformy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją w Rumunii, w sprawie której Trybunał już się

wypowiedział²⁰. Reforma ta była monitorowana na szczeblu Unii Europejskiej od 2007 r. na mocy mechanizmu współpracy i weryfikacji ustanowionego decyzją 2006/928 w związku z przystąpieniem Rumunii do Unii Europejskiej (zwanego dalej „MWiW”).

W kontekście tych spraw powstało pytanie, czy stosowanie orzecznictwa będącego rezultatem różnych orzeczeń Curtea Constituțională a României (trybunału konstytucyjnego, Rumunia) dotyczących przepisów procedury karnej mających zastosowanie w dziedzinie nadużyć finansowych i korupcji może naruszać prawo Unii, zwłaszcza te jego przepisy, które dotyczą ochrony interesów finansowych Unii, gwarancji niezawisłości sędziowskiej, wartości państwa prawnego oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii.

W sprawach C-357/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, Înalta Curte de Casație și Justiție (wysoki trybunał kasacyjny i sprawiedliwości, Rumunia, zwany dalej „ICCJ”) wydał wobec szeregu osób, w tym byłych posłów i ministrów, wyroki skazujące w związku z popełnieniem przez nich przestępstw nadużyć finansowych związanych z podatkiem VAT, korupcji i płatnej protekcji, między innymi w kontekście zarządzania unijnymi funduszami. Trybunał konstytucyjny uchylił te orzeczenia z uwagi na niezgodną z prawem obsadę składów orzekających wynikającą z faktu, że, po pierwsze, w sprawach rozpatrywanych przez ICCJ w pierwszej instancji orzekać powinny były składy orzekające specjalizujące się w sprawach korupcji²¹, a po drugie, w sprawach rozpatrywanych przez ICCJ w drugiej instancji składy orzekające winny były być w całości obsadzone przez sędziów wyłonionych w drodze losowania²².

W sprawie C-379/19 Tribunalul Bihor (sąd okręgowy w Bihor, Rumunia) prowadził postępowanie karne przeciwko kilku osobom oskarżonym o popełnienie przestępstw korupcji i płatnej protekcji. Do tego sądu wpłynął wniosek o wyłączenie dowodów, w kontekście którego ów sąd winien zastosować orzecznictwo trybunału konstytucyjnego, który uznał, że gromadzenie środków dowodowych w sprawach karnych przy udziale rumuńskiej służby informacyjnej za niekonstytucyjne i powoduje wyłączenie z mocą wsteczną tak zgromadzonych środków dowodowych z tego postępowania karnego²³.

W tym kontekście ICCJ oraz sąd okręgowy w Bihor zwróciły się do Trybunału z wnioskami o zbadanie zgodności wspomnianych orzeczeń trybunału konstytucyjnego z prawem Unii²⁴. Sąd okręgowy w Bihor zastanawia się przede wszystkim, czy MWiW

²⁰ Wyrok z dnia 18 maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393), przedstawiony w sekcji II.8., zatytułowanej „Odpowiedzialność osobista, immunitet i zawieszenie w czynnościach”.

²¹ Wyrok z dnia 3 lipca 2019 r. nr 417/2019.

²² Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r. nr 685/2018.

²³ Wyroki: z dnia 16 lutego 2016 r. nr 51/2016, z dnia 4 maja 2017 r. nr 302/2017 oraz z dnia 16 stycznia 2019 r. nr 26/2019.

²⁴ Artykuł 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 325 ust. 1 TFUE, art. 2 Konwencji sporządzonej na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, podpisanej w Brukseli w dniu 26 lipca 1995 r. stanowiącej załącznik do aktu Rady z dnia 26 lipca 1995 r. (Dz.U. 1995, C 316, s. 48), jak również decyzja 2006/928.

i sprawozdania sporządzone przez Komisję w ramach tego mechanizmu mają charakter wiążący²⁵. Z kolei ICCJ zwraca uwagę na możliwość wystąpienia systemowego ryzyka bezkarności w zakresie walki z nadużyciami finansowymi i korupcją. Oba te sądy dążą też do wyjaśnienia, czy zasady pierwszeństwa prawa Unii i niezawisłości sędziowskiej pozwalają im na pominięcie przy orzekaniu orzeczenia trybunału konstytucyjnego w sytuacji, gdy zgodnie z prawem rumuńskim niestosowanie się przez sędziów do orzeczeń trybunału konstytucyjnego stanowi przewinienie dyscyplinarne.

Zasada pierwszeństwa prawa Unii stoi na przeszkodzie sytuacji, w której sądy krajowe nie mogą, pod rygorem popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, odstąpić od stosowania orzeczeń trybunału konstytucyjnego sprzecznych z prawem Unii.

Trybunał przypomniiał ustanowioną przez siebie w orzecznictwie dotyczącym traktatu EWG zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego rozumianą jako ustanawiającą prymat tego prawa przed prawem państw członkowskich. W tym względzie Trybunał stwierdził, że skutkiem ustanowienia w traktacie EWG własnego porządku prawnego, który państwa członkowskie przyjęły na zasadach wzajemności, jest brak możliwości uznawania przez nie pierwszeństwa przed tym porządkiem prawnym jednostronnego, późniejszego środka, oraz brak możliwości przeciwstawiania prawu wynikającemu z traktatu EWG jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez prawo wspólnotowe jego charakteru i zakwestionowania samych podstaw prawnych Wspólnoty. Ponadto moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu EWG i powodowałoby dyskryminację ze względu na przynależność państwową zabronioną na mocy tego traktatu. Trybunał uznał w związku z tym, że mimo iż traktat EWG został zawarty w formie umowy międzynarodowej, stanowi on kartę konstytucyjną wspólnoty opartej na zasadzie praworządności, a najistotniejszymi cechami w ten sposób ustanowionego porządku prawnego są w szczególności jego pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz bezpośrednia skuteczność wielu postanowień, które stosują się do ich obywateli i do nich samych.

Trybunał zauważył, że te zasadnicze cechy porządku prawnego Unii oraz znaczenie należnego mu poszanowania zostały potwierdzone ratyfikacją, bez zastrzeżeń, traktatów zmieniających traktat EWG, a w szczególności traktatu z Lizbony. Przy przyjmowaniu tego traktatu konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich uznała bowiem za stosowne, aby w deklaracji nr 17 odnoszącej się do pierwszeństwa, załączonej do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony, wyraźnie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału traktaty i prawo

²⁵ Zgodnie z wyrokiem trybunału konstytucyjnego z dnia 6 marca 2018 r. nr 104/2018 decyzja 2006/928 nie może stanowić wzorca kontroli w ramach kontroli konstytucjonalności.

przyjęte przez Unię na podstawie traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo.

Należy dodać, że w art. 4 ust. 2 TUE przewidziano, iż Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, przy czym Unia może szanować taką równość tylko wtedy, gdy zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii państwa członkowskie nie mogą przyznać pierwszeństwa, przeciwko porządkowi prawnemu Unii, jednostronnemu środkowi, niezależnie od jego charakteru. W tym kontekście Trybunał wyjaśnił, że w ramach wykonywania jego wyłącznej kompetencji do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii, do Trybunału należy ostateczne określenie zakresu zasady pierwszeństwa prawa Unii w świetle właściwych przepisów tego prawa, przy czym zakres ten nie może zależeć od wykładni przepisów prawa krajowego ani od przyjętej przez sąd krajowy wykładni przepisów prawa Unii, która nie odpowiada wykładni Trybunału.

Zdaniem Trybunału skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu w szczególności nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej. Sądy krajowe są zobowiązane do odstąpienia od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani oczekiwania na takie zniesienie.

Ponadto okoliczność, że sędziowie krajowi nie będą narażeni na postępowanie lub kary dyscyplinarne za skorzystanie z możliwości wystąpienia do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE, która należy do ich wyłącznej kompetencji, stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości tych sędziów. W związku z tym, w przypadku gdyby w następstwie wyroku Trybunału sędzia krajowego sądu powszechnego uznał, że orzecznictwo krajowego sądu konstytucyjnego jest sprzeczne z prawem Unii, okoliczność, że ten sędzia nie zastosowałby wspomnianego orzecznictwa, w żaden sposób nie może prowadzić do pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

II. Niezawisłość sędziów i niezależność sądów krajowych właściwych do stosowania prawa Unii

W licznych wyrokach wydanych w następstwie postępowań prejudycjalnych, jak i postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Trybunał dokonał wykładni art. 19 TUE i art. 47 Karty w związku z art. 2 TUE, zgodnie z którym Unia opiera się między innymi na wartości państwa prawnego. Te ramy prawa pierwotnego pozwoliły Trybunałowi dokładnie przyrzeć się wymogom wynikającym z obowiązującej sądy krajowe zasady niezależności sądownictwa, rozciągającej się na

obszary dotyczące sędziów – od ich powołań po przejście w stan spoczynku. W niniejszym rozdziale przedstawione zostanie orzecznictwo Trybunału usystematyzowane według poszczególnych etapów kariery zawodowej sędziów.

Orzecznictwo to wskazuje, że zasada niezawisłości obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt – zewnętrzny – zakłada ochronę organu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów. Drugi aspekt – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu²⁶.

1. Powołanie

Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., (wielka izba), A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, [EU:C:2019:982](#)).

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2000/78/WE – Równość traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – Niedyskryminacja ze względu na wiek – Obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (Polska) – Artykuł 9 ust. 1 – Prawo do środka odwoławczego – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Skuteczna ochrona sądowa – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Utworzenie w ramach Sądu Najwyższego nowej izby, właściwej między innymi w sprawach dotyczących przejścia w stan spoczynku sędziów tego sądu – Izba złożona z sędziów nowo powołanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – Niezależność Rady – Uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem Unii – Pierwszeństwo prawa Unii

W wyroku wydanym w ramach postępowania w trybie przyspieszonym, Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł, że zagwarantowane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz potwierdzone, w rozpatrywanej tu dziedzinie, przez dyrektywę 2000/78 prawo do skutecznego środka prawnego sprzeciwia się temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu. Zdaniem Trybunału do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do jego neutralności względem

²⁶ Wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson (C-506/04, [EU:C:2006:587](#)), pkt 50–52; z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, [EU:C:2013:45](#)), pkt 96; ostatnio z dnia 21 grudnia 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#)), pkt 61, przedstawiony w sekcji I.1., zatytułowanej „Pojęcie sądu w rozumieniu art. 267 TFUE”.

ścierających się przed nim interesów. Powyższe elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności owego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy faktycznie jest tak w przypadku nowej Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego (Polska). W razie gdyby tak było, zasada pierwszeństwa prawa Unii zobowiązuje sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla Izby Dyscyplinarnej właściwość do rozpoznania sporów dotyczących przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie.

W sprawach zawisłych przed sądem odsyłającym trzech polskich sędziów (Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego) powołało się między innymi na naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na wiek w dziedzinie zatrudnienia z powodu wcześniejszego przeniesienia ich w stan spoczynku zgodnie z nową ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Chociaż od czasu nowelizacji w 2018 r. ustawa ta nie dotyczy już sędziów, którzy – podobnie jak powodowie i odwołujący się w postępowaniach głównych – w chwili wejścia w życie tej ustawy zasiadali już w Sądzie Najwyższym, a w związku z tym pozostali na stanowisku sędziego lub zostali przywrócenii do pełnienia swoich funkcji, sąd odsyłający uznał, że wciąż jest zobowiązany rozstrzygnąć kwestię o charakterze proceduralnym. W istocie, chociaż rozpatrywany tu rodzaj spraw wchodzi zazwyczaj w zakres właściwości nowo utworzonej w ramach Sądu Najwyższego Izby Dyscyplinarnej, to sąd odsyłający docieka, czy ze względu na wątpliwości co do niezależności tego organu, nie powinien on odstąpić od stosowania przepisów prawa krajowego dotyczących właściwości i w danym wypadku sam rozpoznać te sprawy co do istoty.

W pierwszej kolejności Trybunał, potwierdziwszy, że w niniejszym wypadku zastosowanie znajduje zarówno art. 47 Karty praw podstawowych, jak i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przypomniał, że wymóg niezależności sądów wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawa mają fundamentalne znaczenie jako gwarancje ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego. Następnie Trybunał przypomniał szczegółowo swoje orzecznictwo dotyczące zakresu owego wymogu niezależności i zauważył w szczególności, że zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej.

W drugiej kolejności Trybunał wyróżnił konkretne czynniki, które powinny zostać zbadane przez sąd odsyłający w celu umożliwienia mu dokonania oceny, czy Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego daje wystarczające gwarancje niezależności.

Po pierwsze, Trybunał wskazał, że sam fakt, iż sędziowie Izby Dyscyplinarnej są powoływani przez Prezydenta RP, nie może powodować ich zależności od władzy politycznej ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków. Ponadto uprzednia interwencja Krajowej Rady Sądownictwa, odpowiedzialnej za przedkładanie wniosków z rekomendacją do powołania na stanowisko sędziego, może w sposób obiektywny zakreślić ramy uznania, jakim dysponuje Prezydent RP, pod warunkiem jednak, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od Prezydenta RP. W tej kwestii Trybunał wyjaśnił, że należy mieć na uwadze aspekty zarówno faktyczne, jak i prawne, dotyczące zarazem okoliczności, w jakich nowi członkowie polskiej Krajowej Rady Sądownictwa zostali wybrani, oraz sposobu, w jaki organ ten konkretnie wypełnia wyznaczone mu zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał wskazał również, że należy sprawdzić zakres kontroli sądowej, jaką objęte są wnioski Krajowej Rady Sądownictwa, jako że same decyzje Prezydenta RP dotyczące powoływania sędziów nie podlegają takiej kontroli.

Po drugie, Trybunał wyróżnił inne czynniki, bardziej bezpośrednio charakteryzujące Izbę Dyscyplinarną. Trybunał zauważył na przykład, że w szczególnym kontekście wynikającym z szeroko kontestowanego przyjęcia przepisów nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, które zostały uznane za niezgodne z prawem Unii w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r. Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531)²⁷, istotne jest wskazanie, że Izbie Dyscyplinarnej przyznano wyłączną właściwość w sprawach dotyczących przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego w następstwie tej ustawy, że w jej skład mogą wchodzić wyłącznie nowo powołani sędziowie, czy też, że wydaje się ona posiadać szczególnie wysoki stopień autonomii w ramach Sądu Najwyższego. Zasadniczo Trybunał kilkakrotnie sprecyzował, że o ile pojedynczo każdy z badanych czynników niekoniecznie musi podawać w wątpliwość niezależność tego organu, o tyle analiza wszystkich tych czynników łącznie może prowadzić do innych wniosków.

²⁷ Wyrok przedstawiony w sekcji II. 9., zatytułowanej „Nieusuwalność sędziów i wiek przejścia w stan spoczynku”.

Wyrok z dnia 2 marca 2021 r. (wielka izba), A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)).

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Procedura powołania na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego (Polska) – Powołanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa – Brak niezależności tej Rady – Brak skuteczności odwołania wniesionego od takiej uchwały – Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (Polska) uchylający przepis stanowiący podstawę właściwości sądu odsyłającego – Uchwalenie przepisów stanowiących o umorzeniu z mocy prawa postępowań w zawisłych sprawach i wykluczających w przyszłości jakiegokolwiek środka prawne w takich sprawach – Artykuł 267 TFUE – Uprawnienie lub obowiązki sądów krajowych w zakresie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym lub jego podtrzymania – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Zasada lojalnej współpracy – Pierwszeństwo prawa Unii – Uprawnienie do odstąpienia od stosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem Unii

Uchwałami przyjętymi w sierpniu 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa (Polska) (zwana dalej „KRS”) postanowiła o nieprzedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie pięciu osób (zwanym dalej „odwołującymi się kandydatami”) do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego (Polska) i o przedstawieniu wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia tego urzędu. Odwołujący się kandydaci wniesli od tych uchwał odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polska). Instytucja odwołania podlegała wówczas przepisom ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (zwanej dalej „ustawą o KRS”), zmienionej ustawą z lipca 2018 r. Przepisy te przewidywały, po pierwsze, że jeżeli danej uchwały KRS nie zaskarżyli wszyscy uczestnicy postępowania w sprawie powołania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, to uchwała ta stawała się prawomocna w części obejmującej przedstawienie wniosku o powołanie kandydata wskazanego na to stanowisko, skutkiem czego ten ostatni mógł zostać powołany przez Prezydenta RP. Ponadto ewentualne uchylenie takiej uchwały w wyniku odwołania uczestnika, w przypadku którego nie przedstawiono wniosku o powołanie, nie mogło prowadzić do ponownej oceny sytuacji tego kandydata w celu ewentualnego powołania go na rozpatrywane stanowisko. Po drugie, zgodnie z tymi przepisami takie odwołanie nie mogło opierać się na zarzucie niewłaściwej oceny spełniania przez kandydatów kryteriów uwzględnianych przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie. W pierwotnym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający, uznawszy, że taka formuła odwołania wyłącza w praktyce wszelką skuteczność odwołania wniesionego przez uczestnika, w przypadku którego nie przedstawiono wniosku o powołanie, postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem o zgodność tych przepisów z prawem Unii.

Po tym pierwotnym wystąpieniu z odesłaniem prejudycjalnym w 2019 r. nastąpiła kolejna nowelizacja ustawy o KRS. Na podstawie tej reformy, po pierwsze, zniesiono możliwość wniesienia odwołania od rozstrzygnięć KRS o przedstawieniu lub nieprzedstawieniu wniosku o powołanie kandydata do pełnienia urzędu sędziego Sądu

Najwyższego. Po drugie, w ramach tej reformy umorzono z mocy prawa niezakończone jeszcze postępowania w sprawach takich odwołań, pozbawiając de facto sąd odsyłający jego właściwości do rozpoznawania tego rodzaju odwołań, a także możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi zwrócił się do Trybunału. W tych okolicznościach w uzupełniającym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający wystąpił do Trybunału z pytaniem dotyczącym zgodności z prawem Unii tych nowych przepisów.

W pierwszej kolejności Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł przede wszystkim, że zarówno ustanowiony na mocy art. 267 TFUE system współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem, jak i wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy stoją na przeszkodzie zmianom w przepisach takim jak zmiany dokonane w 2019 r. w Polsce, jeżeli okaże się, że zmiany te wywołały szczególne skutki w postaci zapobieżenia wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie pytań prejudycjalnych takich jak te, które zostały mu zadane przez sąd odsyłający, i wykluczenia jakiegokolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z analogicznymi pytaniami. Trybunał uściślił w tym względzie, że to sąd odsyłający powinien ocenić, czy jest tak w danym wypadku, biorąc pod uwagę wszystkie istotne okoliczności, a w szczególności kontekst, w jakim polski ustawodawca uchwalił te zmiany.

Następnie Trybunał stwierdził, że przewidziany w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązek państw członkowskich w zakresie ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii także może stać na przeszkodzie tego rodzaju zmianom ustawodawczym. Jest tak w przypadku gdy okaże się – co także powinien ocenić sąd odsyłający na podstawie wszystkich istotnych okoliczności – że zmiany te mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych na podstawie uchwał KRS na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Takie zmiany mogłyby bowiem prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

Trybunał doszedł do tego wniosku, przypominawszy, że niezbędne na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad regulujących powoływanie sędziów. Trybunał podkreślił ponadto pierwszoplanową rolę KRS w procesie powoływania do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, ponieważ przyjmowany przez nią akt, w którym rekomenduje danego kandydata, stanowi warunek sine qua non, aby taki kandydat mógł zostać następnie powołany. A zatem stopień niezależności KRS od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wynikające z prawa Unii wymogi niezawisłości i bezstronności. Ponadto Trybunał wskazał, że ewentualny brak możliwości skorzystania ze środka prawnego przed sądem

w kontekście procesu powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego może okazać się problematyczny, gdy wszystkie istotne elementy kontekstu charakteryzujące taki proces w odnośnym państwie członkowskim mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu. W tym względzie Trybunał uściślił, że gdyby sąd odsyłający był zmuszony, na podstawie wszystkich istotnych okoliczności, na które wskazuje w postanowieniu odsyłającym, a w szczególności zmian ustawodawczych, które miały niedawno wpływ na proces wyłaniania członków KRS, dojść do wniosku, że organ ten nie daje wystarczającej rękojmi niezależności, istnienie środka prawnego przed sądem dostępnego dla kandydatów, którzy nie zostali wybrani, stałoby się konieczne, ażeby przyczynić się do zabezpieczenia procesu powoływania danych sędziów przed bezpośrednimi lub pośrednimi wpływami i zapobieżenia w ostatecznym rozrachunku powstaniu wyżej wspomnianych wątpliwości.

Trybunał orzekł wreszcie, że gdyby sąd odsyłający doszedł do wniosku, iż przyjęcie zmian ustawodawczych z 2019 r. nastąpiło z naruszeniem prawa Unii, zasada pierwszeństwa tego prawa wymaga od tego sądu odstąpienia od zastosowania się do tych zmian, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny, i dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian.

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE sprzeciwia się zmianom ustawodawczym takim jak wskazane powyżej zmiany, które nastąpiły w 2018 r. w Polsce, jeżeli okaże się, że mogą one wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności powołanych w tym trybie sędziów na czynniki zewnętrzne oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

Rozstrzygnięcie kwestii, czy jest tak w danym wypadku, należy ostatecznie do sądu odsyłającego. Co się tyczy rozważań, które sąd odsyłający powinien wziąć pod uwagę w tym względzie, Trybunał podkreślił, że przepisy prawa krajowego dotyczące środka prawnego przed sądem dostępnego w kontekście procesu powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego mogą okazać się problematyczne w świetle wymogów wynikających z prawa Unii, gdy prowadzą one do zniweczenia skuteczności środków prawnych, które istniały dotychczas. Otóż Trybunał zauważył, po pierwsze, że w następstwie zmian ustawodawczych z 2018 r. przysługujące do tej pory odwołanie zostało pozbawione wszelkiej rzeczywistej skuteczności i oferuje jedynie pozorny środek prawny przed sądem. Po drugie, podkreślił on, że w tym wypadku należy także uwzględnić elementy kontekstu związane ze wszystkimi pozostałymi reformami, które niedawno objęły Sąd Najwyższy i KRS. W tym względzie Trybunał wskazał, poza wspomnianymi powyżej wątpliwościami co do niezależności KRS, okoliczność, że zmiany ustawodawcze z 2018 r. zostały wprowadzone na krótko przed tym, jak KRS w nowym

składzie miała odnieść się do kandydatur, takich jak kandydatury odwołujących się kandydatów, zgłoszonych z myślą o obsadzeniu licznych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, które zostały zwolnione lub nowo utworzone na skutek wejścia w życie rozlicznych nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym.

Trybunał wyjaśnił wreszcie, że jeżeli sąd odsyłający dojdzie do wniosku, że zmiany ustawodawcze z 2018 r. naruszają prawo Unii, to na mocy zasady pierwszeństwa tego prawa będzie on musiał odstąpić od zastosowania się do tych zmian na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych i przeprowadzić kontrolę przewidzianą w tych ostatnich przepisach.

Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r. (wielka izba), *Repubblica* (C-896/19, [EU:C:2021:311](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 2 TUE – Wartości Unii Europejskiej – Państwo prawne – Artykuł 49 TUE – Przystąpienie do Unii – Nieobniżanie poziomu ochrony wartości Unii – Skuteczna ochrona sądowa – Artykuł 19 TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zakres stosowania – Niezawisłość sędziów państwa członkowskiego – Procedura powołania – Uprawnienia premiera – Udział komisji ds. powoływania sędziów

Repubblica jest stowarzyszeniem, którego celem jest wspieranie ochrony wymiaru sprawiedliwości i państwa prawnego na Malcie. W następstwie wręczenia nowych powołań sędziowskich, które miało miejsce w kwietniu 2019 r., wniosła ona skargę obywatelską do Prim'Awla tal-Qorti Ċivili - Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (pierwszej izby sądu cywilnego, obradującej jako sąd konstytucyjny, Malta), zmierzającą w szczególności do zakwestionowania procedury powoływania maltańskich sędziów, określonej w konstytucji²⁸. Rozpatrywane przepisy konstytucji, które nie uległy zmianie od ich przyjęcia w 1964 r. do czasu nowelizacji konstytucji uchwalonej w 2016 r., uprawniają Il-Prim Ministru (premiera, Malta) do rekomendowania prezydentowi republiki kandydata na stanowisko sędziego. W praktyce premier posiada tym samym rozstrzygające uprawnienia w procesie powoływania maltańskich sędziów, które w ocenie Republika rodzą wątpliwości co do niezawisłości tych sędziów. Jednakże kandydaci muszą spełniać określone warunki, które również określa konstytucja, a wskutek nowelizacji z 2016 r. utworzono komisję ds. powoływania sędziów i powierzono jej zadanie oceny kandydatów i przedstawienia premierowi opinii.

W tych okolicznościach sąd rozpoznający skargę obywatelską postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniami o zgodność maltańskiego systemu powoływania sędziów z prawem Unii, a konkretnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”). Gwoli przypomnienia, art. 19

²⁸ Artykuły 96, 96A i 100 konstytucji Malty.

ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony prawnej, zaś w art. 47 Karty zagwarantowane jest prawo do skutecznego środka zaskarżenia dla każdego, kto dochodzi w danej sytuacji prawa przysługującego mu na podstawie prawa Unii.

Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie krajowym przepisom konstytucyjnym, takim jak przepisy prawa maltańskiego dotyczące powoływania sędziów. Przepisy te nie wydają się bowiem móc prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności sędziów, które mogłyby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

Po pierwsze, Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE może mieć zastosowanie w niniejszej sprawie, gdyż skarga zmierza do zakwestionowania zgodności z prawem Unii przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów mających orzekać w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, w odniesieniu do których to przepisów podnosi się, że mogą wpłynąć na niezawisłość sędziów. W odniesieniu do art. 47 Karty Trybunał wskazał, że choć nie ma on sam w sobie zastosowania²⁹, ponieważ Repubblika nie dochodzi prawa podmiotowego wynikającego z prawa Unii, to jednak powinien on być uwzględniony przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Po drugie, Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które przyznają premierowi rozstrzygające uprawnienia w procesie powoływania sędziów, przewidując jednocześnie udział w tym procesie organu, który ma w szczególności za zadanie ocenę kandydatów na stanowisko sędziego i przedstawienie premierowi opinii.

Wniosek ten Trybunał wywiódł, podkreśliwszy najpierw ogólnie, że wśród wymogów skutecznej ochrony sądowej, które powinny spełniać sądy krajowe mogące rozstrzygać o stosowaniu lub wykładni prawa Unii, niezawisłość sędziów ma – z różnych względów – fundamentalne znaczenie w szczególności dla porządku prawnego Unii. Otóż ma ona zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, który może zostać uruchomiony jedynie przez niezawisły organ. Ponadto wchodzi w zakres istoty prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej oraz do rzetelnego procesu sądowego, wyrażonego w art. 47 Karty.

²⁹ Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty.

Następnie Trybunał przypomniał najświeższe orzecznictwo³⁰, w którym udzielił wyjaśnień na temat wymaganych na podstawie prawa Unii gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziów. Gwarancje te wymagają w szczególności istnienia zasad pozwalających rozwiązać w przekonaniu jednostek jakiegokolwiek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów.

Trybunał podkreślił wreszcie, że art. 49 TUE stanowi, iż Unia składa się z państw, które swobodnie i dobrowolnie przyjęły wspólne wartości, o których mowa obecnie w art. 2 TUE, takie jak państwo prawne, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać. Państwo członkowskie nie może zatem zmieniać swojego ustawodawstwa, w szczególności w dziedzinie ustroju sądownictwa, w taki sposób, aby doprowadzić do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności art. 19 TUE. W związku z tym państwa członkowskie powinny powstrzymać się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską.

Po powyższych wyjaśnieniach Trybunał stwierdził natomiast, po pierwsze, że powołanie komisji ds. powoływania sędziów w 2016 r. wzmocniło gwarancje niezawisłości maltańskich sędziów w porównaniu z sytuacją istniejącą pod rządami przepisów konstytucyjnych obowiązujących w chwili przystąpienia Malty do Unii Europejskiej. W tym względzie Trybunał wskazał, że udział tego rodzaju organu może co do zasady przyczynić się do większej obiektywności procesu powoływania sędziów, dzięki ograniczeniu zakresu swobody, jakim dysponuje premier, o ile sam ten organ jest wystarczająco niezależny. W niniejszym przypadku Trybunał stwierdził, że widoczne jest, iż istnieje szereg zasad mogących zagwarantować tę niezależność.

Po drugie, Trybunał podkreślił, że choć premier posiada określone uprawnienia w zakresie powoływania sędziów, to jednak granice korzystania z tych uprawnień stanowią wymogi doświadczenia zawodowego, określone w konstytucji, które muszą spełniać kandydaci na stanowiska sędziów. Ponadto, choć premier może podjąć decyzję o rekomendowaniu prezydentowi republiki kandydata, który nie został zaproponowany przez komisję ds. powoływania sędziów, to w takiej sytuacji jest on zobowiązany do podania powodów podjęcia tej decyzji, w szczególności do wiadomości władzy ustawodawczej. W ocenie Trybunału, o ile premier korzysta z tego uprawnienia jedynie w wyjątkowych przypadkach, a przy tym ściśle i skutecznie przestrzega obowiązku

³⁰ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982); z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153), przedstawione w niniejszej sekcji.

uzasadnienia, uprawnienia te nie powodują powstania uzasadnionych wątpliwości co do niezależności wybranych kandydatów.

Wyrok z dnia 6 października 2021 r. (wielka izba), W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów – Przeniesienie sędziego sądu powszechnego bez jego zgody – Odwołanie – Postanowienie o niedopuszczalności wydane przez sędziego Sądu Najwyższego (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Polska) – Sędzia powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa mimo orzeczenia sądowego wstrzymującego wykonanie tej uchwały w oczekiwaniu na wydanie przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Sędzia niebędący niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy – Pierwszeństwo prawa Unii – Możliwość uznania takiego postanowienia o niedopuszczalności za niebyłe

W sierpniu 2018 r. W.Ż., sędzia sądu okręgowego w Polsce, został przeniesiony bez swojej zgody z wydziału, w którym orzekał dotychczas, do innego wydziału tego sądu. Od tej decyzji o przeniesieniu wniósł on odwołanie do Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) (zwanej dalej „KRS”), która wydała uchwałę o umorzeniu postępowania w sprawie tego odwołania. W listopadzie 2018 r. W.Ż. zaskarżył tę uchwałę przed Sądem Najwyższym (Polska), wnosząc jednocześnie o wyłączenie wszystkich sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Polska) (zwanej dalej „Izbą Kontroli Nadzwyczajnej”). Uważał on, że ze względu na sposób ich powołania członkowie tej izby nie dają wymaganej rękojmi niezawisłości i bezstronności.

W tym względzie Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) (Polska), który ma rozpoznać powyższy wniosek o wyłączenie, wskazuje w swym postanowieniu odsyłającym, że do Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polska) zostały wniesione odwołania od uchwały KRS nr 331/2018 w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (zwanemu dalej „Prezydentem RP”) wniosku o powołanie nowych sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej. Jednakże mimo wstrzymania wykonania uchwały nr 331/2018 przez ten ostatni sąd Prezydent RP powołał niektórych kandydatów wskazanych w tej uchwale do pełnienia urzędu sędziego w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej.

W marcu 2019 r., mimo że z jednej strony wspomniane postępowanie wciąż toczyło się przed Nacelnym Sądem Administracyjnym, zaś z drugiej strony sąd ten wystąpił do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym dotyczącym innej uchwały KRS obejmującej wniosek o przedstawienie Prezydentowi RP listy kandydatów na stanowiska sędziowskie

w Sądzie Najwyższym³¹, w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej został powołany, na podstawie uchwały nr 331/2018, nowy sędzia (zwany dalej „sędzią Izby Kontroli Nadzwyczajnej”). Orzekając w składzie jednoosobowym, nie dysponując aktami sprawy i bez wysłuchania W.Ż., ten nowy sędzia wydał postanowienie (zwane dalej „spornym postanowieniem”) odrzucające jako niedopuszczalne odwołanie W.Ż. od uchwały KRS o umorzeniu postępowania.

Sąd odsyłający wystąpił do Trybunału z pytaniem, czy sędzia powołany w takich okolicznościach jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu, w szczególności, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, i zwrócił się do niego o doprecyzowanie następstw, jakie ustalenie braku takiego statusu mogłoby mieć w odniesieniu do spornego postanowienia.

W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał wypowiedział się w przedmiocie okoliczności, które sąd krajowy powinien uwzględnić przy ustalaniu, czy w ramach procedury powołania sędziego doszło do nieprawidłowości uniemożliwiających uznanie tego sędziego za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, oraz w przedmiocie konsekwencji, jakie w takim wypadku należy wyciągnąć z zasady pierwszeństwa prawa Unii w stosunku do wydanego przez takiego sędziego orzeczenia takiego jak sporne postanowienie.

Trybunał stwierdził w szczególności, że powołanie sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej z naruszeniem mocy wiążącej prawomocnego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego wstrzymującego wykonanie uchwały KRS nr 331/2018 i bez oczekiwania na wyrok Trybunału w sprawie A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18)³² naruszyło skuteczność systemu odesłania prejudycjalnego ustanowionego w art. 267 TFUE. W istocie, kiedy doszło do tego powołania, oczekiwana w tej sprawie odpowiedź Trybunału mogła doprowadzić do tego, że Naczelny Sąd Administracyjny byłby zmuszony, w stosownym wypadku, uchylić uchwałę KRS nr 331/2018 w całości.

W odniesieniu do innych okoliczności towarzyszących powołaniu sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej Trybunał przypomniał również, że w swoich niedawnych wyrokach orzekł, iż niektóre okoliczności wskazane przez sąd odsyłający, a dotyczące zmian, jakim w 2017 r. poddano skład KRS, mogły wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu³³. Ponadto do tego powołania i do wydania spornego postanowienia doszło, mimo że sąd odsyłający nie rozpoznał jeszcze wniosku o wyłączenie dotyczącego wszystkich sędziów orzekających już w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej.

³¹ Mianowicie sprawa, w której zapadł wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153), przedstawiony w niniejszej sekcji.

³² Wyrok przedstawiony w niniejszej sekcji.

³³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), pkt 104–108, przedstawiony w sekcji II.7., zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”.

Powyższe okoliczności rozpatrywane łącznie mogą, z zastrzeżeniem ostatecznej oceny, której przeprowadzenie należy do sądu odsyłającego, prowadzić do wniosku, że powołanie sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego. Te same okoliczności mogą również skłonić sąd odsyłający do przyjęcia wniosku, że warunki, w jakich doszło do tego powołania, zagroziły prawidłowości skutku, do którego doprowadził wspomniany proces nominacyjny, przyczyniając się do wzbudzenia w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości oraz do wystąpienia braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i państwie prawnym.

W konsekwencji Trybunał orzekł, że na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii sąd krajowy rozpoznający wniosek o wyłączenie sędziego, taki jak ten będący przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym, powinien – gdy taka konsekwencja jest z punktu widzenia danej sytuacji procesowej nieodzowna dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii – uznać za niebyłe postanowienie takie jak sporne postanowienie, jeżeli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania sędziego, który wydał to postanowienie, wynika, że nie jest on niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu przywołanego postanowienia.

Wyrok z dnia 22 marca 2022 r. (wielka izba), Prokurator Generalny (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-508/19, [EU:C:2022:201](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Niezbędność dokonania wykładni, o którą wniesiono, dla umożliwienia sądowi odsyłającemu wydania wyroku – Pojęcie – Postępowanie dyscyplinarne wszczęte przeciwko sędziemu sądu powszechnego – Wyznaczenie przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej (Polska) sądu dyscyplinarnego właściwego do przeprowadzenia tego postępowania – Powództwo cywilne o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego między Prezesem Sądu Najwyższego kierującym pracą Izby Dyscyplinarnej a Sądem Najwyższym – Brak właściwości sądu odsyłającego w zakresie kontrolowania ważności powołania sędziego Sądu Najwyższego i niedopuszczalność takiego powództwa na mocy prawa krajowego – Niedopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W styczniu 2019 r. wobec M.F., która jest sędzią Sądu Rejonowego w P. (Polska), wszczęto postępowanie dyscyplinarne i przedstawiono jej zarzuty związane z przewlekłością prowadzonych przez nią postępowań. J.M., działając jako Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej, wyznaczył do przeprowadzenia tego postępowania Sąd Dyscyplinarny przy Sądzie Apelacyjnym w [...] (Polska).

Stojąc na stanowisku, że powołanie J.M. do Izby Dyscyplinarnej było dotknięte szeregiem nieprawidłowości, M.F. wniosła do Sądu Najwyższego powództwo cywilne o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego między J.M. a tym sądem, wnosząc jednocześnie

o zawieszenie prowadzonego przeciwko niej postępowania dyscyplinarnego. Sprawa ta trafiła zatem do jednej z izb Sądu Najwyższego, a mianowicie do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (zwanej dalej „sądem odsyłającym”), która ma rozpoznać to powództwo.

Sąd odsyłający, ustaliwszy, że mandat sędziego prowadzi do powstania stosunku prawnego o charakterze publiczno-, a nie cywilnoprawnym oraz że powództwo takie jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym nie wchodzi w zakres stosowania kodeksu postępowania cywilnego, rozważa jednak, czy ustanowiona w prawie Unii zasada skutecznej ochrony sądowej i nałożony na państwa członkowskie na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązek zapewnienia, by sądy istniejące w ramach ich porządku prawnego, które mogą orzekać w dziedzinach objętych prawem Unii, spełniały związane z powyższą zasadą wymogi, a w szczególności wymóg dotyczący tego, by takie organy stanowiły niezawisłe i bezstronne sądy ustanowione uprzednio na mocy ustawy, wywołują skutek w postaci przyznania mu uprawnienia, którego nie posiada na gruncie prawa polskiego, do ustalenia w ramach postępowania głównego, że pozwany, którego to dotyczy, nie posiada mandatu sędziego.

W wydanym w składzie wielkiej izby wyroku Trybunał uznał wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny. Trybunał podkreślił w tym względzie, że pytania skierowane do niego w rozpatrywanym w niniejszej sprawie odesłaniu prejudycjalnym wykraczają poza ramy funkcji sądowniczej powierzanej mu na mocy art. 267 TFUE, ponieważ funkcja polega na dostarczaniu każdemu z sądów Unii elementów wykładni prawa Unii, które są mu niezbędne do rozstrzygnięcia rzeczywistego sporu, który ma rozpoznać.

Trybunał przypominał, że pytania zadane przez sąd krajowy powinny odpowiadać obiektywnej potrzebie rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu oraz że ustanowiona w art. 267 TFUE współpraca między Trybunałem a sądami krajowymi wymaga zatem co do zasady, by sąd odsyłający był właściwy do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, tak aby tego sporu nie można było uznać za czysto hipotetyczny. Chociaż Trybunał przyznał, że w pewnych wyjątkowych okolicznościach można przyjąć odmienne założenie, takiego rozwiązania nie można jednak zastosować w niniejszej sprawie.

Po pierwsze bowiem, sąd odsyłający sam zwrócił uwagę, że w razie wniesienia do niego powództwa cywilnego o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego, prawo krajowe nie przyznaje mu kompetencji, która pozwalałaby mu orzec w przedmiocie zgodności z prawem rozpatrywanego tu aktu powołania.

Po drugie, wniesione przez M.F. powództwo cywilne ma w rzeczywistości na celu podważenie nie tyle istnienia stosunku służbowego między J.M. a Sądem Najwyższym czy też istnienia praw i obowiązków wynikających z takiego stosunku, lecz raczej postanowienia, którym J.M. wyznaczył sąd dyscyplinarny właściwy do przeprowadzenia prowadzonego wobec M.F. postępowania dyscyplinarnego, o którego zawieszenie wniosła ona do sądu odsyłającego tytułem zabezpieczenia. W związku z powyższym

skierowane do Trybunału pytania są nierozłącznie związane ze sprawą inną niż sprawa w postępowaniu głównym, względem której ta ostatnia sprawa ma jedynie charakter posiłkowy. Aby udzielić na te pytania odpowiedzi, Trybunał byłby zmuszony uwzględnić w większym stopniu okoliczności charakteryzujące tę inną sprawę, aniżeli oprzeć się na kontekście sprawy w postępowaniu głównym, jak wymaga tego art. 267 TFUE.

Po trzecie, Trybunał zauważył, że wobec faktu, iż M.F. nie jest uprawniona do bezpośredniego zaskarżenia przed sądem powołania J.M. na Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej ani postanowienia J.M. wyznaczającego sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej, mogła ona podnieść przed owym sądem zarzut dotyczący ewentualnego wynikającego z tego postanowienia naruszenia jej prawa do tego, by rzeczona sprawa została rozpoznana przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Trybunał przypomniał ponadto w tym względzie, że miał już okazję orzec, iż przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych – w zakresie, w jakim powierzają Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów powszechnych – nie spełniają wymogu wynikającego z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z którym sprawy te powinny być rozpoznawane przez sąd „ustanowiony na mocy ustawy”³⁴. Postanowienie to, w zakresie, w jakim ustanawia taki wymóg, należy również uznać za mające skutek bezpośredni, w związku z czym zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na wyznaczony w ten sposób sąd dyscyplinarny obowiązek odstąpienia od stosowania przepisów krajowych, na mocy których dokonano jego wyznaczenia, i w rezultacie uznania się za niewłaściwy do rozpoznania przekazanej mu sprawy.

Po czwarte, Trybunał zaznaczył, że w tym przypadku powództwo wytoczone w postępowaniu głównym ma zasadniczo na celu doprowadzenie do pewnego rodzaju stwierdzenia nieważności erga omnes powołania J.M., mimo że na gruncie prawa krajowego ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania.

Wyrok z dnia 29 marca 2022 r. (wielka izba), Getin Noble Bank (C-132/20, [EU:C:2022:235](#))

Odesłanie prejudycjalne – Dopuszczalność – Artykuł 267 TFUE – Pojęcie „sądu” – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Państwo prawne – Skuteczna ochrona sądowa – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Sąd ustanowiony uprzednio na

³⁴ Wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 176), przedstawiony w sekcjach I.2., zatytułowanej „Uprawnienie niezawisłych sądów krajowych do występowania do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniem prejudycjalnym” i II.7., zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”.

mocy ustawy – Organ sądowy, którego członek został powołany po raz pierwszy do pełnienia urzędu sędziego przez polityczny organ władzy wykonawczej państwa o niedemokratycznym systemie – Sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) – Niekonstytucyjność ustawy, na podstawie której Rada ta została ukonstytuowana – Możliwość zakwalifikowania tego organu jako bezstronnego i niezawisłego sądu w rozumieniu prawa Unii

W 2017 r. w Polsce grupa konsumentów wniosła do właściwego sądu okręgowego powództwo dotyczące podnoszonego przez nich nieuczciwego charakteru warunku zawartego w umowie kredytu, którą zawarli oni z Getin Noble Bank, instytucją bankową. Ponieważ skarżący nie wygrali sprawy ani w pierwszej instancji, ani w postępowaniu apelacyjnym, wnieśli skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego (Polska), będącego sądem odsyłającym.

W celu zbadania dopuszczalności wniesionej do niego skargi kasacyjnej sąd ten jest zobowiązany, zgodnie z prawem krajowym, zbadać prawidłowość obsadzenia składu orzekającego, który wydał zaskarżony wyrok. W tym kontekście, orzekając w składzie jednego sędziego, sąd ten zastanawia się nad zgodnością obsadzenia składu sądu apelacyjnego z prawem Unii. Jego zdaniem okoliczności powołania trzech sędziów sądu apelacyjnego do pełnienia urzędu mogą podawać w wątpliwość ich niezawisłość i bezstronność.

W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, po pierwsze, na okoliczność, że pierwsze powołanie jednego z tych sędziów (FO) do pełnienia urzędu nastąpiło w wyniku aktu przyjętego przez organ niedemokratycznego reżimu, który panował w Polsce przed jej przystąpieniem do Unii Europejskiej, oraz że sędzia ten pozostał w służbie po upadku tego reżimu, nie złożwszy nowego ślubowania i czerpiąc jednocześnie korzyści ze stażu pracy wypracowanego w czasie, gdy reżim ten obowiązywał³⁵. Po drugie, sędziowie, o których tu mowa, zostali powołani do sądu apelacyjnego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska, zwanej dalej „KRS”), przy czym w odniesieniu do pierwszego z nich miało to miejsce w 1998 r., gdy uchwały tego organu nie musiały zawierać uzasadnienia i nie podlegały zaskarżeniu na drodze sądowej, a w wypadku dwóch pozostałych sędziów – w latach 2012 r. i 2015 r., kiedy to w ocenie Trybunału Konstytucyjnego (Polska) KRS nie działała z zachowaniem transparentności, a jej skład był niezgodny z Konstytucją.

W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał orzekł w istocie, że zasadę skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii³⁶, należy interpretować w ten sposób, że nieprawidłowości, na które powołuje się sąd odsyłający względem sędziów sądu apelacyjnego, nie mogą same w sobie wzbudzać w przekonaniu

³⁵ Okoliczności te będą w dalszej części dokumentu nazywane „okolicznościami poprzedzającymi przystąpienie”.

³⁶ Zasada, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i która została potwierdzona w art. 47 Karty oraz w dyrektywie Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. 1993, L 95, s. 29). Ta ostatnia dyrektywa potwierdza bowiem w swoim art. 7 ust. 1 i 2 prawo do skutecznego środka prawnego, które przysługuje konsumentom, gdy poczuwają się oni poszkodowani w wyniku stosowania takich warunków.

jednostek uzasadnionych i poważnych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tych sędziów ani w rezultacie podważyć w przypadku składu orzekającego, w którym tacy sędziowie zasiadają, jego przymiotu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

Na wstępie Trybunał oddalił zarzut niedopuszczalności, zgodnie z którym orzekający jednoosobowo sędzia Sądu Najwyższego, mający zbadać dopuszczalność wniesionej do niego skargi kasacyjnej, nie był uprawniony do przedłożenia pytań prejudycjalnych Trybunałowi ze względu na wady związane z jego własnym powołaniem, które podważają jego niezawisłość i bezstronność. W zakresie, w jakim odesłanie prejudycjalne pochodzi od sądu krajowego, należy bowiem domniemywać, że spełnia on wymogi stawiane przez Trybunał dla uznania go za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE. Domniemanie takie może jednak zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłyby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie posiada przymiotu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. Ponieważ Trybunał nie posiada informacji pozwalających na obalenie takiego domniemania, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Następnie Trybunał przeanalizował przedstawione pytania prejudycjalne, które podzielił na dwie grupy.

W ramach pierwszej grupy pytań sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty stoją na przeszkodzie uznaniu za niezawisły i bezstronny sąd składu orzekającego sądu krajowego, w którym zasiada sędzia powołany do pełnienia urzędu, jak FO, w czasach reżimu komunistycznego, który pozostał w służbie po upadku tego reżimu.

W tym względzie, uznawszy się za właściwy do orzekania w tej kwestii³⁷, Trybunał uściślił, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w tym tego dotyczącego zapewnienia poszanowania zasady skutecznej ochrony sądowej.

Co się tyczy wpływu, jaki okoliczności poprzedzające przystąpienie, na które powołuje się sąd odsyłający względem sędziów takich jak FO, mogą mieć na niezawisłość i bezstronność sędziego, Trybunał przypomniał, że w chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej uznano, że co do zasady system sądowniczy w tym państwie był zgodny

³⁷ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał jest właściwy do dokonywania wykładni prawa Unii jedynie w zakresie, w jakim dotyczy to jego stosowania w nowym państwie członkowskim od momentu jego przystąpienia do Unii. W tym wypadku, nawet jeśli zadane pytanie dotyczy okoliczności poprzedzających przystąpienie Polski do Unii, jego przedmiotem jest sytuacja, która nie wywołała wszystkich skutków przed tą datą, ponieważ FO, powołany do pełnienia urzędu sędziego przed przystąpieniem, jest obecnie sędzią i sprawuje funkcje odpowiadające temu statusowi.

z prawem Unii. Ponadto sąd odsyłający nie przedstawił żadnego konkretnego wyjaśnienia ukazującego, w jaki sposób warunki pierwszego powołania FO mogłyby umożliwić rzeczywiste wywieranie nienależnego wpływu na tego sędziego. Wobec powyższego okoliczności związanych z jego pierwszym powołaniem do pełnienia urzędu nie można samych w sobie uznać za mogące wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego przy późniejszym wykonywaniu jego obowiązków sędziowskich.

Pytania ujęte w ramach drugiej grupy mają w istocie na celu ustalenie, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 Karty oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 stoją na przeszkodzie uznaniu za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy składu orzekającego sądu państwa członkowskiego, w którym zasiada sędzia, którego pierwsze powołanie do pełnienia urzędu lub kolejne powołania do sądu wyższej instancji nastąpiły albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukształtowany na podstawie przepisów ustawowych, które zostały następnie uznane przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za niekonstytucyjne (dalej „pierwsza z omawianych okoliczności”), albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukonstytuowany zgodnie z prawem, jednak po przeprowadzeniu postępowania, któremu brakowało transparentności, które nie było jawne i w którym nie przysługiwała droga odwoławcza do sądu (dalej „druga z omawianych okoliczności”).

W tym względzie Trybunał zauważył, że nie każde uchybienie, do którego może dojść w trakcie procedury powołania sędziego, jest tego rodzaju, by mogło wywoływać wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego.

W tej sprawie, jeśli chodzi o pierwszą z omawianych okoliczności, Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że Trybunał Konstytucyjny nie dokonał oceny niezależności KRS, gdy uznał za niekonstytucyjny skład tego organu w czasie, gdy doszło do powołania dwóch pozostałych sędziów orzekających obok FO w składzie, który wydał wyrok zaskarżony do sądu odsyłającego. To stwierdzenie niekonstytucyjności nie może zatem samo w sobie prowadzić do podania w wątpliwość niezależności tego organu ani wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości co do niezależności tych sędziów od czynników zewnętrznych. Ponadto sąd odsyłający nie przedstawił żadnych konkretnych okoliczności, które mogłyby potwierdzić istnienie takich wątpliwości.

Taki sam wniosek nasuwa się w odniesieniu do drugiej z omawianych okoliczności. Z postanowienia odsyłającego nie wynika bowiem, że KRS w kształcie, w jakim funkcjonowała po upadku niedemokratycznego reżimu w Polsce, nie była niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

W takim stanie rzeczy te dwie okoliczności nie pozwalają na wykazanie naruszenia podstawowych norm znajdujących zastosowanie w dziedzinie powołań sędziowskich. W konsekwencji, ponieważ podnoszone nieprawidłowości nie stwarzają rzeczywistego ryzyka, że władza wykonawcza mogłaby skorzystać z nienależnych jej uprawnień

dyskrecjonalnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania sędziów, prawo Unii nie stoi na przeszkodzie uznaniu składu orzekającego, w którym zasiadają odnośni sędziowie, za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy.

Wyrok z dnia 9 stycznia 2024 r. (wielka izba), G. i in. (Powoływanie sędziów sądów powszechnych w Polsce) (C-181/21 i C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Możliwość uwzględnienia przez sąd odsyłający orzeczenia Trybunału wydanego w trybie prejudycjalnym – Niezbędność wnioskowanej wykładni do celów wydania wyroku przez sąd odsyłający – Niezawisłość sędziowska – Procedura powoływania sędziów sądów powszechnych – Możliwość podważenia postanowienia, którym prawomocnie orzeczono w przedmiocie wniosku o zabezpieczenie powództwa – Możliwość wyłączenia sędziego ze składu orzekającego – Niedopuszczalność wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W swoim wyroku Trybunał orzekający w składzie wielkiej izby uznał za niedopuszczalne dwa wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez polskich sędziów, którzy zastanawiali się nad zgodnością obsadzenia składu orzekającego w sprawach w postępowaniach głównych z wymogami dotyczącymi niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu prawa Unii.

Pierwsza z tych spraw (C-181/21) dotyczy trzyosobowego składu orzekającego Sądu Okręgowego w Katowicach (Polska), który został wyznaczony do rozpoznania zażalenia na postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu konsumenta od nakazu zapłaty. Wyznaczony w tej sprawie sędzia sprawozdawca powziął wątpliwość co do tego, czy ten skład ma status „sądu”, zważywszy na okoliczności, w jakich nastąpiło powołanie do Sądu Okręgowego w Katowicach sędzi A.Z., która również zasiada w tym składzie. Jego obawy dotyczą w szczególności statusu i sposobu funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) (zwanej dalej „KRS”³⁸), która uczestniczy w takiej procedurze nominacyjnej.

Co się tyczy sprawy C-269/21 trzyosobowy skład orzekający Sądu Okręgowego w Krakowie (Polska) rozpatrzył zażalenie jednego z banków na postanowienie, w którym jednoosobowy skład orzekający tego samego sądu uwzględnił złożony przez konsumentów wniosek o zabezpieczenie powództwa. Ten trzyosobowy skład orzekający zmienił zaskarżone postanowienie, oddalił ten wniosek w całości i przekazał sprawę jednoosobowemu składowi orzekającemu. Ten ostatni skład powziął wątpliwość co do zgodności z prawem Unii obsadzenia składu orzekającego w przedmiocie zażalenia banku, a w konsekwencji co do ważności jego orzeczenia. W trzyosobowym składzie

³⁸ W składzie po 2018 r.

orzekającym zasiadała bowiem sędzia A.T., powołana do Sądu Okręgowego w Krakowie w 2021 r. w wyniku postępowania z udziałem KRS.

W tym kontekście sędzia sprawozdawca w pierwszej sprawie i jednoosobowy skład orzekający w drugiej sprawie postanowiły zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi zmierzającymi w istocie do ustalenia, czy z uwagi na szczególne okoliczności, w jakich doszło do powołania sędzi A.Z. i A.T., składy orzekające, w których sędzi te zasiadają, spełniają wymogi dotyczące niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii i czy prawo Unii³⁹ wymaga wyłączenia z urzędu takich sędzi od rozpoznania spraw, o których mowa.

Na wstępie Trybunał przypomniał, że zarówno z brzmienia, jak i z systematyki art. 267 TFUE wynika, iż warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest w szczególności rzeczywiste istnienie przed sądem krajowym sporu, w którym sąd ten ma wydać orzeczenie pozwalające na uwzględnienie orzeczenia prejudycjalnego⁴⁰.

Trybunał zauważył następnie, że chociaż każdy sąd jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu między innymi art. 19 ust 1 akapit drugi TUE, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość, to jednak niezbędność, w rozumieniu art. 267 TFUE, dokonania wykładni w trybie prejudycjalnym, o którą zwrócono się do Trybunału, oznacza, że sąd odsyłający może sam wyciągnąć konsekwencje z tej wykładni, oceniając w jej świetle zgodność z prawem powołania innego sędziego z tego samego składu orzekającego i w razie potrzeby wyłączając tego sędziego od rozpoznania sprawy.

Nie jest tak w tym względzie w przypadku sędziego odsyłającego w sprawie C-181/21, ponieważ ani z postanowienia odsyłającego, ani z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, by na mocy przepisów prawa krajowego mógł on samodzielnie postąpić w ten sposób. Wykładnia przepisów prawa Unii, o którą wystąpiono w sprawie C-181/21, nie odpowiada zatem obiektywnej potrzebie związanej z orzeczeniem, które ten sędzia odsyłający mógłby sam wydać w sprawie w postępowaniu głównym.

W odniesieniu do sprawy C-269/21 Trybunał zauważył, że sam sąd odsyłający podkreśla, iż postanowienie wydane przez trzyosobowy skład orzekający, w którym zmieniono jego własne orzeczenie i oddalono wniosek o zabezpieczenie powództwa złożony przez zainteresowanych konsumentów, nie podlega już zaskarżeniu, a zatem należy je uznać za prawomocne w świetle prawa polskiego. Otóż, chociaż sąd odsyłający wskazuje na związaną z tym postanowieniem niepewność prawną z powodu wątpliwości dotyczących prawidłowości obsadzenia składu orzekającego, który je wydał, nie przywołuje on jednak

³⁹ Zobacz art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowane w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej:

⁴⁰ Wyrok z dnia 22 marca 2022 r., Prokurator Generalny (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-508/19, EU:C:2022:201, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo), przedstawiony w niniejszej sekcji.

żadnego przepisu polskiego prawa procesowego, który przyznawałby mu kompetencję do przeprowadzenia – tym bardziej w składzie jednego sędziego – badania zgodności, między innymi w świetle prawa Unii, prawomocnego postanowienia wydanego w przedmiocie takiego wniosku przez sąd w składzie trzech sędziów. Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika ponadto, że postanowienie wydane przez trzysobowy skład orzekający wiąże sąd odsyłający oraz że ten ostatni nie jest właściwy ani do „wyłączenia” sędziego zasiadającego w składzie orzekającym, który wydał to postanowienie, ani do podważenia tego postanowienia.

Trybunał stwierdził zatem, że sąd odsyłający w sprawie C-269/21 nie jest kompetentny na podstawie przepisów prawa krajowego do oceny zgodności z prawem, w świetle między innymi prawa Unii, obsadzenia trzysobowego składu orzekającego, który wydał prawomocne postanowienie w przedmiocie wniosku o zabezpieczenie powództwa, a w szczególności warunków powołania sędzi A.T., oraz do podważenia w razie potrzeby tego postanowienia.

W istocie, ponieważ złożony przez powodów w postępowaniu głównym wniosek o zabezpieczenie powództwa został oddalony w całości, rozpoznanie tego wniosku zostało prawomocnie zakończone przez trzysobowy skład orzekający. Pytania przedstawione w sprawie C-269/21 są w związku z tym nierozzerwalnie związane z etapem postępowania w sprawie w postępowaniu głównym, który został prawomocnie zakończony i jest odrębny od sporu co do istoty, który jako jedyny dalej toczy się przed sądem odsyłającym. Nie odpowiadają one zatem obiektywnej potrzebie związanej z rozstrzygnięciem tego sporu, lecz zmierzają do uzyskania od Trybunału generalnej, oderwanej od potrzeb tego sporu oceny procedury powoływania sędziów sądów powszechnych w Polsce.

2. Etyka zawodowa

Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r. (wielka izba), Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Niezawisłość sędziowska – Artykuł 267 TFUE – Uprawnienie do wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym – Pierwszeństwo prawa Unii – Powierzona Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska) właściwość w sprawach dotyczących uchylania immunitetu sędziów w sprawach karnych oraz w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku – Zakaz kwestionowania przez sądy krajowe umocowania sądów oraz organów konstytucyjnych lub ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub jego uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości – Uznanie weryfikowania przez sędziego spełniania określonych wymogów dotyczących istnienia niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy

ustawy za „przewinienie dyscyplinarne” – Powierzona Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wyłączna właściwość do rozpoznawania zagadnień dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego – Artykuły 7 i 8 karty praw podstawowych – Prawa do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e) oraz artykuł 6 ust. 3 akapit drugi – Artykuł 9 ust. 1 – Dane wrażliwe – Uregulowanie krajowe nakładające na sędziów obowiązek złożenia oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniach, działalności w fundacjach lub członkostwie w partiach politycznych oraz pełnionych w nich funkcjach, a także przewidujące udostępnienie zawartych w tych oświadczeniach danych w postaci elektronicznej

W 2017 r. w Sądzie Najwyższym (Polska) utworzono dwie nowe izby, a mianowicie Izbę Dyscyplinarną i Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

W drodze ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. zmieniającej ustawę o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w 2020 r. tym dwóm izbom przyznano nowe kompetencje obejmujące w szczególności zezwalanie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego tymczasowe aresztowanie⁴¹. Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych powierzono także wyłączną właściwość do rozpoznawania zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących niezależności sądu lub niezawisłości sędziego⁴². Ponadto na podstawie tej ustawy zmieniającej zakazano Sądowi Najwyższemu, w tym również tej ostatniej izbie, kwestionowania umocowania sądów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa oraz ustalania lub oceniania zgodności z prawem powołania sędziego⁴³. Wspomniana ustawa uzupełnia także pojęcie przewinienia dyscyplinarnego, jakiego mogą dopuścić się sędziowie⁴⁴.

Tą samą ustawą zmieniającą znowelizowano również ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zwaną dalej „p.u.s.p.”) poprzez wprowadzenie do niej przepisów analogicznych do tych, które wprowadzono do ustawy o Sądzie Najwyższym⁴⁵. W ustawie tej określono także przepisy odnoszące się do ewentualnego pociągnięcia sędziego sądu powszechnego do odpowiedzialności karnej⁴⁶. Ustawą tą zobowiązano ponadto tych sędziów, jak również sędziów Sądu Najwyższego, do złożenia oświadczenia

⁴¹ Ustawa o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, art. 27 § 1.

⁴² Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest zatem właściwa w szczególności w zakresie wyłączenia sędziego lub zarzutów dotyczących braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego, a także w zakresie rozpoznawania skarg mających na celu stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń sądowych, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie (ustawa o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, art. 26 §§ 2–6). Izba ta jest również wyłącznie właściwa do rozstrzygania zagadnień prawnych dotyczących niezależności sądu lub niezawisłości sędziego w sprawach zawisłych przed Sądem Najwyższym (ustawa o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, art. 82 §§ 2–5).

⁴³ Ustawa o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, art. 29 §§ 2 i 3.

⁴⁴ Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe, w szczególności w przypadku oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa, działań lub zaniechań mogących uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości lub działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, art. 72 § 1).

⁴⁵ I tak art. 42a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu przejmuje brzmienie art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, natomiast jej art. 107 § 1 powtarza brzmienie art. 72 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu (zob. powyżej).

⁴⁶ Zobacz art. 80 i art. 129 §§ 1–3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu.

o członkostwie w zrzeszeniach, działalności w fundacjach nieprowadzących działalności gospodarczej i członkostwie w partiach politycznych, w tym również w odniesieniu do okresu przed ich powołaniem do pełnienia urzędu, oraz przewidziano publikację tych informacji w postaci elektronicznej⁴⁷. Znaczna część tych nowych przepisów znajduje zastosowanie także do sądów administracyjnych⁴⁸.

Uznawszy, że ustanawiając te nowe przepisy, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy prawa Unii⁴⁹, Komisja Europejska wniosła do Trybunału, na podstawie art. 258 TFUE, skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W wydanym w tej sprawie wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uwzględnił skargę Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Trybunał stwierdził, że opisane powyżej nowe przepisy krajowe godzą w niezawisłość sędziowską gwarantowaną przez art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) oraz naruszają ponadto z jednej strony obowiązki ciążące na sądach krajowych w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego, z drugiej zaś strony zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Ponadto przepisy wprowadzające w stosunku do sędziów mechanizm składania oświadczeń i publikację w postaci elektronicznej zebranych w ten sposób danych naruszają prawo do poszanowania życia prywatnego i prawo do ochrony danych osobowych zapisane w Karcie i w RODO.

Co się tyczy przede wszystkim właściwości Trybunału do rozpoznania podniesionych przez Komisję zarzutów dotyczących szeregu naruszeń art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii, Trybunał przypomniał, że Unia opiera się na wartościach, które są wspólne państwom członkowskim⁵⁰, zaś

⁴⁷ Artykuł 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu uściśla w §§ 1 i 4, że:

„§ 1. Sędzia jest obowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o:

1) członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu – ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa;
2) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji;
3) członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. – ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa.
[...]

§ 4. Informacje zawarte w oświadczeniach, o których mowa w § 1, są jawne i podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej [...]”.

Co się tyczy sędziów Sądu Najwyższego zob. art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu.

⁴⁸ Zobacz w szczególności art. 5 §§ 1a i 1b, art. 8 § 2, art. 29 § 1 i art. 49 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu.

⁴⁹ Komisja uważała, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – który nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii – na mocy art. 47 Karty – dotyczącego prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – na podstawie art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE – który przewiduje dla niektórych sądów krajowych uprawnienie (akapit drugi), a dla innych obowiązek (akapit trzeci) w zakresie wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – na podstawie zasady pierwszeństwa prawa Unii oraz na podstawie art. 7 i 8 Karty, jak również art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO, dotyczących prawa do poszanowania życia prywatnego i prawa do ochrony danych osobowych.

⁵⁰ Artykuł 2 TUE.

poszanowanie tych wartości stanowi warunek wstępny przystąpienia do Unii⁵¹. Unia łączy zatem państwa, które swobodnie i dobrowolnie przystąpiły do wspólnych wartości, o których mowa powyżej, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać, przez co ustanowione zostało zasadnicze założenie o istnieniu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Poszanowanie tych wartości przez państwo członkowskie stanowi więc warunek korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów do tego państwa członkowskiego i nie może zostać sprowadzone do obowiązku, którego państwo kandydujące jest zobowiązane dopełnić w celu przystąpienia do Unii i od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu. Trybunał zauważył w tym względzie, że art. 19 TUE stanowi konkretyzację wartości państwa prawnego zapisanej w art. 2 TUE⁵² i zgodnie z jego postanowieniami państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Trybunał orzekł w konsekwencji, że wymogi wynikające z poszanowania wartości i zasad takich jak państwo prawne, skuteczna ochrona sądowa i niezależność sądownictwa nie mogą naruszać tożsamości narodowej państwa członkowskiego w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE.

Trybunał podkreślił zatem, że przy wyborze swojego modelu konstytucyjnego państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania wymogu niezależności sądów, który wynika z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, wobec czego są w szczególności obowiązane nie dopuścić do pogorszenia, w świetle wartości państwa prawnego, swoich ustawodawstw w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, powstrzymując się między innymi od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską.

Ponadto Trybunał przypomniał w tym względzie, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47 Karty, nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezawisłość i bezstronność sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, oraz o wymóg, ażeby sądy te były uprzednio ustanowione na mocy ustawy, i wywołuje skutek bezpośredni, który wiąże się – zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii – z odstąpieniem od stosowania wszelkich przepisów, orzecznictwa lub praktyki krajowej sprzecznych z tymi postanowieniami prawa Unii. Z uwagi na to, że Trybunał posiada wyłączną kompetencję do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii, w razie potrzeby do odnośnego sądu krajowego należy dokonanie zmiany własnego orzecznictwa, które byłoby niezgodne z prawem Unii zgodnie z jego

⁵¹ Artykuł 49 TUE.

⁵² Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 32), przedstawiony w sekcji II.3., zatytułowanej „Wynagrodzenie”.

wykładnią dokonaną przez Trybunał. W konsekwencji Trybunał uznał się za właściwy do zbadania zarzutów podniesionych przez Komisję.

Pochylając się w drugiej kolejności nad istotą zarzutów podnoszonych przez Komisję, Trybunał orzekł, że przyjmując przepisy nakładające na sędziów obowiązek przekazywania informacji dotyczących ich działalności w zrzeszeniach i fundacjach nieprowadzących działalności gospodarczej, a także ich członkostwa w partii politycznej przed ich powołaniem, oraz przewidując publikację tych informacji⁵³, Polska naruszyła prawo do poszanowania życia prywatnego i prawo do ochrony danych osobowych zagwarantowane w Karcie⁵⁴ oraz w RODO⁵⁵.

W tym względzie, ustaliwszy, że w niniejszej sprawie zastosowanie znajduje RODO, a w szczególności jego art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e) oraz art. 9 ust. 1, Trybunał stwierdził, że cele, na które powołuje się Polska na poparcie rozpatrywanych przepisów i które polegają na ograniczeniu ryzyka, że sędziowie będą mogli ulegać wpływom przy wykonywaniu swoich zadań ze względów związanych z interesami prywatnymi lub politycznymi, a także na pogłębieniu zaufania jednostek co do istnienia takiej bezstronności, mieszczą się w pojęciu interesu ogólnego uznanego przez Unię w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty lub celu prawnie uzasadnionego interesu publicznego w rozumieniu RODO⁵⁶. Trybunał przypomniał jednak, że o ile taki cel może dopuszczać ograniczenia w korzystaniu z praw zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty, o tyle może tak być tylko wtedy, gdy ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają takiemu celowi i są w stosunku do niego proporcjonalne.

Badając konieczność rozpatrywanych przepisów, Trybunał zauważył, że Polska nie przedstawiła precyzyjnych i konkretnych wyjaśnień wskazujących, z jakich powodów publikacja informacji dotyczących członkostwa sędziego w partii politycznej przed jego powołaniem i w okresie sprawowania przez niego urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. mogłaby przyczynić się obecnie do wzmocnienia prawa jednostek do rozpoznania ich sprawy przez sąd spełniający wymóg bezstronności. Z uwagi na szczególny kontekst, w jakim zostały przyjęte ustawa zmieniająca i rzeczzone przepisy, Trybunał uznał w pozostałym zakresie, że przepisy te zostały w rzeczywistości ustanowione w celu zaszkodzenia reputacji zawodowej odnośnych sędziów i sposobowi postrzegania ich przez jednostki. W rezultacie przepisy te są nieodpowiednie do osiągnięcia deklarowanego prawnie uzasadnionego celu.

Co się tyczy innych informacji dotyczących obecnego lub byłego członkostwa sędziów w zrzeszeniu lub ich działalności w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej,

⁵³ Artykuł 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 §§ 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, a także art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu.

⁵⁴ Artykuł 7 i art. 8 ust. 1 Karty.

⁵⁵ Artykuł 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 RODO.

⁵⁶ W rozumieniu art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 2 lit. g) RODO.

Trybunał uznał, że nie można a priori wykluczyć, iż fakt udostępnienia takich informacji w postaci elektronicznej pomoże ujawnić istnienie ewentualnego konfliktu interesów mogącego mieć wpływ na bezstronne wykonywanie przez sędziów ich obowiązków przy rozpatrywaniu poszczególnych spraw, a taka przejrzystość może ponadto przyczynić się w sposób bardziej ogólny do wzmocnienia zaufania jednostek co do istnienia tej bezstronności i do wymiaru sprawiedliwości. Zauważył on jednak, po pierwsze, że w niniejszym przypadku rozpatrywane dane osobowe odnoszą się w szczególności do okresów poprzedzających datę, od której sędzia jest zobowiązany złożyć wymagane oświadczenie. Tymczasem Trybunał orzekł, iż w braku ograniczenia czasowego w odniesieniu do tych wcześniejszych okresów nie można uznać, że rozpatrywane przepisy ograniczają się do tego, co jest ściśle konieczne w celu przyczynienia się do wzmocnienia prawa jednostek do rozpoznania ich sprawy przez sąd spełniający wymóg bezstronności. Po drugie, co się tyczy wyważenia, jakiego należy dokonać pomiędzy realizowanym celem interesu ogólnego a rozpatrywanymi prawami, Trybunał zauważył przede wszystkim, że udostępnienie omawianych informacji imiennych w postaci elektronicznej może, w zależności od przedmiotu działalności rozpatrywanych zrzeszeń lub fundacji nieprowadzących działalności gospodarczej, ujawnić informacje na temat pewnych wrażliwych aspektów życia prywatnego danych sędziów, w szczególności ich przekonań religijnych lub światopoglądowych. Zwrócił on następnie uwagę, że przetwarzanie danych osobowych, o którym mowa, stwarza swobodny dostęp do tych danych w Internecie dla ogółu społeczeństwa, a w konsekwencji dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób. Wskazał on wreszcie, że w szczególnym kontekście, w którym przyjęto rozpatrywane przepisy, udostępnienie tych danych w postaci elektronicznej może narazić sędziów na ryzyko niezasłużonej stygmatyzacji, wpływając w nieuzasadniony sposób na ich postrzeganie zarówno przez jednostki, jak i przez ogół społeczeństwa, a także na ryzyko niesłusznego utrudnienia rozwoju ich kariery. W tych okolicznościach Trybunał doszedł do wniosku, że przetwarzanie danych osobowych takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie stanowi szczególnie poważną ingerencję w prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, do poszanowania ich życia prywatnego i do ochrony ich danych osobowych.

Dokonując zatem wyważenia między wagą tej ingerencji a wagą deklarowanego celu interesu ogólnego, Trybunał stwierdził, że biorąc pod uwagę ogólny i szczególny kontekst krajowy, w który wpisuje się przyjęcie rozpatrywanych przepisów, oraz szczególnie poważne konsekwencje, jakie mogą z nich wypływać dla zainteresowanych sędziów, rezultat tego wyważenia nie jest zbalansowany. W porównaniu ze status quo ante wynikającym z wcześniej obowiązujących krajowych ram prawnych udostępnienie w postaci elektronicznej danych osobowych, o których mowa, stanowi bowiem potencjalnie istotną ingerencję w prawa podstawowe zagwarantowane w art. 7 i art. 8 ust. 1 Karty, przy czym ingerencja ta nie może być w niniejszym przypadku usprawiedliwiona ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby być jej efektem w zakresie zapobiegania konfliktom interesów w przypadku sędziów i zwiększenia zaufania do bezstronności tych ostatnich.

3. Wynagrodzenie

Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. (wielka izba), Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, [EU:C:2018:117](#)).

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Środki odwoławcze – Skuteczna ochrona sądowa – Niezawisłość sędziowska – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Obniżenie wynagrodzeń w krajowej służbie publicznej – Środki pakietu

Ustawodawca portugalski wprowadził czasowe, poczynając od października 2014 r., obniżenie wysokości wynagrodzeń pewnej liczby osób zajmujących stanowiska i osób pełniących funkcje w sektorze publicznym, w tym sędziów Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego, Portugalia). Ustawą z 2015 r. wprowadzono system stopniowego, poczynając od dnia 1 stycznia 2016 r., odstępowania od tych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń.

Associação Sindical dos Juízes Portugueses (stowarzyszenie zawodowe sędziów portugalskich, zwane dalej „ASJP”), działające na rachunek członków tego trybunału, wniosło do Supremo Tribunal Administrativo (najwyższego sądu administracyjnego, Portugalia) skargę przeciwko powyższym działaniom budżetowym. ASJP twierdziło, że przepisy dotyczące obniżania wynagrodzeń naruszają zasadę „niezawisłości sędziowskiej”, wyrażoną nie tylko w konstytucji portugalskiej, ale także w prawie Unii.

Zdaniem najwyższego sądu administracyjnego, przepisy o czasowym obniżeniu wynagrodzeń w sektorze publicznym wynikają z konieczności zmniejszenia nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego, który to wymóg został nałożony na rząd portugalski przez Unię w zamian, w szczególności, za przyznaną temu państwu członkowskiemu pomoc finansową. Najwyższy sąd administracyjny zauważył jednak, że państwo portugalskie jest również zobowiązane przestrzegać zasad ogólnych prawa Unii, w tym zasady niezawisłości sędziowskiej, która obowiązuje zarówno w odniesieniu do sądów Unii, jak i do sądów krajowych. Zdaniem najwyższego sądu administracyjnego skuteczną ochronę sądową praw wynikających z porządku prawnego Unii zapewniają bowiem głównie sądy krajowe. Ochronę tę powinny one zapewniać z poszanowaniem zasad niezawisłości i bezstronności. Najwyższy sąd administracyjny podkreślił, że niezależność organów sądowych zależy od gwarancji związanych ze statusem ich członków, w tym w aspekcie wynagrodzenia. Wystąpił on zatem do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem, czy zasada niezawisłości sędziowskiej stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków władzy sądowniczej państwa członkowskiego ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, kiedy takie przepisy są związane z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii.

W swym wyroku Trybunał orzekający w składzie wielkiej izby na wstępie podkreślił, że art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa

prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym. Przypomniał on, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego. W konsekwencji każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Tym samym, ponieważ trybunał obrachunkowy może rozstrzygać – jako sąd – kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, Portugalia powinna zapewnić, że organ ten spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej.

Trybunał wskazał w tym względzie, że dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu, co potwierdza art. 47 Karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu. Gwarancja niezawisłości jest bowiem niezbędna nie tylko na poziomie Unii, ale także na poziomie państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych. Pojęcie to oznacza w szczególności, aby że dany organ wypełnia swe zadania sędziowskie w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz aby że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Otóż w ocenie Trybunału poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej.

Trybunał stwierdził jednak, że rozpatrywane przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń nie były stosowane wyłącznie do członków trybunału obrachunkowego, a zatem miały charakter przepisów ogólnych, które miały spowodować, by wszyscy członkowie krajowej służby publicznej wzięli udział w oszczędnościach. Ponadto przepisy te miały obowiązywać czasowo i zostały ostatecznie zniesione w dniu 1 października 2016 r. W konsekwencji Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stoi na przeszkodzie stosowaniu ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, takich jak przepisy, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, związanych z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii.

4. Delegowanie

Wyrok z dnia 16 listopada 2021 r. (wielka izba), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Niezawisłość sędziowska – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Przepisy krajowe przewidujące możliwość delegowania przez Ministra Sprawiedliwości sędziów do sądów wyższej instancji oraz odwoływania sędziów z tego delegowania – Składy

orzekające w sprawach karnych, w których skład wchodzi sędziowie delegowani przez Ministra Sprawiedliwości – Dyrektywa (UE) 2016/343 – Domniemanie niewinności

W siedmiu sprawach karnych toczących się przed tym sądem Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) powziął wątpliwości co do zgodności obsadzenia składów orzekających w tych sprawach z prawem Unii, zważywszy na to, że w każdym z tych składów zasiada sędzia delegowany na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanej na mocy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵⁷.

Zdaniem tego sądu w myśl polskich przepisów dotyczących delegowania sędziów Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego do sądu karnego wyższej instancji na podstawie kryteriów, które nie są publicznie znane, a decyzja o delegowaniu sędziego jest wyłączona spod kontroli sądowej. Ponadto Minister Sprawiedliwości może odwołać sędziego z tego delegowania w każdym czasie, przy czym takie odwołanie nie podlega określonym wcześniej kryteriom prawnym i nie musi być umotywowane.

W tym kontekście sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem o zgodność wyżej wspomnianych przepisów z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁵⁸ oraz o wskazanie, czy przepisy te naruszają zasadę domniemanie niewinności wynikającą w szczególności z dyrektywy 2016/343.

W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odczytywany w świetle art. 2 TUE oraz dyrektywa 2016/343⁵⁹ stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi minister sprawiedliwości państwa członkowskiego może, na podstawie kryteriów, które nie zostały podane do publicznej wiadomości, z jednej strony delegować sędziego do sądu karnego wyższej instancji na czas określony albo na czas nieokreślony, zaś z drugiej strony w każdym czasie, na podstawie decyzji, która nie zawiera uzasadnienia, odwołać sędziego z tego delegowania, niezależnie od tego, czy nastąpiło ono na czas określony, czy na czas nieokreślony.

Na wstępie Trybunał stwierdził, że sądy należące do polskiego sądownictwa powszechnego, w tym Sąd Okręgowy w Warszawie, należą do polskiego systemu środków odwoławczych w „dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Dla zagwarantowania, by takie sądy mogły zapewniać wymaganą przez to postanowienie skuteczną ochronę prawną, kluczowe jest zachowanie ich niezależności. Poszanowanie wymogu niezawisłości zakłada w szczególności, że przepisy regulujące delegowanie sędziów będą przewidywać niezbędne gwarancje w celu

⁵⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 52).

⁵⁸ Na mocy tego postanowienia „[p]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

⁵⁹ Artykuł 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2016/343.

uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego delegowania do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych.

W tym względzie Trybunał podkreślił, że o ile fakt, że Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych w innym sądzie wyłącznie za jego zgodą, stanowi istotne zabezpieczenie proceduralne, o tyle istnieje szereg elementów, które w ocenie sądu odsyłającego dają Ministrowi Sprawiedliwości możliwość wywierania wpływu na tych sędziów w sposób mogący budzić wątpliwości co do ich niezawisłości. Analizując te różne elementy, Trybunał zauważył przede wszystkim, że aby uniknąć uznaniowości i ryzyka manipulacji, decyzja dotycząca delegowania sędziego i decyzja o zakończeniu tego delegowania powinny być podejmowane na podstawie znanych wcześniej kryteriów i być należycie uzasadnione. Ponadto ponieważ odwołanie sędziego z delegowania bez jego zgody może spowodować dla niego skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne, taki środek powinien podlegać zaskarżeniu na drodze sądowej zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawo do obrony. Co więcej, zważywszy, że Minister Sprawiedliwości sprawuje zarazem urząd Prokuratora Generalnego, Trybunał stwierdził, że w efekcie ma on w danej sprawie karnej władzę zarówno nad prokuratorem, jak i sędziami delegowanymi, co może wzbudzić u jednostek uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych sędziów delegowanych. Wreszcie sędziowie delegowani zasiadający w składach sędziowskich orzekających w sprawach w postępowaniach głównych nadal wykonują jednocześnie obowiązki Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, który jest organem odpowiedzialnym za prowadzenie postępowań dyscyplinarnych w sprawach dotyczących sędziów. Tymczasem łączenie tych dwóch funkcji w kontekście, w którym Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych są również powoływani przez Ministra Sprawiedliwości, może wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności innych członków rozpatrywanych składów sędziowskich na czynniki zewnętrzne.

Rozpatrywane łącznie wskazane powyżej okoliczności, z zastrzeżeniem końcowej oceny, która należy do sądu odsyłającego, mogą prowadzić do wniosku, że Minister Sprawiedliwości dysponuje – na podstawie kryteriów, które nie są publicznie znane – uprawnieniem do delegowania sędziów do sądów wyższej instancji oraz do odwoływania ich z delegowania bez obowiązku uzasadniania tej decyzji, z tym skutkiem, że w okresie delegowania sędziowie ci nie są objęci gwarancjami niezawisłości i bezstronności, jakim zwykle powinni podlegać wszyscy sędziowie w państwie prawnym. Tego rodzaju uprawnienia nie można uznać za zgodne z obowiązkiem przestrzegania wymogu niezawisłości.

5. Przeniesienie

Wyrok z dnia 6 października 2021 r. (wielka izba), W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, [EU:C:2021:798](#))

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów – Przeniesienie sędziego sądu powszechnego bez jego zgody – Odwołanie – Postanowienie o niedopuszczalności wydane przez sędziego Sądu Najwyższego (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych) (Polska) – Sędzia powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa mimo orzeczenia sądowego wstrzymującego wykonanie tej uchwały w oczekiwaniu na wydanie przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Sędzia niebędący niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy – Pierwszeństwo prawa Unii – Możliwość uznania takiego postanowienia o niedopuszczalności za niebyłe

W wyroku tym, którego ramy faktyczne i prawne zostały przedstawione powyżej⁶⁰, Trybunał stwierdził przede wszystkim, że sąd powszechny taki jak polski sąd okręgowy należy do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Aby taki sąd mógł zapewniać skuteczną ochronę prawną wymaganą na podstawie tego postanowienia, kluczowe jest zachowanie przez niego niezależności. Tymczasem przeniesienie sędziego bez jego zgody może naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów. Może ono bowiem wpływać na zakres spraw przydzielanych danym sędziom do rozpoznania i prowadzenie spraw, które mają oni w swoim referacie, ale także mieć istotne następstwa dla życia i kariery tych sędziów, w związku z czym może ono stanowić środek służący kontrolowaniu treści orzeczeń sądowych oraz wywoływać skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne. W konsekwencji istnienie niezawisłości sędziowskiej oznacza, że system regulujący przeniesienie sędziego bez jego zgody musi zawierać gwarancje niezbędne do wyłączenia wszelkiego ryzyka, że ta niezawisłość zostanie zagrożona poprzez bezpośrednie lub pośrednie ingerencje z zewnątrz. Tego rodzaju środki w postaci przeniesienia, które mogą być podejmowane wyłącznie z uzasadnionych powodów związanych w szczególności z wykorzystaniem dostępnych zasobów, powinny zatem móc podlegać zaskarżeniu na drodze sądowej zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawo do obrony.

6. Awans zawodowy

⁶⁰ Co się tyczy ram faktycznych i prawnych sporu, zobacz sekcja II.1., zatytułowana „Powołanie”.

Wyrok z dnia 7 września 2023 r. (pierwsza izba), Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (C-216/21, [EU:C:2023:628](#))

Odesłanie prejudycjalne – Decyzja 2006/928/WE – Mechanizm współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją – Artykuł 2 TUE – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Niezawisłość sędziowska – Uregulowanie krajowe zmieniające system awansowania sędziów

W 2019 r. Consiliul Superior al Magistraturii (najwyższa rada sądownictwa, Rumunia, zwana dalej „CSM”) zatwierdziła reformę procedury awansu mającej zastosowanie do sędziów do sądów wyższej instancji. Stowarzyszenie „Forum des juges de Roumanie” i jedna osoba prywatna zaskarżyły tę reformę do Curtea de Apel Ploiești (sądu apelacyjnego w Ploeszti, Rumunia).

Skarżący w postępowaniu głównym twierdzili, że zastąpienie dawnych egzaminów pisemnych oceną pracy i zachowania kandydatów przeprowadzaną przez prezesa i sędziów danego sądu wyższej instancji czyniło ten system awansu zawodowego subiektywnym i uznaniowym. Sąd apelacyjny w Ploeszti wystąpił do Trybunału o ustalenie, czy tego rodzaju reforma jest zgodna z zasadą niezawisłości sędziowskiej.

W swym wyroku Trybunał orzekł, że uregulowania krajowe dotyczące systemu awansowania sędziów powinny gwarantować poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej.

W tym kontekście Trybunał orzekł również, że prawo Unii co do zasady nie stoi na przeszkodzie temu, by awans sędziów do sądu wyższej instancji opierał się na ocenie ich pracy i zachowania dokonywanej przez komisję złożoną z prezesa i sędziów danego sądu wyższej instancji. Niemniej materialne warunki oraz zasady proceduralne wydania decyzji o awansie powinny być sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danych sędziów po ich awansowaniu.

Trybunał zauważył, że procedura awansu sędziów zasiadających w sądach niższej instancji w Rumunii składa się z dwóch etapów. Pierwszy etap, który umożliwia awans „tytularny”, bez zmiany miejsca zatrudnienia, opiera się na konkursie pisemnym, który ma na celu sprawdzenie zarówno wiedzy teoretycznej, jak i umiejętności praktycznych kandydatów. Drugi etap, określony jako „awans właściwy”, pozwala kandydatom awansowanym już tytularnie na rzeczywiste przydzielenie do sądu wyższej instancji.

Jedynie w ramach tego drugiego etapu dokonywana jest ocena przez komisję składającą się, na poziomie każdego sądu apelacyjnego, z prezesa i czterech sędziów tego sądu wyznaczonych przez sekcję ds. sędziów CSM.

Nawet jeśli reforma drugiego etapu może zdaniem sądu apelacyjnego w Ploeszti doprowadzić do koncentracji uprawnień w rękach niektórych członków tej komisji

oceniającej, a w szczególności jej prezesa, nie można jej jednak uznać za niezgodną jako taka z prawem Unii.

Do sądu apelacyjnego w Ploeszti należy ustalenie, czy taka koncentracja uprawnień może w praktyce, sama w sobie lub w połączeniu z innymi czynnikami, oferować korzystającym z niej osobom możliwość wywierania wpływu na kierunek orzeczeń danych sędziów i tym samym doprowadzić do braku niezawisłości lub stworzyć widoczne oznaki stronniczości tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno wzbudzać w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym. W ocenie Trybunału akta sprawy nie zawierają żadnego elementu pozwalającego wykazać, że ta ewentualna koncentracja uprawnień mogłaby sama w sobie przyznawać w praktyce taką zdolność wywierania wpływu, ani żadnego innego elementu, który w połączeniu ze wspomnianą koncentracją uprawnień mógłby wywołać tego rodzaju skutki, które mogłyby wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości co do niezawisłości awansowanych sędziów.

Co się tyczy warunków materialnych przyjmowania decyzji o awansie właściwym, a w szczególności dokonywania oceny pracy i zachowania kandydatów, ta ostatnia jest oparta na kryteriach, które wydają się istotne dla oceny osiągnięć zawodowych kandydatów. Ponadto wygląda na to, że kryteria te są przedmiotem obiektywnej oceny na podstawie możliwych do zweryfikowania elementów.

Jeżeli chodzi o przepisy proceduralne regulujące przyjmowanie tych decyzji, nie wydaje się także, by mogły one zagrozić niezawisłości awansowanych sędziów. Komisja oceniająca jest bowiem zobowiązana uzasadnić swoją ocenę, a dany kandydat może zakwestionować uzyskaną ocenę przed sekcją ds. sędziów CSM.

7. Odpowiedzialność dyscyplinarna

Wyrok z dnia 26 marca 2020 r. (wielka izba), *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (C-558/18 i C-563/18, [EU:C:2020:234](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Krajowy system środków dyscyplinarnych obowiązujący w stosunku do sędziów – Właściwość Trybunału – Artykuł 267 TFUE – Dopuszczalność – Wykładnia niezbędna do wydania wyroku przez sąd odsyłający – Pojęcie

W wyroku ogłoszonym w składzie wielkiej izby Trybunał uznał za niedopuszczalne wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Sąd Okręgowy w Łodzi (Polska) i przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska). We wnioskach tych sądy odsyłające zwróciły się w istocie do Trybunału z pytaniem dotyczącym zgodności nowych przepisów polskich dotyczących systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów

z przysługującym jednostkom prawem do skutecznej ochrony prawnej zagwarantowanej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Pierwsza ze spraw połączonych (C-558/18) wpisuje się w ramy sporu między polską gminą Miasto Łowicz a Skarbem Państwa w przedmiocie roszczenia o wypłatę dotacji celowych. Sąd odsyłający wyjaśnił, że istnieje prawdopodobieństwo, iż przyszły wyrok w sprawie będzie dla Skarbu Państwa niekorzystny. Druga z tych spraw (C-563/18) dotyczy z kolei postępowania karnego toczącego się przeciwko trzem osobom oskarżonym o czyny popełnione w latach 2002–2003, w którym to postępowaniu sąd odsyłający jest zobowiązany rozważyć zastosowanie na rzecz oskarżonych instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary ze względu na to, że współpracowali oni z organami ścigania i przyznali się do stawianych im zarzutów. W obu tych wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyrażono obawę, że taki sposób rozstrzygnięcia może doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów rozstrzygających w każdej z tych spraw w składzie jednego sędziego. Sądy odsyłające wskazują na wprowadzone w Polsce w 2017 r. zmiany ustawowe, które w ich ocenie prowadzą do podważenia obiektywności i bezstronności postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów oraz naruszają niezależność polskich sądów. Zwracając szczególną uwagę na przyznane Ministrowi Sprawiedliwości w następstwie tych zmian duże możliwości wywierania wpływu na postępowania dyscyplinarne prowadzone wobec sędziów sądów powszechnych, sądy odsyłające podkreślają, że uprawnienia te nie zostały obwarowane odpowiednimi gwarancjami. W ocenie sądów odsyłających tak ukształtowany model postępowań dyscyplinarnych stanowi dla władzy ustawodawczej i wykonawczej środek do usunięcia sędziów, których rozstrzygnięcia są dla nich niewygodne, oraz do wpływania w ten sposób na wydawane przez sędziów orzeczenia.

Potwierdziwszy własną właściwość do dokonania wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, Trybunał wypowiedział się w przedmiocie dopuszczalności tych dwóch wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W tym zakresie Trybunał przypomniał na wstępie, że zgodnie z art. 267 TFUE orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być „niezbędne”, aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku” w zawisłej przed nim sprawie. Trybunał uściślił również, że na podstawie tego postanowienia traktatu, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w orzecznictwie Trybunału, warunkiem zastosowania postępowania prejudycjalnego jest rzeczywiste istnienie przed sądem krajowym sporu, w którym sąd ten ma wydać orzeczenie pozwalające na uwzględnienie orzeczenia prejudycjalnego. Trybunał, podkreśliwszy szczególny charakter swojej roli w ramach odesłań prejudycjalnych, polegającej na asystowaniu sądowi odsyłającemu w poszukiwaniu rozstrzygnięcia konkretnego zawisłego przed tym sądem sporu, stwierdził następnie, że między tym sporem a przepisami prawa Unii, o których wykładnię się do niego zwrócono, musi istnieć łącznik. Ów łącznik powinien przejawiać się w tym, że taka wykładnia jest obiektywnie niezbędna z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający.

W niniejszym wypadku Trybunał stwierdził, po pierwsze, że spory w postępowaniach głównych nie wykazują żadnego łącznika z prawem Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, którego dotyczą pytania prejudycjalne. W konsekwencji orzekł on, że sądy odsyłające nie są zobowiązane do zastosowania tego prawa, aby móc rozstrzygnąć owe spory co do istoty. Po przypomnieniu, po drugie, że w jego orzecznictwie uznano już za dopuszczalne pytania dotyczące wykładni przepisów proceduralnych prawa Unii, które sąd odsyłający był zobowiązany zastosować w celu wydania wyroku⁶¹, Trybunał zauważył, że pytania prejudycjalne przedstawione w ramach niniejszych spraw połączonych nie dotyczą takiej sytuacji. Po trzecie, Trybunał wskazał, że nie wydaje się ponadto, by odpowiedź, jakiej miałby udzielić na te pytania, mogła dostarczyć sądom odsyłającym taką wykładnię prawa Unii, która pozwoliłaby im rozstrzygnąć kwestie proceduralne prawa krajowego przed wydaniem orzeczenia co do istoty sporów w postępowaniach głównych⁶². W konsekwencji Trybunał orzekł, że z postanowień odsyłających nie wynika, by między postanowieniem prawa Unii, którego dotyczą pytania prejudycjalne, a sporami w postępowaniach głównych, istniał łącznik, który uczyniłby wnioskowaną wykładnię niezbędną do tego, by sądy odsyłające mogły, na podstawie wskazówek wynikających z takiej wykładni, wydać rozstrzygnięcia konieczne do rozpoznania tych sporów. W rezultacie stwierdził on, że zadane pytania mają charakter generalny, skutkiem czego wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za niedopuszczalne.

Na koniec Trybunał przypomniał, że nie jest dopuszczalne, by przepisy krajowe narażały sędziów krajowych na ryzyko wszczęcia wobec nich postępowań dyscyplinarnych z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym⁶³. Taka wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego może bowiem negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych uprawnień do występowania z pytaniami do Trybunału, jak również powierzonych im w traktatach funkcji sądów stosujących prawo Unii. Trybunał uściślił w tym względzie, że zapewnienie, by sędziowie nie byli narażeni na postępowania lub sankcje dyscyplinarne z racji skorzystania z takiego uprawnienia, stanowi ponadto gwarancję nierozłącznie związaną z ich niezawisłością.

⁶¹ Wyrok Trybunału z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński (C-283/09, [EU:C:2011:85](#)).

⁶² Wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982), przedstawiony w sekcji II.1., zatytułowanej „Powołanie”.

⁶³ Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 1 października 2018 r., Miasto Łowicz i Prokuratura Okręgowa w Płocku (sprawy połączone C-558/18 i C-563/18, [EU:C:2018:923](#)).

Wyrok z dnia 15 lipca 2021 r. (wielka izba), Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, [EU:C:2021:596](#))

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – Państwo prawne – Niezawisłość sędziowska – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Uznawanie treści orzeczeń sądowych za przewinienia dyscyplinarne – Niezawisłe sądy dyscyplinarne ustanowione na mocy ustawy – Dochowanie rozsądnego terminu i poszanowanie prawa do obrony w postępowaniach dyscyplinarnych – Artykuł 267 TFUE – Ograniczenie uprawnienia i obowiązku sądów krajowych w zakresie zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W wyroku tym, którego ramy faktyczne i prawne zostały przedstawione powyżej⁶⁴, Trybunał, orzekając w składzie wielkiej izby, uwzględnił wniesioną przez Komisję skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Trybunał stwierdził, że nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z jednej strony zagraża ich niezawisłości, zaś z drugiej strony uniemożliwia im wypełnianie w sposób całkowicie niezależny obowiązków ciążących na nich w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego.

Trybunał orzekł, że Polska uchybiła ciążącym na niej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zobowiązaniom do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i wynikający z tego postanowienia wymóg niezawisłości sędziowskiej wymagają, aby system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów krajowych należących do systemu środków odwoławczych państw członkowskich w dziedzinach objętych prawem Unii zapewniał gwarancje niezbędne dla uniknięcia wszelkiego ryzyka wykorzystania takiego systemu jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych, co wymaga w szczególności ustanowienia norm, które definiują zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretne mające zastosowanie kary, oraz które przewidują udział niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w tym prawo do obrony, a także możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych na drodze sądowej.

Tymczasem w ocenie Trybunału w pierwszej kolejności Polska nie zagwarantowała niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, a tym samym umniejszyła niezawisłość sędziowską, nie zapewniając sędziom, że wszczynane przeciwko nim postępowania

⁶⁴ Co się tyczy ram faktycznych i prawnych sporu, zobacz sekcja I.2., zatytułowana „Uprawnienie niezależnych sądów krajowych do występowania do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniem prejudycjalnym”.

dyscyplinarne będą podlegały kontroli organu dającego takie gwarancje. Zgodnie z zasadą trójpodziału władz konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Tymczasem w następstwie reformy ustawodawczej z 2017 r. proces powoływania sędziów Sądu Najwyższego (Polska), a w szczególności proces powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, w dużym stopniu zależy od Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) (zwana dalej „KRS”) – organu, którego struktura została poddana bardzo dużym zmianom przez polską władzę wykonawczą i ustawodawczą. Trybunał zauważył również, że w założeniu Izba Dyscyplinarna ma składać się wyłącznie z nowych sędziów wybranych przez KRS, którzy nie zasiadali do tej pory w Sądzie Najwyższym i którym ma przysługiwać znacznie wyższe wynagrodzenie oraz szczególnie wysoki stopień autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej w porównaniu z warunkami panującymi w pozostałych izbach sądowych tego sądu. Całokształt tych elementów może budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności takiego organu dyscyplinarnego na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz co do jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów.

W drugiej kolejności Trybunał wskazał, uwzględniając przy tym okoliczność, że wobec powyższego Izba Dyscyplinarna nie daje rękojmi niezawisłości i bezstronności, iż w przypadku sędziów sądów powszechnych Polska dopuszcza uznawanie treści orzeczeń sądowych za przewinienie dyscyplinarne. Przypominając o konieczności unikania sytuacji, w których system odpowiedzialności dyscyplinarnej mógłby być wykorzystywany do politycznej kontroli orzeczeń sądowych lub nacisków na sędziów, Trybunał zauważył, że w tym wypadku nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, który nie odpowiada wymogom jasności i precyzji jeżeli chodzi o określenie zachowań mogących powodować powstanie odpowiedzialności tych sędziów, zagraża także ich niezawisłości.

W trzeciej kolejności, po pierwsze, Polska nie zagwarantowała jednocześnie, by sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych były rozpatrywane w rozsądnym terminie, co także godzi w niezawisłość tych sędziów. Zgodnie z nowym systemem odpowiedzialności dyscyplinarnej sędzia, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne zakończone następnie prawomocnym orzeczeniem sądowym, może bowiem ponownie zostać objęty takim postępowaniem w tej samej sprawie, skutkiem czego sędzia ten pozostaje stale narażony na poddanie go takim postępowaniom. Po drugie, nowe przepisy proceduralne mające zastosowanie do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych w sprawach dotyczących sędziów ograniczają prawo do obrony obwinionych sędziów. W ramach nowego systemu czynności związane z wyznaczeniem obrońcy sędziego i podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują bowiem biegu postępowania, nie wspominając już o tym, że postępowanie może toczyć się pomimo usprawiedliwionej nieobecności sędziego lub jego obrońcy. Ponadto owe zasady proceduralne, zwłaszcza gdy, jak w tej sprawie, wpisują się w ramy systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej wykazującego wskazane powyżej nieprawidłowości,

mogą przyczynić się do zwiększenia ryzyka wykorzystywania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych.

W czwartej kolejności Trybunał orzekł, że przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej prawo do dyskrejonalnego wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego w pierwszej instancji w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych, Polska nie zagwarantowała, by takie sprawy były rozpoznawane przez sąd „ustanowiony na mocy ustawy”, czego również wymaga art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r. (wielka izba), Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, [EU:C:2021:1034](#))

Odesłanie prejudycjalne – Decyzja 2006/928/WE – Mechanizm współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją – Charakter prawny i skutki prawne – Wiążący charakter w stosunku do Rumunii – Państwo prawne – Niezawisłość sędziowska – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zwalczanie korupcji – Ochrona interesów finansowych Unii – Artykuł 325 ust. 1 akapit drugi TFUE – Konwencja „OIF” – Postępowania karne – Wyroki Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego, Rumunia) dotyczące zgodności z prawem przeprowadzenia niektórych dowodów i ukształtowania składów orzekających w sprawach dotyczących poważnej korupcji – Obowiązek rygorystycznego stosowania przez sędziów krajowych orzeczeń Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) – Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w razie niezastosowania się do tych orzeczeń – Prawo odstąpienia od stosowania orzeczeń Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) niezgodnych z prawem Unii – Zasada pierwszeństwa prawa Unii

W wyroku tym, którego ramy faktyczne i prawne zostały przedstawione powyżej⁶⁵, Trybunał wypowiedział się na temat zgodności stosowania orzecznictwa Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego, Rumunia) z prawem Unii.

Prawo Unii nie stoi na przeszkodzie sytuacji, w której orzeczenia trybunału konstytucyjnego wiążą sądy powszechne, jednakże pod warunkiem istnienia gwarancji niezależności tego trybunału zwłaszcza względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Prawo Unii sprzeciwia się natomiast możliwości pociągnięcia sędziów krajowych do odpowiedzialności dyscyplinarnej za każdy przypadek niezastosowania się do tych orzeczeń.

⁶⁵ Co się tyczy ram faktycznych i prawnych sporu, zobacz sekcja I.2., zatytułowana „Uprawnienie niezależnych sądów krajowych do występowania do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniem prejudycjalnym”.

Po pierwsze, ponieważ istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego, każdy sąd powołany do orzekania w kwestiach związanych z wykładnią i ze stosowaniem prawa Unii musi odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej. Z tego powodu zachowanie niezależności takich organów odgrywa fundamentalną rolę. W tym względzie sędziowie muszą być chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Ponadto, zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego, konieczne jest między innymi zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Po drugie, Trybunał zauważył, że chociaż prawo Unii nie narzuca państwom członkowskim określonego modelu konstytucyjnego regulującego stosunki i interakcje pomiędzy poszczególnymi organami państwowymi, to państwa członkowskie muszą między innymi przestrzegać wymogów niezależności sądów wynikających z tych postanowień prawa Unii. W tych okolicznościach orzeczenia trybunału konstytucyjnego mogą wiązać sądy powszechne, jednakże pod warunkiem, że prawo krajowe gwarantuje niezależność wspomnianego sądu konstytucyjnego w szczególności względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Natomiast jeżeli prawo krajowe nie gwarantuje tej niezależności, prawo Unii stoi na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu lub takiej praktyce krajowej, ponieważ taki trybunał konstytucyjny nie jest w stanie zapewnić skutecznej ochrony sądowej, której wymaga to prawo.

Po trzecie, w celu zachowania niezależności sądów, system środków dyscyplinarnych musi przewidywać niezbędne gwarancje pozwalające na uniknięcie ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym względzie okoliczność, że orzeczenie sądowe jest obarczone ewentualnym błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego i prawa Unii lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów, nie może sama w sobie prowadzić do pociągnięcia danego sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Możliwość pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej powinna być ograniczona do absolutnie wyjątkowych wypadków i podlegać gwarancjom mającym na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych. Uregulowanie krajowe powodujące, że każde niezastosowanie się sędziego sądu powszechnego do orzeczeń trybunału konstytucyjnego stanowi podstawę pociągnięcia go do odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie spełnia tych wymogów.

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. (wielka izba), RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#))

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Niezależność sądownictwa – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Pierwszeństwo prawa Unii – Brak uprawnienia sądu krajowego do badania zgodności przepisu prawa krajowego, uznanego za zgodny z konstytucją przez sąd konstytucyjny danego państwa członkowskiego, z przepisami prawa Unii – Postępowanie dyscyplinarne

Do Trybunału zwrócono się o wydanie orzeczenia w przedmiocie zasady niezawisłości sędziowskiej ustanowionej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w szczególności w związku z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, w kontekście odebrania sądom powszechnym państwa członkowskiego na podstawie prawa krajowego uprawnienia do badania zgodności z prawem Unii przepisów prawa krajowego uznanych przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za zgodne z konstytucją i ryzyka wszczęcia wobec sędziów krajowych postępowania dyscyplinarnego i nałożenia na nich sankcji dyscyplinarnych w przypadku przeprowadzenia takiego badania.

W rozpatrywanej sprawie RS został skazany w wyniku postępowania karnego w Rumunii. Jego żona złożyła wówczas zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa przez kilku członków wymiaru sprawiedliwości w toku tego postępowania karnego. Następnie RS wniósł do Curtea de Apel Craiova (sądu apelacyjnego w Krajowej, Rumunia) skargę na przewlekłość postępowania przygotowawczego wszczętego w następstwie tego zawiadomienia.

Sąd apelacyjny w Krajowej stoi na stanowisku, że aby móc rozpoznać tę skargę, musi dokonać oceny zgodności z prawem Unii⁶⁶ przepisów krajowych, na mocy których w ramach prokuratury ustanowiono wyspecjalizowaną sekcję odpowiedzialną za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa, takich jak to, które wszczęto w tej sprawie. Jednakże w świetle wyroku Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego, Rumunia)⁶⁷, wydanego po wydaniu przez Trybunał wyroku Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.⁶⁸, sąd apelacyjny w Krajowej nie jest uprawniony na podstawie prawa krajowego do przeprowadzenia takiej oceny zgodności. W swoim wyroku trybunał konstytucyjny oddalił bowiem jako bezzasadny zarzut niekonstytucyjności szeregu przepisów tego prawa krajowego oraz podkreślił, że po stwierdzeniu przez niego, iż dany przepis prawa krajowego jest zgodny z postanowieniem konstytucji wprowadzającym wymóg poszanowania zasady pierwszeństwa prawa Unii⁶⁹, sąd powszechny nie jest już uprawniony do badania zgodności tego przepisu prawa krajowego z prawem Unii.

W tym kontekście sąd apelacyjny w Krajowej postanowił zwrócić się do Trybunału w celu wyjaśnienia w istocie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie sytuacji, w której sąd powszechny nie jest uprawniony do badania zgodności z prawem Unii przepisów prawa krajowego, w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie, oraz w której wobec

⁶⁶ Konkretnie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz załącznik do decyzji 2006/928.

⁶⁷ Wyrok nr 390/2021 z dnia 8 czerwca 2021 r.

⁶⁸ Wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393), przedstawiony w sekcji II.8., zatytułowanej „Odpowiedzialność osobista, immunitet i zawieszenie w czynnościach”, w którym Trybunał orzekł między innymi, że rozpatrywane w tamtej sprawie uregulowania krajowe są sprzeczne z prawem Unii, jeżeli utworzenie takiej wyspecjalizowanej sekcji nie jest uzasadnione obiektywnymi i możliwymi do sprawdzenia imperatywami związanymi z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz obwarowane szczególnymi gwarancjami wskazanymi przez Trybunał (zob. pkt 5 sentencji tego wyroku).

⁶⁹ W wyroku nr 390/2021 sąd konstytucyjny orzekł, że rozpatrywane przepisy są zgodne z art. 148 Constituția României (konstytucji Rumunii).

sędziów zasiadających w składzie orzekającym tego sądu mogą zostać zastosowane sankcje dyscyplinarne ze względu na przeprowadzenie takiego badania.

Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uznał, że takie uregulowanie krajowe lub praktyka krajowa są sprzeczne z prawem Unii⁷⁰.

Na początku Trybunał uznał, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej, zgodnie z którymi sądy powszechne państwa członkowskiego są w świetle krajowego prawa konstytucyjnego związane orzeczeniem sądu konstytucyjnego tego państwa członkowskiego uznającym dany przepis prawa krajowego za zgodny z jego konstytucją, pod warunkiem jednak, że prawo krajowe gwarantuje niezależność tego sądu konstytucyjnego w szczególności względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Inaczej jest jednakże w sytuacji, gdy stosowanie takiego uregulowania krajowego lub takiej praktyki krajowej prowadzi do całkowitego odebrania sądom powszechnym uprawnienia do oceny zgodności z prawem Unii przepisów prawa krajowego, które sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego uznał za zgodne z postanowieniem krajowej konstytucji wprowadzającym zasadę pierwszeństwa prawa Unii.

Następnie Trybunał podkreślił, że przestrzeganie ciężącego na sędziu krajowym obowiązku pełnego stosowania wszelkich przepisów prawa Unii mających bezpośredni skutek jest niezbędne w szczególności do zagwarantowania poszanowania równości państw członkowskich wobec traktatów, co wyklucza możliwość przeciwstawienia porządkowi prawnemu Unii jednostronnego środka, niezależnie od jego charakteru, i stanowi wyraz zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, która wymaga odstąpienia od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które mogą być ewentualnie sprzeczne z prawem krajowym, zarówno wcześniejszych, jak i późniejszych względem unormowania prawa Unii mającego bezpośredni skutek.

W tym kontekście Trybunał przypomniał, po pierwsze, swoje orzecznictwo, zgodnie z którym wspomniane przepisy prawa krajowego są objęte zakresem stosowania decyzji 2006/928 i że w konsekwencji muszą one być zgodne z wymogami wynikającymi z prawa Unii, a w szczególności z art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE⁷¹. Po drugie, zarówno art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i określone cele w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją wymienione w załączniku do decyzji 2006/928 są sformułowane w sposób jasny i precyzyjny oraz nie są obwarowane żadnym warunkiem, w związku z czym są one bezpośrednio skuteczne⁷². Wynika z tego, że w braku możliwości dokonania wykładni przepisów krajowych zgodnej z tym postanowieniem lub

⁷⁰ W świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 i art. 4 ust. 2 i 3 TUE, art. 267 TFUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii.

⁷¹ Wyrok z dnia 18 maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19) pkt 183, 184, przedstawiony w sekcji II.8., zatytułowanej „Odpowiedzialność osobista, immunitet i zawieszenie w czynnościach”.

⁷² Wyżej wspomniany wyrok Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., pkt 249, 250; wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034), pkt 253 (przedstawiony w niniejszej sekcji).

z rzeczonymi celami rumuńskie sądy powszechne muszą, z mocy własnych uprawnień, odstąpić od ich stosowania.

W tym względzie Trybunał zwrócił uwagę, że rumuńskie sądy powszechne są co do zasady właściwe do oceny zgodności krajowych przepisów ustawowych z tymi unormowaniami prawa Unii, bez konieczności występowania do trybunału konstytucyjnego z wnioskiem w tym zakresie. Niemniej jednak są one pozbawione tych uprawnień w sytuacji, gdy ów trybunał konstytucyjny orzekł, iż rozpatrywane przepisy ustawowe są zgodne z postanowieniem krajowej konstytucji wprowadzającym zasadę pierwszeństwa prawa Unii, gdyż sądy te są zobowiązane do zastosowania się do jego wyroku. Tymczasem stosowanie takiego unormowania krajowego lub takiej praktyki krajowej nie pozwalałyby na zapewnienie pełnej skuteczności rozpatrywanych przepisów prawa Unii, gdyż uniemożliwiałyby one sądowi powszechnemu, który ma obowiązek zapewnić stosowanie prawa Unii, samodzielną ocenę zgodności tych przepisów ustawowych z tym prawem.

Stosowanie takiego unormowania krajowego lub takiej praktyki krajowej podważałoby również skuteczność współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi ustanowionej w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego, gdyż zniechęcałoby sąd powszechny rozpoznający dany spór, do wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu zastosowania się do orzeczeń trybunału konstytucyjnego rozpatrywanego państwa członkowskiego.

Trybunał podkreślił, że owe ustalenia są tym bardziej istotne w sytuacji, w której wyrok trybunału konstytucyjnego rozpatrywanego państwa członkowskiego zakazuje wykonania wyroku wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym, powołując się w szczególności na tożsamość konstytucyjną rozpatrywanego państwa członkowskiego oraz stwierdzając, że Trybunał przekroczył swoje kompetencje. Trybunał zwrócił uwagę, że na podstawie art. 4 ust. 2 TUE istnieje możliwość zwrócenia się do niego o zbadanie, czy dany obowiązek wynikający z prawa Unii nie narusza tożsamości narodowej państwa członkowskiego. Natomiast ani celem, ani skutkiem tego postanowienia nie jest upoważnienie sądu konstytucyjnego państwa członkowskiego, wbrew jego obowiązkom wynikającym z prawa Unii, do pominięcia unormowania prawa Unii ze względu na to, że unormowanie to narusza tożsamość narodową danego państwa członkowskiego w sposób, w jaki pojmuje ją krajowy sąd konstytucyjny. W związku z tym, jeżeli sąd konstytucyjny państwa członkowskiego uzna, że przepis prawa wtórnego Unii, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał, narusza obowiązek poszanowania tożsamości narodowej tego państwa członkowskiego, powinien zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu dokonania oceny ważności tego przepisu w świetle art. 4 ust. 2 TUE, ponieważ jedynie Trybunał jest właściwy do stwierdzenia nieważności aktu Unii.

Trybunał podkreślił również, że ponieważ ma on wyłączną kompetencję do dokonania ostatecznej wykładni prawa Unii, sąd konstytucyjny państwa członkowskiego nie może, na podstawie własnej wykładni przepisów prawa Unii, skutecznie stwierdzić, że Trybunał

wydał wyrok z przekroczeniem swoich kompetencji, a tym samym odmówił wykonania wyroku wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym.

Ponadto, opierając się na swoim wcześniejszym orzecznictwie⁷³, Trybunał wyjaśnił, że art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej pozwalającym na pociągnięcie sędziego krajowego do odpowiedzialności dyscyplinarnej ze względu na niezastosowanie się do orzeczeń krajowego sądu konstytucyjnego, a w szczególności ze względu na odmowę stosowania orzeczenia, na mocy którego sąd ten odmówił wykonania wyroku Trybunału wydanego w trybie prejudycjalnym.

Wyrok z dnia 11 maja 2023 r. (pierwsza izba), *Inspekția Judicială* (C-817/21, [EU:C:2023:391](#))

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Niezależność sądownictwa – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Decyzja 2006/928/WE – Niezawisłość sędziowska – Postępowanie dyscyplinarne – Inspekcja sądowa – Główny inspektor posiadający uprawnienia w zakresie regulacji, wyboru, oceny, powoływania i prowadzenia dochodzeń dyscyplinarnych

W Rumunii jedna ze stron w kilku sprawach karnych złożyła do właściwej inspekcji sądowej zawiadomienia dyscyplinarne przeciwko określonym sędziom i prokuratorom uczestniczącym w postępowaniach dotyczących tych spraw. Ponieważ żadnemu z tych zawiadomień nie nadano biegu, złożyła ona zawiadomienie dotyczące głównego inspektora, któremu to zawiadomieniu także nie nadano biegu. Następnie zwróciła się do Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, Rumunia), aby zakwestionować tę decyzję o umorzeniu sprawy, argumentując w szczególności, że podjęcie działań dyscyplinarnych jest niemożliwe ze względu na koncentrację kompetencji w rękach głównego inspektora. Zdaniem tej strony taka koncentracja kompetencji jest sprzeczna z prawem Unii.

Sąd apelacyjny w Bukareszcie zwrócił się do Trybunału z pytaniami w tym zakresie.

W swoim wyroku Trybunał potwierdził swoje orzecznictwo⁷⁴, zgodnie z którym chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji państw członkowskich, to wykonywanie tej kompetencji musi być zgodne z prawem Unii. W związku z tym system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, którzy mogą być zobowiązani do stosowania prawa Unii, powinien przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka jego wykorzystywania do politycznej kontroli ich działalności.

⁷³ Wyżej wymieniony wyrok *Euro Box Promotion* i in.

⁷⁴ Wyrok z dnia 18 maja 2021, *Asociația „Forumul Judecătorilor Din România”* i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19), przedstawiony w sekcji II.8., zatytułowanej „Odpowiedzialność osobista, immunitet i zawieszenie w czynnościach”.

Przepisy regulujące organizację i funkcjonowanie organu właściwego do prowadzenia dochodzeń dyscyplinarnych i wnoszenia o ukaranie w odniesieniu do wszystkich sędziów i prokuratorów muszą zatem być zgodne z wymogami wynikającymi z prawa Unii, a w szczególności z zasady państwa prawnego.

W celu ustalenia, czy tak jest w istocie, Trybunał wyjaśnił, że do sądu odsyłającego należy dokonanie oceny uregulowań rumuńskich jako takich i w ich krajowym kontekście prawno-faktycznym.

W odniesieniu do czynników istotnych dla takiego badania Trybunał zauważył, że zgodnie z prawem rumuńskim postępowanie dyscyplinarne mające na celu ukaranie nadużyć popełnionych przez głównego inspektora może zostać wszczęte wyłącznie przez urzędnika, którego kariera zależy w znacznej mierze od decyzji głównego inspektora. Ponadto decyzje dotyczące głównego inspektora mogą zostać zmienione przez zastępcę głównego inspektora, który został powołany przez głównego inspektora i którego kadencja upłynie jednocześnie z upływem kadencji głównego inspektora. Wydaje się – z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd apelacyjny w Bukareszcie – że taki system odpowiedzialności dyscyplinarnej może przeszkodzić w praktyce w skutecznym wszczynaniu postępowania dyscyplinarnego przeciwko głównemu inspektorowi, nawet w razie gdyby dotyczące go zawiadomienia były poważnie uzasadnione.

Oczywiście umorzenie postępowania w sprawie zawiadomienia złożonego przeciwko głównemu inspektorowi może być przedmiotem skargi mogącej skutkować w stosownym przypadku uchyleniem decyzji o umorzeniu postępowania. Do sądu apelacyjnego w Bukareszcie należy jednak dokonanie oceny, w jakim zakresie uprawnienia, jakimi dysponują w tym względzie sądy rumuńskie, są w stanie umożliwić skuteczne prowadzenie postępowań dyscyplinarnych przeciwko głównemu inspektorowi oraz skuteczne i bezstronne rozpatrywanie odnoszących się do niego zawiadomień.

Trybunał wyjaśnił w tym względzie, że w razie gdyby sąd ten miał stwierdzić, że działanie głównego inspektora nie może być w ramach uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym przedmiotem rzeczywistej i skutecznej kontroli, należałoby uznać, że uregulowanie to nie jest ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji Inspectia Judiciară (inspekcji sądowej, Rumunii) jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzeczniczej oraz kontroli politycznej tej działalności.

Co się tyczy krajowego kontekstu prawno-faktycznego, wydaje się, że uprawnienia głównego inspektora zostały wzmocnione w ogólniejszym kontekście reform organizacji rumuńskiej władzy sądowniczej, których celem lub skutkiem jest ograniczenie gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziów rumuńskich. Ponadto główny inspektor wydaje się ściśle związany z władzą wykonawczą lub ustawodawczą. Wreszcie należy także wziąć pod uwagę konkretną praktykę stosowaną przez głównego inspektora w ramach

wykonywania przysługujących mu kompetencji, które mogą być wykorzystywane do politycznej kontroli działalności orzeczniczej.

Z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd apelacyjny w Bukareszcie, wydaje się zatem, że elementy kontekstu prawno-faktycznego podane do wiadomości Trybunału raczej potwierdzają – a nie podważają – ewentualne stwierdzenie, zgodnie z którym rozpatrywane uregulowanie nie zostało ukształtowane w taki sposób, by nie mogło prowadzić do powstania w przekonaniu jednostek żadnych uzasadnionych wątpliwości co do wykorzystywania kompetencji i funkcji inspekcji sądowej jako narzędzi nacisku w odniesieniu do działalności orzeczniczej oraz kontroli politycznej tej działalności.

Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r. (wielka izba), Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Niezawisłość sędziowska – Artykuł 267 TFUE – Uprawnienie do wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym – Pierwszeństwo prawa Unii – Powierzona Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska) właściwość w sprawach dotyczących uchylenia immunitetu sędziów w sprawach karnych oraz w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku – Zakaz kwestionowania przez sądy krajowe umocowania sądów oraz organów konstytucyjnych lub ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub jego uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości – Uznanie weryfikowania przez sędziego spełniania określonych wymogów dotyczących istnienia niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy za „przewinienie dyscyplinarne” – Powierzona Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wyłączna właściwość do rozpoznawania zagadnień dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego – Artykuły 7 i 8 karty praw podstawowych – Prawa do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e) oraz artykuł 6 ust. 3 akapit drugi – Artykuł 9 ust. 1 – Dane wrażliwe – Uregulowanie krajowe nakładające na sędziów obowiązek złożenia oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniach, działalności w fundacjach lub członkostwie w partiach politycznych oraz pełnionych w nich funkcjach, a także przewidujące udostępnienie zawartych w tych oświadczeniach danych w postaci elektronicznej

W wyroku tym, którego ramy faktyczne i prawne zostały przedstawione już powyżej⁷⁵, Trybunał orzekł w pierwszej kolejności, że upoważniając Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (Polska), której niezawisłość i bezstronność nie jest zagwarantowana, do

⁷⁵ Co się tyczy ram faktycznych i prawnych sporu, zobacz sekcja II.2., zatytułowana „Etyka zawodowa”. Wyrok ten został także przedstawiony w sekcji II.10., zatytułowanej „Właściwość sądów do dokonywania kontroli niezawisłości sędziowskiej”.

orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak sprawy o zezwolenie na uchylenie immunitetu i sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że porządek prawny danego państwa członkowskiego powinien zawierać gwarancje właściwe do tego, by uniknąć wszelkiego ryzyka politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych lub nacisku i zastraszania sędziów, które mogą w szczególności spowodować brak widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i prowadzić do podważenia zaufania, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym⁷⁶. Istotne jest również, zgodnie z tym, co Trybunał orzekł już w odniesieniu do przepisów mających zastosowanie do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów⁷⁷, aby orzeczenia zezwalające na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej, na ich zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie lub na obniżenie ich wynagrodzenia, czy też orzeczenia dotyczące istotnych aspektów systemów prawa pracy, zabezpieczenia społecznego lub przejścia w stan spoczynku mających zastosowanie do tych sędziów – zważywszy w szczególności na mogące wynikać z nich poważne konsekwencje zarówno dla przebiegu kariery zawodowej sędziów, jak i dla ich warunków życia – były wydawane lub kontrolowane przez organ, który sam spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną prawną, w tym wymóg niezależności.

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że przyjmując przepisy pozwalające na zakwalifikowanie jako przewinienie dyscyplinarne badania spełnienia wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy⁷⁸, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty, jak również na mocy art. 267 TFUE.

W tym zakresie Trybunał przypomniał, że prawo podstawowe do rzetelnego procesu oznacza, iż każdy sąd jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on taki właśnie sąd, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość. Zwrócił on również uwagę na fakt, że weryfikacja przestrzegania wyżej wymienionych wymogów może być wymagana od sądów krajowych w różnych innych okolicznościach i że taka weryfikacja może w szczególności dotyczyć kwestii, czy wadliwość procedury powołania sędziego mogła spowodować naruszenie tego prawa podstawowego. W tych warunkach

⁷⁶ Wyrok z dnia 18 maja 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 216), przedstawiony w sekcji II.8., zatytułowanej „Odpowiedzialność osobista, immunitet i zawieszenie w czynnościach”.

⁷⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 80), przedstawiony w niniejszej sekcji.

⁷⁸ Artykuł 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu.

okoliczność, że sąd krajowy wykonuje powierzone mu w traktatach zadania i wywiązuje się ze spoczywających na nim na mocy tych traktatów obowiązków poprzez nadanie skuteczności postanowieniom takim jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty, z definicji nie może stanowić przewinienia dyscyplinarnego, gdyż w przeciwnym wypadku dochodzi ipso facto do naruszenia tych postanowień prawa Unii.

Tymczasem Trybunał zauważył przede wszystkim, że definicje rozpatrywanych przewinień dyscyplinarnych są bardzo szerokie i nieprecyzyjne, w związku z czym obejmują one sytuacje, w których sędziowie mają badać, czy oni sami, sądy, w których zasiadają, inni sędziowie lub inne sądy spełniają wymogi wynikające z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty. Sporne przepisy krajowe nie pozwalają również zagwarantować, że odpowiedzialność danych sędziów za orzeczenia sądowe, które mają wydać, będzie ściśle ograniczona do sytuacji całkowicie wyjątkowych i że w konsekwencji system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów nie będzie mógł być wykorzystywany do politycznej kontroli orzeczeń sądowych. Ponadto w świetle szczególnych warunków i kontekstu, w jakich te przepisy krajowe zostały przyjęte, Trybunał podkreślił, że dobór sformułowań dokonany przez polskiego ustawodawcę stanowi wyraźną odpowiedź na szereg kwestii, które skłoniły różne polskie sądy do wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności dokonanych w 2019 r. zmian ustawodawczych, którym została poddana organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce, z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty. Trybunał uznał w konsekwencji, że ryzyko, iż rzezione przepisy krajowe staną się przedmiotem wykładni pozwalającej na wykorzystanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w celu uniemożliwienia odnośnym sądom krajowym dokonania określonych ustaleń wymaganych przez prawo Unii, i w celu wpłynięcia na orzeczenia, które zostaną przez te sądy wydane, z naruszeniem tym samym niezawisłości owych sędziów, zostało wykazane, oraz że doszło z tego tytułu do naruszenia wspomnianych powyżej postanowień prawa Unii. Te same przepisy krajowe naruszają również art. 267 TFUE, ponieważ stwarzają ryzyko, że sędziowie krajowi będą podlegali karom dyscyplinarnym za kierowanie odesłań prejudycjalnych do Trybunału.

Co się tyczy w szczególności przewinienia dyscyplinarnego wynikającego z dopuszczenia się przez sędziów Sądu Najwyższego „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa”⁷⁹, Trybunał uznał, że przepis prawa krajowego przewidujący takie przewinienie również godzi w niezawisłość tych sędziów, ponieważ nie pozwala zapobiec wykorzystywaniu systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej mającego zastosowanie do tych sędziów do wywołania nacisków i efektu mrozącego mogących wpłynąć na treść ich orzeczeń. Przepis ten ogranicza również obowiązek kierowania przez Sąd Najwyższy do Trybunału

⁷⁹ Artykuł 72 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym.

wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ze względu na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

W trzeciej kolejności Trybunał orzekł, że uznając za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia wynikających z prawa Unii wymogów dotyczących zagwarantowania niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy⁸⁰, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty, jak również na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii.

W tym względzie Trybunał uściślił, że te przepisy krajowe zakazują nie tylko „ustalania”, ale również „oceny” z punktu widzenia „zgodności z prawem” zarówno samego „powołania”, jak i wynikającego z tego powołania „uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”. Ponadto te same przepisy zakazują wszelkiego „kwestionowania” „umocowania” „sądów” lub „konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa”. Takie sformułowania mogą zaś, zwłaszcza w szczególnym kontekście, w którym zostały przyjęte te przepisy, prowadzić do tego, że szereg czynności, do których zainteresowane sądy są jednak zobowiązane zgodnie z obowiązkami ciążącymi na nich w celu zapewnienia przestrzegania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty, może, ze względu na ich treść lub skutki, podlegać ustanowionym w ten sposób zakazom. Co więcej, ponieważ wspomniane przepisy krajowe mogą stać na przeszkodzie temu, aby sądy polskie odstąpiły od stosowania przepisów sprzecznych z tymi dwoma postanowieniami prawa Unii, które są bezpośrednio skuteczne, mogą one również naruszać zasadę pierwszeństwa tego prawa.

8. Odpowiedzialność osobista, immunitet i zawieszenie w czynnościach

Wyrok z dnia 18 maja 2021 (wielka izba), Asociația „Forumul Judecătorilor Din România” i in. (C- 83/19, C- 127/19, C- 195/19, C- 291/19, C- 355/19 i C- 397/19, [EU:C:2021:393](#))

Odesłanie prejudycjalne – Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej – Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej – Artykuły 37 i 38 – Odpowiednie środki – Mechanizm współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją – Decyzja 2006/928/WE – Charakter i skutki prawne mechanizmu współpracy i weryfikacji oraz sprawozdań sporządzanych przez Komisję na jego podstawie – Państwo prawne – Niezależność sądownictwa – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw

⁸⁰ Artykuł 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3 oraz art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, a także art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu.

podstawowych Unii Europejskiej – Ustawy i nadzwyczajne rozporządzenia rządu przyjęte w Rumunii w latach 2018 i 2019 w dziedzinie organizacji systemu sądownictwa i odpowiedzialności sędziów – Tymczasowe powoływanie na stanowiska kierownicze w inspekcji sądowej – Utworzenie w prokuraturze sekcji odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa – Odpowiedzialność majątkowa państwa i odpowiedzialność osobista sędziów w wypadku pomyłki sądowej

Sądy rumuńskie przedłożyły Trybunałowi sześć wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach sporów między osobami prawnymi lub osobami fizycznymi a organami takimi jak Inspectia Judicială (inspekcja sądowa, Rumunia), Consiliul Superior al Magistraturii (najwyższa rada sądownictwa, Rumunia) oraz Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (prokuratura przy wysokim trybunale kasacyjnym i sprawiedliwości, Rumunia).

Spory w postępowaniu głównym wpisują się ramy szeroko zakrojonej reformy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją w Rumunii, która to reforma była monitorowana na szczeblu Unii od 2007 r. na mocy mechanizmu współpracy i weryfikacji ustanowionego decyzją 2006/928 w związku z przystąpieniem Rumunii do Unii Europejskiej (zwanego dalej „MWiW”).

W celu wzmocnienia niezależności i skuteczności wymiaru sprawiedliwości Rumunia przyjęła w 2004 r., w kontekście negocjacji zmierzających do jej przystąpienia Unii, trzy ustawy zwane „ustawami o wymiarze sprawiedliwości”, dotyczące statusu sędziów i prokuratorów, organizacji wymiaru sprawiedliwości i najwyższej rady sądownictwa. W latach 2017–2019 ustawy te zostały zmienione w drodze ustaw oraz nadzwyczajnych rozporządzeń rządu wydanych na podstawie rumuńskiej konstytucji. Skarżący w postępowaniu głównym kwestionują zgodność niektórych z tych zmian z prawem Unii. Na poparcie swoich skarg skarżący powołują się na pewne opinie i sprawozdania sporządzone przez Komisję Europejską w sprawie postępów Rumunii w ramach MWiW, zawierają ich zdaniem głosy krytyczne względem przepisów ustanowionych przez Rumunię w latach 2017–2019 w kontekście wymogów skuteczności walki z korupcją i gwarancji niezależności władzy sądowniczej.

Sądy odsyłające zastanawiają się w tym kontekście nad charakterem skutków prawnych MWiW, a także nad znaczeniem sprawozdań sporządzonych w jego ramach przez Komisję. Zdaniem tych sądów należy uznać, że treść, charakter i czas obowiązywania tego mechanizmu wchodzi w zakres stosowania traktatu o przystąpieniu, a zatem wymagania sformułowane w tych sprawozdaniach powinny mieć dla Rumunii charakter wiążący. Sądy te odnotowują jednak w tym względzie orzecznictwo krajowe, zgodnie z którym prawo Unii nie ma pierwszeństwa przed porządkiem konstytucyjnym Rumunii i decyzja 2006/928 nie może stanowić wzorca kontroli w ramach kontroli zgodności z konstytucją, ponieważ decyzja ta została przyjęta przed przystąpieniem Rumunii do Unii i nie była przedmiotem wykładni Trybunału w zakresie kwestii, czy jej treść, charakter prawny i czas obowiązywania wchodzi w zakres stosowania traktatu o przystąpieniu.

Po stwierdzeniu, że przepisy regulujące organizację wymiaru sprawiedliwości w Rumunii wchodzą w zakres stosowania decyzji 2006/928, Trybunał przypomniał, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłącznym elementem wartości państwa prawnego, która jest chroniona Traktatem o Unii Europejskiej. Następnie Trybunał podkreślił, że każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Rozpatrywane uregulowania krajowe, skoro stosują się do sędziów sądów powszechnych, którzy orzekają o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii, powinny zatem spełniać te wymagania. W tym względzie zachowanie niezawisłości sędziów ma zasadnicze znaczenie, aby chronić ich przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz i wykluczyć w ten sposób wszelki wpływ bezpośredni, ale również bardziej pośrednie formy oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów.

Wreszcie, w odniesieniu do przepisów regulujących system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, Trybunał zauważył, że wymóg niezawisłości oznacza obowiązek ustanowienia niezbędnych gwarancji w celu uniknięcia sytuacji, w której system ten byłby wykorzystywany do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Uregulowanie krajowe nie może więc wzbudzać w jednostkach wątpliwości co do wykorzystywania prerogatyw organu wymiaru sprawiedliwości odpowiedzialnego za prowadzenie dochodzeń i działań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom jako instrumentu nacisku na ich działalność lub jako instrumentu kontroli.

W świetle tych ogólnych rozważań Trybunał orzekł, że uregulowanie krajowe może rodzić takie wątpliwości, jeżeli, nawet tymczasowo, skutkuje umożliwieniem rządowi danego państwa członkowskiego dokonania powołań na stanowiska kierownicze organu, którego zadaniem jest prowadzenie przeciwko sędziom i prokuratorom dochodzeń dyscyplinarnych i wnoszenie o ich ukaranie, z naruszeniem zwykłej procedury powoływania przewidzianej w prawie krajowym.

- Utworzenie specjalnej sekcji posiadającej wyłączną właściwość w zakresie ścigania przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów

W świetle tych samych rozważań ogólnych, Trybunał zbadał zgodność z prawem Unii uregulowania krajowego przewidującego utworzenie wyspecjalizowanej sekcji prokuratury posiadającej wyłączną właściwość do prowadzenia dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów. Trybunał uściślił, że takie uregulowanie krajowe, by było zgodne z prawem Unii, musi, po pierwsze, być uzasadnione obiektywnymi i sprawdzalnymi imperatywami związanymi z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz, po drugie, gwarantować, że sekcja ta nie będzie mogła być wykorzystywana jako instrument politycznej kontroli działalności wspomnianych sędziów i prokuratorów i że będzie wykonywać swoją kompetencję z poszanowaniem wymogów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”). W braku spełnienia tych wymogów uregulowanie to mogłoby być postrzegane

w ten sposób, że jego celem jest ustanowienie instrumentu nacisku i zastraszania sędziów, co podważyłoby zaufanie jednostek do sądownictwa. Trybunał dodał, że rozpatrywane uregulowanie krajowe nie może skutkować naruszeniem konkretnych zobowiązań ciążących na Rumunii na podstawie decyzji 2006/928 w dziedzinie walki z korupcją.

Sąd krajowy powinien sprawdzić, czy reforma, która doprowadziła do utworzenia w Rumunii wyspecjalizowanej sekcji odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń wobec sędziów i prokuratorów, jak również przepisy dotyczące powoływania prokuratorów przydzielonych do tej sekcji, mogą spowodować podatność tej sekcji na wpływy zewnętrzne. Jeżeli chodzi o Kartę, zadaniem sądu krajowego jest sprawdzenie, czy rozpatrywane uregulowanie krajowe jest przeszkodą dla rozpatrzenia sprawy danych sędziów i prokuratorów w rozsądnym terminie.

- Odpowiedzialność majątkowa państwa i odpowiedzialność osobista sędziów w wypadku pomyłki sądowej

Trybunał orzekł, że przepisy krajowe regulujące odpowiedzialność majątkową państwa i odpowiedzialność osobistą sędziów za szkody spowodowane pomyłką sądową mogą być zgodne z prawem Unii wyłącznie pod warunkiem, że podniesienie w ramach powództwa regresowego osobistej odpowiedzialności sędziego z powodu takiej pomyłki sądowej jest ograniczone do wyjątkowych wypadków i podlega obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanymi z imperatywami związanymi z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, a także gwarancjom mającym na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych. W tym celu jasne i precyzyjne przepisy określające zachowania mogące powodować powstanie osobistej odpowiedzialności sędziów mają zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania niezawisłości, stanowiącej integralny element sprawowanej przez nich funkcji, oraz dla uniknięcia sytuacji, w której byliby narażeni na ryzyko pociągnięcia ich do osobistej odpowiedzialności jedynie z powodu wydanego przez nich orzeczenia. Okoliczność, że orzeczenie obarczone jest pomyłką sądową nie może sama w sobie wystarczyć do pociągnięcia danego sędziego do osobistej odpowiedzialności.

Jeżeli chodzi o szczegółowe zasady związane z podniesieniem odpowiedzialności osobistej sędziów, uregulowanie krajowe powinno w sposób jasny i precyzyjny ustanowić niezbędne gwarancje zapewniające, że ani dochodzenie prowadzone w celu weryfikacji istnienia przesłanek i okoliczności mogących doprowadzić do powstania tej odpowiedzialności, ani powództwo regresowe nie okażą się elementami mogącymi przekształcić się w instrumenty nacisku na działalność orzeczniczą. Aby uniknąć sytuacji, w której takie szczegółowe zasady mogłyby wywoływać skutek odstrasżający względem sędziów, gdy wykonują swoje zadanie polegające na sądzeniu w sposób w pełni niezawisły, właściwe organy powinny – by móc wszcząć i prowadzić to dochodzenie, a także wystąpić z takim powództwem – same być organami działającymi w sposób obiektywny i bezstronny, a przesłanki materialne i szczegółowe zasady proceduralne powinny być tego rodzaju, by nie mogły wzbudzać uzasadnionych wątpliwości co do

bezstronności tych organów. Ważne jest również, by prawa ustanowione w Karcie, w szczególności prawo sędziego do obrony, były w pełni przestrzegane i by organem właściwym do rozstrzygania o osobistej odpowiedzialności sędziego był sąd.

W szczególności stwierdzenie istnienia pomyłki sądowej nie może nastąpić w ramach powództwa regresowego wytoczonego przez państwo przeciwko danemu sędziemu, podczas gdy nie został on wysłuchany w trakcie wcześniejszego postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialności majątkowej państwa.

Wyrok z dnia 13 lipca 2023 r. (wielka izba), YP i in. (Uchylenie immunitetu sędziowskiego i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych) (C-615/20 i C-671/20, [EU:C:2023:562](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Niezawisłość sędziowska – Pierwszeństwo prawa Unii – Artykuł 4 ust. 3 akapit drugi TUE – Obowiązek lojalnej współpracy – Uchylenie immunitetu w sprawach karnych i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych orzeczone przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (Polska) – Brak niezawisłości i bezstronności tej izby – Zmiana składu orzekającego mającego rozpoznać sprawę powierzoną wcześniej temu sędziemu – Zakazy, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych, kwestionowania przez sądy krajowe umocowania sądu, utrudniania jego funkcjonowania lub dokonywania oceny zgodności z prawem lub skuteczności powoływania sędziów lub ich uprawnień do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości – Obowiązek odstąpienia przez sądy, których to dotyczy, i organy mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających od stosowania środków w postaci uchylenia immunitetu sędziowskiego i zawieszenia danego sędziego w czynnościach służbowych – Obowiązek odstąpienia przez te sądy i organy od stosowania przepisów krajowych przewidujących wspomniane zakazy

Sprawa C-615/20

Aktem oskarżenia wniesionym do Sądu Okręgowego w Warszawie (Polska), Prokuratura Okręgowa w Warszawie (Polska) oskarżyła YP i innych oskarżonych o szereg czynów karalnych. Sprawa ta została przydzielona jednoosobowemu składowi orzekającemu tego sądu, w którym zasiadał sędzia I.T.

Kiedy sprawa ta znajdowała się na bardzo zaawansowanym etapie postępowania, w dniu 14 lutego 2020 r. Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (Polska) skierowała do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska)⁸¹ wniosek o podjęcie uchwały w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego I.T. do odpowiedzialności karnej za to, że 2017 r. zezwolił przedstawicielom środków masowego przekazu na

⁸¹ Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym w Sądzie Najwyższym (Polska) utworzono nową izbę o nazwie Izba Dyscyplinarna. Ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w 2020 r., izbie tej przyznano nowe kompetencje, w szczególności w zakresie zezwalania na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub ich tymczasowe aresztowanie (art. 27 § 1 pkt 1a).

utrwalanie obrazu i dźwięku podczas posiedzenia sądu oraz ogłoszenia postanowienia w tej sprawie i jego ustnych motywów, w wyniku czego miał on ujawnić informacje z postępowania przygotowawczego Prokuratury Okręgowej w Warszawie w tej sprawie.

Uchwałą z dnia 18 listopada 2020 r. (zwaną dalej „sporną uchwałą”) Izba Dyscyplinarna zezwoliła na pociągnięcie sędziego I.T. do odpowiedzialności karnej, zawiesiła go w czynnościach służbowych i obniżyła wysokość jego wynagrodzenia o 25 % na czas trwania tego zawieszenia.

Sąd odsyłający, którym jest skład orzekający Sądu Okręgowego w Warszawie prowadzący aktualnie postępowanie karne przeciwko YP i in. i w którym zasiada jednoosobowo sędzia I.T., wskazuje, że sporna uchwała może stanowić przeszkodę dla dalszego prowadzenia przez niego tego postępowania. W tym kontekście sąd ten postanowił zawiesić postępowanie i zapytać Trybunał zasadniczo o zgodność z prawem Unii przepisów krajowych przyznających organowi, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, właściwość do zezwalania na pociągnięcie sędziego sądu powszechnego do odpowiedzialności karnej oraz – w razie wydania uchwały zezwalającej – do zawieszenia danego sędziego w czynnościach służbowych i obniżenia jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia. Jego pytania mają w istocie na celu ustalenie, czy w świetle postanowień i zasad prawa Unii⁸² sędzia orzekający jednoosobowo, który stanowi sąd odsyłający, pozostaje uprawniony do dalszego rozpoznania sprawy w postępowaniu głównym mimo spornej uchwały, na mocy której został zawieszony w czynnościach służbowych.

Sprawa C-671/20

Inne postępowanie karne z aktu oskarżenia wniesionego przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie toczy się przeciwko M.M., również oskarżonemu o popełnienie szeregu przestępstw, w przedmiocie postanowienia tej prokuratury o zarządzeniu ustanowienia hipoteki przymusowej na nieruchomości należącej do M.M. Ten ostatni wniósł na to postanowienie zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie, w ramach którego to sądu sprawa z tego zażalenia została przydzielona najpierw sędziemu I.T.

W następstwie wydania spornej uchwały, na mocy której między innymi zawieszono sędziego I.T. w czynnościach służbowych, prezes Sądu Okręgowego w Warszawie polecił Przewodniczącą Wydziału, w którym orzekał sędzia I.T., zmianę składów sądu w sprawach, które znajdowały się w referacie tego sędziego, z wyjątkiem sprawy, w której sędzia I.T. zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym będącym przedmiotem sprawy C-615/20. W konsekwencji

⁸² Mianowicie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ustanawiające zasadę państwa prawnego i wymogi skutecznej ochrony prawnej, a także zasady pierwszeństwa, lojalnej współpracy i pewności prawa.

Przewodnicząca Wydziału wydała zarządzenie o ponownym przydziale spraw przydzielonych wcześniej sędziemu I.T., wśród których była również sprawa M.M.

Zdaniem sądu odsyłającego, czyli innego orzekającego jednoosobowo składu Sądu Okręgowego w Warszawie, któremu przydzielono tę sprawę, powyższe zdarzenia wskazują, że prezes tego sądu uznał moc wiążącą spornej uchwały i stwierdził, iż zawieszenie sędziego I.T. w czynnościach służbowych skutkuje brakiem możliwości rozpoznania sprawy przez tego sędziego, względnie stanowi długotrwałą przeszkodę w takim rozpoznaniu sprawy.

Tymczasem sąd ten zastanawia się nad mocą wiążącą aktu takiego jak sporna uchwała oraz nad umocowaniem innych składów orzekających wyznaczonych w następstwie wykonania tej uchwały. Wskazuje on ponadto, że badania mocy wiążącej owej uchwały zakazują mu, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych, przepisy krajowe ustanowione w 2019 r. Zadane Trybunałowi przez niego pytania zmierzają w istocie do ustalenia, czy w świetle postanowień i zasad prawa Unii⁸³ może on, nie stwarzając ryzyka pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego zasiadającego jednoosobowo w jego składzie, uznać sporną uchwałę za pozbawioną mocy wiążącej, skutkiem czego sąd ten nie byłby uprawniony do rozpoznania sprawy w postępowaniu głównym, która to sprawa została przydzielona mu w następstwie owej uchwały, oraz czy w związku z tym rzeczoną sprawę należy ponownie przydzielić sędziemu pierwotnie ją rozpoznającemu.

W wyroku wydanym w tych sprawach połączonych Trybunał w składzie wielkiej izby odniósł się do ustaleń zawartych w jego dotychczasowym orzecznictwie⁸⁴, w szczególności w wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów)⁸⁵. Orzekł on w istocie, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym pozwalającym organowi takiemu jak Izba Dyscyplinarna, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, na uchylenie immunitetu sędziego, zawieszenie go w czynnościach służbowych oraz obniżenie jego wynagrodzenia. Doprecyzował on również, w świetle zasady pierwszeństwa prawa Unii i zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, konsekwencje, jakie w kontekście aktu takiego jak sporna uchwała, pociągającego za sobą, z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zawieszenie w czynnościach służbowych sędziego orzekającego w składzie jednego sędziego, wynikają z wysnucia powyższego wniosku dla sądu krajowego, a także dla organów sądowych mających

⁸³ Mianowicie art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także zasady pierwszeństwa, lojalnej współpracy i pewności prawa.

⁸⁴ Dotyczącym braku niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej ustanowionej ustawą o Sądzie Najwyższym z 2017 r., poddaną nowelizacji w ramach reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości z 2019 r.

⁸⁵ Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442), którego ramy faktyczne i prawne zostały przedstawione w sekcji II.2., zatytułowanej „Etyka zawodowa”. Wyrok ten został także przedstawiony w sekcjach II.7., zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”, i II.10., zatytułowanej „Właściwość sądów do dokonywania kontroli niezawisłości sędziowskiej”.

kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających tego sądu krajowego.

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym przyznającym organowi, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, właściwość do zezwalania na pociągnięcie sędziego sądu powszechnego do odpowiedzialności karnej oraz – w razie wydania uchwały zezwalającej – do zawieszenia danego sędziego w czynnościach służbowych i obniżenia jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia.

W tym względzie Trybunał zauważył, że już po zainicjowaniu tych dwóch spraw prejudycjalnych wydał on wyrok Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), w którym orzekł w szczególności, iż powierzając Izbie Dyscyplinarnej, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane⁸⁶, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziego i pełnienie przez niego urzędu, takich jak sprawy o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁸⁷.

We wspomnianym wyroku Trybunał podkreślił, że już sama perspektywa narażenia sędziów na ryzyko wystąpienia o zezwolenie na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej i uzyskania tego zezwolenia w postępowaniu przed organem, którego niezależność nie jest zagwarantowana, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość tych sędziów oraz że odnosi się to również do ryzyka, iż taki organ będzie decydował o ewentualnym zawieszeniu ich w czynnościach służbowych i o obniżeniu ich wynagrodzenia⁸⁸.

W niniejszej sprawie sporną uchwałę wydano wobec sędziego I.T.⁸⁹ na podstawie przepisów krajowych, które Trybunał we wspomnianym powyżej wyroku uznał za sprzeczne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim przyznają takiemu organowi właściwość do wydawania aktów takich jak owa uchwała.

O ile organy danego państwa członkowskiego są zobowiązane do zmiany uregulowania krajowego, które było przedmiotem wyroku w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby dostosować je do wymogów prawa Unii, o tyle sądy tego państwa członkowskiego są ze swej strony zobowiązane do zapewnienia poszanowania tego wyroku w ramach wykonywania swoich zadań, co oznacza między innymi, że sądy

⁸⁶ W pkt 102 wyżej przywołanego wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442), Trybunał, opierając się na swoim wcześniejszym orzecznictwie [pkt 112 wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), przedstawionego w sekcji II.7., zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”] powtórzył swoją ocenę, zgodnie z którą Izba Dyscyplinarna nie spełnia ustanowionego wymogu niezawisłości i bezstronności.

⁸⁷ Wyżej wymieniony wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), pkt 1 sentencji.

⁸⁸ Wyżej wymieniony wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), pkt 101.

⁸⁹ Mianowicie sędziego sądu powszechnego, który na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE może orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii.

te powinny uwzględnić, w stosownych przypadkach, zawarte w nim elementy prawne w celu określenia zakresu przepisów prawa Unii, które powinny stosować.

W konsekwencji sąd odsyłający w sprawie C-615/20 jest zobowiązany wyciągnąć w sprawie w postępowaniu głównym wszelkie konsekwencje wynikające z ustaleń zawartych w wyroku Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów).

W drugiej kolejności Trybunał dokonał wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zasady pierwszeństwa prawa Unii i zasady lojalnej współpracy w ten sposób, że:

- po pierwsze, skład orzekający sądu krajowego, który rozpoznaje sprawę w składzie jednego sędziego, w stosunku do którego organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, wydał uchwałę zezwalającą na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej oraz zawieszającą go w czynnościach służbowych i obniżającą jego wynagrodzenie, może zasadnie odstąpić od stosowania takiej uchwały stojącej na przeszkodzie wykonywaniu przez ten skład kompetencji judykacyjnej w tej sprawie oraz
- po drugie, organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających tego sądu krajowego również powinny odstąpić od stosowania tej uchwały stojącej na przeszkodzie dla wykonywania tej kompetencji judykacyjnej przez wspomniany skład orzekający.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem⁹⁰ zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga w szczególności, aby sąd krajowy, którego zadaniem jest stosowanie, w ramach swojej właściwości, przepisów prawa Unii, zapewnił pełną skuteczność wymogów tego prawa w zawisłym przed nim sporze, odstępując w razie potrzeby od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie zniesienie. Przestrzeganie tego obowiązku stanowi wyraz zasady lojalnej współpracy.

Tymczasem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47 Karty⁹¹, wywołuje skutek bezpośredni, który wiąże się z odstąpieniem od stosowania wszelkich obowiązujących w prawie krajowym przepisów, orzecznictwa lub praktyki sprzecznych z tymi postanowieniami prawa Unii, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał⁹².

⁹⁰ Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99), pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo, a także pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo, przedstawiony w sekcji II. 7. zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”.

⁹¹ Które to postanowienie nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, w szczególności jeśli chodzi o niezawisłość i bezstronność sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, oraz o wymóg, ażeby sądy te były uprzednio ustanowione na mocy ustawy.

⁹² Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość i prywatność sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442), pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo, przedstawiony w sekcji II.7., zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”.

Nawet w braku krajowych środków ustawodawczych, które położyłyby kres uchybieniu stwierdzonemu przez Trybunał, sądy krajowe powinny podjąć wszelkie działania w celu ułatwienia osiągnięcia pełnej skuteczności prawa Unii zgodnie z wnioskami zawartymi w wyroku stwierdzającym to uchybienie. Powinny one ponadto, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, usunąć sprzeczne z prawem skutki naruszenia prawa Unii.

W celu dopełnienia powyższych obowiązków sąd krajowy powinien odstąpić od stosowania aktu takiego jak sporna uchwała, na mocy którego zawieszono sędziego w czynnościach służbowych z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w przypadku gdy z punktu widzenia danej sytuacji procesowej jest to nieodzowne dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii⁹³.

Wreszcie, Trybunał podkreślił, że w sytuacji gdy akt taki jak sporna uchwała został przyjęty przez organ niestanowiący niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu prawa Unii, nie będzie można skutecznie powoływać się na jakiegokolwiek względy wywodzone z zasady pewności prawa lub mające związek z przywoływaną powagą rzeczy osądzonej tej uchwały celem uniemożliwienia sądowi odsyłającemu i organom sądowym mającym kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego odstąpienia od stosowania takiej uchwały⁹⁴.

W tym względzie Trybunał zauważył, że postępowanie główne w sprawie C-615/20 zostało zawieszone przez sąd odsyłający do czasu wydania niniejszego wyroku. W tym kontekście dalsze prowadzenie tego postępowania przez sędziego wchodzącego w jednoosobowy skład orzekający sądu odsyłającego, w szczególności na zaawansowanym etapie, na którym znajduje się to postępowanie, uważane za szczególnie złożone, nie wydaje się naruszać pewności prawa. Przeciwnie, wydaje się, że takie rozwiązanie jest w stanie pozwolić na to, by rozpoznanie sprawy w postępowaniu głównym mogło zakończyć się orzeczeniem, które będzie zgodne z jednej strony z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a z drugiej strony z prawem jednostek, których ono dotyczy, do rzetelnego procesu sądowego w rozsądnym terminie.

W tych okolicznościach sąd odsyłający w sprawie C-615/20 może zasadnie odstąpić od stosowania spornej uchwały, tak aby mógł on kontynuować rozpoznanie sprawy w postępowaniu głównym w obecnym składzie bez przeszkód ze strony organów sądowych mających kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego.

⁹³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798), pkt 159, 161, przedstawiony w sekcjach II.1., zatytułowanej „Powołanie” i II.5., zatytułowanej „Przeniesienie”.

⁹⁴ Zobacz podobnie wyżej wymieniony wyrok W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), pkt 160.

W trzeciej kolejności Trybunał dokonał wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także zasad pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy w powiązaniu z sytuacją składu orzekającego sądu krajowego, takiego jak sąd odsyłający w sprawie C-671/20, któremu sprawę przydzieloną wcześniej innemu składowi orzekającemu tego sądu krajowego przekazano w następstwie aktu Izby Dyscyplinarnej, takiego jak sporna uchwała, w szczególności w celu ustalenia, czy ten sąd odsyłający powinien w niniejszym wypadku odstąpić od stosowania rzeczony uchwały i wstrzymać się od dalszego rozpoznawania wspomnianej sprawy.

Podkreślił on w tym względzie, że spoczywający na sądach krajowych obowiązek odstąpienia od stosowania uchwały skutkującej, z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zawieszeniem sędziego w czynnościach służbowych, jeżeli z punktu widzenia danej sytuacji procesowej jest to nieodzowne dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii, ciąży w szczególności na składzie orzekającym, któremu dana sprawa miałaby zostać przydzielona w związku z taką uchwałą. W konsekwencji ten skład orzekający powinien wstrzymać się od rozpoznania sprawy. Powyższy obowiązek wiąże również organy mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego, które powinny w związku z tym ponownie przydzielić tę sprawę składowi orzekającemu, który miał ją pierwotnie rozpoznać.

W tym wypadku nie można skutecznie powoływać się na jakiegokolwiek względy wywodzone z zasady pewności prawa lub mające związek z powagą rzeczy osądzonej, jaką miałyby mieć wspomniana uchwała.

W tym względzie Trybunał zauważył, że w sprawie C-671/20 i w odróżnieniu od innych spraw z referatu sędziego I.T., które w międzyczasie również zostały przydzielone innym składom orzekającym, jednak ich rozpoznanie było kontynuowane, czy wręcz ewentualnie zakończone wydaniem orzeczenia przez te nowe składy, postępowanie główne zostało zawieszone do czasu wydania niniejszego wyroku. W tych okolicznościach podjęcie tego postępowania przez sędziego I.T. wydaje się stwarzać możliwość, by mogło ono, niezależnie od opóźnienia spowodowanego przez sporną uchwałę, doprowadzić do wydania orzeczenia, które będzie zgodne zarówno z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i z wymogami wynikającymi z prawa jednostki, której to postępowanie dotyczy, do rzetelnego procesu sądowego.

W rezultacie Trybunał dokonał wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy w ten sposób, że:

- po pierwsze, skład orzekający sądu krajowego, któremu sprawę przydzieloną wcześniej innemu składowi orzekającemu tego sądu przekazano w następstwie uchwały wydanej przez organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane i który zezwolił na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego zasiadającego jednoosobowo w tym ostatnim składzie orzekającym oraz zawiesił tego sędziego

w czynnościach służbowych i obniżył jego wynagrodzenie, powinien odstąpić od stosowania tej uchwały i wstrzymać się od dalszego rozpoznawania tej sprawy oraz

- po drugie, organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego są w takim wypadku zobowiązane do ponownego przydzielenia tej sprawy składowi orzekającemu pierwotnie ją rozpoznającemu.

Co się tyczy, w czwartej kolejności, przepisów krajowych i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wymienionych przez sąd odsyłający w sprawie C-671/20⁹⁵, które stoją na przeszkodzie temu, by ten ostatni sąd mógł – nawet jeżeli będzie on do tego zobowiązany w świetle odpowiedzi udzielonych przez Trybunał na jego pozostałe pytania – orzec w przedmiocie braku mocy wiążącej aktu takiego jak sporna uchwała i w stosownym wypadku odstąpić od jej stosowania, Trybunał wskazał, że wykonywanie przez sąd krajowy powierzonych mu w ten sposób w traktatach zadań i wywiązywanie się ze spoczywających na nim na mocy tych traktatów obowiązków poprzez nadanie skuteczności postanowieniu takiemu jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie może podlegać zakazowi ani stanowić przewinienia dyscyplinarnego sędziów zasiadających w takim sądzie⁹⁶.

Jednocześnie w świetle bezpośredniej skuteczności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na sądy krajowe obowiązek odstąpienia od stosowania wszelkiego orzecznictwa krajowego sprzecznego z tym postanowieniem prawa Unii w jego wykładni dokonanej przez Trybunał. A zatem w przypadku gdyby w następstwie wyroków wydanych przez Trybunał sąd krajowy uznał, iż orzecznictwo krajowego sądu konstytucyjnego jest sprzeczne z prawem Unii, okoliczność, że taki sąd krajowy nie zastosowałby tego orzecznictwa konstytucyjnego, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, także nie może powodować powstania odpowiedzialności dyscyplinarnej⁹⁷.

W konsekwencji art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie:

- z jednej strony przepisom krajowym, które zakazują sądowi krajowemu, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych na sędziów wchodzących w jego skład, badania mocy wiążącej aktu wydanego przez organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane i który zezwolił na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej

⁹⁵ Artykuł 42a §§ 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zmienionej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., przewiduje w szczególności nałożenie na sądy powszechne zakazu kwestionowania umocowania sądów i oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Artykuł 107 § 1 pkt 3 tej ustawy ustanawia jako przewinienie dyscyplinarne między innymi wszelkie działania sędziów sądów powszechnych kwestionujące skuteczność powołania sędziego.

⁹⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość i prywatność sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442), pkt 132, przedstawiony w sekcji II.7., zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”.

⁹⁷ Zobacz podobnie wyżej wymieniony wyrok Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442), pkt 132.

oraz zawiesił go w czynnościach służbowych i obniżył jego wynagrodzenie, jak również w stosownym wypadku odstąpienia od stosowania tego aktu, oraz

- z drugiej strony orzecznictwu sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym akty powołania sędziów nie mogą podlegać kontroli sądowej, w zakresie, w jakim orzecznictwo to może stanowić przeszkodę dla takiego badania.

9. Nieusuwalność sędziów i wiek przejścia w stan spoczynku

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

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Praworządność – Skuteczna ochrona sądowa w dziedzinach objętych prawem Unii – Zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów – Obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego – Zastosowanie do urzędujących sędziów – Możliwość dalszego zajmowania stanowiska sędziowskiego po ukończeniu tego wieku uzależniona od uzyskania zgody stanowiącej dyskrecjonalną decyzję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

W swym wyroku Trybunał w składzie wielkiej izby uwzględnił skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesioną przez Komisję przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, która to skarga zmierzała do stwierdzenia, że z jednej strony poprzez zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów powołanych do tego sądu przed dniem 3 kwietnia 2018 r. oraz z drugiej strony poprzez przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów owego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Komisja zarzuciła Rzeczypospolitej Polskiej, że w drodze tych przepisów, naruszając zasadę niezawisłości sędziowskiej, a w szczególności zasadę ich nieusuwalności, uchybiła ona zobowiązaniom wypływającym dla państw członkowskich z przywołanego postanowienia.

W swoim wyroku Trybunał zajął najpierw stanowisko w przedmiocie zastosowania i zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W tym względzie przypomniał on, że powyższe postanowienie nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, w rozumieniu art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), w dziedzinach objętych prawem Unii. W szczególności każde państwo członkowskie powinno na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić, by organy, które należą – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i które w konsekwencji mogą w określonych wypadkach orzekać

o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią tego prawa, odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, co w tym wypadku powinno odnosić się także do Sądu Najwyższego. Ponadto Trybunał wskazał, że dla zagwarantowania, by sąd ten mógł sam zapewniać tego rodzaju ochronę, kluczowe jest zachowanie przez niego niezależności, co potwierdza art. 47 akapit drugi Karty. Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego.

Następnie Trybunał wyjaśnił zakres tego wymogu. W tej kwestii Trybunał wskazał, że wypływające z niego gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu danych organów, powoływania ich członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu podmiotów prawa, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tych organów od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. W szczególności ta konieczna wolność sędziów od wszelkiego rodzaju ingerencji lub nacisków z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądenia. Zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, wyjątki od niej mogą – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – występować wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy. W niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, że zaskarżona reforma prowadzi do przedwczesnego zaprzestania wykonywania orzeczniczych obowiązków przez urzędujących sędziów Sądu Najwyższego i że w związku z tym może być ona dopuszczalna jedynie wtedy, gdy jest usprawiedliwiona prawnie uzasadnionym celem i jest względem tego celu proporcjonalna, oraz pod warunkiem że nie daje podstaw do powstania w przekonaniu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości tego rodzaju, co te wspomniane powyżej. Trybunał stwierdził jednak, że zastosowanie przepisów przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów tego sądu nie jest usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem. W rezultacie orzekł, że zastosowanie to narusza zasadę nieusuwalności sędziów, która jest nieodłącznie związana z ich niezawisłością.

Wreszcie Trybunał odniósł się do uprawnień dyskrecjonalnych przyznanych Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej przez nową ustawę o Sądzie Najwyższym w zakresie przedłużenia czynnej służby sędziów tego sądu po osiągnięciu przez nich nowo ustalonego na mocy tej ustawy wieku przejścia w stan spoczynku. Trybunał zauważył, że chociaż wyłącznie państwa członkowskie są władne decydować, czy dopuszczają – czy też nie – takie przedłużenie czynnej służby po ukończeniu zwykłego

wieku przejścia w stan spoczynku, to nie zmienia to faktu, że w przypadku gdy opowiedzą się one za takim mechanizmem, są zobowiązane do zapewnienia, że warunki i szczegółowe zasady, jakim podlega takie przedłużenie, nie będą naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej. W tym względzie okoliczność, że organowi takiemu jak Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przysługuje prawo decydowania o wyrażeniu lub odmowie zgody na takie ewentualne przedłużenie, nie jest oczywiście sama w sobie wystarczająca do tego, by uznać, że doszło do naruszenia wspomnianej powyżej zasady. Niemniej jednak należy upewnić się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne wydania takich decyzji są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów. Do tego celu nieodzowne jest w szczególności, ażeby wspomniane warunki i zasady zostały ustanowione w taki sposób, by owi sędziowie zostali zabezpieczeni przed ewentualną pokusą poddania się ingerencji lub naciskom z zewnątrz mogącym zagrozić ich niezawisłości. Tego rodzaju zasady powinny zatem w szczególności pozwolić na wykluczenie nie tylko wszelkiego wpływu z zewnątrz w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na rozstrzygnięciach danych sędziów. W odniesieniu do nowej ustawy o Sądzie Najwyższym Trybunał zauważył, że ustawa ta przewiduje, iż przedłużenie okresu czynnej służby sędziów tego sądu będzie odtąd uzależnione od decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o charakterze dyskrejonalnym, która to decyzja nie musi zawierać uzasadnienia i nie może być przedmiotem zaskarżenia do sądu. Co się tyczy tego, że według tej ustawy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przed podjęciem decyzji zasięga opinii Krajowej Rady Sądowniczej (Polska), Trybunał podkreślił, że interwencja takiego organu w kontekście procesu przedłużenia służby czynnej sędziego po ukończeniu przez niego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku może co do zasady przyczynić się do obiektywizacji tego procesu. Może tak być jednak wyłącznie pod warunkiem, że zostaną spełnione określone warunki, w szczególności że sam ten organ będzie niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedstawić swoją opinię, a także, że taka opinia będzie wydawana na podstawie obiektywnych i istotnych kryteriów, a ponadto będzie należycie uzasadniona, tak by mogła w sposób obiektywny być pomocna dla tego organu przy podejmowaniu przez niego decyzji. W niniejszej sprawie Trybunał uznał za wystarczające stwierdzenie, że wydawane przez Krajową Radę Sądownictwa opinie, w szczególności ze względu na to, iż nie zawierają uzasadnienia, nie mogą w obiektywny sposób być pomocne dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przy wykonywaniu przez niego uprawnień przyznanych mu w na mocy nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, skutkiem czego uprawnienia te mogą budzić, między innymi w przekonaniu podmiotów prawa, uzasadnione wątpliwości co do o do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów.

Wyrok z dnia 5 listopada 2019 r. (wielka izba), Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, [EU:C:2019:924](#))

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Praworządność – Skuteczna ochrona sądowa w dziedzinach objętych prawem Unii – Zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów – Obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów w sądach powszechnych w Polsce – Możliwość dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu nowo ustalonego wieku za zgodą Ministra Sprawiedliwości – Artykuł 157 TFUE – Dyrektywa 2006/54/WE – Artykuł 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) – Zakaz dyskryminacji ze względu na płeć w dziedzinie wynagrodzenia, zatrudnienia i pracy – Ustanowienie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów w sądach powszechnych i w Sądzie Najwyższym oraz stanowiska prokuratorów

W swym wyroku Trybunał, orzekając w składzie wielkiej izby, uwzględnił skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesioną przez Komisję przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej i stwierdził, że to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii z jednej strony poprzez wprowadzenie odmiennego wieku przejścia w stan spoczynku dla kobiet i mężczyzn zajmujących w Polsce stanowiska sędziów i prokuratorów, z drugiej zaś strony poprzez obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku mającego zastosowanie do sędziów sądów powszechnych, z jednoczesnym przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do decydowania o przedłużeniu okresu czynnej służby tych sędziów.

Na podstawie polskiej ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. obniżono wiek przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych i prokuratorów oraz wiek wcześniejszego przejścia w stan spoczynku przez sędziów Sądu Najwyższego do 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn, przy czym wcześniej obowiązującym wiekiem dla obu płci był wiek 67 lat. Ponadto ustawą tą przyznano Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do przedłużenia okresu czynnej służby sędziów sądów powszechnych po ukończeniu przez nich tego nowego, zależnego od płci wieku przejścia w stan spoczynku. Uznawszy, że przepisy te są niezgodne z prawem Unii⁹⁸, Komisja wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W pierwszej kolejności Trybunał wypowiedział się w przedmiocie różnic ustanowionych w ten sposób przez wskazaną ustawę w odniesieniu do wieku przejścia w stan spoczynku mającego zastosowanie, odpowiednio, do sędziów płci żeńskiej i męskiej. W tym względzie Trybunał zauważył przede wszystkim, że systemy uposażenia w stanie spoczynku, do pobierania którego uprawnieni są wspomniani sędziowie, wchodzą w zakres art. 157 TFUE, zgodnie z którym każde państwo członkowskie zapewnia

⁹⁸ Artykuł 157 TFUE, art. 5 lit. a) i art. 9 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2006/54 oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci żeńskiej i męskiej za taką samą pracę. Rozpatrywane w niniejszej sprawie systemy przejścia w stan spoczynku wchodzi również w zakres stosowania przepisów dyrektywy 2006/54 poświęconych równemu traktowaniu w ramach systemów zabezpieczenia społecznego pracowników. Następnie Trybunał orzekł, że na mocy tej samej ustawy wprowadzono warunki o charakterze bezpośrednio dyskryminującym ze względu na płeć, w szczególności jeżeli chodzi o moment, w którym uprawnione osoby mogą skorzystać z rzeczywistego dostępu do korzyści przewidzianych w tych systemach. Wreszcie Trybunał odrzucił argument Rzeczypospolitej Polskiej, że przewidziane w ten sposób różnice między sędziami płci żeńskiej i męskiej w zakresie wieku przejścia w stan spoczynku stanowią środek pozytywnej dyskryminacji. Różnice te nie są bowiem w stanie zrekomensować ograniczeń, z jakimi spotykają się urzędniczki w trakcie swojej kariery zawodowej, w taki sposób, by pomóc tym kobietom w życiu zawodowym i zaradzić problemom, z którymi mogą się one borykać w trakcie swojej kariery. Trybunał stwierdził zatem, że sporne przepisy naruszają art. 157 TFUE oraz dyrektywę 2006/54.

W drugiej kolejności Trybunał poddał ocenie środek polegający na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych w po ukończeniu nowego, obniżonego wieku przejścia w stan spoczynku. Na wstępie Trybunał wypowiedział się, między innymi w świetle wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)⁹⁹, na temat zastosowania i zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. W tym względzie Trybunał zauważył, że polskie sądy powszechne mogą orzekać o kwestiach związanych z prawem Unii, a zatem powinny spełniać wymogi, które są nierozzerwalnie związane z taką ochroną. Dla zagwarantowania, by sądy te mogły same zapewniać tę ochronę, kluczowe jest zaś zachowanie niezależności przez nie same.

Owa niezależność wymaga, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby dany organ wypełniał swe zadania w pełni autonomicznie i w sposób bezstronny. W tym względzie Trybunał zauważył, że fakt, iż organ taki jak Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, nie jest sam w sobie wystarczający do stwierdzenia, że doszło do naruszenia zasady niezawisłości. Trybunał stwierdził jednak, że materialne warunki oraz zasady proceduralne związane z tym uprawnieniem decyzyjnym mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności. Z jednej strony bowiem kryteria, na podstawie

⁹⁹ Wyrok Trybunału z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531), przedstawiony w niniejszej sekcji.

których Minister Sprawiedliwości wydaje swoją decyzję, są zbyt niejasne i nieweryfikowalne, a sama ta decyzja nie musi zawierać uzasadnienia i nie może być przedmiotem zaskarżenia przed sądem. Z drugiej strony długość okresu, w którym sędziowie mogą pozostawać w oczekiwaniu na decyzję Ministra Sprawiedliwości, będzie zależeć od uznania samego Ministra.

Co więcej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konieczna wolność sędziów od wszelkiego rodzaju ingerencji lub nacisków z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądenia. Zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, wyjątki od niej mogą – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – występować wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy. Tymczasem w tym wypadku połączenie środka w postaci obniżenia zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych ze środkiem polegającym na przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do decydowania o dalszym zajmowaniu przez tych sędziów stanowiska sędziego, po ukończeniu ustanowionego w ten sposób nowego wieku, w okresie dziesięciu lat w przypadku sędziów będących kobietami i pięciu lat w przypadku sędziów będących mężczyznami, narusza tę zasadę. Połączenie tych środków może bowiem wywołać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do tego, czy celem nowego systemu nie było w rzeczywistości umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości odsunięcia, po osiągnięciu nowo ustalonego zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, niektórych sędziów przy jednoczesnym utrzymaniu na stanowisku innych sędziów. Ponadto, zważywszy na to, że wydanie decyzji przez Ministra Sprawiedliwości nie jest obwarowane żadnym terminem, a dany sędzia pozostaje na stanowisku do czasu wydania takiej decyzji, ewentualna odmowna decyzja Ministra Sprawiedliwości może zostać ogłoszona już po tym, jak taki sędzia pozostał w służbie czynnej po ukończeniu nowego wieku przejścia w stan spoczynku.

10. Właściwość sądów do dokonywania kontroli niezawisłości sędziowskiej

Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r. (wielka izba), Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#))

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Niezawisłość sędziowska – Artykuł 267 TFUE – Uprawnienie do wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym – Pierwszeństwo prawa Unii – Powierzona Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska) właściwość w sprawach dotyczących uchylenia immunitetu sędziów w sprawach karnych oraz w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i w sprawach z zakresu

przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku – Zakaz kwestionowania przez sądy krajowe umocowania sądów oraz organów konstytucyjnych lub ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub jego uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości – Uznanie weryfikowania przez sędziego spełniania określonych wymogów dotyczących istnienia niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy za „przewinienie dyscyplinarne” – Powierzona Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wyłączna właściwość do rozpoznawania zagadnień dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego – Artykuły 7 i 8 karty praw podstawowych – Prawa do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e) oraz artykuł 6 ust. 3 akapit drugi – Artykuł 9 ust. 1 – Dane wrażliwe – Uregulowanie krajowe nakładające na sędziów obowiązek złożenia oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniach, działalności w fundacjach lub członkostwie w partiach politycznych oraz pełnionych w nich funkcjach, a także przewidujące udostępnienie zawartych w tych oświadczeniach danych w postaci elektronicznej

W wyroku tym, którego ramy faktyczne i prawne zostały przedstawione powyżej¹⁰⁰, Trybunał orzekł, że powierzając Izbie Kontroli Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego (Polska) wyłączną właściwość do rozpoznawania zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego¹⁰¹, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty oraz na podstawie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii.

W odniesieniu do tej kwestii Trybunał wskazał, że rozpatrywana reorganizacja i skoncentrowanie kompetencji jurysdykcyjnych dotyczą niektórych wymogów o charakterze konstytucyjnym i proceduralnym wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty, których poszanowanie należy zapewnić w sposób przekrojowy we wszystkich materialnoprawnych dziedzinach stosowania prawa Unii oraz przed wszystkimi sądami krajowymi rozpatrującymi sprawy z zakresu tych dziedzin. W tym względzie przepisy te pozostają w ścisłym związku z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, której urzeczywistnienie przez sądy krajowe przyczynia się do zapewnienia skutecznej ochrony praw, jakie prawo Unii przyznaje jednostkom.

W tym kontekście, w szczególności w zakresie, w jakim każdy sąd krajowy powołany do stosowania prawa Unii jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, jeżeli pojawia się w tej kwestii poważna wątpliwość, oraz w zakresie, w jakim takie sądy powinny również móc, w niektórych okolicznościach, sprawdzić, czy wadliwość procedury powołania sędziego mogła spowodować naruszenie prawa podstawowego do takiego sądu, wykluczone jest,

¹⁰⁰ Co się tyczy ram faktycznych i prawnych sporu, zobacz sekcja II.2., zatytułowana „Etyka zawodowa”. Wyrok ten został także przedstawiony w sekcji II.7., zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”.

¹⁰¹ Artykuł 26 §§ 2 i 4–6 oraz art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, a także art. 10 ustawy zmieniającej ustawę o Sądzie Najwyższym.

by dokonywana przez sądy krajowe kontrola przestrzegania tych wymogów mogła należeć w sposób ogólny i nieodróżnicowany do jednego i pojedynczego organu krajowego, tym bardziej gdy organ ten nie może na podstawie prawa krajowego badać niektórych aspektów nierozdzielnie związanych z owymi wymogami. W omawianej sprawie Trybunał stwierdził, że rozpatrywane przepisy krajowe mają na celu zastrzeżenie dla jednego i pojedynczego organu zgeneralizowanej kontroli wymogów dotyczących niezależności wszystkich sądów i niezawisłości wszystkich sędziów, zarówno w sądownictwie powszechnym, jak i w sądownictwie administracyjnym, pozbawiając przez to właściwości sądy krajowe, które dotychczas były właściwe do sprawowania różnego rodzaju kontroli wymaganej przez prawo Unii i do stosowania orzecznictwa Trybunału. Podkreślił on ponownie szczególny kontekst, w jaki wpisuje się omawiana reorganizacja kompetencji jurysdykcyjnych dokonana ustawą zmieniającą, który cechuje się tym, że sędziowie polscy nie mogą ponadto dokonywać określonych ustaleń i ocen, do czego są zobowiązani na mocy prawa Unii.

Trybunał doszedł do wniosku, że przyznanie jednemu i pojedynczemu organowi krajowemu właściwości do weryfikacji poszanowania prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej, mimo że konieczność takiej weryfikacji może pojawić się przed każdym sądem krajowym, może, w połączeniu z wprowadzeniem różnych zakazów i przewinień dyscyplinarnych, osłabić skuteczność kontroli przestrzegania tego prawa podstawowego. Uniemożliwiając w ten sposób, bez rozróżnienia, innym sądom uczynienie tego, co jest konieczne do zapewnienia poszanowania prawa jednostek do skutecznej ochrony sądowej poprzez odstąpienie w stosownym wypadku od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z wymogami wynikającymi z prawa Unii, rozpatrywane przepisy krajowe naruszają również zasadę pierwszeństwa tego prawa. Ponadto, ponieważ sam fakt powierzenia Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wyłącznej właściwości do rozstrzygania niektórych kwestii dotyczących stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty może powstrzymać inne sądy od występowania do Trybunału w trybie prejudycjalnym lub je do tego zniechęcać, rozpatrywane przepisy krajowe naruszają również art. 267 TFUE.

III. Niezależność procesu decyzyjnego w postępowaniach mających związek ze stosowaniem prawa Unii

Wyrok z dnia 11 lipca 2024 r. (wielka izba), Hann-Invest i in. (C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594)

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Niezawisłość sędziowska – Sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy – Rzetelny proces – Biuro rejestracji orzeczeń sądowych – Uregulowanie krajowe

przewidujące ustanowienie w sądach drugiej instancji funkcji sędziego dokonującego wpisu do rejestru orzeczeń sądowych, który w praktyce jest uprawniony do wstrzymania ogłoszenia wyroku, wydawania zaleceń składom orzekającym i występowania o zwołanie posiedzenia wydziału – Uregulowanie krajowe przewidujące na rzecz posiedzeń wydziału lub ogółu sędziów sądu uprawnienie do przyjmowania wiążących „stanowisk prawnych”, również w sprawach, w których odbyła się już narada sędziowska

Wielka izba Trybunału uznała, że działający w sądzie krajowym mechanizm wewnętrzny przewidujący ingerencję w proces decyzyjny składu orzekającego rozpoznającego sprawę ze strony innych sędziów danego sądu w celu zapewnienia spójności jego orzecznictwa jest nie do pogodzenia z wymogami nieodłącznie związanymi z prawem do skutecznej ochrony sądowej oraz do rzetelnego procesu sądowego.

Visoki trgovački sud (apelacyjny sąd gospodarczy, Chorwacja), rozpoznający trzy środki odwoławcze od postanowień wydanych w postępowaniach upadłościowych, zwrócił się w tej kwestii do Trybunału. Sąd odsyłający, orzekając w składach złożonych z trzech sędziów, rozpoznał te trzy środki odwoławcze i jednomyślnie je oddalił, utrzymując tym samym w mocy orzeczenia wydane w pierwszej instancji. Sędziowie tego sądu podpisali swoje orzeczenia, a następnie przekazali je do biura rejestracji orzeczeń sądowych tego sądu¹⁰².

Tymczasem sędzia pełniący obowiązki w biurze rejestracji orzeczeń sądowych (zwany dalej „sędzią dokonującym wpisu do rejestru”) odmówił wpisania tych trzech orzeczeń do rejestru i przekazał je ponownie właściwym składom orzekającym wraz z pismem informującym, że nie podziela on przyjętych rozstrzygnięć. W dwóch z tych spraw (C-554/21 i C-622/21) sędzia ten wspominał o innych orzeczeniach sądu odsyłającego zawierających rozstrzygnięcia odmienne od tych przyjętych w sprawach w postępowaniach głównych. W trzeciej sprawie (C-727/21) wskazał on, że nie zgadza się z wykładnią prawną przyjętą przez skład orzekający, jednak nie powołał się na jakiegokolwiek inne orzeczenie sądowe.

Następnie w sprawie C-727/21 skład orzekający zebrał się w celu przeprowadzenia nowej narady. Po ponownym przeanalizowaniu środka odwoławczego i opinii sędziego dokonującego wpisu do rejestru, postanowił on nie zmieniać wcześniej przyjętego rozstrzygnięcia. W związku z tym wydał on nowe orzeczenie sądowe i przekazał je do biura rejestracji.

Opowiadając się za odmiennym rozstrzygnięciem prawnym, sędzia dokonujący wpisu do rejestru przekazał wspomnianą sprawę w postępowaniu głównym wydziałowi ds.

¹⁰² Zgodnie z art. 177 ust. 3 Sudski poslovník (regulaminu postępowania przed sądami), który stanowi: „W sądach drugiej instancji sprawa jest uznana za zakończoną w momencie wysłania orzeczenia z gabinetu sędziego, po tym jak sprawa wróci z biura rejestracji orzeczeń sądowych. Biuro rejestracji orzeczeń sądowych powinno w możliwie najkrótszym terminie od dnia otrzymania aktu zwrócić je do gabinetu sędziego. Sekretariat sądowy w terminie kolejnych 8 dni wysyła orzeczenie z sądu”.

sporów gospodarczych i innych sporów sądu odsyłającego. Wydział ten przyjął następnie „stanowisko prawne”, w którym poparł rozstrzygnięcie, za którym opowiedział się sędzia dokonujący wpisu do rejestru. W dalszej kolejności ta sama sprawa w postępowaniu głównym została przekazana odnośnemu składowi orzekającemu w celu wydania przez niego rozstrzygnięcia zgodnie z tym „stanowiskiem prawnym”.

Powziąwszy wątpliwości co do zgodności z prawem Unii mechanizmu przewidującego ingerowanie w proces decyzyjny przez sędziego dokonującego wpisu do rejestru oraz innych sędziów sądu, którzy przyjmują „stanowiska prawne”, sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału w trybie prejudycjalnym.

Trybunał podkreślił na wstępie, że wszelkie środki lub praktyki krajowe mające na celu uniknięcie rozbieżności w orzecznictwie lub zarządzenie im i zapewnienie w ten sposób pewności prawa nierozzerwalnie związanej z zasadą państwa prawnego muszą być zgodne z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

W pierwszej kolejności przeanalizował on, w świetle powyższych wymogów, praktykę, zgodnie z którą orzeczenie sądowe wydane przez skład orzekający rozpoznający sprawę można uznać za ostateczne i wysłać do stron tylko wtedy, gdy jego treść zostanie zatwierdzona przez sędziego dokonującego wpisu do rejestru niezasiadającego w tym składzie orzekającym.

W tym względzie zwrócił on uwagę, że o ile sędzia dokonujący wpisu do rejestru nie może zastąpić własną oceną oceny składu orzekającego rozpoznającego daną sprawę, o tyle może on faktycznie zablokować wpis do rejestru wydanego orzeczenia sądowego, a tym samym uniemożliwić zakończenie procesu podejmowania decyzji i doręczenie tego orzeczenia stronom. Może on zatem przekazać sprawę temu składowi orzekającemu w celu ponownego rozważenia przyjętego rozstrzygnięcia w świetle własnych uwag prawnych tego sędziego oraz – w razie dalszego braku zgody ze wspomnianym składem orzekającym – wystąpić do przewodniczącego danego wydziału o zwołanie posiedzenia wydziału w celu przyjęcia przez to posiedzenie wydziału „stanowiska prawnego”, które będzie wiążące między innymi dla tego składu orzekającego. Taka praktyka skutkuje umożliwieniem ingerencji sędziego dokonującego wpisu do rejestru w daną sprawę, która to ingerencja może prowadzić do tego, że sędzia ten wpłynie na ostateczne rozstrzygnięcie, które zostanie przyjęte w tej sprawie.

Tymczasem, po pierwsze, nie wydaje się, aby uregulowanie krajowe, o którym mowa w postępowaniach głównych, przewidywało tego rodzaju ingerencję sędziego dokonującego wpisu do rejestru. Po drugie, ingerencja ta następuje po tym, jak skład orzekający, któremu przydzielono daną sprawę, wyda orzeczenie sądowe po przeprowadzeniu narady sędziowskiej, chociaż sędzia ten nie zasiada w tym składzie orzekającym, a zatem nie uczestniczył we wcześniejszych etapach postępowania, które doprowadziło do wydania tego orzeczenia. Po trzecie, nie wydaje się nawet, aby uprawnienie sędziego dokonującego wpisu do rejestru do ingerowania podlegało

wyrażnie określonym obiektywnym kryteriom odzwierciedlającym szczególne względy uzasadniające i pozwalającym zapobiec wykonywaniu uprawnień dyskrecjonalnych.

Biorąc pod uwagę te okoliczności, Trybunał orzekł, że ingerencja tego sędziego dokonującego wpisu do rejestru jest nie do pogodzenia z wymogami nieodłącznie związanymi z prawem do skutecznej ochrony sądowej.

W drugiej kolejności Trybunał zbadał uregulowanie krajowe, które uprawnia posiedzenie wydziału sądu krajowego do tego, by wymóc na składzie orzekającym rozpoznającym daną sprawę, poprzez przyjęcie „stanowiska prawnego”, zmianę treści wydanego wcześniej przez ten skład orzeczenia sądowego, mimo że w tym posiedzeniu wydziału uczestniczą również sędziowie inni niż sędziowie zasiadający w tym składzie orzekającym oraz, w stosownym wypadku, osoby niezwiązane z danym sądem, przed którymi strony nie mają możliwości przedstawienia swoich argumentów.

W tym względzie zauważył on, że interwencja posiedzenia wydziału pozwala de facto na ingerencję ogółu sędziów uczestniczących w tym posiedzeniu wydziału w ostateczne rozstrzygnięcie sprawy, które było uprzednio przedmiotem narady sędziowskiej i zostało przyjęte przez właściwy skład orzekający, lecz nie zostało jeszcze wpisane do rejestru i wysłane. W istocie perspektywa, że w przypadku gdy ten skład orzekający podtrzyma pogląd prawny odmienny od tego przyjmowanego przez sędziego dokonującego wpisu do rejestru, jego orzeczenie sądowe zostanie poddane kontroli posiedzenia wydziału, podobnie jak zobowiązanie wspomnianego składu orzekającego do zastosowania się - mimo odbycia narady sędziowskiej - do „stanowiska prawnego”, które zostałoby określone przez to posiedzenie wydziału, mogą mieć wpływ na ostateczną treść tego orzeczenia.

Tymczasem, po pierwsze, nie wydaje się, aby przysługujące posiedzeniu wydziału uprawnienie do interweniowania, o którym mowa w postępowaniu głównym, w wystarczającym stopniu podlegało obiektywnym i stosowanym jako takie kryteriom. W szczególności z przepisu przewidującego zwołanie posiedzenia wydziału¹⁰³ nie wynika, że posiedzenie to może zostać zwołane, tak jak w sprawie C-727/21, jedynie z tego powodu, że sędzia dokonujący wpisu do rejestru nie podziela poglądu prawnego reprezentowanego przez właściwy skład orzekający. Po drugie, strony w żadnym momencie nie są informowane o zwołaniu posiedzenia wydziału i przyjęciu przez to posiedzenie „stanowiska prawnego”, które jest wiążące w szczególności dla składu orzekającego rozpoznającego tę sprawę. Wydaje się zatem, że strony te nie mają możliwości skorzystania z przysługujących im praw procesowych przed takim posiedzeniem wydziału.

¹⁰³ Artykuł 40 ust. 1 Zakon o sudovima (ustawy o sądach) przewiduje, że posiedzenie wydziału lub sędziów jest zwoływane także wtedy, kiedy zostanie stwierdzone, że przy stosowaniu ustawy między poszczególnymi wydziałami, izbami lub sędziami istnieją różnice co do jej wykładni, lub kiedy w jednym wydziale izba lub sędzia odstąpi od wcześniej przyjętego stanowiska prawnego.

W świetle tych okoliczności Trybunał orzekł, że rozpatrywane uregulowanie krajowe jest nie do pogodzenia z wymogami nieodłącznie związanymi z prawem do skutecznej ochrony sądowej oraz do rzetelnego procesu sądowego.

Trybunał uściślił dodatkowo, że w celu uniknięcia rozbieżności w orzecznictwie lub zaradzenia im i zapewnienia w ten sposób pewności prawa nierozzerwalnie związanej z zasadą państwa prawnego mechanizm proceduralny, który pozwala sędziemu sądu krajowego niezasiadającemu we właściwym składzie orzekającym na przekazanie sprawy powiększonemu składowi tego sądu, nie narusza wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, pod warunkiem że sprawa nie była jeszcze przedmiotem narady sędziowskiej przeprowadzonej przez pierwotnie wyznaczony skład orzekający, że okoliczności, w których takie przekazanie może zostać dokonane, zostały jasno określone w mającym zastosowanie ustawodawstwie i że wspomniane przekazanie nie pozbawia zainteresowanych osób możliwości uczestniczenia w postępowaniu przed tym powiększonym składem orzekającym. Ponadto o takim przekazaniu zawsze może zadecydować pierwotnie wyznaczony skład orzekający.

IV. Niezależność sądów krajowych w sprawach dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

W swoim orzecznictwie dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Trybunał kilkakrotnie miał okazję dokonywać wykładni kryteriów ustanowionych w świetle wymogu niezawisłości „sądu”.

W szczególności orzecznictwo to obejmowało dziedzinę współpracy sądowej w sprawach cywilnych i odnosiło się do pojęcia „sądu” na potrzeby uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych.

W sprawach karnych Trybunał poddał analizie w szczególności zakres pojęcia „organu sądowego” w przypadku odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania ze względu na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego do niezawisłego sądu w wydającym nakaz państwie członkowskim.

1. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych

Wyroki z dnia 9 marca 2017 r. (druga izba), Zulfikarpašić (C-484/15, [EU:C:2017:199](#)) i Pula Parking (C-551/15, [EU:C:2017:193](#))

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca sądowa w sprawach cywilnych – Rozporządzenie (UE) 1215/2012 – Czasowy i przedmiotowy zakres stosowania – Sprawy cywilne i handlowe – Postępowanie egzekucyjne mające na celu uzyskanie zaspokojenia niezapłaconej wierzytelności

z tytułu korzystania z parkingu publicznego – Włączenie – Pojęcie „sądu” – Notariusz wydający nakaz egzekucyjny na podstawie „dokumentu autentycznego”

Stan faktyczny w sprawie C-484/15

Ibrica Zulfikarpašić jest chorwackim adwokatem, który zwrócił się do notariusza z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego przeciwko jednemu ze swoich klientów, Slavenowi Gajerowi, na tej podstawie, że ten ostatni nie zapłacił za świadczone mu usługi prawne. Na podstawie tego wniosku notariusz wydał nakaz egzekucyjny, który wobec braku sprzeciwu klienta stał się prawomocny.

I. Zulfikarpašić zwrócił się następnie do notariusza, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie europejskiego tytułu egzekucyjnego¹⁰⁴, o nadanie temu nakazowi egzekucyjnemu zaświadczenia europejskiego tytułu egzekucyjnego. Zgodnie bowiem z tym rozporządzeniem orzeczenia „sądów” dotyczące roszczeń bezspornych mogą uzyskać zaświadczenie europejskiego tytułu egzekucyjnego, które powinno być uznawane i wykonywane we wszystkich państwach członkowskich.

Notariusz odmówił jednak nadania temu nakazowi zaświadczenia z uwagi na to, że sporne roszczenie nie zostało uznane za bezsporne w rozumieniu rozporządzenia. Zgodnie z prawem chorwackim przekazał on sprawę do Općinski sud u Novom Zagrebu – Stalna služba u Samoboru ((sądu miasta stołecznego Novi Zagreb, w stałym ośrodku zamiejscowym w Samoborze, Chorwacja). Sąd ten zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy pojęcie „sądu” użyte w rozporządzeniu obejmuje również notariuszy w Chorwacji (część pierwsza pytania) oraz czy europejski tytuł egzekucyjny może zostać wydany na podstawie takiego nakazu egzekucyjnego (części druga i trzecia pytania).

Stan faktyczny w sprawie C-551/15

Pula Parking, spółka należąca do miasta Pula (Chorwacja), zarządza publicznymi płatnymi parkingami w mieście. Spółka ta domaga się od Svena Klausa Tederahna, zamieszkałego w Niemczech, zapłaty za wystawiony przez nią bilet za postój. Na podstawie dokumentów księgowych potwierdzających istnienie wierzytelności związanej z kwotą wskazaną na tym bilecie notariusz wydał przeciwko S. Tederahnowi nakaz egzekucyjny.

W wyniku sprzeciwu wniesionego przez S.K. Tederahna od tego nakazu, sprawa została jednak przekazana do Općinski sud u Puli-Pola (sądu miejskiego w Puli, Chorwacja). Sąd ten zwrócił się w istocie do Trybunału z pytaniem, czy takie postępowanie egzekucyjne jest objęte zakresem stosowania rozporządzenia w sprawie uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych¹⁰⁵ (pytanie

¹⁰⁴ Rozporządzenie nr 805/2004

¹⁰⁵ Rozporządzenie nr 1215/2012.

pierwsze) oraz czy notariusze w Chorwacji działający w ramach postępowań egzekucyjnych prowadzonych na podstawie „dokumentu autentycznego” są objęci zakresem pojęcia „sądu” w rozumieniu tego rozporządzenia (pytanie drugie).

Co się tyczy uznania notariuszy w Chorwacji za „sądy” w rozumieniu wyżej wymienionych rozporządzeń, Trybunał zauważył, że poszanowanie zasady wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych wymaga, aby orzeczenia organów krajowych państwa członkowskiego, o których wykonanie wystąpiono w innym państwie członkowskim, były wydawane w postępowaniu sądowym gwarantującym niezawisłość i bezstronność oraz zapewniającym przestrzeganie zasady kontradyktoryjności. W tym względzie Trybunał stwierdził, że postępowanie, w ramach którego notariusze w Chorwacji wydają nakaz egzekucyjny na podstawie „dokumentu autentycznego”, takiego jak faktura wystawiona przez I. Zulfikarpašicia jego klientowi lub dokumenty księgowe przedłożone przez Pula Parking, nie ma charakteru kontradyktoryjnego.

Z jednej strony bowiem wniosek wierzyciela o wydanie takiego nakazu nie jest doręczany dłużnikowi, a z drugiej strony sam nakaz doręcza się dłużnikowi dopiero po jego wydaniu. W konsekwencji notariusze wykonujący w Chorwacji kompetencje powierzone im przez prawo krajowe w ramach postępowań egzekucyjnych prowadzonych na podstawie „dokumentów autentycznych” nie mogą zostać uznani za „sąd” w rozumieniu wskazanych powyżej rozporządzeń.

2. Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych

2.1. Europejski nakaz aresztowania

Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r. (wielka izba), Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C- 216/18 PPU, [EU:C:2018:586](#))

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Współpraca policyjna i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 1 ust. 3 – Procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi – Warunki wykonania – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu

LM, obywatel polski, jest ścigany za nielegalny handel narkotykami na podstawie trzech europejskich nakazów aresztowania wydanych przez sądy polskie. Zatrzymany w Irlandii w dniu 5 maja 2017 r., nie wyraził zgody na przekazanie go polskim władzom,

uzasadniając to tym, że wskutek reform polskiego sądownictwa istnieje rzeczywiste ryzyko, że w Polsce nie zostanie przeprowadzony rzetelny proces.

W swym wyroku *Aranyosi i Căldăraru*¹⁰⁶ Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi, iż osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, narażona jest na rzeczywiste ryzyko poddania nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), wykonanie wskazanego nakazu powinno zostać odroczone. Takie odroczenie jest jednak możliwe dopiero po przeprowadzeniu dwuetapowego badania. W pierwszej kolejności wykonujący nakaz organ sądowy musi ustalić, że w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieje rzeczywiste ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania, w szczególności ze względu na nieprawidłowości systemowe. W drugiej kolejności organ ten powinien ustalić, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, iż sama osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania będzie narażona na takie ryzyko. Istnienie nieprawidłowości systemowych niekoniecznie musi bowiem oznaczać, że w konkretnym wypadku w razie przekazania zainteresowana osoba zostanie poddana nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu.

W niniejszej sprawie High Court (wysoki trybunał, Irlandia) zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy wykonujący nakaz organ sądowy, do którego wpłynął wniosek o przekazanie mogący prowadzić do naruszenia prawa podstawowego osoby, której dotyczy wniosek, do rzetelnego procesu sądowego, powinien, zgodnie z wyrokiem w sprawach *Aranyosi i Căldăraru*, stwierdzić, po pierwsze, że istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia tego prawa podstawowego ze względu na nieprawidłowości w polskim systemie sądownictwa, oraz po drugie, że zainteresowana osoba jest narażona na takie ryzyko, czy też wystarczy, iż stwierdzi występowanie takich nieprawidłowości w polskim systemie sądownictwa, bez konieczności dokonywania oceny, czy zainteresowana osoba jest na nie konkretnie narażona. Wysoki trybunał zwrócił się także do Trybunału o wyjaśnienie, jakich informacji i gwarancji może w danym wypadku zażądać, aby odrzucić istnienie tego ryzyka.

Kwestie te wpisują się w kontekst wprowadzonych przez polski rząd zmian w systemie sądownictwa, które doprowadziły do przyjęcia przez Komisję w dniu 20 grudnia 2017 r. uzasadnionego wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, na podstawie art. 7 ust. 1 TUE¹⁰⁷, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Polskę zasady praworządności¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., *Aranyosi i Căldăraru* (C-404/15 i C-659/15 PPU, [EU:C:2016:198](#)).

¹⁰⁷ Artykuł 7 ust. 1 TUE stanowi: „Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2”.

¹⁰⁸ Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polskę zasady praworządności z dnia 20 grudnia 2017 r. [COM(2017) 835 final].

W swoim wyroku Trybunał zauważył przede wszystkim, że odmowa wykonania europejskiego nakazu aresztowania stanowi wyjątek od zasady wzajemnego uznawania, która leży u podstaw mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania, który to wyjątek należy zatem interpretować ściśle.

Trybunał orzekł następnie, że istnienie rzeczywistego ryzyka narażenia osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania na naruszenie jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a w konsekwencji istoty jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, może pozwolić organowi sądowemu wykonującemu nakaz, w drodze wyjątku, na wstrzymanie się od wykonania europejskiego nakazu aresztowania. W tym względzie Trybunał podkreślił, że zachowanie niezależności organów sądowych ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej jednostek, w szczególności w kontekście mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania.

Wynika z tego, że w przypadku gdy osoba wskazana w europejskim nakazie aresztowania powołuje się, w celu sprzeciwienia się przekazaniu jej wydającemu nakaz organowi sądowemu, na istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości, które według niej mogą mieć wpływ na niezawisłość władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim, i na swoje prawo podstawowe do rzetelnego procesu sądowego, wykonujący nakaz organ sądowy jest zobowiązany dokonać najpierw oceny, na podstawie obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych informacji, czy istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia takiego prawa w wydającym nakaz państwie członkowskim związane z brakiem niezawisłości sądów tego państwa członkowskiego spowodowanym przez takie nieprawidłowości.

Trybunał stwierdził, że informacje zawarte w uzasadnionym wniosku skierowanym niedawno przez Komisję do Rady na podstawie art. 7 ust. 1 TUE są szczególnie istotne w kontekście tej oceny.

Ponadto Trybunał przypomniał, że wymóg niezawisłości i bezstronności sądów ma dwa aspekty. W związku z tym konieczne jest, aby dane organy i) wypełniały swoje zadania w pełni autonomicznie, będąc chronionymi przez ingerencją i naciskami z zewnątrz, oraz ii) były bezstronne, co wiąże się z poszanowaniem jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów. Zdaniem Trybunału te gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają konieczność istnienia zasad, w szczególności co do składu organów sądowych, powoływania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia lub odwołania członków danych sądów. Wymóg niezawisłości wymaga ponadto, by system środków dyscyplinarnych dla tych ostatnich przewidywał niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania tego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych.

Jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi w oparciu o te wymogi dotyczące niezawisłości i bezstronności, że w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu, powinien on przejść do dokonania w sposób konkretny i dokładny oceny, czy w okolicznościach

rozpatrywanej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba, której dotyczy wniosek, będzie na to ryzyko narażona. Ta konkretna ocena jest również wymagana, gdy – tak jak w tej sprawie – w odniesieniu do wydającego nakaz państwa członkowskiego Komisja wystąpiła z uzasadnionym wnioskiem w celu stwierdzenia przez Radę istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE¹⁰⁹, a wykonujący nakaz organ sądowy uważa, że dysponuje dowodami mogącym wskazywać na istnienie systemowych nieprawidłowości z punktu widzenia tych wartości.

Aby ocenić rzeczywiste ryzyko, na jakie narażona jest osoba, której dotyczy wniosek, wykonujący nakaz organ sądowy powinien zbadać, w jakim stopniu systemowe lub ogólne nieprawidłowości mogą mieć wpływ na sądy, które są właściwe w zakresie prowadzenia postępowania wobec tej osoby. Jeżeli z tego badania wynika, że te nieprawidłowości mogą mieć wpływ na dane sądy, wykonujący nakaz organ sądowy powinien następnie ocenić, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że owa osoba, zważywszy na jej sytuację osobistą i charakter przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekst faktyczny, na którym opiera się europejski nakaz aresztowania, będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a tym samym istoty jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego.

Ponadto wykonujący nakaz organ sądowy powinien zwrócić się do wydającego nakaz organu sądowego o przekazanie wszelkich informacji uzupełniających, niezbędnych jego zdaniem do oceny istnienia takiego ryzyka. W tym kontekście organ sądowy wydający orzeczenie może przedstawić wszelkie obiektywne informacje dotyczące ewentualnych zmian w warunkach ochrony gwarancji niezawisłości sędziowskiej, które mogą wykluczać istnienie tego ryzyka dla danej osoby.

Jeżeli po rozważeniu wszystkich tych czynników wykonujący nakaz organ sądowy uzna, że istnieje rzeczywiste ryzyko, iż dana osoba dozna w wydającym nakaz państwie członkowskim naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a w konsekwencji istoty jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, organ ten powinien wstrzymać się od wykonania europejskiego nakazu aresztowania, który dotyczy tej osoby.

¹⁰⁹ Artykuł 2 TUE stanowi: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r. (wielka izba), Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, [EU:C:2020:1033](#))

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Współpraca policyjna i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 1 ust. 3 – Artykuł 6 ust. 1 – Procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi – Warunki wykonania – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 akapit drugi – Prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu – Systemowe lub ogólne nieprawidłowości – Pojęcie „wydającego nakaz organu sądowego” – Uwzględnienie okoliczności, które nastąpiły po wydaniu rozpatrywanego europejskiego nakazu aresztowania – Wymóg zbadania przez wykonujący nakaz organ sądowy, w sposób konkretny i dokładny, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania zainteresowanego będzie on narażony na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego

W sierpniu 2015 r. i w lutym 2019 r. polskie sądy wydały wobec dwóch obywateli polskich europejskie nakazy aresztowania (zwanej dalej „ENA”) w celu, odpowiednio, przeprowadzenia postępowania karnego oraz wykonania kary pozbawienia wolności. Zainteresowani przebywali w Niderlandach, wobec czego zgodnie z prawem niderlandzkim officier van justitie (prokurator, Niderlandy) zwrócił się do Rechtbank Amsterdam (sądu rejonowego w Amsterdamie, Niderlandy) z wnioskami o wykonanie tych ENA.

Sąd ten powziął jednak wątpliwości, czy powinien uwzględnić te wnioski. Dokładniej rzecz ujmując, zastanawia się on nad znaczeniem wyroku Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)¹¹⁰, wydanego w kontekście reform systemu sądownictwa w Polsce. Trybunał orzekł w tym wyroku, że w razie wykazania, iż zainteresowana osoba będzie w wypadku przekazania do państwa członkowskiego, które wydało ENA, narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do rozpatrzenia jej sprawy przez niezawisły sąd, stanowiącego zasadniczy element prawa do rzetelnego procesu sądowego¹¹¹ wykonania ENA można wyjątkowo odmówić. Taka odmowa jest jednakże możliwa dopiero po przeprowadzeniu badania składającego się z dwóch etapów: po ogólnym ustaleniu, czy istnieją obiektywne informacje świadczące o istnieniu naruszenia tego prawa ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości z zakresu niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, wykonujący nakaz organ sądowy musi następnie zweryfikować, w jaki sposób owe nieprawidłowości mogą konkretnie wpływać na sytuację zainteresowanej osoby w wypadku przekazania jej organom sądowym tego państwa członkowskiego.

¹¹⁰ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), przedstawiony w niniejszej sekcji.

¹¹¹ Prawo to jest gwarantowane przez art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Powołując się na okoliczności zaistniałe w latach 2019–2021¹¹², z których niektóre wystąpiły już po wydaniu rozpatrywanych ENA, sąd rejonowy w Amsterdamie stanął na stanowisku, że nieprawidłowości w polskim systemie sądowym są tego rodzaju, iż żaden polski sąd nie daje już rękojmi niezawisłości, co sprawia, że prawo jednostek do rozpatrzenia ich sprawy przez niezawisły sąd przestało być zagwarantowane. W tym kontekście wspomniany sąd zaczął zastanawiać się, czy takie ustalenie może stanowić samoistną podstawę odmowy wykonania ENA wydanego przez polski sąd, bez konieczności analizowania wpływu tych nieprawidłowości na okoliczności konkretnej sprawy.

Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby w ramach pilnego trybu prejudycjalnego (PPU), udzielił na zadane pytanie odpowiedzi negatywnej, potwierdzając swe dotychczasowe orzecznictwo sformułowane w wyroku Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa).

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że same systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, niezależnie od ich wagi, nie stanowią samoistnej podstawy, aby wykonujący nakaz organ sądowy mógł twierdzić, że wszystkie sądy tego państwa członkowskiego utraciły status „wydającego [ENA]¹¹³ organu sądowego”, które to pojęcie co do zasady wymaga, aby zainteresowany organ działał w sposób niezależny.

W tym względzie Trybunał stwierdził na początku, że istnienie takich nieprawidłowości niekoniecznie musi przekładać się na wszystkie rozstrzygnięcia tych sądów. Trybunał wskazał następnie, że mimo iż zasady wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania, na których opiera się funkcjonowanie mechanizmu ENA, mogą wyjątkowo doznawać ograniczeń, możliwość odmówienia statusu „wydającego nakaz organu sądowego” wszystkim sądom państwa członkowskiego, w którym takie nieprawidłowości wystąpiły, prowadziłaby do ogólnego wyłączenia stosowania tych zasad w kontekście ENA wydanych przez te sądy. Takie rozwiązanie miałoby też inne, bardzo istotne konsekwencje, gdyż skutkowałoby ono między innymi tym, że sądy tego państwa członkowskiego nie mogłyby już zwracać się do Trybunału w trybie prejudycjalnym¹¹⁴. Trybunał przyznał wreszcie, że jego niedawne orzecznictwo, zgodnie z którym prokuratury niektórych państw członkowskich nie dają – ze względu na ich

¹¹² Sąd odsyłający powołał się między innymi na niedawne orzecznictwo Trybunału w tej dziedzinie [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982), przedstawiony w sekcji II.1., zatytułowanej „Powołanie”; wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234), przedstawiony w sekcji II.7., zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”; a także wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), przedstawiony w sekcjach I.2., zatytułowanej „„Uprawnienie niezawisłych sądów krajowych do występowania do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniem prejudycjalnym” i II.7., zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”.

¹¹³ W rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji ramowej Rady 2002/584, zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24).

¹¹⁴ Takie rozwiązanie oznaczałoby, że żaden sąd wydający nakaz państwa członkowskiego nie mógłby w wystarczający sposób spełniać wymogu niezawisłości, który nierozdzielnie łączy się z pojęciem „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE.

podporządkowanie władzy wykonawczej – gwarancji niezawisłości, która jest niezbędna do tego, by dany organ mógł mieć status „wydającego nakaz organu sądowego”¹¹⁵, nie znajduje zastosowania w kontekście sądów państw członkowskich. W Unii opartej na prawie wymóg niezależności sądów z samej swej natury całkowicie bowiem wyklucza podporządkowanie tej władzy.

W drugiej kolejności Trybunał potwierdził, że istnienie lub pogłębienie się systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, świadczące o istnieniu ryzyka naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, nie pozwala jednak przyjąć¹¹⁶, że osoba, której dotyczy ENA, będzie w wypadku przekazania rzeczywiście narażona na to ryzyko. W związku z tym Trybunał potwierdził sformułowany w wyroku Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) wymóg przeprowadzenia dwuetapowego badania i wskazał, że o ile stwierdzenie takich nieprawidłowości powinno oczywiście wzbudzić czujność organu wykonującego nakaz organu sądowego, o tyle nie zwalnia go to z obowiązku przeprowadzenia, w drugim etapie tego badania, w sposób konkretny i dokładny oceny tego ryzyka. Ocena ta musi uwzględniać sytuację osoby, której dotyczy wniosek, charakter przestępstwa, którego dotyczy ENA, oraz kontekst faktyczny, w którym został on wydany, taki jak oświadczenia przedstawicieli władzy publicznej mogące wpływać na sposób rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Trybunał przypomniał w tym względzie, że ogólne zawieszenie mechanizmu ENA wobec danego państwa członkowskiego, które zwalniałoby z obowiązku przeprowadzenia takiej oceny i skutkowałoby automatyczną odmową wykonania ENA wydanego przez to państwo, jest możliwe tylko w wypadku formalnego stwierdzenia przez Radę Europejską, że owo państwo członkowskie nie przestrzega zasad, na których opiera się Unia¹¹⁷.

Trybunał wyjaśnił też, że w sytuacji gdy ENA został wydany w celu przeprowadzenia postępowania karnego, wykonujący nakaz organ sądowy powinien w danym wypadku uwzględnić systemowe i ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, które wystąpiły po wydaniu danego ENA, i ustalić, w jaki sposób owe nieprawidłowości mogą mieć wpływ na sądy tego państwa członkowskiego, które są właściwe w zakresie prowadzenia postępowań, w których będzie uczestniczyć zainteresowana osoba. W sytuacji gdy ENA został wydany w celu przekazania osoby, której dotyczy wniosek, do celów wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności wykonujący nakaz organ sądowy musi zbadać, w jakim stopniu systemowe lub ogólne nieprawidłowości istniejące w wydającym nakaz państwie członkowskim w chwili wydania ENA wpłynęły w okolicznościach konkretnej rozpatrywanej sprawy na

¹¹⁵ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI (Prokuratury w Lubece i w Zwickau) (C-508/18 i C-82/19 PPU, [EU:C:2019:456](#)).

¹¹⁶ Na podstawie art. 1 ust. 3 decyzji ramowej w sprawie ENA.

¹¹⁷ W ramach postępowania uregulowanego w art. 7 ust. 2 TUE.

niezależność sądu tego państwa członkowskiego, który orzekł karę pozbawienia wolności bądź środek zabezpieczający polegający na pozbawieniu wolności, dla wykonania których ów europejski nakaz aresztowania został wydany.

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. (wielka izba), Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, [EU:C:2022:100](#))

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 1 ust. 3 – Procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi – Warunki wykonania – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 akapit drugi – Prawo podstawowe do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy – Systemowe lub ogólne nieprawidłowości – Dwuetapowe badanie – Kryteria stosowania – Wymóg zbadania przez wykonujący nakaz organ sądowy, w sposób konkretny i dokładny, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, w wypadku przekazania byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy

W kwietniu 2021 r. polskie sądy wydały dwa europejskie nakazy aresztowania (zwane dalej „ENA”)¹¹⁸ przeciwko dwóm polskim obywatelom w celu, odpowiednio, wykonania kary pozbawienia wolności i przeprowadzenia postępowania karnego. Ze względu na to, że zainteresowani znajdują się w Niderlandach i nie wyrazili zgody na ich przekazanie, do Rechtbank Amsterdam (sądu rejonowego w Amsterdamie, Niderlandy) złożono wnioski o wykonanie tych ENA.

Sąd ten wyraził wątpliwości dotyczące obowiązku uwzględnienia tych wniosków. W tym względzie wskazał on, że od 2017 r. w Polsce istnieją systemowe lub ogólne nieprawidłowości wywierające wpływ na prawo podstawowe do rzetelnego procesu¹¹⁹, a w szczególności prawo do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, które to nieprawidłowości wynikają w szczególności z faktu, że polscy sędziowie są powoływani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska, zwanej dalej „KRS”). Otóż zgodnie z uchwałą przyjętą w 2020 r. przez Sąd Najwyższy (Polska) KRS nie jest już, od chwili wejścia w życie ustawy wprowadzającej reformę sądownictwa w dniu 17 stycznia 2018 r., organem niezawisłym¹²⁰. W zakresie, w jakim sędziowie powołani na wniosek KRS mogli uczestniczyć w postępowaniu karnym prowadzącym do skazania pierwszej z dwóch

¹¹⁸ W rozumieniu decyzji ramowej Rady 2002/584, zmienionej decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24).

¹¹⁹ Zagwarantowane w art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

¹²⁰ Sąd odsyłający powołał się również na wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 108, 110), przedstawiony w sekcjach I.2., zatytułowanej „Uprawnienie niezawisłych sądów krajowych do występowania do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniem prejudycjalnym” i II.7., zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna”.

zainteresowanych osób lub być może będą rozpatrywać sprawę karną drugiej zainteresowanej osoby, sąd odsyłający jest zdania, że istnieje rzeczywiste ryzyko, iż osoby te będą narażone, w wypadku przekazania, na naruszenie ich prawa do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

W tych okolicznościach sąd ten zadał Trybunałowi pytanie dotyczące kwestii, czy badanie na dwóch etapach¹²¹, określone przez Trybunał w kontekście przekazania na podstawie ENA, w świetle gwarancji niezawisłości i bezstronności związanych z prawem podstawowym do rzetelnego procesu, ma zastosowanie w sytuacji gdy rozpatrywana jest gwarancja, również związana z tym prawem podstawowym, dotycząca sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby i w ramach pilnego trybu prejudycjalnego, udzielił odpowiedzi twierdzącej i uściślił szczegółowe warunki stosowania tego badania.

Trybunał orzekł, że gdy wykonujący nakaz organ sądowy mający wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie przekazania osoby, której dotyczy ENA, dysponuje informacjami wykazującymi istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, co się tyczy w szczególności procedury powołania członków tej władzy, może on odmówić przekazania, na podstawie decyzji ramowej 2002/584¹²², jedynie jeśli stwierdzi, że w szczególnych okolicznościach sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy do przyjęcia, że prawo podstawowe osoby, której dotyczy nakaz, do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem, ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, zostało naruszone lub że w wypadku przekazania istnieje ryzyko naruszenia tego prawa.

W tym względzie Trybunał uściślił, że prawo do bycia sądzonym przez sąd „ustanowiony na mocy ustawy” obejmuje, ze swej natury, proces powołania sędziów. A zatem w ramach pierwszego etapu badania mającego na celu ocenę istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu, w szczególności związanego z naruszeniem wymogu istnienia sądu ustanowionego ustawą, wykonujący nakaz organ sądowy powinien przeprowadzić całościową ocenę opartą na wszelkiej obiektywnej, wiarygodnej, dokładnej i należyście zaktualizowanej informacji dotyczącej funkcjonowania systemu sądownictwa w wydającym nakaz państwie członkowskim, a w szczególności ogólnych ram powoływania sędziów w tym państwie członkowskim.

¹²¹ W ramach pierwszego etapu tego badania wykonujący nakaz organ sądowy powinien ocenić rzeczywiste ryzyko naruszenia praw podstawowych w odniesieniu do ogólnej sytuacji istniejącej w wydającym nakaz państwie członkowskim; w ramach drugiego etapu organ ten powinien zbadać, w sposób konkretny i dokładny, czy istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego osoby, której dotyczy nakaz, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy. Zobacz wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586); z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), przedstawione w niniejszej sekcji.

¹²² Zobacz podobnie art. 1 ust. 2 i 3 decyzji ramowej 2002/584, zgodnie z którym, po pierwsze, państwa członkowskie wykonują każdy ENA w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami tej decyzji ramowej i, po drugie, wspomniana decyzja ramowa nie może prowadzić do zmiany obowiązku poszanowania praw podstawowych oraz podstawowych zasad prawa, które określono w art. 6 TUE.

Takie informacje stanowią informacje zawarte w uzasadnionym wniosku skierowanym przez Komisję Europejską do Rady na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, wyżej wymieniona uchwała Sądu Najwyższego, a także istotne orzecznictwo Trybunału¹²³ i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹²⁴. Natomiast okoliczność, że dany organ taki jak KRS, uczestniczący w procesie powołania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków władzy ustawodawczej lub wykonawczej lub osób wybranych przez taką władzę, nie może wystarczyć do uzasadnienia odmowy przekazania.

W ramach drugiego etapu wspomnianego badania osoba, której dotyczy ENA, powinna przedstawić konkretne okoliczności wykazujące, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości systemu sądownictwa miały konkretny wpływ na sposób rozpatrzenia jej sprawy karnej lub będą mogły, w wypadku przekazania, mieć taki wpływ. Okoliczności te mogą być uzupełnione, w danym wypadku, informacjami przedstawionymi przez wydający nakaz organ sądowy.

W tym względzie, co się tyczy, po pierwsze, ENA wydanego dla celów wykonania kary lub środka karnego polegających na pozbawieniu wolności, wykonujący nakaz organ sądowy powinien uwzględnić okoliczności dotyczące członków składu orzekającego, którzy rozpatrywali sprawę karną, lub wszelką inną okoliczność istotną dla oceny niezawisłości i bezstronności tego składu. Aby odmówić przekazania, nie wystarcza, że jeden lub kilku sędziów, którzy uczestniczyli w tym postępowaniu, zostało powołanych na wniosek organu takiego jak KRS. Osoba, której dotyczy nakaz, powinna ponadto przedstawić informacje dotyczące w szczególności procedury powołania danych sędziów i ich ewentualnego delegowania, na podstawie których to informacji można byłoby stwierdzić, że taki skład orzekający sądu mógł wywrzeć wpływ na jej prawo podstawowe do rzetelnego procesu. Co więcej, należy uwzględnić istnienie ewentualnej możliwości złożenia przez osobę, której dotyczy nakaz, wniosku o wyłączenie członków składu orzekającego ze względów związanych z naruszeniem jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu, ewentualne skorzystanie z tej możliwości przez tę osobę oraz skutki takiego wniosku o wyłączenie.

Po drugie, gdy ENA został wydany dla celów przeprowadzenia postępowania karnego, wykonujący nakaz organ sądowy powinien uwzględnić okoliczności dotyczące sytuacji osobistej osoby, której dotyczy nakaz, charakter przestępstwa, w odniesieniu do którego toczy się wobec niej postępowanie karne, kontekst faktyczny, w który wpisuje się ten

¹²³ Wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982); z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153), przedstawione w sekcjach II.1., zatytułowanej „Powołanie”; a także wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596), przedstawiony w sekcjach I.2., zatytułowanej „Uprawnienie niezawisłych sądów krajowych do występowania do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniem prejudycjalnym”, i II.7. „Odpowiedzialność dyscyplinarna”; oraz wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798), przedstawiony w sekcjach II.1., zatytułowanej „Powołanie” i II.5., zatytułowanej „Przeniesienie”.

¹²⁴ Wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r., Reczkowicz przeciwko Polsce, CE:ECHR:2021:0722JUD 004344719.

ENA, lub wszelką inną okoliczność istotną dla oceny niezawisłości i bezstronności składu orzekającego, który prawdopodobnie wyda rozstrzygnięcie w postępowaniu dotyczącym tej osoby. Takie informacje mogą również dotyczyć oświadczeń organów publicznych mogących wywrzeć wpływ na konkretną rozpatrywaną sprawę. Natomiast okoliczność, że osoba, o której przekazanie wniesiono, nie może poznać, przed jej ewentualnym przekazaniem, tożsamości sędziów, którzy będą rozpatrywać ewentualną sprawę karną tej osoby po tym przekazaniu, lub, gdy ich tożsamość jest znana, że ci sędziowie zostali powołani na wniosek organu takiego jak KRS, nie może wystarczyć do odmowy tego przekazania.

2.2. Domniemanie niewinności

Wyrok z dnia 16 listopada 2021 r. (wielka izba), Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, [EU:C:2021:931](#))

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Niezawisłość sędziowska – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Przepisy krajowe przewidujące możliwość delegowania przez Ministra Sprawiedliwości sędziów do sądów wyższej instancji oraz odwoływania sędziów z tego delegowania – Składy orzekające w sprawach karnych, w których skład wchodzi sędziowie delegowani przez Ministra Sprawiedliwości – Dyrektywa (UE) 2016/343 – Domniemanie niewinności

W wyroku tym, którego ramy faktyczne i prawne zostały przedstawione powyżej¹²⁵, Trybunał zauważył, że jeżeli chodzi o domniemanie niewinności znajdujące zastosowanie w postępowaniu karnym, którego ochronę ma na celu dyrektywa 2016/343¹²⁶, to domniemanie to zakłada, że sędzia, gdy orzeka o odpowiedzialności karnej oskarżonego, jest wolny od wszelkiej stronniczości i wszelkich uprzedzeń. Niezawisłość i bezstronność sędziów są zatem kluczowymi przesłankami dla zagwarantowania domniemania niewinności. Tymczasem w ocenianym tu wypadku wygląda na to, że w opisanych powyżej okolicznościach niezawisłość i bezstronność sędziów, a w konsekwencji domniemanie niewinności, mogą być zagrożone

¹²⁵ Co się tyczy ram faktycznych i prawnych sporu, zobacz sekcja II.4., zatytułowana „Delegowanie”.

¹²⁶ Zobacz motyw 22 i art. 6 dyrektywy 2016/343.



TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI
UNII EUROPEJSKIEJ

Dyrekcja Badań i Dokumentacji

Lipiec 2024