



Kontakty z Mediami
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

KOMUNIKAT PRASOWY nr 75/21

Luksemburg, 6 maja 2021 r.

Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-791/19
Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)

Rzecznik generalny Evgeni Tanchev: Trybunał powinien orzec, że polskie ustawodawstwo dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest sprzeczne z prawem Unii

W 2017 r. Polska wprowadziła nowy model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych. W szczególności, w ramach tej reformy ustawowej, w Sądzie Najwyższym utworzono nową izbę, Izbę Dyscyplinarną. Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego oraz, w instancji odwoławczej, sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych.

Uznawszy, że ustanawiając ów nowy model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie prawa Unii¹, Komisja, dnia 25 października 2019 r., wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości. Komisja twierdzi w szczególności², że nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej nie gwarantuje niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej obsadzonej wyłącznie sędziami wyłonionymi przez Krajową Radę Sądownictwa („KRS”), której piętnastu członków będących sędziami zostało wybranych przez Sejm.

W wyroku z dnia 19 listopada 2019 r.³ Trybunał, odpowiadając na pytania Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, stwierdził w szczególności, że prawo Unii stoi na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu, który nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem⁴. W następstwie tego wyroku Sąd Najwyższy – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, rozstrzygając w sprawach, w których wystąpił z odesłaniami prejudycjalnymi, orzekł w wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i w postanowieniach z dnia 15 stycznia 2020 r., że Izba Dyscyplinarna, z uwagi na okoliczności jej utworzenia, zakres uprawnień, skład oraz udział w jej powołaniu KRS w nowym składzie, nie może

¹ Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE.

² Ponadto zdaniem Komisji nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej: 1) dopuszcza, aby treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana w przypadku sędziów sądów powszechnych jako przewinienie dyscyplinarne, 2) nie zapewnia, by sprawy dyscyplinarne były rozstrzygane przez sąd „ustanowiony na mocy ustawy”, ponieważ przyznaje Prezesowi Izby Dyscyplinarnej prawo do dyskrecjonalnego wyznaczenia właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych, 3) nie zapewnia, by sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych były rozpoznawane w rozsądnym terminie, ponieważ przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, a także nie zapewnia prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych, stanowiąc, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego, a sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, 4) dopuszcza, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

³ Sprawy [C-585/18](#), [C-624/18](#) i [C-625/18](#), A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (zwane dalej „sprawą A.K i in.”); zob. komunikat prasowy nr [145/19](#).

⁴ W ocenie Trybunału jest tak 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 niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.

być uznana za sąd ani w rozumieniu prawa Unii, ani prawa polskiego. Po tych orzeczeniach Izba Dyscyplinarna nie zaprzestała swojej działalności orzeczniczej.

W tych okolicznościach, dnia 23 stycznia 2020 r., Komisja⁵ wystąpiła do Trybunału, w ramach postępowania w przedmiocie środków tymczasowych, o nakazanie Polsce zastosowania następujących środków: 1) – zawieszenia, w oczekiwaniu na wyrok Trybunału w sprawie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego („ostateczny wyrok”), stosowania przepisów stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych sędziów zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji; 2) powstrzymania się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności we wspomnianym wyroku w sprawie A.K. i in. oraz 3) powiadomienia Komisji, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe, o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.

Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 r. Trybunał uwzględnił wszystkie powyższe żądania do czasu wydania ostatecznego orzeczenia w niniejszej sprawie⁶.

W przedłożonej dzisiaj opinii rzecznik generalny Evgeni Tanchev w pierwszej kolejności odparł podnoszone przez Polskę zastrzeżenia, że z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁷ nie da się wyprowadzić prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy, prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz prawa do obrony, a ponadto że prawa te nie znajdują zastosowania w postępowaniach prowadzonych na podstawie spornych przepisów, ponieważ te ostatnie mają charakter wewnętrzny, a sąd dyscyplinarny nie stosuje w takich sprawach prawa Unii. Rzecznik generalny przypomniał, że postanowienie to znajduje zastosowanie w stosunku do każdego organu krajowego, który może rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem. W omawianej sprawie bezsporne jest, że Sąd Najwyższy i sądy powszechne w Polsce rozstrzygają kwestie związane ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem. Okoliczność, że sprawy dyscyplinarne prowadzone na podstawie spornych przepisów nie wiążą się ze stosowaniem prawa Unii, jest bez znaczenia, podobnie jak to, że Unii nie przysługują ogólne kompetencje w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Rzecznik generalny przystąpił następnie do oceny twierdzenia Komisji, zgodnie z którym sporne przepisy naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej, ponieważ dopuszczają, aby treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne. Zauważył on, że postępowanie dyscyplinarne powinno być podejmowane przeciwko sędziemu za najpoważniejsze formy zaniedbań służbowych, a nie ze względu na treść orzeczeń sądowych wiążących się zwykle z oceną stanu faktycznego, oceną dowodów i dokonaniem wykładni prawa. Zdaniem rzecznika generalnego definicja przewinień dyscyplinarnych, mówiąca o oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa, rzeczywiście może być wykorzystana do objęcia nią treści orzeczeń sądowych i nie zawiera wystarczających gwarancji dla ochrony sędziów. Co więcej, sama możliwość objęcia sędziów postępowaniem lub sankcjami dyscyplinarnymi ze względu na treść wydawanych przez nich orzeczeń sądowych niewątpliwie wywołuje „efekt mrozący” nie tylko wśród tych sędziów, lecz również wśród innych sędziów w przyszłości, co nie daje się pogodzić z niezawisłością sędziowską.

Rzecznik generalny uznał w dalszej kolejności, że Komisja w wystarczający sposób wykazała, iż sporne przepisy nie gwarantują niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, a zatem są sprzeczne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Przypomniał on, że nie można zgodzić się na jakikolwiek brak widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności sądu podważający zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.

⁵ Popierana przez Belgię, Danię, Niderlandy, Finlandię i Szwecję.

⁶ Zob. komunikat prasowy nr [47/20](#).

⁷ „Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

Rzecznik generalny zauważył również, że przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej dyskrecjonalne prawo wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach dotyczących sędziów sądów powszechnych, przepisy krajowe naruszają wymóg, zgodnie z którym taki sąd powinien być ustanowiony na mocy ustawy, a którego dochowanie jest konieczne dla spełnienia wymogów skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Brak wskazania w spornych przepisach kryteriów, według których Prezes kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej ma prawo wyznaczyć właściwy sąd dyscyplinarny, z wyłączeniem sądu, w którym zasiada obwiniony sędzia, stwarza bowiem ryzyko, że te uprawnienia dyskrecjonalne mogą być wykonywane w sposób podważający status sądów dyscyplinarnych jako sądów ustanowionych na mocy ustawy. Co więcej, brak niezależności Izby Dyscyplinarnej może zostać uznany za przyczyniający się do powstania uzasadnionych wątpliwości co do niezależności Prezesa kierującego jej pracą.

Rzecznik generalny E. Tanchev uznał ponadto, że poprzez przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości możliwości ciągłego podtrzymywania zarzutów wobec sędziów sądów powszechnych dzięki powołaniu Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, sporne przepisy naruszają prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Dodatkowo, stanowiąc, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu nie wstrzymują biegu postępowania i postępowanie to może być prowadzone pomimo nieobecności obwinionego sędziego lub jego obrońcy, przepisy krajowe naruszają prawo do obrony. Powyższe prawa stanowią wymogi skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Wreszcie rzecznik generalny zauważył, że dopuszczając, by prawo sądów krajowych do występowania z odesłaniem prejudycjalnym było ograniczane ze względu na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, sporne przepisy naruszają art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE, w którym uregulowano uprawnienie, a w stosowanych przypadkach obowiązek, sądów krajowych do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. W tym względzie rzecznik generalny przypomniał, że nie są dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, iż sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. Takie przepisy nie tylko bowiem zakłócają funkcjonowanie procedury prejudycjalnej, lecz również mogą mieć wpływ na podejmowane w przyszłości przez innych sędziów krajowych decyzje co do tego, czy wystąpić z odesłaniem, a zatem wywołują „efekt mrożący”. Zdaniem rzecznika generalnego sama perspektywa, że sędzia krajowy może zostać objęty postępowaniem lub sankcjami dyscyplinarnymi z powodu wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, godzi wprost w ideę procedury uregulowanej w art. 267 TFUE i tym samym w podwaliny samej Unii.

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

UWAGA: Skarga o stwierdzenie uchybienia państwa członkowskiego jest kierowana przeciwko państwu członkowskiemu, które uchybiło zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii, przez Komisję lub inne państwo członkowskie. Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości stwierdzi uchybienie, państwo, którego to dotyczy, powinno jak najszybciej zastosować się do wyroku. Jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku, może wnieść nową skargę i domagać się sankcji finansowych. Jednak w sytuacji nieprzekazania Komisji krajowych środków transpozycji dyrektywy Trybunał Sprawiedliwości może, na jej wniosek, nakładać kary pieniężne już na etapie pierwszego wyroku.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

[Pełny tekst](#) opinii jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu przedłożenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793

Nagranie wideo z przedstawienia opinii jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 22964106