



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 23 września 2020 r.¹

Sprawa C-397/19

AX

przeciwko

Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunalul București (sąd okręgowy w Bukareszcie, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne – Traktat o przystąpieniu Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej – Decyzja Komisji 2006/928/WE w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Niezawisłość sędziowska – Odpowiedzialność państwa – Odpowiedzialność cywilna funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości za pomyłkę sądową

I. Wprowadzenie

1. Powód w postępowaniu głównym został skazany w pierwszej instancji za przestępstwo, a następnie uniewinniony przez sąd apelacyjny. Obecnie w postępowaniu cywilnym domaga się przed sądem odsyłającym zapłaty przez państwo rumuńskie odszkodowania za szkody, które miał ponieść z powodu wydania wobec niego wyroku skazującego oraz zastosowania tymczasowego aresztowania.

2. W tym kontekście sąd odsyłający kwestionuje zgodność kilku aspektów definicji i postępowania dotyczącego odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową w Rumunii, które niedawno zostały zmienione, z wymogami państwa prawnego. Niniejsza sprawa dotyczy powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności państwa toczącego się przeciwko państwu rumuńskiemu. Niemniej jednak sąd odsyłający wyraża również wątpliwości w odniesieniu do przepisów krajowych regulujących ewentualny kolejny etap: jeżeli państwo miałoby faktycznie zostać zobowiązane do wypłaty odszkodowania, zachodzi możliwość wystąpienia przez nie z roszczeniem regresowym przeciwko funkcjonariuszowi wymiaru sprawiedliwości (sędziemu lub prokuratorowi). W takiej sytuacji Ministerul Finanțelor Publice (ministerstwo finansów publicznych, Rumunia) mogłoby wytoczyć przed sądem cywilnym powództwo o stwierdzenie odpowiedzialności cywilnej sędziego lub prokuratora, który przyczynił się do pomyłki sądowej, o ile pomyłka sądowa oraz szkoda przez nią spowodowana były skutkiem działania w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem.

¹ Język oryginału: angielski.

3. Niniejsza sprawa wpisuje się w serię odesłań prejudycjalnych dotyczących zmian różnych aspektów rumuńskiego porządku prawnego za sprawą reformy „ustaw o wymiarze sprawiedliwości”. We wszystkich tych przypadkach sądy odsyłające kwestionują zgodność przepisów krajowych z prawem Unii, zwracając się z pytaniami o znaczenie i moc prawną „mechanizmu współpracy i weryfikacji” (zwanego dalej „MWiW”) ustanowionego decyzją Komisji 2006/928/WE². Zajmowałem się tym przekrojowym zagadnieniem w innej przedstawionej dziś przeze mnie opinii w sprawach połączonych Asociația „Forumul Judecătorilor din România” oraz Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor, oraz PJ, a także w sprawie SO i w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.³

4. W niniejszej opinii skupiam się zatem na wykładni art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanego dalej „kartą”) oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w świetle przepisów krajowych dotyczących odpowiedzialności państwa oraz odpowiedzialności cywilnej sędziów za pomyłkę sądową, jak również zgodności owych przepisów z przewidzianą w tych postanowieniach zasadą niezawisłości sędziowskiej.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Odpowiednie przepisy prawa Unii przedstawiono w pkt 5–12 mojej opinii w sprawie Asociația Forumul Judecătorilor din România i in.

B. Prawo rumuńskie

6. Artykuł 1381 Codul civil (rumuńskiego kodeksu cywilnego) stanowi, że każda szkoda powoduje powstanie uprawnienia do żądania odszkodowania.

7. Artykuł 539 ust. 1 Codul de procedură penală (rumuńskiego kodeksu postępowania karnego) przewiduje, że osoba bezprawnie pozbawiona wolności osobistej ma prawo do odszkodowania. Zgodnie z art. 539 ust. 2 wymienionego kodeksu bezprawne pozbawienie wolności zostaje stwierdzone, odpowiednio, postanowieniem prokuratora, prawomocnym orzeczeniem sądu rozstrzygającego o prawach i wolnościach lub sądu, przed którym toczy się postępowanie przygotowawcze, lub prawomocnym orzeczeniem sądu rozpoznającego sprawę.

8. Artykuł 541 kodeksu postępowania karnego stanowi:

„1. Powództwo o odszkodowanie może wytoczyć osoba do tego uprawniona zgodnie z art. 538 i 539, a w przypadku śmierci takiej osoby może być ono kontynuowane lub zostać wytoczone przez osoby pozostające na utrzymaniu zmarłego w chwili jego śmierci.

² Decyzja Komisji 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, zwana dalej „decyzją 2006/928” lub „decyzją w sprawie MWiW”).

³ Opinia z dnia 23 września 2020 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, w sprawie C-291/19 i w sprawie C-355/19, zwana dalej „opinią w sprawie Asociația Forumul Judecătorilor din România i in.”, w odniesieniu do której dla ułatwienia używam skrótu „opinia w sprawie AFJR”.

2. Powództwo może zostać wytoczone w terminie 6 miesięcy od daty uprawomocnienia się orzeczenia sądu, postanowienia prokuratora lub orzeczenia organów sądowych stwierdzających pomyłkę sądową lub bezprawne pozbawienie wolności.

3. W celu uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę osoba uprawniona może wytoczyć przeciwko państwu powództwo cywilne przed Tribunalul (sądem okręgowym), w którego obszarze właściwości dana osoba ma miejsce zamieszkania; zaspokojenie roszczenia w imieniu państwa odbywa się za pośrednictwem ministerstwa finansów publicznych.

[...]”.

9. System odpowiedzialności cywilnej sędziów przewidziany pierwotnie w Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (ustawie nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów) został zmieniony Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (ustawą nr 242/2018 o zmianie i uzupełnieniu ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów)⁴.

10. Artykuł 96 ustawy nr 303/2004, zmieniony ustawą nr 242/2018, stanowi:

„1. Za szkody wynikające z pomyłki sądowej państwo odpowiada swoim majątkiem.

2. Odpowiedzialność państwa ustala się zgodnie z przepisami prawa i nie wyłącza ona odpowiedzialności sędziów i prokuratorów, którzy – choćby nie sprawowali już urzędu – wykonywali swoje obowiązki w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem w rozumieniu art. 99¹.

3. Do pomyłki sądowej dochodzi, gdy:

a) w ramach postępowania sądowego dokonano czynności procesowych z wyraźnym naruszeniem przepisów prawa materialnego i procesowego, pociągającym za sobą poważne naruszenie praw, wolności i uzasadnionych interesów jednostek, powodując tym samym szkodę, której nie można było naprawić w drodze zwykłego lub nadzwyczajnego środka zaskarżenia;

b) wydany został prawomocny wyrok, który jest oczywiście sprzeczny z prawem lub sprzeczny ze stanem faktycznym ustalonym na podstawie dowodów zebranych w toku postępowania, pociągający za sobą poważne naruszenie praw, wolności i uzasadnionych interesów jednostek, powodując tym samym szkodę, której nie można było naprawić w drodze zwykłego lub nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

4. Szczególne przykłady pomyłek sądowych mogą być określone w kodeksie postępowania cywilnego, kodeksie postępowania karnego, a także w innych ustawach szczególnych.

5. W celu uzyskania odszkodowania strona poszkodowana może wystąpić jedynie przeciwko państwu, reprezentowanemu przez ministerstwo finansów publicznych. Sądem właściwym do rozpoznania sprawy z powództwa cywilnego jest sąd, w którego obszarze właściwości powód ma miejsce zamieszkania.

⁴ Monitorul Oficial al României, część I, nr 868 z dnia 15 października 2018 r.

6. Państwo wypłaca kwoty należne tytułem odszkodowania najpóźniej w terminie jednego roku od daty doręczenia prawomocnego orzeczenia sądowego.

7. W terminie dwóch miesięcy od doręczenia prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w ramach postępowania, o którym mowa w ust. 6, ministerstwo finansów publicznych przekazuje sprawę inspekcji sądowej w celu sprawdzenia, czy pomyłka sądowa została spowodowana przez sędziego czy prokuratora w następstwie wykonywania przez nich obowiązków w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem, zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 74¹ ponownie opublikowanej ustawy nr 317/2004, ze zmianami.

8. Państwo, działając za pośrednictwem ministerstwa finansów publicznych, występuje z roszczeniem regresowym przeciwko sędziemu lub prokuratorowi, jeżeli, na podstawie sprawozdania doradczego inspekcji sądowej, o którym mowa w ust. 7, oraz własnej oceny uważa, że pomyłka sądowa została spowodowana na skutek wykonywania przez sędziego lub prokuratora ich obowiązków w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem. Termin do wystąpienia z roszczeniem regresowym wynosi sześć miesięcy od daty otrzymania powiadomienia o sprawozdaniu inspekcji sądowej.

9. Organem właściwym do przeprowadzenia postępowania regresowego i orzekania w nim jako sąd pierwszej instancji jest izba cywilna Curtea de Apel (sądu apelacyjnego), w którego obszarze właściwości pozwany ma miejsce zamieszkania. Jeżeli sędzia lub prokurator, wobec którego toczy się postępowanie, pełni obowiązki w danym sądzie apelacyjnym lub w prokuraturze przy danym sądzie apelacyjnym, postępowanie regresowe toczy się przed jednym z sąsiadujących sądów apelacyjnych wybranym przez powoda.

10. Od orzeczenia wydanego w postępowaniu, o którym mowa w ust. 9, przysługuje odwołanie przed właściwą izbą Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego, Rumunia).

11. Najwyższa rada sądownictwa ustala, w ciągu sześciu miesięcy od wejścia w życie niniejszej ustawy, warunki i procedury obowiązkowego ubezpieczenia zawodowego sędziów i prokuratorów. Ubezpieczenie jest w pełni opłacane przez sędziego lub prokuratora, a niedopełnienie tego obowiązku nie może opóźnić, zmniejszyć ani wykluczyć odpowiedzialności cywilnej sędziego lub prokuratora za pomyłkę sądową spowodowaną wykonywaniem obowiązków w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem”.

11. W art. 99¹ ustawy nr 303/2004 z późniejszymi zmianami zdefiniowano złą wiarę i rażące niedbalstwo w następujący sposób:

„1) Uznaje się, że sędzia lub prokurator działał w złej wierze, jeżeli umyślnie naruszył przepisy prawa materialnego lub proceduralnego z zamiarem skrzywdzenia innej osoby lub jeżeli na to się godził.

2) Sędzia lub prokurator dopuszcza się rażącego niedbalstwa, jeżeli umyślnie ignoruje przepisy prawa materialnego lub proceduralnego w sposób poważny, niepodważalny i niewybaczalny”.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

12. W okresie pomiędzy 21 stycznia 2015 r. a 21 października 2015 r. skarżący został zatrzymany, był tymczasowo aresztowany, a następnie przebywał w areszcie domowym. O zastosowaniu, a następnie przedłużeniu tych środków zdecydowała pierwsza izba karna Tribunalul București (sądu okręgowego w Bukareszcie, Rumunia). Wspomniane środki zostały następnie utrzymane w mocy przez Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie, Rumunia).

13. Wyrokiem z dnia 13 czerwca 2017 r. Tribunalul București (sąd okręgowy w Bukareszcie) skazał powoda na karę czterech lat pozbawienia wolności w zawieszeniu za przestępstwo uporczywego uchylania się od opodatkowania. Powoda zobowiązano również do zapłaty odszkodowania powodowi cywilnemu.

14. Na skutek apelacji Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie) uniewinnił skarżącego, stwierdzając, że nie popełnił on przestępstwa, za które został skazany przez sąd pierwszej instancji. Sąd odsyłający wyjaśnia, że wyrok nie zawierał żadnego stwierdzenia dotyczącego legalności środków zapobiegawczych zastosowanych wobec skarżącego.

15. W dniu 3 stycznia 2019 r. powód wystąpił do trzeciej izby cywilnej Tribunalul București (sądu okręgowego w Bukareszcie) z powództwem przeciwko państwu rumuńskiemu reprezentowanemu przez ministerstwo finansów publicznych (zwanemu dalej „stroną pozwaną”), domagając się nakazania pozwanemu zapłaty kwoty 50 000 EUR tytułem odszkodowania za szkody majątkowe oraz 1 000 000 EUR tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Skarżący twierdzi, że padł ofiarą pomyłki sądowej popełnionej przez pierwszą izbę karną Tribunalul București (sądu okręgowego w Bukareszcie), polegającej na niesłusznym skazaniu, pozbawieniu wolności i bezprawnym jej ograniczeniu podczas postępowania karnego.

16. Ministerstwo finansów publicznych, działając w imieniu państwa, podniosło między innymi, że powództwo jest niedopuszczalne, a w każdym razie bezzasadne, ponieważ nie zostały spełnione przesłanki stwierdzenia odpowiedzialności cywilnej państwa. Skarżący nie wykazał bezprawności środków zapobiegawczych i środków ograniczających jego wolność.

17. W tych okolicznościach Tribunalul București (sąd okręgowy w Bukareszcie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy należy przyjąć, że [MWiW] ustanowiony [decyzją 2006/928] stanowi akt przyjęty przez instytucję Unii Europejskiej w rozumieniu art. 267 TFUE, który może podlegać wykładni [Trybunału]?
- 2) Czy ustanowiony [decyzją 2006/928] [MWiW] stanowi integralną część [Traktatu o przystąpieniu Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, L 157, s. 11)] i powinien być interpretowany i stosowany w świetle jego postanowień? Czy wymogi sformułowane w sprawozdaniach sporządzonych w ramach tego mechanizmu są dla Rumunii wiążące, a jeśli tak, to czy sąd krajowy, odpowiedzialny za stosowanie w zakresie swojej właściwości przepisów prawa Unii, jest zobowiązany do zapewnienia stosowania tych przepisów, w razie konieczności odmawiając z urzędu stosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych z wymogami sformułowanymi w sprawozdaniach sporządzonych w ramach stosowania tego mechanizmu?

- 3) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 [TUE] należy interpretować w ten sposób, że spoczywający na Rumunii obowiązek przestrzegania wymogów określonych w sprawozdaniach sporządzonych w ramach [MWiW], ustanowionego [decyzją 2006/928], wchodzi w zakres zobowiązania państwa członkowskiego do przestrzegania zasad państwa prawa?
- 4) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 [TUE], w szczególności obowiązek przestrzegania zasad państwa prawa, stoją na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, takim jak art. 96 ust. 3 lit. a) ustawy nr 303/2004 o sędziach i prokuratorach, który jedynie zwięźle i abstrakcyjnie definiuje »pomyłkę sądową« jako wykonanie czynności procesowych z wyraźnym naruszeniem przepisów prawa materialnego i proceduralnego, bez określenia charakteru naruszonych przepisów prawa, zakresu stosowania *ratione materiae* i *ratione temporis* tych przepisów w procesie, trybów, terminów i procedur ustalania naruszenia przepisów prawnych, organu właściwego do stwierdzenia naruszenia tych przepisów prawnych, stwarzając tym samym zagrożenie wywierania pośredniego nacisku na funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości?
- 5) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 [TUE], w szczególności obowiązek przestrzegania zasad państwa prawa, stoją na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, takim jak art. 96 ust. 3 lit. b) ustawy nr 303/2004 o sędziach i prokuratorach, który definiuje »pomyłkę sądową« jako wydanie prawomocnego wyroku oczywiście sprzecznego z prawem lub sprzecznego z sytuacją faktyczną ustaloną na podstawie dowodów zebranych w toku postępowania, bez wskazania procedury ustalania wyżej wymienionej sprzeczności i bez konkretnego określenia znaczenia takiej sprzeczności orzeczenia sądowego względem obowiązujących przepisów prawa i sytuacji faktycznej, a tym samym stwarza zagrożenie utrudnienia dokonywania wykładni prawa i oceny dowodów przez funkcjonariusza wymiaru sprawiedliwości (sędziego i prokuratora)?
- 6) Czy art. 2 w związku z art. 4 ust. 3 [TUE], w szczególności obowiązek przestrzegania zasad państwa prawa, stoją na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, takim jak art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004 o sędziach i prokuratorach, na mocy którego cywilna odpowiedzialność funkcjonariusza wymiaru sprawiedliwości (sędziego lub prokuratora) wobec państwa jest ustalana wyłącznie na podstawie własnej oceny tego państwa, oraz, ewentualnie, na podstawie sprawozdania doradczego [inspekcji sądowej], dotyczącego kwestii zamiaru lub rażącego niedbalstwa sędziego lub prokuratora przy popełnieniu błędu materialnego, z wyłączeniem możliwości pełnego korzystania przez sędziego lub prokuratora z prawa do obrony, a tym samym stwarza zagrożenie wszczęcia i zakończenia procedury ustalania odpowiedzialności sędziego lub prokuratora wobec państwa w sposób arbitralny?
- 7) Czy art. 2 [TUE], a w szczególności obowiązek przestrzegania zasad państwa prawa, stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, takim jak art. 539 ust. 2 zdanie ostatnie kodeksu postępowania karnego w związku z jego art. 541 ust. 2 i 3, które przyznają oskarżonemu w przypadku jego uniewinnienia, *sine die* i w sposób dorozumiany, nadzwyczajny środek zaskarżenia *sui generis* od prawomocnego orzeczenia sądowego w sprawie zgodności z prawem tymczasowego aresztowania, który rozpatrywany jest wyłącznie przed sądem cywilnym, w przypadku gdy bezprawność tymczasowego aresztowania nie została ustalona w wyroku sądu karnego z naruszeniem zasady przewidywalności i dostępności przepisu prawnego, wyspecjalizowania sędziego i pewności prawa?''.

18. W postanowieniu odsyłającym sąd odsyłający wniósł o zastosowanie trybu przyspieszonego. Wniosek ten został oddalony postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 26 czerwca 2019 r. Postanowieniem z dnia 19 września 2019 r. prezes Trybunału zdecydował o rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności.

19. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez rządy polski i rumuński oraz Komisję Europejską. Wspólna rozprawa dla spraw C-83/19, C-127/19, C-195/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.; C-291/19, SO, i C-355/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. została przeprowadzona w dniach 20 i 21 stycznia 2020 r., a swoje stanowiska ustne przedstawiły następujące zainteresowane strony: Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (stowarzyszenie „Forum rumuńskich sędziów”), Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” (stowarzyszenie „Ruch na rzecz obrony statusu prokuratorów”), rumuńska najwyższa rada sądownictwa, OL, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (prokurator generalny), rządy belgijski, duński, niderlandzki, rumuński i szwedzki oraz Komisja. Rządy niderlandzki i rumuński oraz Komisja przedstawiły stanowiska ustne konkretnie w odniesieniu do niniejszej sprawy.

IV. Analiza

20. Odpowiedź na pytania pierwsze, drugie i trzecie sądu odsyłającego zasugerowałem w pkt 120–172 równoległej opinii przedstawionej przeze mnie dzisiaj w sprawie Asociația Forumul Judecătorilor din România i in., do której pozostaje mi się jedynie odwołać. Z tego względu w niniejszej opinii nie będę zajmować się ani kwestią dopuszczalności, ani istotą pytań pierwszego, drugiego i trzeciego. W dalszych rozważaniach skoncentruję się na pytaniach od czwartego do siódmego, a więc na kwestiach odpowiedzialności państwa oraz odpowiedzialności cywilnej sędziów.

21. W kontekście niniejszej sprawy warto być może dodać, że podobnie jak w przypadku przepisów krajowych rozpatrywanych w sprawie Asociația Forumul Judecătorilor din România i in.⁵ niniejsza sprawa dotyczy przepisów krajowych objętych załącznikiem do decyzji w sprawie MWiW. System odpowiedzialności państwa oraz ewentualna późniejsza odpowiedzialność cywilna sędziów za pomyłki sądowe są zagadnieniami z pogranicza niezawisłości sędziów i ich rozliczalności. Z tego powodu – podobnie jak w przypadku okoliczności, których dotyczyła moja opinia w przywołanych powyżej sprawach – z pewnością można uznać, iż owo zagadnienie wpisuje się w obowiązek „zapewnienia większej przejrzystości i skuteczności postępowania sądowych [...]”, określony w załączniku do decyzji w sprawie MWiW.

22. Niniejsza opinia ma następującą strukturę. Rozpocznę od zbadania kwestii dopuszczalności oraz przedstawienia propozycji przeformułowania pytań prejudycjalnych (A). Przechodząc do istoty sprawy (B), w pierwszej kolejności nakreślę jej ogólny kontekst (1), by następnie przejść do najwyraźniej spornych elementów systemu w celu zbadania ich zgodności przede wszystkim z art. 47 akapit drugi karty (2).

23. Należy też dodać, że niniejsza opinia ogranicza się do kwestii odpowiedzialności państwa i odpowiedzialności cywilnej *sędziów*. Chociaż przepisy krajowe, jak również pytania przedstawione przez sąd odsyłający, odnoszą się do odpowiedzialności cywilnej *sędziów i prokuratorów*, okoliczności faktyczne niniejszej sprawy dotyczą wyłącznie pomyłki sądowej, którą miał popełnić sąd w swoim orzeczeniu.

⁵ Zobacz pkt 173–182 opinii w sprawie AFJR.

A. Dopuszczalność pytań prejudycjalnych i ich przeformułowanie

1. *Dopuszczalność*

24. W uwagach na piśmie rząd rumuński stwierdził, że wszystkie pytania prejudycjalne w niniejszej sprawie są niedopuszczalne. Co się tyczy dopuszczalności pytań od czwartego do szóstego, normy prawa Unii, na które powołał się sąd odsyłający, mianowicie art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE, nie mają znaczenia w postępowaniu głównym. Wspomniane postanowienia, podobnie jak postanowienia karty, mają znaczenie jedynie w takim zakresie, w jakim państwa członkowskie działają na podstawie prawa Unii. Co więcej, pytanie szóste, które w rzeczywistości odnosi się do art. 96 ust. 8 ustawy nr 303/2004, wykracza poza przedmiot postępowania głównego. Przepis ten dotyczy postępowania wszczynanego w celu pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności osobistej, co nie stanowi kwestii spornej w sprawie zawisłej przed sądem odsyłającym. Ponadto pytanie siódme opiera się na niczym nieopartych rozważaniach i dotyczy hipotetycznej wykładni, która nie ma żadnego wpływu na rozstrzygnięcie w postępowaniu głównym.

25. Również Komisja stwierdziła, że wszystkie pytania prejudycjalne są niedopuszczalne. Podkreśla ona, że postępowanie, o którym mowa w art. 96 ustawy nr 303/2004, składa się z dwóch etapów. Pierwszy etap dotyczy odpowiedzialności państwa. Jeżeli państwo zostanie na tym etapie uznane za odpowiedzialne, ministerstwo finansów publicznych może rozpocząć drugi etap, czyli wytoczyć powództwo w celu pociągnięcia danego sędziego do osobistej odpowiedzialności za pomyłkę sądową. Niemniej jednak skuteczne powództwo przeciwko państwu nie oznacza automatycznego wszczęcia postępowania przeciwko sędziemu. W świetle tych okoliczności Komisja stoi na stanowisku, że pytania od pierwszego do szóstego są niedopuszczalne, ponieważ przepisy prawa Unii, o których wykładnię wniesiono, dotyczą drugiego etapu tego postępowania, podczas gdy niniejsza sprawa dotyczy pierwszego jego etapu, dotyczącego odpowiedzialności państwa. W rezultacie Komisja twierdzi, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku z okolicznościami faktycznymi postępowania głównego ani jego przedmiotem. Ponadto w ocenie Komisji niedopuszczalne jest również pytanie siódme, ponieważ sąd odsyłający nie przedstawił Trybunałowi okoliczności niezbędnych do udzielenia na nie użytecznej odpowiedzi.

26. Rząd polski przedstawił uwagi jedynie w odniesieniu do pytań od czwartego do siódmego. Zdaniem tego rządu pytania te są niedopuszczalne, ponieważ prawo Unii nie ma zastosowania do problemów prawnych rozpatrywanych w postępowaniu głównym. Wykładnia przepisów prawa Unii, o którą zwrócił się sąd odsyłający, nie jest konieczna do wydania orzeczenia w sprawie. Pytania wystosowano w związku ze sprawą o charakterze czysto wewnętrznym, która dotyczy przepisów krajowych ustanowionych przez państwo członkowskie w dziedzinie, która należy do jego wyłącznych kompetencji. W postępowaniu głównym skarżący nie dochodzi odszkodowania w związku z naruszeniem prawa Unii. Prawo Unii nie nakłada żadnych obowiązków dotyczących postępowań, w których strona dochodzi odszkodowania za naruszenia prawa krajowego.

27. Rozumiem i częściowo podzielam wyrażone wątpliwości, w szczególności wątpliwości wyrażone przez Komisję co do dopuszczalności pytania szóstego. Z drugiej strony mimo wszystko sugerowałbym Trybunałowi uznanie pytań czwartego, piątego i szóstego za dopuszczalne. Z kolei pytanie siódme jest faktycznie niedopuszczalne.

28. Po pierwsze, jak zauważyłem w opinii wydanej w sprawie Asociația Forumul Judecătorilor din România i in.⁶, argumenty związane z brakiem kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową mają związek nie tyle z dopuszczalnością pytań, co z właściwością Trybunału. Z tych samych względów co przedstawione w przywołanej opinii proponuję, aby uznać, że pytania wchodzą w zakres właściwości Trybunału na podstawie art. 267 TFUE⁷.

29. Po drugie, zgadzam się, że sąd odsyłający, odwołując się do art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE w celu dokonania oceny, czy owe postanowienia stoją na przeszkodzie rozpatrywanym przepisom krajowym, nie powołał się na właściwe uregulowania. Gdyby jednak wspomniane uregulowania zastąpić przepisami decyzji w sprawie MWiW, stosowanymi w związku z postanowieniami karty lub art. 19 ust. 1 TUE, wówczas nie sposób utrzymywać, że zwłaszcza pytania czwarte i piąte nie mają znaczenia dla sprawy zawisłej przed sądem odsyłającym.

30. W związku z tym, wbrew twierdzeniu Komisji, *pytania czwarte i piąte* konkretnie odnoszą się do definicji pomyłki sądowej zawartej w art. 96 ust. 3 lit. a) i b) ustawy nr 303/2004 do celów stosowania jej na etapie postępowania dotyczącego odpowiedzialności państwa, czego właśnie dotyczy kontekst postępowania, które toczy się przed sądem odsyłającym. W tych okolicznościach wydaje się, że pytania dotyczące skutków unijnej zasady niezawisłości sędziowskiej dla oceny systemu odpowiedzialności państwa z tytułu pomyłek sądowych faktycznie dotyczą istoty sprawy.

31. W przypadku *pytania szóstego* rzeczywiście jest inaczej. Chociaż przywołano w nim art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004, pytanie to w rzeczywistości dotyczy (późniejszej) odpowiedzialności cywilnej przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, którą uregulowano w art. 96 ust. 7–10 tej ustawy. W związku z tym sugestia, że pewnego dnia ministerstwo finansów publicznych mogłoby ewentualnie wystąpić z roszczeniem regresowym wobec sędziego, który miał dopuścić się pomyłki sądowej, jeżeli postępowanie dotyczące odpowiedzialności państwa zakończyłoby się jej uznaniem, na gruncie postępowania obecnie toczącego się przed sądem odsyłającym stanowi jedynie hipotezę.

32. Co więcej, w świetle niedawnego wyroku Trybunału wydanego w sprawie Miasto Łowicz można również sugerować, że odpowiedź na pytanie szóste w kontekście niniejszego postępowania nie jest niezbędna do wydania wyroku przez sąd odsyłający⁸. Posługując się bowiem argumentem a fortiori, jeżeli okoliczność wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec szeregu sędziów, oraz objęcia postępowaniem wyjaśniającym w ramach postępowań dyscyplinarnych sędziów, którzy wnieśli o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tych sprawach⁹, nie wystarczy, aby Trybunał przyjął sprawę do rozpoznania ze względu na wymogi dotyczące dopuszczalności, tym bardziej trudno dostrzec, w jaki sposób pytanie szóste mogłoby sprostać tym wymogom.

33. Rozstrzygnięcie Trybunału z wyroku Miasto Łowicz odbieram jednak jako zasygnalizowanie problemu braku związku między zadanymi pytaniami, których zakres był niezwykle szeroki, a konkretnymi sprawami, w ramach których podniesiono te kwestie. Żaden sąd, włącznie z Trybunałem, nie byłby w stanie przeprowadzić abstrakcyjnej analizy politycznego nadużywania

⁶ Zobacz pkt 78 opinii w sprawie AFJR.

⁷ Zobacz pkt 79 opinii w sprawie AFJR.

⁸ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (system środków dyscyplinarnych wobec sędziów) (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 45).

⁹ Ibidem, pkt 20, 21, 54.

postępowania dyscyplinarnych, do którego miało dochodzić, przy bardzo ograniczonych informacjach. Trybunał nie jest międzynarodowym organem doradczym, który może swobodnie komentować sytuację polityczną i zalecać najlepsze praktyki. Trybunał może stwierdzić naruszenie konkretnych przepisów lub zasad. Aby jednak tak się stało, należy przedstawić konkretne argumenty, żeby nie rzec – dowody. Szczególnie w sytuacji, gdy w istocie sugeruje się, że pewne zasady lub praktyki funkcjonują inaczej, niż zapisano na papierze¹⁰.

34. Nie postrzegabym zatem wyroku Miasto Łowicz jako wprowadzającego zakaz podejmowania działań, które można by określić mianem „samoobrony sędziowskiej”, a więc sytuacji, w której sędzia, rozpatrując sprawę co do istoty wchodzącą w tradycyjnie pojmowany zakres prawa Unii, podnosi szersze zagadnienia strukturalne związane z procedurami lub instytucjami krajowymi, uznając, że mogą one dotyczyć kwestii związanych z jego niezawisłością¹¹. Byłoby to istotnie dość radykalne odejście od praktyki Trybunału, który zawsze wykazywał się raczej łagodnością w przyjmowaniu do rozpoznania tego rodzaju ogólnych kwestii, wykraczających poza ścisłe ramy konkretnej sprawy, uznając je za dopuszczalne, w których to sytuacjach z reguły powoływał się na domniemanie znaczenia pytań skierowanych przez partnerów z państw członkowskich¹².

35. Mając na uwadze wszystkie powyższe wyjaśnienia, sugeruję, aby pytanie szóste sądu odsyłającego uznać za dopuszczalne, zasadniczo z trzech względów.

36. Po pierwsze, ze względu na ścisły związek między obydwoma etapami postępowania. Etap pierwszy dotyczący postępowania przeciwko państwu, w tym definicja pomyłki sądowej, jest wrotami i warunkiem sine qua non drugiego etapu, wiążącego się z potencjalną odpowiedzialnością osobistą sędziego. Co więcej, wydaje się, że definicja pomyłki sądowej zawarta w art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004 obowiązuje w kontekście obu etapów postępowania. W potencjalnym, drugim etapie postępowania dochodzi jeszcze konieczność ustalenia elementów subiektywnych leżących po stronie danego sędziego, które składają się na złą wiarę lub rażące niedbalstwo zgodnie z art. 99¹ ustawy nr 303/2004.

37. Po drugie, poza tym materialnym nakładaniem się kluczowego pojęcia, obawy wyrażone przez sąd odsyłający wydają się wynikać dokładnie ze związku między postępowaniem dotyczącym odpowiedzialności państwa a ewentualnym roszczeniem regresowym ministerstwa finansów publicznych wobec sędziego, który ponosi odpowiedzialność za pomyłkę sądową. „Automatyzm” występujący między skutecznym powództwem dotyczącym odpowiedzialności państwa a wszczęciem powództwa przeciwko sędziemu lub brak takiego automatyzmu jest ponadto kwestią stanowiącą przedmiot debaty między stronami, która wydaje się nierozstrzygnięta.

38. Po trzecie, to właśnie ten materialny i proceduralny związek między dwoma etapami stanowi klucz do oceny całości sprawy. Koniec końców to głównie ostateczna możliwość wytoczenia przez państwo postępowania regresowego wobec konkretnego sędziego może być rozpatrywana w kontekście potencjalnego problemu z niezawisłością sędziowską. Z kolei nie jest całkiem oczywiste, również w świetle orzecznictwa Trybunału w dziedzinie odpowiedzialności państwa

¹⁰ Określenie indywidualnych scenariuszy wraz z sugestią przedmiotu argumentów i ustaleń w poszczególnych sprawach – zob. pkt 240–248 opinii w sprawie AFJR.

¹¹ Problem stanowi zatem na swój sposób jedynie to, jak formalnie zadać pytanie: (i) Czy krajowy system postępowania dyscyplinarnych jest zgodny z unijnymi wymogami dotyczącymi niezawisłości sędziowskiej, ponieważ sędzia X obawia się groźby nałożenia na niego kary dyscyplinarnej, można łatwo przeformułować w pytanie (ii) Czy prawo do rzetelnego procesu powoda A w sprawie związanej z prawem Unii nie jest zagrożone tym, że w sprawie orzeka sędzia X, któremu grozi postępowanie dyscyplinarne, jeżeli nie wyda określonego rozstrzygnięcia?

¹² Zobacz na przykład wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, pkt 32 i nast.) lub wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, pkt 20 i nast.).

(za naruszenia prawa Unii), w jaki sposób strukturalny problem, czy jednostka może w ogóle pociągnąć państwo do odpowiedzialności za pomyłki sądowe, bezpośrednio może przekładać się na potencjalne zagrożenia dla niezawisłości konkretnego sędziego¹³.

39. Wreszcie zgadzam się z Komisją i rządem rumuńskim, że *pytanie siódme* należy uznać za niedopuszczalne.

40. Poprzez pytanie siódme sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom takim jak art. 539 ust. 2 kodeksu postępowania karnego w związku z jego art. 541 ust. 2 i 3, które – zdaniem sądu odsyłającego – przyznają oskarżonemu w przypadku jego uniewinnienia, sine die, nadzwyczajny środek zaskarżenia od prawomocnego orzeczenia sądowego w przedmiocie zgodności z prawem tymczasowego aresztowania, który rozpatrywany jest przed sądem cywilnym, w przypadku gdy bezprawność tymczasowego aresztowania nie została stwierdzona w wyroku sądu karnego. Sąd odsyłający sugeruje, że stanowi to naruszenie zasady zaufania do prawa i określoności norm prawnych, zasady wyspecjalizowania sędziego i zasady pewności prawa.

41. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera jednak żadnego wyjaśnienia konkretnych powodów, którymi kierował się sąd odsyłający, zadając to pytanie, ani powodów, dla których ustalenie tej kwestii jest niezbędne w postępowaniu głównym. W postanowieniu odsyłającym ograniczono się do przywołania art. 539 ust. 2 i art. 541 ust. 2 i 3 kodeksu postępowania karnego. Bez podania żadnego wyjaśnienia ani kontekstu dotyczącego tych przepisów w pytaniu prejudycjalnym zawarto ich wartościującą wykładnię. Wykładnia ta jest raczej niejasna i nie wynika z brzmienia odpowiednich przepisów krajowych. Pytanie to skłania zatem Trybunał do poparcia określonego sposobu interpretacji prawa krajowego¹⁴ bez przedstawienia niezbędnych informacji na temat znaczenia rozpatrywanych przepisów dla postępowania głównego.

42. Pytanie siódme nie spełnia zatem wymogów przewidzianych w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

2. *Przeformułowanie pytań prejudycjalnych*

43. Pytania od czwartego do szóstego dotyczą w istocie wykładni art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE w celu dokonania oceny, czy owe postanowienia stoją na przeszkodzie rozpatrywanym przepisom krajowym. Podczas gdy pytania czwarte i piąte dotyczą różnych elementów definicji pomyłki sądowej do celów postępowania dotyczącego odpowiedzialności państwa, pytanie szóste dotyczy powództwa regresowego, w ramach którego ministerstwo finansów publicznych może wnieść sprawę do sądu cywilnego w celu pociągnięcia do odpowiedzialności cywilnej sędziego, który spowodował pomyłkę.

44. Po pierwsze, pytania te powinny być, w mojej ocenie, rozważane łącznie. Dotyczą one różnych aspektów i etapów systemu, który ostatecznie mógłby doprowadzić do poniesienia odpowiedzialności cywilnej za pomyłkę sądową przez konkretnego sędziego. Druga z kwestii jest

¹³ Jak wskazano w pkt 93 poniżej dotyczącym istoty pytań, Trybunał wykluczył możliwość, aby wymóg istnienia systemu odpowiedzialności państwa za błędy sądowe mógł stanowić zagrożenie dla niezawisłości konkretnego sędziego.

¹⁴ Zobacz podobnie moja niedawna opinia w sprawie Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, pkt 36).

bowiem kwestią, którą ze względów podobnych do nakreślonych powyżej na etapie badania kwestii dopuszczalności¹⁵ należy uznać za potencjalnie problematyczną w kontekście niezawisłości sędziowskiej.

45. Po drugie, aby móc udzielić użytecznej odpowiedzi na te pytania, uważam jednak, że należy je przeformułować. Na poziomie obowiązującego prawa Unii w pytaniach tych odwołano się wyłącznie do art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE. Należy je w mojej ocenie rozumieć jako odnoszące się do art. 47 akapit drugi karty, potencjalnie w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

46. Mimo że art. 19 ust. 1 TUE nie został powołany w treści pytań, szeroko odwoływano się do niego. Co więcej, obawy leżące u podstaw wszystkich pytań prejudycjalnych wynikają z reperkusji, jakie postępowanie dotyczące odpowiedzialności państwa, gdyby doszło do wytoczenia później postępowania regresowego konkretnemu sędziemu, może mieć dla niezawisłości sądownictwa. Zasada ta została zapisana zarówno w art. 47 akapit drugi karty, jak i w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Obydwa powołane postanowienia stanowią zatem konkretniejsze unormowania, które nadają precyzyjny wyraz wartości rządów prawa potwierdzonej w art. 2 TUE¹⁶.

47. Co się tyczy związku między art. 47 akapit drugi karty a art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w sprawie takiej jak niniejsza, wyjaśniłem już szczegółowo, dlaczego moim zdaniem odpowiednim miernikiem oceny jest w pierwszej kolejności art. 47 akapit drugi karty, który podlega zastosowaniu do pewnych elementów organizacji rumuńskiego systemu sądowego za pośrednictwem decyzji w sprawie MWiW i Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii (Dz.U. 2005, L 157, s. 203)¹⁷. W moim przekonaniu rozważania te wydają się mieć całkowite przełożenie na grunt niniejszej sprawy. W szczególnych dziedzinach objętych wskaźnikami MWiW Rumunię uznaje się za stosującą prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, co sprawia, że zastosowanie ma art. 47 akapit drugi karty¹⁸.

48. Co więcej, pytania prejudycjalne dotyczą niezależności „całego” wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym z oczywistych względów podnosi się w nich przekrojową kwestię, która będzie miała znaczenie dla niezależności sądów mogących stanąć przed zadaniem orzekania w sprawie stosowania lub wykładni prawa Unii¹⁹. Chociaż ponownie można jedynie zastanawiać się, jaką wartość dodać pod względem podstawy prawnej lub rzetelności analitycznej niesie jednocześnie, żeby nie powiedzieć wykluczające się, przywołanie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w sprawie takiej jak niniejsza²⁰, nie można zaprzeczyć, że owo postanowienie znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, przynajmniej w zakresie pytań czwartego i piątego²¹.

¹⁵ Zobacz pkt 35–38 niniejszej opinii.

¹⁶ Zobacz pkt 220 opinii w sprawie AFJR.

¹⁷ Punkty 186–225 opinii w sprawie AFJR.

¹⁸ Zobacz również pkt 21 niniejszej opinii.

¹⁹ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 51); 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, pkt 83); z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (system środków dyscyplinarnych wobec sędziów) (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 34).

²⁰ Szczegółowo w pkt 212–225 opinii w sprawie AFJR.

²¹ Zobacz pkt 30 niniejszej opinii.

49. W tym kontekście można przypomnieć, że zadaniem Trybunału jest dokonanie wykładni wszystkich przepisów prawa Unii, jakie są niezbędne sądom krajowym do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów, nawet jeżeli przepisy te nie są wyraźnie wskazane w pytaniach zadanych Trybunałowi²².

50. Z tego względu sugeruję, aby pytania prejudycjalne zostały przeformułowane w następujący sposób: czy art. 47 akapit drugi karty oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym dotyczącym postępowania dotyczących odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową, takim jak art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004, mając na uwadze sposób sformułowania definicji pomyłki sądowej do celów postępowania dotyczącego odpowiedzialności państwa oraz jego potencjalne reperkusje w późniejszym postępowaniu cywilnym, w ramach którego państwo może wystąpić z roszczeniem regresowym wobec sędziego, który ponosi odpowiedzialność za pomyłkę sądową.

B. Co do istoty

51. Rozpocznę od przedstawienia prawnego, a obecnie w znacznej mierze nieznanego, funkcjonalnego kontekstu rozpatrywanych przepisów krajowych (1). Następnie przejdę do najwyraźniej spornych elementów nowych ram prawnych (2), a mianowicie zarzucanej niedookreśloności definicji elementów konstytutywnych pomyłki sądowej na potrzeby ustalenia odpowiedzialności państwa (a), by następnie odnieść się do zarzuczanych niedostatków ram proceduralnych późniejszej procedury pociągnięcia do odpowiedzialności cywilnej sędziów (b).

1. Kontekst

52. Należy zwrócić uwagę na trzy elementy: ogólny kontekst prawny, w którym przyjęto sporne zmiany (a), ich ocenę i problemy zgłaszane przez różne organy międzynarodowe oraz charakter ich zaleceń (b), a także brak praktyki stosowania nowej procedury i systemu na szczeblu krajowym (c).

a) Ogólny kontekst ustawodawczy

53. W 2018 r. ustawą nr 242/2018 zmieniono art. 96 ustawy nr 303/2004, a więc przepis krajowy, którego dotyczą pytania prejudycjalne przedstawione przez sąd krajowy.

54. Niemniej jednak, jak wyjaśniły Komisja i rząd rumuński w uwagach na piśmie, aktualne brzmienie definicji pomyłki sądowej jest rezultatem zmian pierwotnego projektu, który zmodyfikowano w reakcji na dwa kolejne orzeczenia Curtea Constituțională României (trybunału konstytucyjnego, Rumunia) stwierdzające niekonstytucyjność wcześniejszych projektów tego przepisu²³. Rząd rumuński wyjaśnił, że w przeciwieństwie do dwóch wcześniejszych wersji trzecia wersja ustawy została uznana przez trybunał konstytucyjny za zgodną z rumuńską konstytucją²⁴.

²² Zobacz niedawny wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, pkt 43).

²³ Orzeczenia Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) nr 45/2018 z dnia 30 stycznia 2018 r., *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 199 z dnia 5 marca 2018 r. i nr 252/2018 z dnia 19 kwietnia 2018 r., *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 399 z dnia 9 maja 2018 r.

²⁴ Orzeczenie nr 417/2018 z dnia 19 czerwca 2018 r., *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 534 z dnia 27 czerwca 2018 r.

55. Ustawa nr 234/2018²⁵, poza zmianą ustawy nr 303/2004, zmieniła również ustawę nr 317/2004 w sprawie Consiliul Superior al Magistraturii (najwyższej rady sądownictwa, zwanej dalej „CSM”) poprzez dodanie nowego artykułu – art. 74¹ – regulującego procedurę, w ramach której inspekcja sądowa ocenia, na wniosek ministerstwa finansów publicznych, czy sędzia lub prokurator ponosi odpowiedzialność za pomyłkę sądową wskutek działania w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem²⁶.

56. Z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że przed nowelizacją z 2018 r. odpowiedzialność państwa za pomyłkę sądową można było stwierdzić, zgodnie z przepisami ustawy nr 303/2004, tylko w przypadku prawomocnego orzeczenia odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej sędziego²⁷. Przewidywano wówczas, że państwo może wystąpić z roszczeniem regresowym wobec sędziego w przypadku rażącego niedbalstwa lub złej wiary, bez wskazania właściwego organu lub procedury²⁸.

57. Ustawą nr 303/2004 wprowadzono zatem dwie ważne zmiany strukturalne w stosunku do wcześniejszego rozwiązania kwestii odpowiedzialności sędziów. Po pierwsze, zmodyfikowano wymogi dotyczące wszczynania powództw dotyczących odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową. Nie jest już konieczne uzyskanie prawomocnego orzeczenia karnego lub dyscyplinarnego stwierdzającego pomyłkę sądową w celu wszczęcia postępowania dotyczącego odpowiedzialności państwa. Istnienie pomyłki sądowej jest stwierdzane bezpośrednio w postępowaniu przeciwko państwu na podstawie nowo ustalonych kryteriów z art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004.

58. Po drugie, możliwość wystąpienia przez państwo z roszczeniem regresowym wobec sędziego, którego orzeczenie doprowadziło do powstania odpowiedzialności państwa, nie jest już kwestią wyłącznego uznania państwa bez dalszego dookreślenia, jak najwyraźniej miało to miejsce wcześniej. Nową procedurę ustanowiono w art. 96 ust. 7–10, w których jako organ właściwy wskazano ministerstwo finansów publicznych. W terminie dwóch miesięcy ministerstwo *przekazuje* sprawę inspekcji sądowej, która z kolei musi ocenić, czy pomyłka sądowa została spowodowana przez sędziego w następstwie wykonywania przez niego obowiązków w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem. Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem doradczym i dokonaniu własnej oceny ministerstwo finansów publicznych – jeżeli uzna, że pomyłka sądowa była spowodowana złą wiarą lub rażącym niedbalstwem sędziego – występuje z roszczeniem

²⁵ *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 850 z dnia 8 października 2018 r.

²⁶ Podsumowując ten przepis: ocenę dokonywaną przez inspekcję sądową przeprowadza komisja złożona z trzech sędziów lub trzech prokuratorów, w zależności od stanowiska osoby ocenianej. Procedura oceny odbywa się w terminie 30 dni od przekazania sprawy z możliwością przedłużenia o okres do 30 dni, o którym decyduje główny inspektor. Ocena może dotyczyć również osoby, która nie sprawuje już urzędu sędziego lub prokuratora (ust. 1, 2, 3 i 6). Przesłuchanie zainteresowanego sędziego jest obowiązkowe, przy czym odmowa złożenia wyjaśnień lub uczestnictwa w rozprawie przez ocenianego sędziego jest odnotowywana w protokole i nie stanowi przeszkody dla zakończenia procedury oceny. Zainteresowany sędzia ma prawo do zapoznania się ze wszystkimi aktami procedury oceny oraz składania wniosków dowodowych na swoją obronę. Procedura oceny jest zakończona sprawozdaniem podlegającym zatwierdzeniu przez głównego inspektora (ust. 4, 5 i 8). Sprawozdanie zostaje przekazane ministerstwu finansów publicznych i zainteresowanemu sędziemu (ust. 7).

²⁷ Zgodnie z wcześniejszym brzmieniem art. 96 ust. 4 ustawy nr 303/2004, w wersji przed nowelizacją, przedstawionym w dokumencie CDL-REF(2018)023 załączonym do opinii Komisji Weneckiej nr 924/2018 „poszkodowany może dochodzić odszkodowania za szkody majątkowe spowodowane pomyłkami sądowymi popełnionymi w postępowaniach innych niż postępowania karne wyłącznie w przypadku stwierdzenia prawomocnym orzeczeniem odpowiedzialności karnej lub dyscyplinarnej, stosownie do przypadku, sędziego lub prokuratora za czyn popełniony podczas procesu, który spowodował pomyłkę sądową”.

²⁸ Zgodnie z wcześniejszym brzmieniem art. 96 ust. 7 ustawy nr 303/2004, w wersji przed nowelizacją, przedstawionym w dokumencie CDL-REF(2018)023 załączonym do opinii Komisji Weneckiej nr 924/2018 „w przypadku wypłaty przez państwo odszkodowania na podstawie prawomocnego orzeczenia wydanego zgodnie z ust. 6 państwo może wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym wobec sędziego lub prokuratora, który, działając w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem, ponosi odpowiedzialność za pomyłkę sądową, w wyniku której powstała szkoda”.

regresowym wobec sędziego przed izbą cywilną sądu apelacyjnego właściwego dla okręgu, w którym pozwany sędzia ma miejsce zamieszkania (lub sąsiedniego sądu apelacyjnego, jeżeli pozwany orzeka w sądzie apelacyjnym właściwym dla swojego miejsca zamieszkania).

59. Na rozprawie rząd rumuński utrzymywał, że celem nowelizacji ustawy nr 303/2004 było zapewnienie skutecznej ochrony sądowej jednostkom. Przyglądając się poprzednim uregulowaniom proceduralnym, istotnie można się zastanawiać, czy jednostka mogłaby uznać taki system za sprawiedliwy i skutecznie chroniący jej prawa. Jeżeli dobrze rozumiem poprzedni system, warunkiem wytoczenia przez jednostkę powództwa w przedmiocie odpowiedzialności państwa (co obecnie stanowi pierwszy etap) było w pierwszej kolejności uzyskanie prawomocnego wyroku karnego lub dyscyplinarnego skazującego danego sędziego. Jeżeli omawiany system rzeczywiście tak wyglądał, byłoby zaskakujące, gdyby ktokolwiek zdołał uzyskać odszkodowanie od państwa. Uprzednie wydanie wobec sędziego wyroku skazującego, które naturalnie wymaga udowodnienia elementów subiektywnych w postaci oszustwa lub rażącego niedbalstwa, stanowi bardzo wysoki próg powstania odpowiedzialności państwa, który – zwłaszcza jeżeli rozpatrywać ją w kontekście ogólnej odpowiedzialności państwa za błędy, które można przypisać władzy publicznej – zbliża się do odpowiedzialności na zasadzie ryzyka za określony skutek²⁹. Co więcej, jest raczej jasne, że takie postępowanie (karne lub dyscyplinarne), kwestia jego wszczęcia i prowadzenia, pozostaje raczej poza zasięgiem rzekomo pokrzywdzonej osoby, której dostęp do środków ochrony prawnej byłby całkowicie zależny od działań organów państwa.

60. W podobnym duchu można stwierdzić, iż wydaje się, że możliwość wytoczenia przez państwo postępowania regresowego wobec jednostki zawsze była dostępna w ramach obowiązującego prawa. Zakładam jednak, że podobnie jak w szeregu innych państw członkowskich były to zakurzone zakamarki krajowego prawa konstytucyjnego, rzadko analizowane i nigdy nierealizowane w praktyce. Tym, co najwyraźniej uległo jednak zmianie, jest okoliczność, że w przeciwieństwie do uprzedniego systemu, w którym istniała możliwość, ale nie istniała procedura, obecnie ustanowiono procedurę.

b) Ocena dokonana przez organy międzynarodowe i ich zalecenia

61. W sprawozdaniach Komisji sporządzonych w ramach MWiW wymieniono, bez konkretnych zaleceń w tym zakresie, nowe przepisy dotyczące odpowiedzialności majątkowej sędziów, które uznano za problematyczne elementy reformy ustaw regulujących funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości³⁰. Odzwierciedlało to obawy wyrażone przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (zwaną dalej „Komisją Wenecką”) i Grupę Państw przeciwko Korupcji (zwaną dalej „GRECO”)³¹. W rzeczy samej przepisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej sędziów i prokuratorów wprowadzone ustawą nr 242/2018 spotkały się z krytyką Komisji Weneckiej, GRECO oraz Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich Rady Europy (zwaną dalej „CCJE”).

²⁹ Zobacz przykładowo odpowiedzialność za czynności sądowe w dziedzinie prawa Unii, P. Martín Rodríguez, *State Liability for Judicial Acts in European Community Law: the Conceptual Weaknesses of the Functional Approach*, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 11, issue 3, 2005, s. 605–621, na s. 614 i nast. Ogólnie zob. przykładowo D. Fairgrieve, *State Liability in Tort: a Comparative Law Study*, Oxford University Press, 2003 lub K. Oliphant (red.), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Intersentia, 2016.

³⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, COM(2018) 851, z dnia 13 listopada 2018 r. (sprawozdanie Komisji MWiW z 2018 r.) pkt 3.1, s. 3. W sprawozdaniu tym Komisja ogólnie zaleca „natychmiastowe zawieszenie wprowadzania w życie ustaw o wymiarze sprawiedliwości i późniejszych rozporządzeń nadzwyczajnych” oraz „przegląd ustaw regulujących wymiar sprawiedliwości, przy pełnym uwzględnieniu zaleceń w ramach [MWiW] oraz zaleceń wydanych przez Komisję Wenecką i Grupę Państw przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy”.

³¹ Dokument roboczy służb Komisji – Rumunia: sprawozdanie techniczne SWD(2018) 551, s. 6.

62. Komisja Wenecka stwierdziła, że aktualne brzmienie art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004 spełnia główne wymogi stawiane zadowalającej definicji pomyłki sądowej³². Jej zdaniem problematyczne jest jednak wyłączenie z procedury zgromadzenia plenarne CSM³³ oraz powierzenie głównej roli ministerstwu finansów publicznych. Powodem tej troski jest fakt, że ministerstwo finansów publicznych jest podmiotem zewnętrznym względem wymiaru sprawiedliwości, oraz fakt, iż nie istnieją kryteria „własnej oceny”, na których ministerstwo może opierać swoje decyzje, jako uzupełnienie sprawozdania inspekcji sądowej, w celu wystąpienia z roszczeniem regresowym wobec sędziego. Z tego względu, chociaż Komisja Wenecka stwierdza, że z uwagi na utratę środków publicznych państwa ministerstwo finansów publicznych może być aktywną stroną powodową, podkreśla ona, że nie powinno ono jednak odgrywać żadnej roli w ocenie istnienia lub przyczyn pomyłki sądowej³⁴.

63. Komisja Wenecka zauważyła również, że wyłączenie CSM z procedury należy oceniać w kontekście innych przepisów, takich jak utworzenie sekcji ds. dochodzeń w sprawie czynów zabronionych popełnionych w sądownictwie. W ogólnym ujęciu Komisja Wenecka uznała, że tego rodzaju różne elementy mogą prowadzić do wywierania nacisków na sędziów oraz godzić w niezawisłość sądownictwa³⁵. Komisja Wenecka zasugerowała zatem, że byłoby pożądane, aby postępowanie regresowe zmierzające do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności cywilnej było wytaczane dopiero po zakończeniu procedur dyscyplinarnych przed CSM³⁶.

64. GRECO w pierwszym sprawozdaniu zaleciło, aby zmiany wpływające na odpowiedzialność sędziów za pomyłki sądowe „zostały poddane przeglądowi, aby zapewnić, że rozpatrywane zasady będą jasne i przewidywalne oraz wykluczyć możliwość przekształcenia nich w zagrożenie dla niezawisłości sądownictwa”³⁷. Dokonując w sprawozdaniu uzupełniającym oceny ostatecznego brzmienia art. 96 ustawy nr 303/2004, GRECO uznało, że zalecenia tego nie zrealizowano. Zauważyło, że system odpowiedzialności osobistej ustanowiony tym przepisem budzi wątpliwości ze względu na tzw. efekt mrozący z perspektywy niezawisłości sędziów względem władzy wykonawczej. Przypominając swoje stanowisko w sprawie „immunitetu funkcyjnego”, który powinien przysługiwać przedstawicielom wymiaru sprawiedliwości, GRECO stwierdziło, że pomyłki sędziowskie powinny być rozpoznawane w ramach postępowania odwoławczego przed sądem wyższej instancji lub w ramach postępowania dyscyplinarnego prowadzonego w obrębie wymiaru sprawiedliwości. Za problematyczne GRECO uznało fakt, że wystąpienie przez państwo z roszczeniem regresowym jest obowiązkowe; że władze nie ustanowiły dodatkowych zabezpieczeń przed ryzykiem nacisków na sędziów; a także wykluczenie z procedury CSM i nadanie ministerstwu finansów publicznych prominentnej roli w ocenie istnienia i przyczyn pomyłki sądowej³⁸.

³² Komisja Wenecka, opinia nr 924/2018 w sprawie projektów nowelizacji ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów, ustawy nr 304/2004 o organizacji systemu sądownictwa oraz ustawy nr 317/2004 o najwyższej radzie sądownictwa, przyjęta przez Komisję na 116. sesji plenarnej (Wenecja, 19–20 października 2018 r.), CDL-AD(2018)017 (zwana dalej „opinią Komisji Weneckiej nr 924/2018”), pkt 115.

³³ Ibidem, pkt 116.

³⁴ Ibidem, pkt 117.

³⁵ Ibidem, pkt 121.

³⁶ Ibidem, pkt 118, 122.

³⁷ Sprawozdanie dotyczące Rumunii sporządzone ad hoc przez GRECO (art. 34), 23 marca 2018 r., Greco-AdHocRep(2018)2, (zwane dalej „sprawozdaniem GRECO z 2018 r.”), pkt 47.

³⁸ Sprawozdanie uzupełniające do sprawozdania ad hoc GRECO w sprawie Rumunii (art. 34), 21 czerwca 2019 r., Greco-AdHocRep(2019)1, (zwane dalej „sprawozdaniem uzupełniającym GRECO z 2019 r.”), pkt 45–52.

65. Wreszcie CCJE, poza kwestiami przedstawionymi już przez Komisję Wenecką i GRECO, podkreśliła swoje poparcie dla pełnego immunitetu funkcyjnego sędziów. Zdaniem tego organu jedynie zła wiara powinna prowadzić do pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności za pomyłki sądowe, zaś rażące niedbalstwo należy odrzucić jako podstawę odpowiedzialności majątkowej sędziów ze względu na praktyczne trudności z wykładnią i stosowaniem tego pojęcia³⁹. CCJE zaleciła, aby definicja pomyłki sądowej została uzupełniona poprzez wyraźne stwierdzenie, że sędziowie ponoszą odpowiedzialność tylko w przypadku stwierdzenia w należytej procedurze, że działali w złej wiary lub z rażącym niedbalstwem.

c) (Praktyczne) funkcjonowanie systemu?

66. Powyższy kontekst krajowy i międzynarodowy przedstawiłem dość szczegółowo, aby podkreślić dwa ważne elementy i dodać kolejny.

67. Po pierwsze, jeżeli chodzi o kontekst krajowy, zmiany w ustawie nr 303/2004 rzeczywiście nadeszły w okresie, ogólnie rzecz ujmując, dość problematycznym dla rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości⁴⁰. Niemniej jednak, o ile sąd nie chce wydać wyroku skazującego na podstawie związku czasowego, zawsze warto szczegółowo skupić się na tym, co dokładnie zmieniono i dlaczego. Jeżeli przyjrzeć się szczegółom, wyłania się następujący obraz: po pierwsze, pomysł oddzielenia odpowiedzialności państwa od konieczności istnienia wcześniejszego wyroku skazującego sędziego, wydanego w postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym. W świetle różnych celów obydwu postępowań jest to raczej zrozumiałe, zwłaszcza przy założeniu, że możliwość uzyskania przez jednostkę odszkodowania z tytułu odpowiedzialności państwa byłaby raczej sporadyczna. Po drugie, ustanowiono konkretne i przewidywalne reguły wystąpienia z roszczeniem regresowym. Wprawdzie taka możliwość istniała zawsze, ale najwyraźniej nie była obudowana żadnymi ramami proceduralnymi, a więc pozostawała bez kontroli.

68. Po drugie, co dokładnie złego jest w tych zmianach? Uważna analiza cennych zaleceń różnych organów międzynarodowych przytoczonych w poprzedniej części pozwala zauważyć, że rekomendacje w nich zawarte mają charakter normatywny, prospektywny i w tym znaczeniu – polityczny. Zwłaszcza CCJE zdaje się mieć jasno określoną, normatywną wizję tego, co powinny zawierać przepisy przyjmowane przez państwa w tej dziedzinie. W przytaczanych sprawozdaniach państwo jest zatem upominane zasadniczo z tego powodu, iż przyjęty przez nie model nie realizuje oczekiwań i aspiracji organu międzynarodowego, czemu towarzyszy troska, że może dochodzić do nadużyć.

69. Powyższe stwierdzenie nie ma na celu umniejszenia znaczenia cennej pomocy, jaką takie sprawozdania mogą zapewnić państwu poszukującemu odpowiednich modeli. Chodzi o podkreślenie różnego rodzaju ocen, których musi dokonać Trybunał, a które nie mogą opierać się na wyrażonych *ex ante* *normatywnych* wizjach porządku prawnego, jaki powinno przyjąć państwo członkowskie. Ocena Trybunału może opierać się wyłącznie na ustalonych *ex post* *faktach* lub przynajmniej uprawdopodobnionych argumentach dotyczących rzeczywistego funkcjonowania systemu, które następnie mogą prowadzić do nawet abstrakcyjnego, lecz mimo wszystko jasno uzasadnionego stwierdzenia *niezgodności prawnej* w oparciu o naruszenie obowiązku prawnego.

³⁹ Opinia biura CCJE wydana na wniosek rumuńskiego Stowarzyszenia Forum Sędziów w przedmiocie niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Rumunii, 25 kwietnia 2019 r., CCJE-BU(2019)4, (zwana dalej „opinią CCJE z 2019 r.”), pkt 34–44.

⁴⁰ Zobacz pkt 250–256 opinii w sprawie AFJR.

70. Niemniej jednak to właśnie na poziomie szczegółów dotyczących konkretnych nieprawidłowości modelu odpowiedzialności państwa, z którego potencjalnie może wynikać roszczenie regresowe wobec danego sędziego, przytoczone sprawozdania organów międzynarodowych są bardzo oszczędne. Tym, co wyraźnie widać, a co najlepiej zostało ujęte w rekomendacji CCJE, jest w istocie stwierdzenie, że problematyczne są wszelkie modele, które nie przewidują pełnego „immunitetu funkcyjnego” funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. Jest to jasna normatywna wizja równowagi między niezawisłością a rozliczalnością⁴¹. Samo w sobie nie świadczy to jeszcze, że model taki jak obowiązujący w przedmiotowym państwie członkowskim, jest nie do pogodzenia z wymogami niezawisłości sędziowskiej, oczywiście pod warunkiem, że krajowa autonomia proceduralna i instytucjonalna nie ma być pustym zaklęciem.

71. Po trzecie i ostatnie, należy również zauważyć, że – jak potwierdził rząd rumuński na rozprawie – do chwili obecnej sporne przepisy krajowe nie zostały zastosowane w praktyce. Jak rozumiem, do tej pory nie było przypadku wszczęcia drugiego etapu postępowania, w ramach którego w następstwie skutecznego uzyskania przez jednostkę odszkodowania od państwa z tytułu odpowiedzialności państwa ministerstwo finansów publicznych wystąpiłoby z roszczeniem regresowym wobec konkretnego sędziego po uzyskaniu sprawozdania inspekcji sądowej.

72. Jest to zrozumiałe w przypadku systemu wprowadzonego w 2018 r. Ma to jednak dwie dalsze konsekwencje. Z jednej strony, ponieważ omawiany mechanizm nie został zastosowany w praktyce, na potrzeby oceny merytorycznej prowadzonej w następnej sekcji szereg elementów systemu będzie pozostawało w sferze domysłów.

73. Z drugiej strony, pod względem strukturalnym, wspomniana okoliczność zawęża rodzaj kontroli zgodności, którą można przeprowadzić w niniejszej sprawie. Trybunałowi pozostaje zatem rozważenie omawianego systemu tylko teoretycznie – jako przedstawione na papierze rozwiązanie modelowe. Jak zasugerowałem w równoległej opinii⁴², przeprowadzając de facto abstrakcyjną kontrolę zgodności, sąd może dokonać trzech rodzajów oceny: (i) oceny abstrakcyjnego lub teoretycznego modelu; (ii) oceny teoretycznego modelu wraz z praktycznymi konsekwencjami wynikającymi z jego stosowania, korygując przy tym rozumienie pewnych elementów modelu abstrakcyjnego w powiązaniu z innymi problematycznymi przepisami porządku prawnego państw członkowskich lub niuansami wynikającymi z praktyki stosowania, bądź ewentualnie (iii) oceny samej praktyki.

74. W świetle braku (iii) i bardzo ograniczonych informacji na temat (ii), ocena, do której teraz przejdę, może składać się zasadniczo jedynie z (i) z ograniczonym podejściem w kierunku (ii), gdyby – potencjalnie – elementy modelu zostały powiązane z innymi elementami przepisów krajowych lub procedury krajowej. Nie zmienia to jednak faktu, że w sytuacji braku zastosowania mechanizmu w praktyce lub argumentów z tym związanych, włączając postanowienie odsyłające w niniejszej sprawie, zasadniczo brakuje uchwytnego kontekstu, który pozwoliłby na zakwestionowanie funkcjonowania modelu przedstawionego na papierze.

⁴¹ Lub jej braku: przy bogactwie zgromadzonych od początku lat dziewięćdziesiątych dowodów empirycznych, w szczególności pochodzących z państw Europy Środkowo-Wschodniej, pojawia się sugestia, że modele i wzory instytucjonalne zalecane przez szereg lat przez różne podmioty europejskie niekoniecznie są idealne pod względem wpływu na rozliczalność i efektywność postępowania sądowego. Zobacz w szczególności na przykład D. Kosař, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, 2016.

⁴² Zobacz pkt 240–243 opinii w sprawie AFJR.

2. Ocena

75. Poza wyrażeniem zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom za sprawą sądowego naruszenia prawa Unii oraz rzeczywistą harmonizacją warunków takiej odpowiedzialności⁴³, prawo Unii nie zawiera żadnych dodatkowych przepisów regulujących odpowiedzialność państwa za błędy sądowe ogółem lub odpowiedzialność cywilną sędziów.

76. Punktem wyjścia jest zatem zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich oraz fakt, że organizacja ich wymiaru sprawiedliwości, w tym przepisy regulujące odpowiedzialność za pomyłkę sądową, wchodzi w zakres ich kompetencji. Nie wyklucza to jednak sytuacji, w której państwa członkowskie muszą wypełniać zobowiązania wynikające z prawa Unii, w szczególności obowiązki wynikające z art. 47 akapit drugi karty (jeżeli działają one w zakresie jej stosowania), a w każdym razie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁴⁴.

77. Mając na uwadze powyższe rozważania, w pierwszej kolejności odniosę się do problemów związanych z definicją pomyłki sądowej w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności państwa (a). Następnie rozważę kwestię skutków stwierdzenia takiej pomyłki sądowej dla ewentualnej późniejszej procedury, w ramach której państwo reprezentowane przez ministerstwo finansów publicznych może wszcząć postępowanie w celu pociągnięcia do odpowiedzialności cywilnej konkretnego sędziego działającego w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem (b).

a) Definicja pomyłki sądowej na potrzeby ustalenia odpowiedzialności państwa

78. W art. 96 ust. 1 ustawy nr 303/2004 z późniejszymi zmianami ustanowiono jako punkt wyjścia zasadę odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową. W ust. 2 stwierdzono dalej, że odpowiedzialność państwa nie wyklucza (późniejszej) odpowiedzialności sędziów, którzy wykonywali swoje obowiązki w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem, nawet choćby nie sprawowali już urzędu. Zgodnie z ust. 5 tego przepisu poszkodowani mogą podjąć kroki *wyłącznie* wobec państwa, reprezentowanego przez ministerstwo finansów publicznych.

79. Ponadto w art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004 zdefiniowano pomyłkę sądową, którą można popełnić w dwóch różnych sytuacjach: a) w odniesieniu do czynności procesowych podejmowanych w toku postępowania sądowego oraz b) przy wydawaniu wyroku kończącego postępowanie w sprawie. W obydwu sytuacjach pomyłkę sądową charakteryzują trzy elementy: (i) czynności procesowej dokonano z *wyraźnym naruszeniem* przepisów prawa materialnego lub proceduralnego lub wyrok kończący postępowanie w sprawie jest *oczywiście sprzeczny* z prawem lub sprzeczny ze stanem faktycznym ustalonym w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania; (ii) taka czynność procesowa lub wyrok kończący postępowanie w sprawie pociąga za sobą *poważne naruszenie* praw, wolności i uzasadnionych interesów jednostek oraz (iii) powoduje szkodę, której *nie można było naprawić* w drodze zwykłego lub nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

80. Na podstawie tej definicji można uznać, że odpowiedzialność państwa za pomyłkę sądową może wynikać z czynności procesowych, lecz także z treści orzeczeń kończących postępowanie, w tym wykładni prawa i oceny materiału dowodowego. Ponadto, jak wyjaśnił rząd rumuński w uwagach na piśmie odnoszących się do orzecznictwa rumuńskiego trybunału konstytucyjnego,

⁴³ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391); z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in. (C-160/14, EU:C:2015:565).

⁴⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52).

system odpowiedzialności państwa można zakwalifikować jako „bezpośredni i obiektywny”, niezależny od zachowania (elementów subiektywnych) sędziego (złej wiary lub rażącego niedbalstwa).

81. To właśnie w tym kontekście, w ramach pierwszego etapu postępowania, który dotyczy odpowiedzialności państwa, sąd odsyłający zwraca się z pytaniem o zgodność przedstawionej powyżej definicji „pomyłki sądowej” z prawem Unii. Chociaż w postanowieniu odsyłającym nie przedstawiono uzasadnienia wyjaśniającego wątpliwości sądu odsyłającego w tym względzie, z brzmienia pytania czwartego wynika, że sąd odsyłający uważa, iż definicja przewidziana w art. 96 ust. 3 lit. a) ustawy nr 303/2004 *jest zbyt zwięzła i abstrakcyjna*. W szczególności sąd odsyłający wskazuje w tym pytaniu, że w przepisie tym nie określono charakteru ani zakresu naruszanych przepisów skutkujących taką pomyłką i nie ustalono metod, terminów ani procedur na potrzeby stwierdzenia naruszenia przepisów prawnych ani nie wskazano faktycznego organu właściwego do stwierdzenia takiego naruszenia. Zdaniem sądu odsyłającego stwarza to ryzyko wywierania pośredniego nacisku na wymiar sprawiedliwości.

82. Co się tyczy art. 96 ust. 3 lit. b) ustawy nr 303/2004, obawy sądu odsyłającego wyrażone w treści pytania piątego wynikają z faktu, że przepis ten nie określa, co konkretnie oznacza odniesienie do „sprzeczności” z obowiązującymi przepisami prawnymi lub stanem faktycznym. W ocenie sądu odsyłającego stwarza to ryzyko, że wykładnia prawa i interpretacja materiału dowodowego przez wymiar sprawiedliwości będzie utrudniona.

83. Zgadzam się z poglądem wyrażonym przez Komisję na rozprawie, z którego wynika, że wspomniana powyżej definicja sama w sobie nie wydaje się problematyczna. Jeżeli rozpatrywać definicję jako taką, nie dostrzegam, w jaki sposób taka definicja pomyłki sądowej miałyby stwarzać ryzyko pośredniego nacisku na wymiar sprawiedliwości. Jeżeli z abstrakcyjnej definicji pomyłki sądowej ujętej w tym (raczej wąskim) *sposobie ustalania odpowiedzialności państwa* wynika potencjalny problem, jest on raczej przeciwnej natury niż sugeruje to sąd odsyłający.

84. Po pierwsze, pomimo krajowych rozbieżności w tym zakresie, odpowiedzialność państwa za postępowanie władzy sądowniczej jest szeroko uznawana w państwach członkowskich⁴⁵. Prawo Unii nie sprzeciwia się pociągnięciu państwa do odpowiedzialności za szkody spowodowane przez funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości w ramach sprawowania swoich funkcji⁴⁶. W rzeczywistości prawo Unii *wymaga*, aby państwo ponosiło odpowiedzialność za sądowe naruszenia (przynajmniej) prawa Unii. Jak zauważył Trybunał w sprawie Köbler, „istnienie środków prawnych pozwalających pod pewnymi warunkami na naprawienie szkodliwych konsekwencji błędnego orzeczenia sądu może być równie dobrze uważane za dodatkowy walor systemu prawnego, a zatem ostatecznie za zasadę wzmacniającą powagę władzy sądowniczej”⁴⁷.

⁴⁵ Sytuacja sprzed kilku lat, zob. opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, pkt 77–84). Na podstawie tej analizy stwierdził on, że „zasada odpowiedzialności państwa za działania lub zaniechania sądów najwyższych może zostać uznana za ogólną zasadę prawa wspólnotowego” (pkt 85 tej opinii). Kryteria stwierdzenia takiej odpowiedzialności w „sytuacjach wewnętrznych” w znacznej liczbie państw członkowskich zdają się jednak znacznie bardziej rygorystyczne. Zob. przykładowo K.M. Scherr, *Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches*, ERA (2012), s. 565–588; lub Z. Varga, *Why is the Köbler Principle not Applied in Practice?*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2016), s. 984–1008, s. 989–991.

⁴⁶ W kwestii odpowiedzialności państwa za szkody jednostek spowodowane przez sądy państw członkowskich zob. wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391); lub niedawny wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630).

⁴⁷ Wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 43).

85. Po drugie, definicja rozpatrywana w niniejszej sprawie zawiera kilka elementów opisujących zakres pomyłki sądowej, która może doprowadzić do odpowiedzialności państwa⁴⁸. Wygląda na to, że w myśl powyższej definicji za pomyłki sądowe uznaje się jedynie pomyłki *ewidentne* („z wyraźnym naruszeniem przepisów prawa materialnego lub proceduralnego” lub wyrok „oczywiście sprzeczny z prawem lub sprzeczny ze stanem faktycznym”). W tej kwestii Trybunał stwierdził w innym kontekście, że ograniczenie odpowiedzialności państwa do wyjątkowych przypadków, w których sąd w sposób oczywisty naruszył obowiązujące prawo, jest elementem zapewniającym poszanowanie szczególnego charakteru funkcji sądowniczej oraz zasadnych wymogów pewności prawa⁴⁹. Rozpatrywana definicja ogranicza również możliwość stwierdzenia pomyłki sądowej poprzez odniesienie do *wagi spowodowanej szkody* („pociągającym za sobą poważne naruszenie praw, wolności i uzasadnionych interesów jednostek”). Wymagany jest również związek przyczynowy („powodując tym samym szkodę”). Co więcej, istnieje wymóg „ultima ratio”, w tym sensie, że warunkiem jest, aby *nie można było naprawić szkody* „w drodze zwykłego lub nadzwyczajnego środka zaskarżenia”.

86. Interpretując podane kryteria na podstawie ich brzmienia, wydaje się, że warunki odpowiedzialności państwa będą w praktyce ograniczone wyłącznie do orzeczeń organów najwyższej instancji, w których ewidentne pomyłki popełniono bezpośrednio z poważną szkodą dla jednostki. Gdyby istotnie tak było, wówczas pytanie, które należy postawić, nie dotyczyłoby tego, czy kryteria takie nie są zbyt szerokie, by mogły być potencjalnie nadużywane w celu wywierania nacisków na konkretnych sędziów w związku z ich konkretnymi orzeczeniami, ale – *co się tyczy odpowiedzialności państwa*, czy takie – dość wąskie – warunki odpowiedzialności państwa nie utrudniają nadmiernie jednostkom uzyskania rekompensaty od państwa bądź też w praktyce tego nie uniemożliwiają.

87. Istnienie odpowiedzialności za szkody spowodowane w toku wykonywania funkcji sądowniczej nieuchronnie wiąże się z dostępem do sądu i prawem do skutecznego środka zaskarżenia⁵⁰. W tym świetle kryteria odpowiedzialności państwa, które są zbyt wąskie, mogą same w sobie być problematyczne, jeżeli nie istnieje możliwość wytoczenia przeciwko sędziemu bezpośredniego powództwa z tytułu odpowiedzialności cywilnej.

88. Jak bowiem zauważył Trybunał w wyroku *Traghetti del Mediterraneo*, „o ile nie można wykluczyć, by prawo krajowe określało kryteria odnoszące się do charakteru i stopnia naruszenia, których spełnienie uzależnia możliwość pociągnięcia państwa do odpowiedzialności za naruszenie prawa [Unii] przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji, o tyle kryteria te nie mogą w żadnym razie nakładać wymagań idących dalej, niż wynikające z kryterium oczywistego naruszenia obowiązującego prawa”⁵¹.

89. Trybunał uznał również, że unijna zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii przez sądy orzekające w ostatniej instancji stoi na przeszkodzie obowiązywaniu ustawodawstwa krajowego, które wyklucza odpowiedzialność państwa członkowskiego z tego względu, że naruszenie to wynika z wykładni przepisów prawa lub oceny okoliczności faktycznych i dowodów, jak również stoi na przeszkodzie obowiązywaniu

⁴⁸ Co więcej, rząd rumuński dodał na rozprawie, że w kwestii definicji pomyłki sądowej w orzecznictwie Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego), w szczególności w orzeczeniu nr 417/2018, wprowadzono co najmniej osiem warunków dopuszczalności powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności państwa.

⁴⁹ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 53).

⁵⁰ Zobacz przykładowo wyroki ETPC: z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie Ernst i in. przeciwko Belgii, CE:ECHR:2003:0715JUD003340096, §§ 47–57; z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie Gryaznov przeciwko Rosji, CE:ECHR:2012:0612JUD001967303, §§ 76 i nast. Zobacz również wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 36).

⁵¹ Wyrok z dnia 13 czerwca 2006 r. (C-173/03, EU:C:2006:391, pkt 44).

ustawodawstwa krajowego, które ogranicza tę odpowiedzialność wyłącznie do przypadków winy umyślnej i innego poważnego uchybienia sędziego, jeśli ograniczenie to prowadzi do wykluczenia odpowiedzialności zainteresowanego państwa członkowskiego w innych przypadkach oczywistego naruszenia obowiązującego prawa⁵². Zasada ta sprzeciwia się również uregulowaniom krajowym, które jako warunku wstępnego wymaga uchylecia orzeczenia, którego wydanie przez ten sąd wyrządziło szkodę, podczas gdy takie uchylene jest w praktyce wykluczone⁵³.

90. Po trzecie, sąd krajowy krytykuje definicję pomyłki sądowej ze względu na jej zwięzły i abstrakcyjny charakter. Muszę jednak przyznać, że w tym względzie jestem nieco zdumiony. Jak inaczej można by zdefiniować pomyłkę sądową, mając na względzie jej nieskończenie różną naturę? Przecież nie przez zamknięty katalog czynów, które miałyby stanowić pomyłkę sądową. Każdy taki przepis szybko nabrałby objętości książki telefonicznej, co i tak nieustannie prowadziłyby do odkrywania szeregu nowych czynów, które nie zostały w nim jeszcze ujęte. Podobnie jak w przypadku, na przykład, deliktu dyscyplinarnego sędziego, definicję pomyłki sądowej można zatem zbudować tylko ogólnie i abstrakcyjnie przy użyciu nieostrych pojęć prawnych⁵⁴. To z kolei podkreśla znaczenie jej wykładni i znajomości tej wykładni przez właściwe sądy i organy krajowe. Jak dotąd nie ma jednak takiej praktyki lub przynajmniej nie zwrócono na nią uwagi Trybunału.

91. W rezultacie nie uważam, aby unijna zasada niezawisłości sędziowskiej zapisana w art. 47 akapit drugi karty oraz w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stała z założenia na przeszkodzie definicji pomyłki sądowej, w której na potrzeby stwierdzenia odpowiedzialności państwa powołano się na elementy takie jak przedstawione w niniejszym postępowaniu.

b) Wpływ na odpowiedzialność cywilną sędziów

1) Rozważania ogólne

92. Oddzielenie systemu odpowiedzialności państwa z jednej strony i odpowiedzialności osobistej, czy to cywilnej, czy też dyscyplinarnej, przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości z drugiej strony ma kluczowe znaczenie z perspektywy zasady niezawisłości sędziowskiej. Ustanowienie systemu odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową stanowi kompromis między zasadą skutecznych środków zaskarżenia w związku z pomyłką sądową a niezawisłością sędziowską. Umożliwia zrekompensowanie jednostkom doznanych przez nie szkód przy jednoczesnym zapewnieniu sędziom ochrony przed bezpośrednimi postępowaniami wszczynanymi przeciwko nim przez takie osoby.

93. W sprawie Köbler Trybunał miał już do czynienia z argumentami podnoszonymi przez państwa członkowskie, w których sugerowano, że rozszerzenie unijnej zasady odpowiedzialności państwa za szkody, które można przypisać działaniom lub zaniechaniom sądów, mogłoby działać na niekorzyść niezawisłości sędziowskiej. W odpowiedzi na te argumenty Trybunał podkreślił, że „zasada odpowiedzialności dotyczy nie tyle osobistej odpowiedzialności sędziego, co

⁵² Zobacz wyroki: z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, pkt 46); z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Włochy (C-379/10, niepublikowany, EU:C:2011:775, pkt 35–37).

⁵³ Wyrok z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in. (C-160/14, EU:C:2015:565, pkt 60).

⁵⁴ Zobacz podobnie wnioski Komisji Weneckiej z analizy aktualnego brzmienia definicji pomyłki sądowej, w których stwierdzono, że „nie sposób definiować pomyłki sądowej bez odwołania się do pojęć ogólnych, które muszą zostać poddane wykładni sądów”. Komisja Wenecka, opinia nr 924/2018, pkt 115.

odpowiedzialności państwa. Tymczasem nie wydaje się, aby możliwość pociągnięcia państwa do odpowiedzialności z tytułu orzeczeń sądowych sprzecznych z prawem [Unii] niosła szczególne ryzyko podważenia niezawisłości sądu orzekającego w ostatniej instancji⁵⁵. Jak zauważył rzecznik generalny P. Léger w opinii wydanej w tamtej sprawie, kwestii niezawisłości sądownictwa nie należy podnosić w kontekście zasad regulujących odpowiedzialność państwa, ale w kontekście ustalania zasad regulujących odpowiedzialność osobistą sędziów⁵⁶.

94. Dla kwestii niezawisłości sędziowskiej kluczowe znaczenie ma bowiem drugi etap postępowania, który wiąże się z potencjalną odpowiedzialnością osobistą sędziów. Nie znaczy to, że etap pierwszy, dotyczący odpowiedzialności państwa, nie ma żadnego znaczenia. Zagrożenie jest jednak w istocie odleglejsze. W ramach oceny drugiego etapu aspekt zewnętrzny w postaci unijnej zasady niezawisłości sędziowskiej wymaga, aby unormowania dotyczące odpowiedzialności cywilnej sędziów, które umożliwiają państwu wystąpienie z roszczeniem regresowym bezpośrednio wobec sędziego wskutek odszkodowania wypłaconego pokrzywdzonym, muszą zapewniać sędziom ochronę przed naciskami, które mogłyby wpływać na ich niezależny osąd i kształt ich orzeczeń⁵⁷. Mając na uwadze ścisły związek między tymi dwoma postępowaniami, jako że drugie nie może istnieć bez pierwszego, należy podkreślić stopień związku między nimi, jak również szczególne tryby dotyczące wymogów materialnych i gwarancji proceduralnych przewidzianych dla sędziów w ramach procedur dotyczących odpowiedzialności państwa.

95. Co do zasady, niezawisłość sędziowska z pewnością nie oznacza immunitetu sędziów od odpowiedzialności, czy to cywilnej, czy dyscyplinarnej. Zasada niezawisłości sędziowskiej nie stoi w mojej ocenie na przeszkodzie możliwości wystąpienia przez państwo w szczególnych przypadkach z roszczeniem regresowym. Taka możliwość stanowi przywrócenie elementu rozliczalności po stronie sądownictwa, co również jest kluczowe dla utrzymania zaufania społeczeństwa do systemu wymiaru sprawiedliwości.

96. Teza ta znajduje solidne oparcie w prawie porównawczym. Nie licząc państw członkowskich, których porządek prawny jest oparty na tradycji prawa zwyczajowego (common law), której immunitet sędziowski jest trwałym elementem służącym zabezpieczeniu niezawisłości sędziowskiej⁵⁸, odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez wymiar sprawiedliwości jest – jak stwierdzono powyżej – koncepcją raczej rozpowszechnioną. W szczególności w przypadku stwierdzenia odpowiedzialności państwa wiele państw członkowskich (choć nie wszystkie) umożliwia państwu wystąpienie z roszczeniem regresowym wobec danego sędziego, głównie w sprawach, w których zaistniały okoliczności obciążające, takie jak zła wiara lub rażące niedbalstwo.

97. Krajowe rozwiązania kwestii osobistej odpowiedzialności cywilnej sędziów bardzo różnią się między sobą w tym względzie. Niektóre jurysdykcje (kontynentalne) stosują ogólny system roszczeń regresowych sięgający od urzędników służby cywilnej po sędziów. Inne określają dodatkowe wymogi i gwarancje, takie jak istnienie wcześniejszego wyroku karnego lub dyscyplinarnego, lub ograniczają wysokość odszkodowania, jakiego można dochodzić od sędziego. W jeszcze innych wystąpienie z częściowym roszczeniem regresowym na korzyść

⁵⁵ Wyrok z dnia 30 września 2003 r. (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 42).

⁵⁶ Opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, pkt 90).

⁵⁷ Zobacz w tym względzie 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, pkt 121 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁸ Zobacz przykładowo M. Frau, *The Doctrine of Judicial Immunity from Civil Liability in a Comparative Perspective*, w: *Constitutional Implications of the Traghetti Judgment*, eds. A. Cygan, L. Spadacini, Brescia, biblioFabbrica, 2010, s. 163–179; krytyczna analiza, H. Toner, *Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III)*, *Yearbook of European Law*, 1997, s. 165–189.

państwa może mieć miejsce w toku samego postępowania karnego lub dyscyplinarnego⁵⁹. Rozbieżności te pokazują, że równowaga między rozliczalnością a niezawisłością sędziowską jest rozumiana w różny sposób w różnych jurysdykcjach, w zależności od tradycji sądowej i pojęć konstytucyjnych dotyczących zasady trójpodziału władzy oraz różnych systemów kontroli i równowagi między poszczególnymi gałęziami władzy. Być może jedynym wspólnym mianownikiem jest to, że tego rodzaju sytuacje nie zdarzają się często, a krajowe przepisy dotyczące odpowiedzialności sędziów stanowią raczej zakurzone zakamarki prawa konstytucyjnego.

98. Mając na uwadze tę dość dużą różnorodność, poszczególne organy międzynarodowe sugerowały przyjęcie określonych standardów w tym zakresie. Niemniej jednak niezależnie od charakteru i rodzaju organu międzynarodowego takie zalecenia zdają się między sobą różnić. Stosując pewne uproszczenie, można przyjąć, że linia podziału zdaje się przebiegać między normami tworzonymi przez samych sędziów na szczeblu międzynarodowym a normami sugerowanymi przez organy lub instytucje o bardziej zróżnicowanym pod względem środowiska zawodowego składzie. Z jednej strony istnieje przykładowo jasne stanowisko CCJE, która opowiada się za szerokim lub nawet pełnym immunitetem funkcyjnym⁶⁰. Z drugiej strony Komisja Wenecka podsumowała swoje stanowisko w opinii nr 924/2018 w następujący sposób: „ogólnie rzecz biorąc, sędziowie nie powinni ponosić odpowiedzialności z tytułu roszczenia regresowego, gdy pełnią swoje obowiązki zgodnie z normami zawodowymi określonymi prawem (immunitet funkcyjny)” oraz stwierdziła, że „odpowiedzialność sędziów jest dopuszczalna, jeżeli sędzia działał umyślnie lub z rażącym niedbalstwem”⁶¹.

99. Niemniej jednak w tej konkretnej kwestii stanowiska pewnych organów międzynarodowych, szczególnie tych niekontrolowanych w ramach procesów politycznych, w których inne władze z danego państwa byłyby reprezentowane na szczeblu międzynarodowym i miałyby realny głos w ich zatwierdzeniu, należy przyjmować z (dość dużą) dozą rezerwy. Rozsądna równowaga między niezawisłością sędziowską a rozliczalnością sądownictwa zostaje osiągnięta raczej w często bolesnym i długim dialogu lub rozmowach wielostronnych prowadzonych w ramach trójpodziału władzy, gdzie czasami jednostronne koncepcje jednej z władz są faktycznie kontrolowane i równoważone przez inne władze.

100. Podsumowując, w mojej ocenie zasada niezawisłości sędziowskiej nie uniemożliwia sama w sobie, aby w razie stwierdzenia odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone w toku wykonywania funkcji sądowniczych, państwo dochodziło zwrotu wypłaconych kwot od danego

⁵⁹ Zobacz przykładowo G. Canivet i J. Joly-Hurard, *La responsabilité des juges, ici et ailleurs*, *Revue internationale de droit comparé*, 2006, Vol. 58, No 4, s. 1049–1093, na s. 1074 i nast. Zobacz starsza analiza w opinii CCJE nr 3 (2002) w sprawie zasad i przepisów regulujących zachowanie zawodowe sędziów, w szczególności w zakresie etyki, niewłaściwego zachowania i bezstronności.

⁶⁰ Opinia nr 3 (2002) CCJE do wiadomości Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasad i przepisów regulujących zachowanie zawodowe sędziów, w szczególności w zakresie etyki, niewłaściwego zachowania i bezstronności. W opinii tej CCJE stwierdza, że „nie jest odpowiednie narażanie sędziego, w związku z rzekomym wykonywaniem działalności orzeczniczej, na jakąkolwiek odpowiedzialność osobistą, nawet w drodze pokrycia kwoty przez państwo, chyba że w przypadku winy umyślnej”. Podobnie w Wielkiej karcie sędziów sporządzonej przez CCJE w Strasburgu w dniu 17 listopada 2010 r. w pkt 22 stwierdzono, że „nie jest zasadne pociąganie sędziego do jakiegokolwiek osobistej odpowiedzialności w związku z pełnieniem przez niego obowiązków, nawet w przypadku obowiązku zwrotu pieniędzy przez państwo, chyba że miałyby miejsce zwinione zaniedbanie”. Stanowisko to podkreślono w odniesieniu do przepisów rozpatrywanych w niniejszej sprawie w opinii CCJE z 2019 r., pkt 39.

⁶¹ Zobacz opinia Komisji Weneckiej nr 924/2018, pkt 113, odnoszący się do CDL-AD (2016)015, *Amicus Curiae* Informacja dla trybunału konstytucyjnego w sprawie prawa regresu przysługującego państwu wobec sędziów, pkt 77–80. Zobacz również przykładowo rekomendację nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącą sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności, przyjętą w dniu 17 listopada 2010 r. na 1098. spotkaniu wiceministrów, pkt 66, 67: „[i]nterpretacja prawa, ocena faktów i dowodów dokonywana przez sędziego podczas rozprawy nie powinna być przedmiotem odpowiedzialności cywilnej bądź dyscyplinarnej, z wyjątkiem przypadków występowania złej woli bądź rażącej niestaranności [...]. Tylko państwo może dochodzić roszczeń z tytułu odpowiedzialności cywilnej w stosunku do sędziego za jego działania podczas rozprawy, w przypadku gdy musiało wypłacić odszkodowanie”.

sędziego w przypadku złej wiary lub rażącego niedbalstwa. Ponadto, mając na uwadze różnorodność krajowych modeli funkcjonujących w państwach członkowskich, nie można po prostu utrzymywać, że unijna zasada niezawisłości sędziowskiej narzuca określony system odpowiedzialności, wymagając na przykład uprzedniego wydania wyroku skazującego w procesie karnym lub nałożenia kary dyscyplinarnej lub choćby przewidując możliwość pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności wyłącznie jako formy sankcji w tego rodzaju postępowaniu.

101. Tym, co ważne, jest jakość wybranych unormowań i przewidziane w nich gwarancje. Niezależnie od modelu, jego zasady, takie jak zasady dotyczące odpowiedzialności cywilnej sędziów egzekwowanej poprzez umożliwienie państwu wystąpienia z roszczeniem regresowym wobec sędziego w związku z odszkodowaniem wypłaconym pokrzywdzonym, muszą zapewniać sędziom ochronę przed naciskami, które mogłyby wpływać na ich niezależny osąd oraz kształtować ich orzeczenia. Z omówionych powyżej względów i wobec braku krajowej praktyki stosowania, która wskazywałaby na faktyczne nadużycia, w dalszej części skupię się jedynie na *abstrakcyjnej ocenie modelu* oraz na potencjalnym związku zasad dotyczących niezawisłości sądownictwa z innymi zasadami przyjętymi niedawno w dziedzinie reformy ustaw regulujących wymiar sprawiedliwości w 2018 r.⁶².

2) Elementy stanowiące przedmiot sporu

102. Jak zauważono podczas analizy dopuszczalności pytań prejudycjalnych w niniejszej sprawie, postanowienie odsyłające nie zawiera wielu informacji na temat przyczyn, dla których sąd odsyłający zadał te pytania. W szczególności, chociaż postępowanie główne dotyczy odpowiedzialności państwa w odniesieniu do zarzucanego bezprawnego pozbawienia wolności, sąd odsyłający nie podał żadnego wyjaśnienia co do związku między ogólną definicją pomyłki sądowej zawartą w art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004 a konkretnymi przepisami dotyczącymi odpowiedzialności państwa w postępowaniach karnych z art. 539 i 541 kodeksu postępowania karnego.

103. To ze względu na tę okoliczność pytanie siódme należy moim zdaniem uznać za niedopuszczalne. Ma ona również znaczenie w kontekście odpowiedzi, jakiej należy udzielić na pytania od czwartego do szóstego. Z tego względu moja poniższa analiza opiera się na założeniu, że art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004 faktycznie ma znaczenie dla celów postępowania głównego.

104. Aby udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, należy stwierdzić, że istnieją trzy różne zestawy problemów zasługujących na uwagę i wynikających ze stanowisk stron oraz z rozprawy: czy subiektywne elementy odpowiedzialności cywilnej sędziów mogą być w sposób zgodny z prawem powiązane z przypadkami złej wiary lub rażącego niedbalstwa (i); czy w procedurze dotyczącej decyzji o wystąpieniu z roszczeniem regresowym przewidziano niezbędne gwarancje (ii) oraz czy procedura ta, zważywszy na bliskie powiązanie z postępowaniem dotyczącym odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową, przebiega z poszanowaniem prawa do obrony zainteresowanych sędziów (iii).

i) Zła wiara lub rażące niedbalstwo

105. Zgodnie z art. 96 ust. 7 ustawy nr 303/2004 możliwość prowadzenia przez państwo postępowania regresowego wobec sędziego, który ponosi odpowiedzialność za pomyłkę sądową, ogranicza się do przypadków złej wiary lub rażącego niedbalstwa. Pojęcia te zdefiniowano

⁶² Zobacz pkt 53–60 i 66–74 niniejszej opinii.

w art. 99¹ ustawy nr 303/2004, który jest przepisem zawartym w rozdziale tej ustawy poświęconym odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów. Jak rozumiem, aby doszło do wypłaty odszkodowania w związku z odpowiedzialnością państwa w ramach pierwszego etapu postępowania, musi dojść do pomyłki sądowej spełniającej wszystkie przesłanki określone w art. 96 ust. 3 lit. a) albo art. 96 ust. 3 lit. b) ustawy nr 303/2004. Po drugie, aby postępowanie regresowe prowadzone wobec konkretnego sędziego w drugim etapie zakończyło się sukcesem, poza spełnieniem przytoczonych przesłanek muszą zostać również stwierdzone w stosunku do danego sędziego elementy subiektywne – zła wiara lub rażące niedbalstwo.

106. Jeżeli tak rzeczywiście jest, wówczas będę zmuszony zgodzić się ze stanowiskiem Komisji i rządu rumuńskiego w tej kwestii. Jeszcze raz należy nadmienić, że możliwość wystąpienia z roszczeniem regresowym w przypadku złej wiary lub rażącego niedbalstwa nie jest problematyczna sama w sobie. Pojęcia te są określone ustawą w sposób, który nie wydaje się odbiegać od ich ogólnie ustalonych definicji. Zgodnie z art. 99¹ ust. 1 ustawy nr 303/2004 złą wiarę stwierdza się, gdy sędzia „umyślnie naruszył przepisy prawa materialnego lub proceduralnego z zamiarem skrzywdzenia innej osoby lub jeżeli godził się na to, że naruszenie spowoduje krzywdę innej osoby”. Zgodnie z art. 99¹ ust. 2 rażące niedbalstwo stwierdza się, gdy sędzia „umyślnie ignoruje przepisy prawa materialnego lub proceduralnego w sposób poważny, niepodważalny i niewybaczalny”. Ponadto wydaje się, że wykonywanie funkcji sędziowskich w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem – niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności karnej i nawet jeżeli czyn nie spełnia przesłanek czynu zabronionego – może stanowić również delikt dyscyplinarny w świetle art. 99 lit. t) wymienionej wyżej ustawy.

107. Przed Trybunałem nie przedstawiono żadnego argumentu, który wyjaśniałby, co dokładnie złego jest w tej definicji, ani też nie wykazano, że sądowa wykładnia tych pojęć podaje w wątpliwość ich praktyczne stosowanie lub świadczy o nadużyciach. Po raz kolejny należy stwierdzić, że w przypadku odrzucenia argumentu, w myśl którego „rzeczywista niezawisłość sędziowska” wymaga pełnego immunitetu funkcjonalnego, wówczas uznanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem jest zgodne z tym, co – jak podkreśliła również Komisja Wenecka⁶³ – zdaje się być ogólnym standardem.

108. Nie dostrzegam też, dlaczego wymogi wynikające z unijnej zasady niezawisłości sędziowskiej miałyby prowadzić do zaburzenia tej równowagi. Skoro sędziowie są skutecznie chronieni przed możliwością bezpośredniego wytoczenia przeciwko nim powództwa z tytułu ich odpowiedzialności, ponieważ stwierdzenie odpowiedzialności państwa jest dla jednostek jedyną drogą do uzyskania odszkodowania, istnienie węższej możliwości dochodzenia roszczenia regresowego przez państwo w rzeczywistości poważnych przypadkach faktycznego nadużycia władzy przez sędziego⁶⁴ i rażącego niedbalstwa sprawia, że funkcjonariusze sądownictwa stają się rozliczalni na zasadzie staranności, przy czym tylko poważne naruszenia mogą powodować pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności cywilnej.

⁶³ Zobacz pkt 98 niniejszej opinii.

⁶⁴ Warto zauważyć, że art. 99¹ ust. 1 ustawy nr 303/2004 wymaga podwójnego subiektywnego zamiaru (*mens rea*): sędzia nie tylko *świadomie* narusza obowiązujące przepisy (zamiar co do nielegalności), lecz także *prowadzi* do szkody *lub godzi się* na szkodę osoby (zamiar w postaci *dolus directus* lub *indirectus*) w odniesieniu do konkretnych nielegalnych konsekwencji. Na pierwszy rzut oka wydaje się to standardem czynu zabronionego polegającego na nadużyciu stanowiska.

109. Niemniej jednak, w ogólnym rozrachunku, punktem spornym w niniejszej sprawie wydają się nie tyle materialne warunki możliwości pociągnięcia funkcjonariuszy przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości do odpowiedzialności cywilnej, ale raczej procedura, która umożliwia ministerstwu finansów publicznych, występującemu w roli powoda, wystąpienie z roszczeniem w drugim etapie. Przejdę teraz do analizy właśnie tego elementu.

ii) Ministerstwo finansów publicznych jako strona powodowa?

110. Sąd odsyłający zauważył, że w drugim etapie, podczas którego ustala się, czy przedstawiciel wymiaru sprawiedliwości popełnił pomyłkę w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem, przepisy ustanowione w art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004 są w sposób oczywisty arbitralne, ponieważ kwestia odpowiedzialności przedstawiciela wymiaru sprawiedliwości zależy wyłącznie od ustalenia państwa.

111. Rząd niderlandzki podniósł na rozprawie, że nowy system odpowiedzialności cywilnej funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości jest problematyczny, jeżeli wszczęcie postępowania regresowego zależy od uznaniowej roli władzy wykonawczej. Rząd ten zwrócił również uwagę na konieczność rozpatrywania tego systemu w świetle ogólnej oceny reform systemu wymiaru sprawiedliwości w Rumunii.

112. Komisja ze swojej strony podkreśla, że nawet jeżeli odpowiedzialność sędziów w przypadku złej wiary lub rażącego niedbalstwa nie jest sama w sobie problematyczna, to konieczne jest jednak zapewnienie pewnych gwarancji proceduralnych. W jej ocenie pewną gwarancją proceduralną stanowi okoliczność, iż postępowanie regresowe jest prowadzone przed odrębnym sądem. Konieczne jest również zapewnienie szczególnych gwarancji co do warunków, w jakich można wszcząć postępowanie regresowe. W tym względzie Komisja stwierdza, że istnieją różne możliwości. Wszczęcie postępowania regresowego może ograniczać się do przypadków, w których odpowiedzialność karna lub dyscyplinarna sędziego została stwierdzona prawomocnym orzeczeniem. Inną możliwą gwarancją może być wszczynanie postępowania regresowego przez niezależną strukturę sądowniczą, taką jak CSM. Komisja stoi na stanowisku, że rozpatrywane przepisy nie zapewniają takich gwarancji w niniejszej sprawie, ponieważ ministerstwo finansów publicznych może wystąpić z roszczeniem regresowym według własnego uznania, a opinia inspekcji sądowej ma charakter czysto doradczy. W tym względzie stanowisko Komisji jest zbieżne z niektórymi uwagami GRECO i Komisji Weneckiej⁶⁵.

113. Z powyższych uwag wynika, że główne obawy w odniesieniu do nowych przepisów regulujących odpowiedzialność cywilną sędziów dotyczą udziału dwóch organów – ministerstwa finansów publicznych i inspekcji sądowej – w procesie prowadzącym do decyzji państwa o wszczęciu postępowania regresowego.

114. Zgodnie z art. 96 ust. 7 ustawy nr 303/2004 ministerstwo finansów publicznych w terminie dwóch miesięcy od doręczenia wyroku kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową *kieruje* sprawę do inspekcji sądowej. Zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 74¹ ustawy nr 317/2004 organ ten może ustalić, czy pomyłka sądowa została spowodowana przez sędziego działającego w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem. W terminie sześciu miesięcy od daty doręczenia powiadomienia o sprawozdaniu, zgodnie z art. 96 ust. 8 ustawy nr 303/2004, państwo reprezentowane przez ministerstwo

⁶⁵ Zobacz pkt 62–64 niniejszej opinii.

finansów publicznych *występuje z roszczeniem regresowym*, jeżeli na podstawie wspomnianego sprawozdania doradczego inspekcji sądowej oraz „własnej oceny” uważa, że pomyłka sądowa była spowodowana przez sędziego działającego w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem.

115. W mojej ocenie już na początku należy podkreślić jedną okoliczność: jeżeli prawidłowo rozumiem przepisy krajowe, rola ministerstwa finansów publicznych ogranicza się do podjęcia decyzji, czy wszczyna ono postępowanie regresowe, a przez to rozpoczyna drugi etap. Ze wszystkich względów praktycznych ministerstwo jest zatem tylko potencjalną stroną powodową w postępowaniu, które ma toczyć się przed niezależnym sądem. Ponadto, jeżeli w następstwie innego postępowania przeprowadzonego przed innym niezależnym sądem wydano prawomocny wyrok, w którym stwierdzono, że doszło do pomyłki sądowej i stwierdzono odpowiedzialność państwa, ministerstwo jest zobowiązane podjąć działania.

116. Ze wszystkich względów praktycznych uznaniowość w procesie decyzyjnym ministerstwa finansów publicznych wydaje się zatem skutecznie ograniczona dwiema instancjami niezależnych sądów cywilnych. W takim kontekście ponownie trudno mi dostrzec, co dokładnie miałyby być per se niezgodne w rozwiązaniu, zgodnie z którym skarb państwa w sytuacji konieczności wypłaty poszkodowanemu odszkodowania w następstwie niezależnej oceny dokonanej przez jeden sąd cywilny posiadał jako strona powodowa legitymację procesową w potencjalnym postępowaniu regresowym wobec sędziego, który mógł spowodować szkodę, działając w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem⁶⁶. Co więcej, ministerstwo nie może samodzielnie decydować w kwestii odpowiedzialności cywilnej – po prostu podejmuje ono decyzję o skierowaniu sprawy do innego (niezależnego) sądu.

117. Jakie jeszcze zabezpieczenia przed potencjalnym nadużywaniem władzy publicznej polegającym na wywieraniu nacisków na sędziów powinny istnieć w takim systemie? Należy zacząć od tego, że z sugestii, iż muszą istnieć dodatkowe gwarancje, wynika, że w tym państwie członkowskim dwie instancje niezależnych sądów wraz ze wszystkimi dostępnymi środkami odwoławczymi⁶⁷ nie wystarczą, aby zapobiec nadużyciom strukturalnym. Jeżeli faktycznie takie jest założenie wyjściowe, to jakiej niezawisłości sędziowskiej należy bronić w takim systemie? Dwie tury postępowania sądowego są zagrożone nadużyciami, ale jeżeli doda się trzecią, tym razem w formie postępowania dyscyplinarnego, wszystko będzie w porządku? Co więcej, w kontekście strukturalnym założenie, że pierwszy etap postępowania dotyczącego odpowiedzialności państwa może podlegać wpływom w celu wywarcia nacisku na konkretnego sędziego poprzez wybiórcze decyzje o wystąpieniu z roszczeniem regresowym, wiąże się również z dość szczególnym przekonaniem, że państwo członkowskie niczym kamikadze byłoby skłonne wpływać na własne sądy z niekorzyścią dla siebie, skutecznie skłaniając je do przyznawania odszkodowań od państwa, tak aby następnie móc wyrzucić nacisk na sędziów w drugim etapie.

118. Tak czy inaczej, nie dostrzegam też, w jaki sposób w porządku prawnym Unii, w którym szanuje się autonomię proceduralną i różnorodność instytucjonalną w państwach członkowskich, system krajowy, w którym potencjalna odpowiedzialność cywilna sędziów może być stwierdzona jedynie po dwóch turach odrębnych postępowań przed (niezależnymi) sądami cywilnymi, podlegających kontroli i środkom odwoławczym przewidzianym w systemie krajowym, miałyby być per se niezgodny z unijną zasadą niezawisłości sędziowskiej.

⁶⁶ Jak również zauważyła Komisja Wenecka, ponieważ ministerstwo jest odpowiedzialne za skarb państwa, nie można wykluczyć, że może być pełnomocnikiem państwa w tego rodzaju postępowaniach. Zobacz pkt 62 niniejszej opinii.

⁶⁷ W drugim etapie sąd apelacyjny właściwy dla miejsca zamieszkania pozwanego, od którego orzeczenia przysługuje prawo do odwołania przed Inalta Curte de Casație și Justiție (wysokim trybunałem kasacyjnym i sprawiedliwości) – zob. pkt 10 niniejszej opinii.

119. Z całą pewnością można wyobrazić sobie inne rozwiązania instytucjonalne lub proceduralne. Odpowiedzialność sędziego, cywilna czy też dyscyplinarna, może być uzależniona wyłącznie od prawomocnego orzeczenia organu orzekającego w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym w ramach władzy sądowniczej. W pewnych okolicznościach bowiem takie rozwiązanie instytucjonalne, gwarantujące spójność między postępowaniem dyscyplinarnym a postępowaniem w przedmiocie odpowiedzialności cywilnej⁶⁸, może być bardziej logiczne i wskazane. Rozważania, które przemawiają za przypuszczalnie lepszą strukturą instytucjonalną, nie oznaczają jednak automatycznego naruszenia wymogów zasady niezawisłości sędziowskiej jedynie z tego powodu, że przewidziano inną strukturę instytucjonalną⁶⁹. Z perspektywy wymogów unijnej zasady niezawisłości sędziowskiej bowiem decydujące znaczenie ma nie tyle dyscyplinarny, cywilny lub karny charakter jurysdykcji wydającej prawomocne orzeczenie, ale jej niezależność.

120. Jeżeli jednak przyrzeć się bliżej roli ministerstwa finansów publicznych w podejmowaniu decyzji o wystąpieniu z roszczeniem regresowym, wydaje się, że brakuje jasności co do tego, jakie dokładnie zasady obowiązują w tym przypadku. Rozumiem, że częściowo wynika to z faktu, że brakuje w tym względzie praktyki. Rząd rumuński podniósł w pierwszej kolejności, że postępowanie *nie jest wszczynane automatycznie*. Podczas rozprawy rząd wyjaśnił jednak, że *warunkiem* wszczęcia postępowania regresowego jest uzyskanie sprawozdania inspekcji sądowej stwierdzającego pomyłkę sądową spowodowaną złą wiarą lub rażącym niedbalstwem.

121. Wydaje się zatem, że art. 96 ust. 7 ustawy nr 303/2004 nie tyle nakłada na ministerstwo finansów publicznych obowiązek wszczęcia postępowania, co ustanawia systemową procedurę, którą ministerstwo finansów publicznych *musi* rozpocząć poprzez skierowanie sprawy do inspekcji sądowej w przypadku każdorazowego uwzględnienia roszczenia przeciwko państwu w związku z pomyłką sądową. Oznacza to, że stwierdzenie odpowiedzialności państwa automatycznie pociąga za sobą wszczęcie postępowania wyjaśniającego w przedmiocie istnienia złej wiary lub rażącego niedbalstwa po stronie sędziego, co zostaje następnie doprecyzowane w sprawozdaniu.

122. W mojej ocenie, skoro orzeczenie dotyczące odpowiedzialności państwa lub potencjalnej późniejszej odpowiedzialności cywilnej sędziego w przypadku działania w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem może wydać wyłącznie niezależny sąd, stanowi to samo w sobie wystarczającą gwarancję. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę dążenie krajowego ustawodawcy do wyraźnego obwarowania uznaniowości działania strony powodowej przed drugim etapem postępowania dodatkowymi gwarancjami, uczestnictwo inspekcji sądowej jako niezależnego organu w ramach CSM, odpowiedzialnego za postępowania wyjaśniające o charakterze dyscyplinarnym w ramach wymiaru sprawiedliwości, stanowi odpowiedni element służący wzmocnieniu gwarancji systemu. Zależy to jednak od dwóch warunków: po pierwsze, inspekcja sądowa sama w sobie musi być niezależna. Po drugie, jej sprawozdanie – jeżeli płyną z niego negatywne wnioski – musi być wiążące dla ministerstwa finansów publicznych.

⁶⁸ Spójność i koordynacja, ale niekoniecznie większa gwarancja niezależności strukturalnej. Jeżeli istnieje obawa przed potencjalnym nadużywaniem niektórych procedur przez określone części sceny politycznej lub nawet określone części wymiaru sprawiedliwości, powierzenie całości władzy decyzyjnej jednemu organowi centralnemu w kontekście struktury instytucjonalnej jest bardzo złym pomysłem. Podobnie do tego, co zasugerowałem już w pkt 307 opinii w sprawie AFJR, jeżeli chodzi o potencjalną niezależność strukturalną, dla osoby z nieprzyjawnymi zamiarami łatwiejsze będzie kontrolowanie jednej lub kilku komisji dyscyplinarnych w stolicy niż 15 sądów apelacyjnych rozmieszczonych w całym kraju.

⁶⁹ Zobacz również pkt 68–70 niniejszej opinii.

123. Co się tyczy pierwszego warunku, jak zauważyłem w opinii wydanej w sprawie Asociația Forumul Judecătorilor din România i in., pomimo iż inspekcja sądowa nie orzeka w kwestiach dyscyplinarnych, dość oczywiste jest, że niezależnie od gwarancji przewidzianych przez organy wydające orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne jej uprawnienia dochodzeniowe mogą wiązać się z wywieraniem nacisku na osoby, których zadaniem jest orzekanie w przedmiocie sporu⁷⁰. Z tego względu, w mojej ocenie, w systemie takim jak system rozpatrywany w niniejszej sprawie konieczne jest, aby organ odpowiedzialny za dokonanie fachowej oceny dotyczącej wystąpienia złej wiary lub rażącego niedbalstwa sam w sobie był w rozsądnym stopniu bezstronny. Ani sąd odsyłający, ani strony nie przedstawiły jednak Trybunałowi argumentów, które podawałyby w wątpliwość bezstronność inspekcji sądowej w tym względzie⁷¹.

124. Co się tyczy drugiego warunku, chociaż Trybunał wyraźnie zwrócił się na rozprawie o wyjaśnienia, nadal niejasne jest, czy ministerstwo finansów publicznych może wszcząć postępowanie, nawet jeżeli ze sprawozdania inspekcji sądowej wynika, że *nie doszło* do działania w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem. Rząd rumuński wyjaśnił na rozprawie, że nawet jeżeli nie wynika to z brzmienia tego przepisu, stwierdzenie złej wiary lub rażącego niedbalstwa w sprawozdaniu inspekcji sądowej jest warunkiem wystąpienia z roszczeniem regresowym przez ministerstwo finansów publicznych.

125. Jeżeli tak rzeczywiście jest, co ostatecznie musi ustalić sąd krajowy, wówczas system nie tylko przewidywałby konieczne gwarancje (że stwierdzenie osobistej odpowiedzialności sędziego jest zależne od spełnienia ograniczonych warunków i może go dokonać jedynie niezależny sąd), ale i z własnej woli uwzględniałby dodatkowe gwarancje (przykładowo, że ministerstwo, występujące w roli strony powodowej w drugim etapie, musi działać z poszanowaniem konkretnych wymogów, aby móc wystąpić z roszczeniem regresowym do niezależnego sądu).

iii) Prawo do obrony

126. Sąd odsyłający stwierdził w postanowieniu odsyłającym, że sędzia nie ma możliwości pełnego skorzystania z prawa do obrony. Po pierwsze, sąd krajowy uważa, że pierwszy etap, który dotyczy wyłącznie poszkodowanego jako strony powodowej i państwa jako strony pozwanej, wyklucza z postępowania zainteresowanego funkcjonariusza wymiaru sprawiedliwości. Stanowi to podważenie zasady audi alteram partem oraz prawa sędziego do obrony w późniejszym postępowaniu, w którym państwo – w razie stwierdzenia w pierwszym etapie, że doszło do popełnienia pomyłki sądowej – może dochodzić roszczenia regresowego bezpośrednio od niego.

127. Komisja podniosła na rozprawie, że stwierdzenie pomyłki sądowej nie może prowadzić do powstania odpowiedzialności sędziego, jeżeli sędzia ten nie ma możliwości przedstawienia swojego stanowiska w postępowaniu prowadzącym do stwierdzenia takiej pomyłki. Sędzia powinien być wysłuchany również w ramach procedury służącej stwierdzeniu odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową.

⁷⁰ Zobacz pkt 267–269 opinii w sprawie AFJR.

⁷¹ Z pewnością we wnioskach zasugerowanych w pkt 274–278 opinii w sprawie AFJR wyraziłem wątpliwości co do powołania ad interim głównego inspektora sądowego na podstawie wydanego w trybie nadzwyczajnym rozporządzenia nr 77/2018. Nie można jednak rozumieć tego jako zarzut, że sama instytucja nie jest bezstronna. Co więcej, stwierdzenia niezgodności tego czy innego strukturalnego elementu systemu sądowego nie można rozumieć w ten sposób, że wszystko, co ma związek z tą instytucją i tym elementem, staje się wówczas automatycznie „wadliwe”. Kierując się tą logiką, prędzej czy później można by uznać cały system sądowy za niezgodny „przez powiązanie”.

128. Rząd rumuński wyjaśnił na rozprawie, że pozwany sędzia może w procedurze dotyczącej jego odpowiedzialności podnieść ponownie wszystkie twierdzenia dotyczące istnienia pomyłki sądowej zawarte w orzeczeniu wydanym w przedmiocie odpowiedzialności państwa. Co więcej, sędzia ten może również uczestniczyć w postępowaniu przeciwko państwu jako interwenient.

129. Obawiam się, że w tej konkretnej kwestii Trybunał nie posiada wszystkich informacji. Nie jest jasne, czy sąd orzekający w przedmiocie pomyłki sądowej w ramach pierwszego etapu ma obowiązek dopuszczania jakichkolwiek wniosków interwenienta. Nie jest jasne, jaki jest status procesowy sędziego w tym postępowaniu. Ponadto z uwagi na fakt, że sprawa zawisła przed sądem krajowym stanowi pierwszy, a nie drugi etap, nie ma jasności co do tego, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu cywilnego kończące postępowanie w pierwszym etapie w przedmiocie istnienia pomyłki sądowej będzie brane pod uwagę w drugim etapie. Koniec końców, materialna definicja pomyłki sądowej wydaje się taka sama dla obydwu etapów: w drugim etapie dochodzi jedynie element subiektywny w postaci złej wiary lub rażącego niedbalstwa, przy czym nadal w odniesieniu do tej samej pomyłki sądowej.

130. W każdym razie w mojej ocenie sędzia, wobec którego wszczyna się postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności cywilnej w drugim etapie, musi mieć możliwość zakwestionowania *wszystkich okoliczności* dotyczących sprawy: wszystkich okoliczności definicyjnych związanych ze stwierdzeniem jego rzekomej pomyłki sądowej na podstawie art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004, jak również istnienia zamiaru (lub jego braku) w odniesieniu do tej pomyłki w rozumieniu art. 99¹ ustawy nr 303/2004. Dokładny sposób zapewnienia pełnego prawa do obrony w strukturze dwóch postępowań pozostaje oczywiście kwestią prawa krajowego. Pewna jest jedynie konsekwencja, która *nie może mieć miejsca*, a mianowicie sytuacja, w której sędzia objęty jest drugim etapem, chociaż nie uczestniczył w żaden znaczący sposób w pierwszym etapie, a jedynie znalazł się w sytuacji, w której w pierwszym etapie stwierdzono istnienie pomyłki sądowej, co skutecznie przesądzałoby kwestię jego odpowiedzialności osobistej.

131. Do sądu krajowego należy ustalenie, czy krajowe przepisy proceduralne obowiązujące w ramach postępowania regresowego wszczynanego przez państwo umożliwiają sędziemu pełne skorzystanie z prawa do obrony. Jeżeli tak nie jest, do sądu odsyłającego należy dokonanie wykładni krajowych przepisów proceduralnych w sposób zgodny z wymogami prawa do obrony z art. 47 karty w celu umożliwienia sędziemu – czy to w ramach postępowania toczącego się między poszkodowanym a państwem, czy z pewnością najpóźniej w ramach postępowania między państwem a zainteresowanym sędzią – przedstawienia w pełni własnego stanowiska co do wszystkich podnoszonych elementów.

c) Wnioski i zastrzeżenie

132. W mojej ocenie art. 47 akapit drugi karty oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stoją na przeszkodzie ani przepisom krajowym dotyczącym odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową, takim jak art. 96 ust. 3 ustawy nr 303/2004, ani późniejszej możliwości wszczęcia przez państwo postępowania regresowego w przedmiocie odpowiedzialności cywilnej przeciwko danemu sędziemu w przypadku działania przez niego w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem, o ile procedury te zawierają dostateczne gwarancje służące zapewnieniu, że funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości nie będą podlegali bezpośrednim ani pośrednim naciskom, które mogą wpływać na ich rozstrzygnięcia. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie w świetle wszystkich istotnych okoliczności, które mu przedstawiono, czy warunki te są spełnione przez art. 96 ustawy nr 303/2004, inne właściwe przepisy krajowe oraz stosowanie tych przepisów w praktyce.

133. W kontekście niniejszej sprawy i informacji przedstawionych Trybunałowi w niniejszym postępowaniu, wszelkie inne wnioski – w mojej ocenie – niebezpiecznie kierowałyby w stronę sugestii, że w prawie Unii istnieć musi pełny immunitet funkcyjny dla sędziów krajowych lub że Trybunał skutecznie angażuje się w przekształcanie krajowych instytucji i procedur poprzez odbieranie określonych kompetencji jednej instytucji (sądom cywilnym) i skuteczne przekazywanie ich innej instytucji (komisjom dyscyplinarnym lub innym organom w ramach CSM) bez żadnego konkretnego powodu, jeżeli nie liczyć przyjętej z góry wizji określonego systemu rozliczalności sędziów. Nie trzeba nadmieniać, że nie tylko byłoby to sprzeczne z zasadą krajowej autonomii instytucjonalnej i proceduralnej, lecz także powodowałoby niezgodność szeregu innych krajowych rozwiązań istniejących w państwach członkowskich z prawem Unii.

134. Jak wynika z mojej opinii w sprawie *Asociația Forumul Judecătorilor din România i in.*⁷², ale i z niedawnych wyroków Trybunału dotyczących niezależności polskiego sądownictwa⁷³, ocena zasad dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości i trójpodziału władzy ściśle wiąże się z szerszym kontekstem prawnym i okolicznościami. Jeżeli nie chodzi jedynie o analizę abstrakcyjnej zgodności modelu organizacyjnego, ocena tych zasad nie może być oderwana od okoliczności faktycznych i przykładów praktycznego zastosowania. W tym sensie przepisy krajowe służące wzmocnieniu rozliczalności sądownictwa, niezależnie od tego, jak dobrze prezentują się na papierze, w praktyce z całą pewnością nie wykluczają występowania nacisków wewnętrznych lub zewnętrznych.

135. Niemniej jednak, jak wielokrotnie podkreślałem w niniejszej opinii, w niniejszej sprawie nie ujawniono niczego, co wskazywałoby, w jaki dokładnie sposób przepisy rozpatrywane w niniejszej sprawie miałyby w powiązaniu z innymi przepisami prowadzić do ewentualnych nadużyć ani w jaki sposób są one nadużywane w praktyce.

136. Wnioski zawarte powyżej pozostają zatem ważne w abstrakcyjnym kontekście przedstawionym Trybunałowi, jako że strony wprost uznały, że nie istnieje praktyka ani przypadki świadczące o praktycznym nadużywaniu (stosowaniu) nowego systemu jako środka wywierania nacisków na sędziów. Wniosek ten naturalnie nie wyklucza dokonania innego rozstrzygnięcia przez sąd krajowy lub ostatecznie przez Trybunał w świetle przyszłych wydarzeń związanych z praktycznym stosowaniem poddawanego ocenie systemu.

V. Wnioski

137. W świetle powyższych rozważań w mojej ocenie Trybunał powinien odpowiedzieć na pytania prejudycjalne w następujący sposób: art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie sprzeciwiają się ani krajowym przepisom krajowym dotyczącym odpowiedzialności państwa za pomyłkę sądową, takim jak art. 96 ust. 3 *Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor* (ustawy nr 303/2004 o sędziach i prokuratorach), ani późniejszej możliwości wszczęcia przez państwo postępowania regresowego w przedmiocie odpowiedzialności cywilnej przeciwko danemu sędziemu w przypadku działania przez niego w złej wierze lub z rażącym niedbalstwem, o ile procedury te zawierają dostateczne gwarancje służące zapewnieniu, że funkcjonariusze wymiaru sprawiedliwości nie będą podlegali bezpośrednim ani pośrednim naciskom, które mogą wpływać na ich rozstrzygnięcia. Do sądu

⁷² Punkty 242–244 opinii w sprawie AFJR, jak również pkt 73 i 74 niniejszej opinii.

⁷³ 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, pkt 142).

krajowego należy rozstrzygnięcie – w świetle wszystkich istotnych okoliczności, które mu przedstawiono – czy art. 96 ustawy nr 303/2004, inne właściwe przepisy krajowe oraz stosowanie tych przepisów w praktyce spełniają te warunki.