



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA
przedstawiona w dniu 6 maja 2021 r.¹

Sprawa C-791/19

**Komisja Europejska
przeciwko**

Rzeczypospolitej Polskiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środki krajowe ustanawiające system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Niezawisłość sędziowska – Pojęcie przewinień dyscyplinarnych – Badanie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy – Rozsądny termin – Prawo do obrony – Artykuły 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 267 TFUE – Przeszkoda dla prawa sądów krajowych do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym

I. Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Komisja Europejska wszczęła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 TFUE postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom ciążącym na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE ze względu na przepisy krajowe ustanawiające nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego (Polska) i sądów powszechnych, wprowadzone w ramach zmian ustawodawczych uchwalonych w 2017 r.²

2. Dokładniej rzecz ujmując, Komisja utrzymuje zasadniczo, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE z czterech powodów dotyczących: po pierwsze, kwalifikacji treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego; po drugie, braku niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska); po trzecie, prawa Prezesa kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu, co sprawia, że sprawy dyscyplinarne nie są rozstrzygane przez sąd ustanowiony na mocy ustawy; po czwarte, braku gwarancji rozpoznania spraw dyscyplinarnych w rozsądnym terminie oraz braku zapewnienia prawa do obrony sędziów oskarżonych, a tym samym nieuwzględnienia praw zapisanych w art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).

¹ Język oryginału: angielski.

² Sądy powszechne dzielą się na sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne. Zgodnie z ostatnimi danymi zasiada w nich ok. 10 000 sędziów.

3. Komisja podnosi również, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE, dopuszczając, aby prawo sądów do przedstawiania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów korzystających z tego uprawnienia.

4. Niniejsza sprawa wpisuje się w kontekst narastającej liczby spraw wnoszonych do Trybunału w związku ze zmianami ustawodawczymi dotyczącymi niezawisłości sędziowskiej w Polsce³, obejmującymi niezależność Izby Dyscyplinarnej, w której przedmiocie wydano wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)⁴, oraz inne aspekty, które mają wpływ na nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, takie jak te, do których odniesiono się w wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny⁵. Jak powszechnie wiadomo, takie zmiany spotkały się z szeroką falą międzynarodowej krytyki⁶ i doprowadziły do złożenia przez Komisję zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE uzasadnionego wniosku w sprawie praworządności w Polsce⁷.

5. W rzeczywistości niniejsza sprawa jest trzecią skargą wniesioną przez Komisję przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 TFUE z uwagi na podnoszone uchybienie zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, które jest następstwem tych zmian⁸. W dwóch pierwszych wyrokach: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)⁹ i z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych)¹⁰ Trybunał orzekł w istocie, w zgodzie z moimi opiniami w tych sprawach, że przepisy obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów sądów powszechnych, jak również przyznanie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (zwanemu dalej „Prezydentem RP”) i Ministrowi Sprawiedliwości dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby tych sędziów są nie do pogodzenia ze zobowiązaniami Rzeczypospolitej Polskiej ciążącymi na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ są one sprzeczne z gwarantowanymi przez to postanowienie zasadami niezależności sędziowskiej i nieusuwalności sędziów.

6. Niewątpliwie sprawa ta ma fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego Unii. Ogólnie rzecz biorąc, system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów obejmuje szereg przepisów pozwalających na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności za poważne przewinienie służbowe, a tym samym przyczynia się do zwiększenia zaufania publicznego do sądów¹¹.

³ Zobacz wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586); z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033); z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153); jak również przypisy 4, 5, 9 i 10 do niniejszej opinii.

⁴ C-585/18, C-624/18 i C 625/18, EU:C:2019:982 (zwany dalej „wyrokiem A.K. i in.”).

⁵ C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234 (zwany dalej „wyrokiem Miasto Łowicz”). W wyroku tym Trybunał uznał za niedopuszczalne odesłania dokonane przez zainteresowanych sędziów (zob. pkt 41 niniejszej opinii) ze względu na brak materialnoprawnego związku między sprawami w postępowaniach głównych a przepisami prawa Unii.

⁶ Zobacz moja opinia w sprawie A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551, zwana dalej „opinią w sprawie A.K. i in.”, pkt 1 przypis 4).

⁷ Zobacz przedstawiony w dniu 20 grudnia 2017 r. uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 [TUE] dotyczący praworządności w Polsce [COM(2017) 835 final].

⁸ Komisja wszczęła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej czwarte postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (zob. komunikat prasowy z dnia 27 stycznia 2021 r., IP/21/224). Zobacz poniżej pkt 49 niniejszej opinii.

⁹ C-619/18, EU:C:2019:531. Zobacz także moja opinia w sprawie Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:325).

¹⁰ C-192/18, EU:C:2019:924. Zobacz także moja opinia w sprawie Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:529).

¹¹ W celu zapoznania się z ogólnym zarysem sytuacji zob. R. Devlin i S. Wildeman (eds), *Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies*, Edward Elgar, 2021.

Niemniej jednak powinny istnieć wystarczające gwarancje, aby nie umniejszyć niezawisłości sędziowskiej poprzez groźbę nałożenia lub nałożenie sankcji, którym sędziowie mogą podlegać. System taki jest zatem powiązany z zasadą państwa prawnego i w efekcie z funkcjonowaniem i przyszłością wymiaru sprawiedliwości Unii sprawowanego przez Trybunał i sądy krajowe.

7. W konsekwencji niniejsza sprawa stwarza Trybunałowi sposobność do rozwinięcia orzecznictwa dotyczącego zgodności środków podjętych przez państwo członkowskie w zakresie organizacji jego wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, z wymogami art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej i przestrzegania zasady państwa prawnego w porządku prawnym Unii. Niniejsza sprawa porusza także istotne kwestie dotyczące relacji, w tym kontekście, między art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE a art. 47 i 48 karty praw podstawowych.

8. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których uważam, że należy uwzględnić niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

9. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi:

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

10. Artykuł 267 akapity drugi i trzeci TFUE stanowi:

„W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału”.

B. Prawo polskie

1. Ustawa o Sądzie Najwyższym

11. Zmiany w prawie polskim dotyczące nowego systemu dyscyplinarnego sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych będące przedmiotem niniejszej sprawy zostały wprowadzone ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 5, ze zm.; zwana dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym”), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

12. Zgodnie z art. 3 pkt 4 i 5 ustawy o Sądzie Najwyższym ustawą tą wyodrębniono w ramach Sądu Najwyższego dwie nowe izby: Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izbę Dyscyplinarną.

13. Artykuł 27 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„§ 1. Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

1) dyscyplinarne:

a) sędziów Sądu Najwyższego,

b) rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustaw:

[...]

– z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych;

[...]”.

14. Artykuł 73 ustawy o Sądzie Najwyższym przewiduje:

„§ 1. Sądami dyscyplinarnymi w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego są:

1) w pierwszej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 2 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 1 ławnika Sądu Najwyższego;

2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 2 ławników Sądu Najwyższego”.

15. Artykuł 97 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„§ 1. Sąd Najwyższy, w przypadku stwierdzenia przy rozpoznawaniu sprawy oczywistej obrazy przepisów – niezależnie od innych uprawnień – wytyka uchybienie właściwemu sądowi. Przed wytknięciem uchybienia obowiązany jest pouczyć sędziego lub sędziów wchodzących w skład sądu orzekającego o możliwości złożenia na piśmie wyjaśnień w terminie 7 dni. Stwierdzenie i wytknięcie uchybienia nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy.

[...]

§ 3. Sąd Najwyższy, w przypadku wytknięcia uchybienia, może zwrócić się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do sądu dyscyplinarnego. Sądem dyscyplinarnym pierwszej instancji jest Sąd Najwyższy”.

2. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych

16. System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych jest również uregulowany w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2001 Nr 98 poz. 1070 ze zmianami wprowadzonymi w szczególności ustawą o Sądzie Najwyższym; zwanej dalej „p.u.s.p.”).

17. Artykuł 107 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy¹² stanowi:

„Za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie”.

18. Stosownie do art. 110 § 3 p.u.s.p.:

„Od rozpoznania spraw wymienionych w § 1 pkt 1 lit. a jest wyłączony sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem dyscyplinarnym. Sąd dyscyplinarny właściwy do rozpoznania sprawy wyznacza Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej na wniosek rzecznika dyscyplinarnego”.

19. Artykuł 112b p.u.s.p. stanowi:

„§ 1. Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie.

§ 2. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości jest powoływany spośród sędziów sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego. W sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może zostać powołany także spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności śmierci lub przedłużającej się przeszkody w pełnieniu funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, Minister Sprawiedliwości wyznacza w miejsce tej osoby innego sędziego, albo, w sprawie przewinienia dyscyplinarnego wyczerpującego znamiona umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, sędziego lub prokuratora.

§ 3. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może wszcząć postępowanie na wniosek Ministra Sprawiedliwości albo wstąpić do toczącego się postępowania.

§ 4. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania albo postępowania dyscyplinarnego.

§ 5. Funkcja Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne. Wygaśnięcie funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości nie stoi na przeszkodzie ponownemu powołaniu przez Ministra Sprawiedliwości Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości w tej samej sprawie”.

20. W myśl art. 113a p.u.s.p.:

„Czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania”.

¹² Zobacz przypis 49 do niniejszej opinii.

21. Stosownie do art. 114 § 7 p.u.s.p.:

„Jednocześnie z doręczeniem zarzutów rzecznik dyscyplinarny zwraca się do Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej o wyznaczenie sądu dyscyplinarnego do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej wyznacza ten sąd w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wniosku”.

22. Artykuł art. 115a § 3 p.u.s.p. stanowi:

„Sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego”.

3. Ustawa o KRS

23. Krajowa Rada Sądownictwa (Polska) (zwana dalej „KRS”) działa w oparciu o ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2011 Nr 126 poz. 714) ze zmianami wprowadzonymi w szczególności ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3), która weszła w życie z dniem 17 stycznia 2018 r. (zwana dalej „ustawą o KRS”),

24. Artykuł 9a ustawy o KRS głosi:

„1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków [KRS] na wspólną czteroletnią kadencję.

2. Dokonując wyboru, o którym mowa w ust. 1, Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezentacji w [KRS] sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

3. Wspólna kadencja nowych członków [KRS] wybranych spośród sędziów rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Członkowie [KRS] poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków [KRS]”.

III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

25. W dniu 3 kwietnia 2019 r. Komisja, zgodnie z art. 258 TFUE, wystosowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia w zakresie zgodności nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych, wynikającego z ustawy o Sądzie Najwyższym, p.u.s.p. i ustawy o KRS (zwanym dalej łącznie „spornymi przepisami”), z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz z art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE i wezwała ją do przedstawienia uwag w terminie dwóch miesięcy.

26. W dniu 1 czerwca 2019 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na wezwanie do usunięcia uchybienia i zakwestionowała argumenty Komisji.

27. W dniu 17 lipca 2019 r. Komisja wystosowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że sporny system odpowiedzialności dyscyplinarnej narusza postanowienia traktatu, o których mowa w pkt 25 niniejszej opinii, i wezwała ją do zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.

28. W dniu 17 września 2019 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, utrzymując, że zarzucane jej uchybienia są bezzasadne.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

29. Skargą wniesioną w dniu 25 października 2019 r. Komisja wszczęła przed Trybunałem niniejsze postępowanie na podstawie art. 258 TFUE. Komisja wnosi do Trybunału o:

1) stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE poprzez:

- dopuszczenie, aby treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana wobec sędziów sądów powszechnych jako przewinienie dyscyplinarne;
- niezapewnienie niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych wobec sędziów;
- przyznanie Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej prawa dyskrecjonalnego wyznaczenia właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach dotyczących sędziów sądów powszechnych, a tym samym niezapewnienie, aby takie sprawy rozstrzygał sąd ustanowiony na mocy ustawy;
- przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, a tym samym niezapewnienie, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych zostały rozpoznane w rozsądnym terminie, a także przewidzenie, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, a tym samym niezapewnienie prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych;

2) stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 267 akapit drugi i trzeci TFUE poprzez dopuszczenie, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego; oraz

3) obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

30. W odpowiedzi na skargę, złożonej w dniu 9 stycznia 2020 r., Rzeczpospolita Polska wniosła do Trybunału o:

- 1) oddalenie skargi w całości jako bezpodstawnej; oraz
- 2) obciążenie Komisji kosztami postępowania.

31. Komisja i Rzeczpospolita Polska złożyły również replikę i duplikę, odpowiednio, w dniach 21 lutego 2020 r. i 6 maja 2020 r.

32. Decyzją z dnia 26 listopada 2019 r. prezes Trybunału oddalił wniosek Komisji o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym i zdecydował na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem o rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności.

33. Odrębnym pismem złożonym w dniu 23 stycznia 2020 r. Komisja wniosła o zastosowanie środka tymczasowego, wnosząc do Trybunału o nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej: po pierwsze, zawieszenia stosowania art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji w sprawach dyscyplinarnych sędziów; po drugie, powstrzymanie się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku A.K. i in.; oraz, po trzecie, powiadomienia Komisji, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału, o środkach przyjętych w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.

34. Postanowieniami z dnia 11, 19 i 20 lutego 2020 r. prezes Trybunału dopuścił Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Finlandii, Królestwo Niderlandów oraz Królestwo Szwecji do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

35. Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 r.¹³ Trybunał w pełni przychylił się do wniosku Komisji o zastosowanie środków tymczasowych do czasu wydania ostatecznego wyroku w niniejszej sprawie.

36. W dniu 1 grudnia 2020 r. odbyła się rozprawa, na której Komisja, Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Finlandii, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska i Królestwo Szwecji przedstawiły uwagi ustne.

V. Streszczenie argumentów stron

A. Zarzuty dotyczące naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

1. W przedmiocie zastosowania i zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

37. Komisja utrzymuje, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma zastosowanie w niniejszej sprawie, ponieważ Sąd Najwyższy i sądy powszechne orzekają w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii. Jej zdaniem zgodnie z orzecznictwem Trybunału¹⁴ art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obejmuje wszystkie gwarancje wynikające z art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz prawo do obrony w zakresie, w jakim zmierzają one do uniknięcia ryzyka wykorzystywania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych.

¹³ Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

¹⁴ Komisja powołuje się w szczególności na wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531).

38. Rzeczpospolita Polska podnosi, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stanowi źródła praw wynikających z art. 47 i 48 karty praw podstawowych, a zatem nie można uwzględnić zarzutów trzeciego i czwartego. Z uwagi na przewidziany w jej art. 51 ust. 1 zakres stosowania karty praw podstawowych względem państw członkowskich, prawa te nie mają zastosowania do spraw dyscyplinarnych prowadzonych na podstawie spornych przepisów, ponieważ mają one charakter wewnątrzpaństwowy, a sąd dyscyplinarny w takich postępowaniach nie stosuje prawa Unii.

39. Według Królestwa Belgii i Królestwa Szwecji art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie. Królestwo Belgii zaznacza, że w orzecznictwie Trybunału materialne gwarancje, jakimi powinna być obwarowana skuteczna ochrona prawna, do której odwołują się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, są identyczne.

2. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego kwalifikacji treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego

40. W pierwszym zarzucie Komisja podnosi, że, z uwagi na ich brzmienie, art. 107 § 1 p.u.s.p. oraz art. 97 § 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym są niezgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ zezwalają organom krajowym właściwym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych na dokonywanie wykładni przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej w sposób umożliwiający kwalifikowanie treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego. Umożliwia to wykorzystanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej jako środka sprawowania kontroli politycznej nad sędziami sądów powszechnych, co jest sprzeczne z zasadą niezawisłości sędziowskiej chronioną przez to postanowienie. Nawet jeśli definicja przewinień dyscyplinarnych, a w szczególności kategoria oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa określona w art. 107 § 1 tej ustawy nie została zmieniona w toku reformy sądownictwa z 2017 r., to jej wykładnia została powierzona Izbie Dyscyplinarnej, która nie jest niezależna, na co szczegółowo wskazuje zarzut drugi, i nie jest związana wcześniejszym orzecznictwem Sądu Najwyższego nakazującym wykładnię zawężającą tego przepisu¹⁵.

41. Komisja podnosi, że wykładnię art. 107 § 1 p.u.s.p. jako obejmującą treść orzeczeń sądowych potwierdzają w praktyce czynności podjęte przez powołanych przez Ministra Sprawiedliwości w 2018 r. Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego dwóch zastępców, którzy w ramach nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej pełnią w postępowaniach sędziów rolę oskarżycieli. W dniu 29 listopada 2018 r. wszczęto postępowania wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy trzech sędziów dopuściło się przewinienia dyscyplinarnego w związku z wystąpieniem przez nich z odesłaniami prejudycjalnymi w sprawach C-558/18, C-563/18 i C-623/18, w ramach których to postępowań sędziowie ci zostali wezwani do złożenia wyjaśnień dotyczących możliwego „ekscesu orzeczniczego” polegającego na spowodowaniu zwrócenia się z tymi odesłaniami¹⁶. W dniu 3 września 2019 r. podjęto czynności wyjaśniające zmierzające do ustalenia, czy postępowanie sędzi, która wystąpiła z odesłaniami prejudycjalnymi w sprawach od C-748/19 do C-754/19, dotyczącymi w szczególności wymogów niezależności składu, w którym orzeka sędzia delegowany do tego sądu decyzją Ministra Sprawiedliwości, mogło stanowić przewinienie dyscyplinarne¹⁷. W dniu 6 grudnia 2019 r. zostało wszczęte

¹⁵ Komisja powołuje się między innymi na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2003 r. (SNO 48/03).

¹⁶ Wezwania skierowane przez Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych w dniu 29 listopada 2018 r. do sędziów Sądu Okręgowego w Łodzi, Sądu Okręgowego w Warszawie i Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim; Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z dnia 17 grudnia 2018 r. w przedmiocie postępowań wyjaśniających w związku ze skierowaniem pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości.

¹⁷ Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z dnia 3 września 2019 r. dotyczący sędzi Sądu Okręgowego w Warszawie.

postępowanie dyscyplinarne wobec tej sędzi, między innymi w związku z tym, że podważyła ona niezawisłość innego członka składu orzekającego i bezprawnie wystąpiła z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym¹⁸.

42. Komisja przywołuje dodatkowe przykłady w postaci wydarzeń, które rozegrały się po wniesieniu niniejszej sprawy. Uchwałą z dnia 4 lutego 2020 r.¹⁹ Izba Dyscyplinarna zawiesiła w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu w dniu 29 listopada 2019 r. zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne w związku z jego decyzją procesową mającą na celu weryfikację statusu prawnego sędziego w świetle zmian ustawodawczych dotyczących składu KRS²⁰. W uchwale tej Izba Dyscyplinarna stwierdziła między innymi, że zachowanie sędziego stanowiło oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa oraz uchybiało godności urzędu sędziego, o których mowa w art. 107 § 1 p.u.s.p., a fakt bezprawności decyzji tego sędziego nie budził żadnej wątpliwości. Postępowanie dyscyplinarne zostało wszczęte także wobec trzech innych sędziów, którzy podważyli status prawny sędziów wynikający z takich zmian²¹.

43. Komisja podnosi, że art. 97 § 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym potęguje skutek prawny art. 107 § 1 p.u.s.p., ponieważ wiąże on możliwość wytknięcia przez Sąd Najwyższy sądowi uchybienia polegającego na oczywistej obrazie przepisów z możliwością wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego. Może do tego dojść w kontekście nowej procedury skargi nadzwyczajnej, pozwalającej ponownie zbadać orzeczenia sądów powszechnych wydane wiele lat wcześniej, rozpoznawanej przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która podobnie jak Izba Dyscyplinarna jest nową izbą w ramach Sądu Najwyższego, w której zasiadają sędziowie zarekomendowani przez nowo ukształtowaną KRS.

44. Rzeczpospolita Polska podnosi, że wobec sędziów nie zostały wszczęte żadne postępowania dyscyplinarne oparte na treści orzeczeń sądowych, a „efekt mrozący” nie istnieje. Od dawna obowiązująca definicja przewinień dyscyplinarnych nie budziła dotąd wątpliwości, co potwierdza dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego²². Przytoczone przez Komisję przykłady nie mają znaczenia dla sprawy, zaś wyrok Trybunału w niniejszej sprawie powinien dotyczyć stanu, jaki istniał w chwili upływu terminu wskazanego w uzasadnionej opinii. Artykuł 97 § 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym znajduje zastosowanie w innym kontekście, a Sąd Najwyższy jedynie występuje z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej.

45. Na rozprawie Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji zwróciły szczególną uwagę na liczne sprawozdania instytucji krajowych i międzynarodowych poddające krytyce czynności wyjaśniające i postępowania dyscyplinarne prowadzone wobec sędziów, a także szeroką definicję przewinień dyscyplinarnych. Zdaniem Republiki Finlandii, Królestwa Niderlandów i Królestwa Szwecji takie działania wywierają na sędziach „efekt mrozący”. Królestwo Danii dodaje, że w połączeniu z innymi zmianami zwiększa się ryzyko, że sankcje dyscyplinarne mogą być wykorzystywane do wywierania presji na sędziów.

¹⁸ Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z dnia 6 grudnia 2019 r. dotyczący sędzi Sądu Okręgowego w Warszawie.

¹⁹ Uchwała Izby Dyscyplinarnej z dnia 4 lutego 2020 r. (II DO 1/20).

²⁰ Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z dnia 29 listopada 2019 r. dotyczący sędziego Sądu Rejonowego w Olsztynie.

²¹ Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z dnia 15 grudnia 2019 r. dotyczący sędziów Sądu Apelacyjnego w Katowicach; Komunikat Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z dnia 14 lutego 2020 r. dotyczący sędziego Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze.

²² Rzeczpospolita Polska powołuje się w szczególności na wyroki Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2003 r. (SNO 48/03) i z dnia 17 października 2006 r. (SNO 59/06).

3. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej

46. W zarzucie drugim Komisja podnosi, że art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w związku z art. 9a ustawy o KRS nie gwarantują niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej. Na mocy art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym Izba Dyscyplinarna jest w sprawach sędziów sądów powszechnych sądem dyscyplinarnym drugiej instancji i w niektórych wypadkach sądem pierwszej instancji, a w sprawach sędziów Sądu Najwyższego jest sądem dyscyplinarnym pierwszej i drugiej instancji. Artykuł 9a ustawy o KRS zmienia zasady powoływania będących sędziami członków KRS, będącej organem konstytucyjnym, do którego zadań należy w szczególności przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów.

47. Komisja podnosi, że całościowa ocena poszczególnych elementów równocześnie wprowadzonych do prawa polskiego wskazuje na „dyskontynuację systemową”, która powoduje powstanie wątpliwości co do niepodatności Izby Dyscyplinarnej na czynniki zewnętrzne i co do jej neutralności wobec ścierających się przed nią interesów. Na owe elementy składa się to, że: (i) została ona utworzona w ramach Sądu Najwyższego od podstaw; (ii) jest właściwa w sprawach dyscyplinarnych sędziów; (iii) cechuje ją duży stopień samodzielności i niezależności organizacyjnej i finansowej w porównaniu z innymi izbami Sądu Najwyższego; (iv) składa się z sędziów powołanych po jej utworzeniu na wniosek nowo ukształtowanej KRS, a możliwość przeniesienia urzędujących sędziów z innych izb Sądu Najwyższego została wykluczona; oraz (v) fakt, że kadencja członków KRS została przedwcześnie skrócona, a zasady regulujące sposób powoływania członków KRS będących sędziami zostały zmienione, prowadząc do upolitycznienia KRS, której 23 z łącznej liczby 25 członków jest mianowanych przez organy władzy ustawodawczej lub wykonawczej albo je reprezentuje, i zapewniając tym organom większy wpływ na proces powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej. Komisja powołuje się na wyrok A.K. i in. oraz na orzecznictwo Sądu Najwyższego, w którym zastosowano kryteria określone w tym wyroku.

48. Rzeczpospolita Polska podnosi, że przewidziana w prawie polskim procedura powoływania sędziów nie różni się od rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich, a zmiany zasad powoływania członków KRS będących sędziami wzmacniają ich reprezentatywność. Jej zdaniem sędziowie Izby Dyscyplinarnej korzystają z rozbudowanego systemu gwarancji związanych między innymi z nieusuwalnością, immunitetem i wynagrodzeniem, który zgodnie z orzecznictwem Trybunału powinno brać się pod uwagę²³. Duży stopień samodzielności i niezależności organizacyjnej i finansowej wzmacnia niezależność tej izby, a zasiadający w niej sędziowie otrzymują wynagrodzenie podwyższone o 40%, co ma stanowić rekompensatę za ograniczenia w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia. Orzecznictwo Izby Dyscyplinarnej potwierdza jej niezależność, o czym świadczy jego przegląd załączony do pism procesowych. W wyroku A.K. i in. stwierdzono zgodność spornych przepisów z prawem Unii, a orzecznictwo Sądu Najwyższego przytoczone przez Komisję jest pozbawione znaczenia dla sprawy.

49. Królestwo Belgii podnosi, że brak niezależności Izby Dyscyplinarnej znajduje potwierdzenie w wytycznych dotyczących niezawisłości sędziowskiej opracowanych przez instytucje międzynarodowe. Zdaniem Królestwa Danii i Republiki Finlandii taki pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału, w tym w wyroku A.K. i in.

²³ Rzeczpospolita Polska powołuje się na wyrok A.K. i in., a także na wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535).

4. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego przyznanego Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej prawa wyznaczania sądu dyscyplinarnego

50. W ramach zarzutu trzeciego Komisja podnosi, że art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p, które przyznają Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej niemal nieograniczone prawo wyznaczania sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji właściwego w sprawach sędziów sądów powszechnych, nie gwarantują rozpoznania tych spraw przez sąd ustanowiony na mocy ustawy, a zatem są sprzeczne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle orzecznictwa Trybunału i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”) dotyczącego art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka (zwanej dalej „EKPC”). Zważywszy, że Izba Dyscyplinarna nie jest niezawisła, powierzenie takiego prawa prezesowi kierującemu pracą tej izby nie może stanowić skutecznej gwarancji niezawisłości sędziowskiej, tym bardziej że skład właściwy do rozpoznania sprawy jest wyznaczany w drodze losowania spośród sędziów danego sądu dyscyplinarnego, którzy sami zostali wyznaczeni przez Ministra Sprawiedliwości.

51. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że każdy sąd dyscyplinarny pierwszej instancji jest sądem ustanowionym na mocy ustawy i obsadzonym w ustawowym trybie. Prezes kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej wskazuje jeden z sądów dyscyplinarnych powołanych ustawą, a konkretne składy orzekające wyznacza się w drodze losowania z listy wszystkich sędziów tego sądu, co zapobiega jakimkolwiek negatywnym wpływom.

52. Zdaniem Królestwa Danii fakt, że sama Izba Dyscyplinarna nie jest niezależna, wzmacnia omawiany zarzut. Zdaniem Królestwa Niderlandów znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie ETPC.

5. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego nieprzestrzegania praw procesowych sędziów

53. W ramach zarzutu czwartego, który dzieli się na dwie części, Komisja podnosi, że art. 112b, 113a i art. 115a § 3 p.u.s.p. są niezgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ nie gwarantują, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych były rozstrzygane w rozsądnym terminie, ani nie zapewniają prawa obwinionych sędziów do obrony.

54. Co się tyczy pierwszej części tego zarzutu Komisja podnosi, że na podstawie art. 112b p.u.s.p Minister Sprawiedliwości uzyskał możliwość ciągłego podtrzymywania zarzutów przeciwko danemu sędziemu dzięki powołaniu Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, który może wszcząć postępowanie na wniosek Ministra Sprawiedliwości, wstąpić do postępowania na każdym etapie lub też ponownie wszcząć postępowanie w tej samej sprawie, nawet po jego zakończeniu. W świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego stosowania art. 6 ust. 1 EKPC w postępowaniu karnym²⁴ wymóg rozsądnego terminu nie jest tu zagwarantowany. Argumenty oparte na zasadzie *ne bis in idem* nie uwzględniają bowiem jasnego brzmienia tego przepisu, a art. 112b § 2 tej ustawy reguluje sytuacje, w których funkcja Rzecznika kończy się z innych względów.

²⁴ Komisja powołuje się w szczególności na wyrok z dnia 17 grudnia 2004 r. w sprawie Pedersen i Baadsgaard przeciwko Danii (CE:ECHR:2004:1217JUD004901799).

55. Jeżeli chodzi o drugą część zarzutu Komisja podnosi, że w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 6 ust. 3 lit. c) EKPC²⁵ gwarantującego prawo do korzystania z pomocy obrońcy art. 113a p.u.s.p., który przewiduje, że biegu postępowania nie wstrzymują nawet czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu dla obwinionego sędziego oraz podjęciem przez niego obrony, narusza prawo do obrony. Kwestionuje ona pogląd, że przepis ten ma na celu wyłącznie umożliwienie sądowi dyscyplinarnemu wyznaczenia obrońcy z urzędu, zgodnie z art. 113 §§ 2 i 3 tej samej ustawy. Jej zdaniem art. 115a § 3 tej ustawy, który przewiduje dalsze prowadzenie postępowania przez sąd dyscyplinarny pomimo usprawiedliwionej nieobecności obwinionego sędziego lub jego obrońcy, narusza zasadę audiatur et altera pars, która stanowi jeden z elementów prawa do obrony. Dobro postępowania nie może być utożsamiane z interesami obwinionego sędziego, a możliwość przedstawienia wniosków dowodowych oraz wyjaśnień na piśmie na wcześniejszych etapach postępowania nie równoważy braku uczestnictwa w postępowaniu.

56. Co się tyczy pierwszej części zarzutu, Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja nie przedstawiła argumentów podważających instytucję Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości przewidzianą w art. 112b p.u.s.p., natomiast w odniesieniu do art. 112b § 5 p.u.s.p. nie przedstawiła ona wystarczających w świetle orzecznictwa Trybunału²⁶ dowodów na istnienie praktyki krajowej naruszającej wymóg rozsądnego terminu. Artykuł 112b § 5 tej ustawy ma zastosowanie wyłącznie do postępowań, które nie zostały ostatecznie rozstrzygnięte i w których Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości nie może już pełnić funkcji z innych przyczyn, takich jak śmierć lub ustanie stosunku służbowego. W momencie gdy dochodzi o prawomocnego zakończenia postępowania, wszczęcie nowego postępowania prowadzi do jego umorzenia zgodnie z zasadą ne bis in idem, a zasada res iudicata uniemożliwia jednocześnie ciągle podtrzymywanie zarzutów przeciwko sędziemu, którego sprawa została już rozstrzygnięta. Nie ma związku między czasem trwania postępowania a okolicznością, że może je prowadzić Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości, który na poszczególnych etapach postępowania jest związany tymi samymi terminami na dokonanie określonych czynności co Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych i jego zastępcy.

57. Rzeczpospolita Polska podnosi w odniesieniu do drugiej części zarzutu, że art. 113a p.u.s.p. dotyczy wyłącznie wyznaczenia obrońcy z urzędu, a zatem sytuacji wyjątkowej, normowanej w art. 113 §§ 2, 3 i 4 tej ustawy. Co się tyczy art. 115a § 3 p.u.s.p. tego rozporządzenia, dobro postępowania jest zbieżne z interesem obwinionego sędziego, a przesłanka ta jest badana przez niezależny sąd. Prawo sędziego do bycia wysłuchanym zagwarantowane jest już na wcześniejszych etapach postępowania.

B. W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE

58. W ramach zarzutu piątego Komisja podnosi, że art. 107 § 1 p.u.s.p. i art. 97 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym dopuszczają możliwość pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z przyjęciem postanowienia o skierowaniu do Trybunału odesłania prejudycjalnego, na co wskazują cztery przykłady przywołane w kontekście zarzutu pierwszego w pkt 41 niniejszej opinii. Brak gwarancji chroniących sędziów przed groźbą odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku ze skierowaniem do Trybunału odesłania prejudycjalnego narusza art. 267 TFUE i wywołuje wśród sędziów „efekt mrożący”.

²⁵ Komisja powołuje się na wyrok z dnia 24 września 2009 r. w sprawie Pishchalnikov przeciwko Rosji (CE:ECHR:2009:0924JUD000702504).

²⁶ Rzeczpospolita Polska powołuje się w szczególności na wyrok z dnia 12 maja 2005 r., Komisja/Belgia (C-287/03, EU:C:2005:282).

59. Rzeczpospolita Polska podnosi, że przeciwko żadnemu sędziemu nie zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne w związku z przedstawieniem odesłania prejudycjalnego, a przytoczone przez Komisję przykłady nie wykazują, żeby było inaczej. Wyjątkowa i podejmowana jedynie w szczególnych przypadkach procedura wyjaśniająca nie musi bynajmniej prowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i nie narusza niezawisłości sędziowskiej, a „efekt mrożący” nie istnieje.

60. Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji twierdzą, że jak potwierdzono w wyroku Miasto Łowicz, wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym nie może prowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Zdaniem Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji powinno brać się pod uwagę wywoływany wśród sędziów „efekt mrożący”.

VI. Analiza

61. Moja analiza dzieli się na trzy główne części. W pierwszej kolejności odniosę się do zastrzeżeń Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących możliwości zastosowania i zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w kontekście zarzutów trzeciego i czwartego (część A). Następnie rozważę zasadność zarzutów dotyczących naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (część B) oraz art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE (część C).

62. Analiza ta będzie stanowiła podstawę dla wniosku, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obejmuje prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz prawo do obrony oraz że zarzuty oparte na tym postanowieniu i na art. 267 TFUE są zasadne.

A. W przedmiocie zastosowania i zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

63. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi Sprawiedliwości zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa²⁷. Chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE²⁸. Zgodnie z tym postanowieniem każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej²⁹.

64. Równie utrwalony jest pogląd, że co się tyczy materialnego zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, postanowienie to dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty

²⁷ Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 47).

²⁸ Zobacz wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 102).

²⁹ Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 55).

praw podstawowych³⁰. W konsekwencji art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajduje zastosowanie w stosunku do każdego organu krajowego, który może rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem³¹.

65. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że Sąd Najwyższy i sądy powszechne w Polsce rozstrzygają kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem³². W rezultacie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma zastosowanie do niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, której celem jest podważenie zgodności z tym postanowieniem przepisów krajowych dotyczących modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów tych sądów. Okoliczność, że sprawy dyscyplinarne prowadzone na podstawie spornych przepisów nie wiążą się ze stosowaniem prawa Unii, jest bez znaczenia, podobnie jak fakt, że Unii nie przysługują ogólne kompetencje w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

66. Nie ulega wątpliwości, że obowiązek zapewnienia dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu wynika z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a tym samym obejmuje ocenę zaskarżonych przepisów na tej podstawie. W niniejszej sprawie nasuwa się jednak pytanie, czy w kontekście tych przepisów postanowienie to obejmuje także inne gwarancje zapisane w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, a mianowicie prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz prawo do obrony³³.

67. Moim zdaniem na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

68. Jak orzekł Trybunał³⁴, wśród gwarancji niezawisłości sędziowskiej wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajdują się, w kontekście systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, zasady, które „przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony”. W rezultacie wymóg ustanowienia systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej gwarantującego prawa zapisane w art. 47 i 48 karty praw podstawowych wynika z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

69. Powyższa analiza pozostaje także w zgodzie z orzecznictwem, w którym Trybunał powiązał gwarancje z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Na przykład Trybunał uznał, że „[art.] 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu w szczególności art. 47 karty praw podstawowych, wobec czego to ostatnie postanowienie powinno być należycie uwzględnione

³⁰ Zobacz wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 111).

³¹ Zobacz wyrok Miasto Łowicz (pkt 34).

³² Zobacz wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 56); z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 104).

³³ Jeśli chodzi w szczególności o art. 47 karty praw podstawowych, w literaturze reprezentowane są różne stanowiska; zobacz na przykład C. Rizcallah i V. Davio, „L’article 19 du Traité sur l’Union européenne: sésame de l’Union de droit », *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, vol. 31, 2020, s. 155–185, szczególnie s. 178–181; A. Torres Pérez, „From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 27, 2020, s. 105–119, szczególnie s. 111, 112.

³⁴ Zobacz wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 77); z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 114).

przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”³⁵. Można przyjąć, że wynika to z faktu, iż zasada skutecznej ochrony prawnej, o której mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii wywodzoną z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich i zapisaną w art. 6 i 13 EKPC, a obecnie potwierdzoną w art. 47 karty praw podstawowych³⁶. W rzeczywistości, jak wskazałem w mojej opinii w sprawie A.K. i in.³⁷, między art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE a art. 47 karty praw podstawowych istnieje „pomost konstytucjonalny”, a orzecznictwo dotyczące tych dwóch postanowień w sposób nieunikniony jest ze sobą powiązane, ponieważ postanowienia te mają wspólne źródła prawne. A zatem prawa objęte zakresem każdego z tych postanowień muszą się zazębiać, a art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE mieści w sobie – choć nie jest do niego ograniczony – obowiązek zapewnienia niezawisłych i bezstronnych sądów.

70. W związku z tym należy uznać, że prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy jest bezpośrednio związane z niezawisłością sędziowską³⁸ i stanowi ponadto jeden z wymogów, które muszą być spełnione, aby można było mówić o „sądzie” w rozumieniu prawa Unii w kontekście art. 267 TFUE³⁹. Z najnowszego orzecznictwa wynika, że Trybunał interpretuje wymóg niezawisłości sędziowskiej na gruncie art. 267 TFUE w świetle wymogu ustanowionego w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁴⁰. Wydaje się zatem, że odnosi się to również do prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy.

71. Obok niezawisłości sędziowskiej prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz prawo do obrony składają się na prawo do rzetelnego procesu chronionego na mocy art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych oraz, w odniesieniu do prawa do obrony, art. 48 ust. 2 tej karty. Przemawia to za włączeniem tych praw w zakres gwarancji objętych art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE z uwagi na ich powiązanie z niezawisłością sędziowską, z którą razem stanowią kluczowe elementy prawa do skutecznej ochrony sądowej i prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego.

72. Z tego względu uważam, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obejmuje prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie oraz prawo do obrony zapisane w art. 47 i 48 karty praw podstawowych. Tym samym art. 47 i 48 karty praw podstawowych mają zastosowanie do przepisów krajowych dotyczących modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów przyjętych przez państwo członkowskie w celu nadania skuteczności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, takich jak przepisy omawiane w niniejszej sprawie. Wynika z tego, że nie można uwzględnić zastrzeżeń Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi dla celów analizy zarzutów trzeciego i czwartego takie prawa nie wynikają z tego postanowienia.

³⁵ Zobacz wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 143); zob. także na przykład wyrok z dnia 6 października 2020 r., État luxembourgeois (Ochrona prawna przed wnioskami o przekazanie informacji w prawie podatkowym), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, pkt 47); z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 45).

³⁶ Zobacz wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 110).

³⁷ Zobacz opinia w sprawie A.K. i in. (pkt 85). Zobacz także opinia rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie Republika (C-896/19, EU:C:2020:1055, pkt 45–47).

³⁸ Zobacz wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Szczególna procedura kontroli orzeczenia Simpson/Rada i HG/Komisja (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 75); wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r., Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 231–234). Zobacz także moje opinie: w sprawie W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:289); w sprawie Prokurator Generalny (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-508/19, EU:C:2021:290).

³⁹ Zobacz wyrok z dnia 24 maja 2016 r., MT Højgaard i Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347, pkt 23).

⁴⁰ Zobacz wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 43); z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 56); z dnia 16 lipca 2020 r., Governo della Repubblica italiana (Status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:572, pkt 45).

B. Zarzuty dotyczące naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego kwalifikacji treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego

73. Komisja podnosi, że art. 107 § 1 p.u.s.p. oraz art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej, ponieważ dopuszczają, aby treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne. Zarzut ten opiera ona na brzmieniu art. 107 § 1 p.u.s.p. i odnosi go w szczególności do kategorii przewinień dyscyplinarnych polegających na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa w świetle zastosowania tego przepisu oraz szerszego kontekstu, obejmującego istnienie instytucji wytyku uregulowanej w art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym.

74. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że Komisja nie wykazała, iż sporne przepisy naruszają tę zasadę, zwłaszcza ze względu na brzmienie i przyjętą wykładnię art. 107 § 1 p.u.s.p., jak również odmienny kontekst art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym.

75. Na wstępie należy przypomnieć, że na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE państwa członkowskie nie są zobowiązane do przyjęcia specjalnego szczególnego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Istotne jest jednak, by przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów „przewidywa[ły] niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych”⁴¹. W szczególności gwarancjami tymi objęte są przepisy określające zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne⁴².

76. Należy także zauważyć, że odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów wchodzi w zakres gwarancji niezawisłości sędziowskiej wskazanych w opracowanych przez instytucje międzynarodowe wytycznych dotyczących niezawisłości sędziowskiej⁴³. W tym względzie postępowanie dyscyplinarne powinno być podejmowane przeciwko sędziemu za najpoważniejsze formy zaniedbań służbowych, a nie ze względu na treść orzeczeń sądowych wiążących się zwykle z oceną stanu faktycznego, oceną dowodów i dokonaniem wykładni prawa⁴⁴. Prawdą jest jednak, że nie ma jednolitego podejścia co do materialnych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w wielu krajach definicja przewinień dyscyplinarnych jest często formułowana w sposób ogólny⁴⁵.

⁴¹ Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 77). Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, pkt 265).

⁴² Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 77).

⁴³ Zobacz na przykład Rada Europy, Europejska karta o statusie sędziów z 1998 r., pkt 5; Podstawowe zasady Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące niezawisłości sądownictwa z 1985 r., pkt 17–20.

⁴⁴ Zobacz na przykład Zalecenie CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zasad i przepisów regulujących zachowanie zawodowe sędziów, w szczególności w zakresie etyki, niewłaściwego zachowania i bezstronności, 17 listopada 2010 r., pkt 66; Rada Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych, Sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ONZ na temat środków dyscyplinarnych skierowanych przeciwko sędziom, (A/75/172), 17 lipca 2020 r., pkt 21.

⁴⁵ Zobacz na przykład Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), opinia nr 3 (2002) w sprawie etyki i odpowiedzialności sędziów, pkt 63–65; Sprawozdanie Organizacji Narodów Zjednoczonych przywołane w przypisie 44 do niniejszej opinii, pkt 22;

77. Powyższe wskazuje na to, jak ważne jest uwzględnienie ram prawnych i szerszego kontekstu, w jakim dana definicja przewinienia dyscyplinarnego jest interpretowana i stosowana⁴⁶. Jeśli chodzi bowiem o ocenę zasady niezawisłości sędziowskiej, Trybunał stosuje ogólne podejście, które uwzględnia wszystkie istotne elementy dotyczące kontekstu i stosowania rozpatrywanych środków krajowych, a także ich skumulowane skutki⁴⁷. W efekcie nawet jeśli pojedynczy środek krajowy może nie naruszać tej zasady, to nie można tak uznać, gdy różne czynniki zostaną zbadane łącznie⁴⁸.

78. Uważam, że w niniejszej sprawie Komisja w wystarczającym stopniu wykazała, że sporne przepisy naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej, której przestrzeganie jest konieczne dla spełnienia wymogów skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

79. Należy zauważyć, że – jak wskazano w pkt 17 niniejszej opinii – art. 107 § 1 p.u.s.p. określał w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych⁴⁹ definicję przewinień dyscyplinarnych, na które składają się oczywista i rażąca obraza przepisów prawa oraz uchybienie godności urzędu, wyrażoną w sposób ogólny. Przyznaję, że przepis ten, a w szczególności kategoria oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa, nie może sam w sobie naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej. Niemniej jednak należy uznać, że przepis ten dopuszcza możliwość kwalifikacji treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego, a zatem nie stanowi skutecznej gwarancji przed ingerencją w niezawisłość sędziowską, jeśli wziąć pod uwagę szerszy kontekst i praktykę jego stosowania w Polsce, które nie są porównywalne z sytuacjami występującymi w innych państwach członkowskich.

80. W tym względzie art. 107 § 1 p.u.s.p. wchodzi w ramy zmian ustawodawczych polskiego systemu sądownictwa, a w szczególności nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, które zwiększają ryzyko, że na podstawie tego przypisu będą mogły być podejmowane postępowania lub sankcje dyscyplinarne w celu wywarcia politycznego nacisku na sędziów w odniesieniu do treści wydawanych przez nich orzeczeń. W szczególności należy podkreślić, że ostateczna interpretacja tego przepisu została powierzona Izbie Dyscyplinarnej, której niezależność została podana w wątpliwość, o czym będzie mowa poniżej w ramach analizy zarzutu drugiego, i która dokonała już jego wykładni w sposób obejmujący treść orzeczeń sądowych (zob. pkt 42 niniejszej opinii). Jak wskazują Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji, istnieją liczne raporty instytucji międzynarodowych⁵⁰ podkreślające szkodliwy wpływ nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w szczególności zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej wynikające z szeroko sformułowanej w prawie polskim definicji przewinień dyscyplinarnych.

⁴⁶ Zobacz w tym względzie wyrok ETPC z dnia 9 stycznia 2013 r. w sprawie Volkov przeciwko Ukrainie (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, §§ 175–185). Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, pkt 100, 101).

⁴⁷ Zobacz wyrok A.K. i in. (pkt 142); wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 57).

⁴⁸ Zobacz wyrok w sprawie A.K. i in. (pkt 152).

⁴⁹ Przepis ten został zmieniony krajowym aktem ustawodawczym (zwanym w mediach „ustawą kagańcową”), który wszedł w życie w dniu 14 lutego 2020 r. Ustawą tą dodano między innymi określone kategorie przewinień dyscyplinarnych, utrzymując jednak zasadniczo te rozpatrywane w niniejszej sprawie. Jest ona przedmiotem czwartej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesionej przez Komisję przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (zob. przypis 8 do niniejszej opinii).

⁵⁰ Zobacz między innymi Komisja Wenecka i Dyrekcja Generalna Praw Człowieka i Rządów Prawa (DGI) Rady Europy, opinia nr 977/2020, [CDL-AD(2020)017], 22 czerwca 2020 r., pkt 44; Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Rezolucja 2316 z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, pkt 11; Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO), Raport z dnia 6 grudnia 2019 r. opracowany w ramach IV Rundy Ewaluacyjnej, Drugi dodatek do drugiego sprawozdania dotyczącego zgodności [GrecoRC4(2019)23], w szczególności pkt 58, 66.

81. Wydaje mi się, że możliwość pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności za treść ich orzeczeń wzmacnia art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, który pozwala Sądowi Najwyższemu na wystąpienie z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej sędziego, jeżeli w ramach przeprowadzanej przez siebie kontroli w ramach skargi kasacyjnej stwierdzi oczywistą obrazę przepisów. Nawet jeśli, jak twierdzi Rzeczpospolita Polska, pojęcie oczywistej obrazy przepisów przewidziane w tym przepisie występuje w innym kontekście niż oczywista i rażąca obraza przepisów prawa, o której mowa w art. 107 § 1 p.u.s.p., to nie można wykluczyć, że sposób, w jaki przepis ten jest powiązany z art. 107 § 1 p.u.s.p. w kontekście nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie zapewnia wystarczających gwarancji dla ochrony sędziów.

82. Z art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym wynika, że Izba Dyscyplinarna jest sądem dyscyplinarnym pierwszej instancji, w tym w sprawach dotyczących sędziów sądów powszechnych. Powyższy przepis ma być stosowany przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – również utworzoną na mocy ustawy o Sądzie Najwyższym i składającą się z sędziów zarekomendowanych przez nowo ukształtowaną KRS – w kontekście nowej procedury skargi nadzwyczajnej, umożliwiającej tej Izbie kontrolę prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych wydanych od 1997 r.⁵¹. Chociaż ta Izba i ta procedura nie są przedmiotem niniejszej sprawy, nadal stanowią one część kontekstu, w którym obowiązują sporne przepisy. Jak wskazało Królestwo Danii, związek między rozpoznawaniem środków odwoławczych, w tym nadzwyczajnych środków odwoławczych, a wszczęciem postępowania dyscyplinarnego ułatwia wywieranie presji na sędziów przy wykonywaniu ich funkcji orzeczniczych.

83. Ponadto, jak wynika z pkt 41 i 42 niniejszej opinii, Komisja przedstawiła dowody dotyczące praktyki stosowania art. 107 § 1 p.u.s.p., która moim zdaniem świadczy o kwalifikowaniu treści orzeczeń sądowych jako przewinienia dyscyplinarnego. Argumenty wysunięte przez Rzeczpospolitą Polską w celu podważenia relewantnego charakteru przykładów przytoczonych przez Komisję nie są przekonujące. W szczególności prawdą jest, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wystąpienie uchybienia powinno być oceniane z punktu widzenia sytuacji danego państwa członkowskiego w momencie upływu terminu określonego w uzasadnionej opinii, czyli w wypadku niniejszej sprawy w dniu 17 września 2019 r., oraz że Trybunał zasadniczo nie bierze pod uwagę zmian, które nastąpiły później⁵². Niemniej jednak, jak wskazuje Komisja, chociaż niektóre z tych przykładów dotyczą późniejszych wydarzeń, służą one jako potwierdzenie argumentów i dowodu stosowania tego przepisu odnoszących się do rozpatrywanego okresu, a zatem mają znaczenie w kontekście niniejszej sprawy⁵³.

84. Nawet jeśli, jak podnosi Rzeczpospolita Polska, niektóre przykłady nie dotyczyły oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa, to nadal potwierdzają one, że definicja przewinień dyscyplinarnych zawarta w art. 107 § 1 p.u.s.p. rzeczywiście może być wykorzystana do objęcia nią treści orzeczeń sądowych i nie zawiera wystarczających gwarancji dla ochrony sędziów. Przytoczone przez Komisję przykłady potwierdzają, że sędziowie byli obejmowani postępowaniami lub sankcjami dyscyplinarnymi z związku z orzeczeniami wydawanymi przez nich na kanwie zmian wprowadzanych w polskim systemie sądownictwa oraz kwestii związanych

⁵¹ Jak wskazuje Komisja, procedura ta została poddana krytyce w szczególności w opinii Komisji Weneckiej nr 904/2017 [CDL-AD(2017)031] z dnia 11 grudnia 2017 r., pkt 53–63.

⁵² Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 30). W niniejszej sprawie dwa miesiące od otrzymania uzasadnionej opinii upłynęły w dniu 17 lipca 2019 r. (zob. pkt 27 niniejszej opinii).

⁵³ Wyrok z dnia 10 grudnia 2009 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-390/07, niepublikowany, EU:C:2009:765, pkt 59, 63).

z niezawisłością polskich sędziów⁵⁴. Okoliczność, że postępowania wyjaśniające nie doprowadziły do postawienia zainteresowanym sędziom zarzutów dyscyplinarnych lub że ocena rzecznika dyscyplinarnego nie wiąże sądu dyscyplinarnego, jest bez znaczenia, ponieważ takie środki mogą wywierać na sędziów presję. Sama możliwość objęcia sędziów postępowaniem lub sankcjami dyscyplinarnymi ze względu na treść wydawanych przez nich orzeczeń sądowych niewątpliwie wywołuje „efekt mrozący” nie tylko wśród tych sędziów, lecz również wśród innych sędziów w przyszłości, co nie daje się pogodzić z niezawisłością sędziowską.

85. W świetle powyższego podnoszony przez Komisję zarzut pierwszy jest zasadny.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej

86. Komisja podnosi, że art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w związku z art. 9a ustawy o KRS nie gwarantują niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej. Swoje twierdzenie opiera na szeregu okoliczności, jak również na wyroku A.K. i in. oraz na orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym zastosowano ten wyrok.

87. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że nie doszło do naruszenia niezawisłości sędziowskiej, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę procedurę powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej, a także gwarancje, jakie przysługują im na mocy prawa polskiego.

88. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że zasady dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów przyczyniają się do zagwarantowania niezawisłości i bezstronności sądów, pozwalając rozwiać w przekonaniu jednostek wszelkie uzasadnione wątpliwości co do niepodatności takiego sądu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. A zatem nie można zgodzić się na jakikolwiek brak widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności sądu podważający zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym⁵⁵.

89. W wyroku A.K. i in.⁵⁶ Trybunał wyjaśnił zakres wymogów niezawisłości i bezstronności w kontekście utworzenia Izby Dyscyplinarnej. Odnotował on, że sam fakt, iż sędziowie Izby Dyscyplinarnej są powoływani przez Prezydenta RP, nie może budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają naciskom podczas wykonywania swoich obowiązków. Jednakże Trybunał wskazał kilka czynników, które rozpatrywane łącznie mogą podważyć to stwierdzenie.

⁵⁴ Przykłady te są przytaczane w różnych sprawozdaniach instytucji krajowych i międzynarodowych dotyczących postępowań i środków dyscyplinarnych podjętych wobec sędziów polskich. Zobacz między innymi Amnesty International, Poland: Free Courts, Free People, lipiec 2019; Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Disciplinary Proceedings Against Judges and Prosecutors, luty 2019; Stowarzyszenie Sędziów Themis, Response of the Polish authorities to the CJEU judgment of 19 November 2019, updated as of 31 December 2020. Jak wskazano w pkt 69 opinii CCJE nr 3 (2002), przywołanej w przypisie 45 do niniejszej opinii, sankcje dyscyplinarne oznaczają każdy środek negatywnie wpływający na status lub karierę sędziego.

⁵⁵ Zobacz wyrok w sprawie A.K. i in. (w szczególności pkt 123–129, 153).

⁵⁶ Zobacz wyrok A.K. i in. (pkt 133, 134).

90. W wyroku tym⁵⁷ Trybunał stwierdził, że co się tyczy niezależności KRS, która jest istotna przy ocenie, czy wybierani przez nią sędziowie są w stanie spełniać wymogi dotyczące niezawisłości i bezstronności, czynniki te obejmowały w szczególności okoliczność, że KRS w nowym składzie została ukonstytuowana w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu, a 15 członków KRS będących sędziami, uprzednio wyłanianych przez środowisko sędziowskie, jest obecnie desygnowanych przez organ władzy ustawodawczej. W odniesieniu do czynników bezpośrednio charakteryzujących Izbę Dyscyplinarną Trybunał wskazał, po pierwsze, że jest ona wyłącznie właściwa w sprawach dotyczących środków, które Trybunał w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)⁵⁸ uznał za niezgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE; po drugie, że składa się z nowo powołanych sędziów, z wyłączeniem urzędujących sędziów Sądu Najwyższego; oraz po trzecie, że cechuje ją duży stopień samodzielności w porównaniu z innymi izbami Sądu Najwyższego.

91. W wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r.⁵⁹ Sąd Najwyższy (orzekając w składzie Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w jednej ze spraw stanowiących podłoże wyroku A.K. i in.) orzekł na podstawie wyroku A.K. i in., że obecna KRS w obecnym składzie nie jest niezależnym organem, a Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych, art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli chodzi o KRS, wyrok ten wskazywał w szczególności na wadliwość procesu wyboru jej członków, jej podporządkowanie władzy politycznej oraz jej działania, które były sprzeczne z obroną niezawisłości sędziowskiej. Co się tyczy Izby Dyscyplinarnej, w wyroku tym w szczególności zwrócono uwagę, że wszyscy sędziowie powołani do tej Izby mają ścisły związek z władzą ustawodawczą lub wykonawczą, że warunki procedury konkursowej mającej na celu powołanie tych sędziów zostały zmienione w jej trakcie, że proces nominacyjny odbył się bez udziału Sądu Najwyższego, że Izba Dyscyplinarna podjęła działania mające na celu cofnięcie odesłań prejudycjalnych oraz że rozpatrywane przez Izbę Dyscyplinarną sprawy dyscyplinarne wskazywały, iż sędziemu może zostać postawiony zarzut popełnienia deliktu dyscyplinarnego w wyniku jego działalności orzeczniczej, mimo że do tej pory było to wykluczone.

92. W postanowieniach z dnia 15 stycznia 2020 r.⁶⁰ Sąd Najwyższy (orzekając w tym samym składzie w innej ze spraw stanowiących podłoże wyroku A.K. i in.) stwierdził z analogicznych względów, że Izba Dyscyplinarna, z uwagi na model jej ukształtowania, uprawnienia i skład, a także na udział KRS w wyłonieniu jej członków, nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem.

93. Uchwałą z dnia 23 stycznia 2020 r.⁶¹ Sąd Najwyższy (orzekający w składzie połączonych izb: Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) zgodził się z wyrokiem z dnia 5 grudnia 2019 r., że KRS i Izba Dyscyplinarna nie są niezależnymi organami. W szczególności w uchwale tej stwierdzono, że KRS jest podporządkowana władzy politycznej, w związku z czym prowadzone przez nią konkursy na urząd sędziego mają charakter wadliwy, prowadzący do zasadniczej wątpliwości co do motywów występowania z wnioskiem o powołanie konkretnych osób do pełnienia urzędu sędziego. Równocześnie, ze względu na organizację, ustrój i sposób powołania tej Izby oraz jej wyodrębnienie z Sądu Najwyższego, orzeczenia wydawane

⁵⁷ Zobacz wyrok A.K. i in. (pkt 137–151). Jeżeli chodzi o KRS zob. także wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 130–135); a także moja opinia w sprawie A.B. i in. (C-824/18, EU:C:2020:1053, pkt 116–126).

⁵⁸ C-619/18, EU:C:2019:531.

⁵⁹ Wyrok z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18), w szczególności pkt 38–81.

⁶⁰ Postanowienia z dnia 15 stycznia 2020 r. (III PO 8/18 i III PO 9/18).

⁶¹ Uchwałą z dnia 23 stycznia 2020 r. (BSA I-4110-1/20), w szczególności pkt 31–45. Uchwale tej nadano moc zasady prawnej (zob. pkt 2, 3).

przez składy sędziowskie działające w ramach Izby Dyscyplinarnej nie mają charakteru orzeczeń wydanych przez należycie obsadzony sąd. W konsekwencji zgodnie z tą uchwałą nie jest należyty taki skład sądu, w którym orzeka sędzia wyłoniony przez nowo ukształtowaną KRS.

94. W niniejszej sprawie Komisja w wystarczający sposób wykazała, że sporne przepisy nie gwarantują niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, a zatem są sprzeczne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

95. Warto zaznaczyć, że wyrok A.K. i in. ma znaczenie dla niniejszej sprawy. Chociaż stwierdzenia dokonane w tym wyroku dotyczyły art. 47 karty praw podstawowych, Trybunał zauważył, że byłyby one takie same w odniesieniu do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁶². Wbrew argumentom Rzeczypospolitej Polskiej wyrok ten nie potwierdza zgodności spornych przepisów z prawem Unii. Okoliczność, że Trybunał nie stwierdził braku zgodności przepisów prawa krajowego dotyczących KRS i Izby Dyscyplinarnej z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wynika z zakresu jego uprawnień na podstawie art. 267 TFUE⁶³. W istocie w moim przekonaniu wyrok A.K. i in. stanowi silną podstawę dla stwierdzenia, że – oceniając na podstawie zbiegu okoliczności przywołanych przez Komisję, które zostały podane analizie w tym wyroku – Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów dotyczących niezależności i bezstronności wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Jak stwierdziłem w mojej opinii w tamtej sprawie⁶⁴, kadencja byłych członków KRS została przedwcześnie zakończona, a zmiany w sposobie powoływania jej członków będących sędziami prowadzą do tego, że 23 z 25 członków KRS pochodzi z nadania władzy ustawodawczej i wykonawczej, które to okoliczności rozpatrywane łącznie wskazują na nieprawidłowości zagrażające niezależności KRS.

96. Ponadto w świetle wyroku A.K. i in. oraz mojej opinii w tamtej sprawie⁶⁵ istnieje szereg elementów dotyczących cech Izby Dyscyplinarnej, które rozpatrywane łącznie wzbudzają uzasadnione wątpliwości co do niezależności i bezstronności tej Izby: po pierwsze, została ona utworzona w ramach przepisów ustawowych dotyczących polskiego systemu sądownictwa i ma za zadanie rozstrzygać sprawy związane ze statusem sędziów, w szczególności sprawy dyscyplinarne, które należą do aspektów objętych tymi przepisami; po drugie, składa się ona z nowo powołanych sędziów, zarekomendowanych przez nowo ukształtowaną KRS, a zatem z wyłączeniem urzędujących sędziów Sądu Najwyższego; i po trzecie, cechuje się ona dużym stopniem samodzielności i niezależności organizacyjnej i finansowej w porównaniu z innymi izbami tego sądu.

97. W orzeczeniach Sądu Najwyższego, o których mowa w pkt 91–93 niniejszej opinii, sam ten sąd uznał brak niezależności KRS i Izby Dyscyplinarnej. Wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, orzeczenia te dotyczą tych samych okoliczności, o których wspomina Komisja, i z tego względu są istotne w niniejszej sprawie. Fakt, że – jak wskazuje to państwo członkowskie – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. została uznana za niekonstytucyjną przez Trybunał Konstytucyjny (Polska)⁶⁶ lub że zmiany ustawodawcze dotyczące składu KRS zostały przez tenże Trybunał Konstytucyjny⁶⁷ potwierdzone, nie ma wpływu na wymogi dotyczące niezawisłości sędziowskiej, które ta Izba powinna spełniać na mocy prawa Unii.

⁶² Zobacz wyrok A.K. i in. (pkt 167–169).

⁶³ Zobacz wyrok A.K. i in. (pkt 132).

⁶⁴ Zobacz opinia w sprawie A.K. i in. (pkt 131–137).

⁶⁵ Zobacz opinia w sprawie A.K. i in. (pkt 138, 139).

⁶⁶ Wyrok z dnia 20 kwietnia 2020 r. (U 2/20).

⁶⁷ Wyrok z dnia 25 marca 2019 r. (K 12/18).

98. Argumenty Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi duży stopień samodzielności i niezależności organizacyjnej i finansowej Izby Dyscyplinarnej wzmacnia niezależność tej Izby, nie są dla mnie przekonujące w powiązaniu ze wskazanymi okolicznościami i z szerszym kontekstem. Okoliczność, że jedynie sędziowie tej Izby otrzymują wynagrodzenie wyższe o 40% niż inni sędziowie Sądu Najwyższego, bez żadnego wyraźnego związku z daną szczególną działalnością lub obłożeniem tej Izby, może moim zdaniem wzbudzać uzasadnione wątpliwości co do tego, czy takie korzyści nie są motywowane innymi celami. Podobne wątpliwości budzą: fakt, że Prezes kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej pełni w odniesieniu do tej Izby funkcje normalnie powierzone Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego; fakt, że projekt dochodów i wydatków Izby Dyscyplinarnej jest przyjmowany bez prawa do kontroli ze strony Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego; oraz fakt, że w zakresie wykonywania budżetu związanego z funkcjonowaniem tej Izby uprawnienia właściwego ministra przyznano Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej, ponieważ trudno jest dostrzec, w jaki sposób elementy te są związane z ukazywanym celem ochrony sędziów Izby Dyscyplinarnej przed ryzykiem związanym z kolegialnością.

99. Ponadto argumenty dotyczące konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów, formalne gwarancje niezawisłości mające zastosowanie do sędziów Izby Dyscyplinarnej oraz statystyki dotyczące orzeczeń tej Izby nie wydają mi się wystarczające, aby rozwiązać uzasadnione wątpliwości co do braku widocznych oznak niezależności tej Izby ocenianych w świetle całości ram prawnych i z uwzględnieniem wszystkich okoliczności przedstawionych w pkt 95–97 niniejszej opinii.

100. Wobec powyższego podnoszony przez Komisję zarzut drugi jest zasadny.

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego przyznanego Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej prawa wyznaczania sądu dyscyplinarnego

101. Komisja utrzymuje, że przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej dyskrecjonalne prawo wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach dotyczących sędziów sądów powszechnych, art. 110 § 3 i 114 § 7 p.u.s.p. naruszają wymóg, zgodnie z którym taki sąd powinien być ustanowiony na mocy ustawy, tak jak tego wymaga art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle orzecznictwa Trybunału i ETPC.

102. Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja nie wykazała, iż sporne przepisy naruszają ten wymóg, jeśli wziąć pod uwagę gwarancje niezawisłości, z których sądy dyscyplinarne korzystają.

103. W świetle analizy przeprowadzonej w pkt 67–72 niniejszej opinii art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obejmuje prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy, które zostało zapisane w art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych. W związku z tym znaczenie i zakres tego pojęcia powinny zostać wypracowane z uwzględnieniem orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 6 ust. 1 EKPC, w świetle którego należy dokonywać wykładni tego artykułu karty praw podstawowych⁶⁸.

⁶⁸ Zobacz wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Szczególna procedura kontroli orzeczenia Simpson i HG/Rada i Komisja (C-542/18 RX II i C-543/18 RX II, EU:C:2020:232, pkt 72).

104. Jak uznał Trybunał⁶⁹, pojęcie sądu „ustanowionego ustawą” zawarte w art. 6 ust. 1 EKPC obejmuje nie tylko podstawę prawną samego istnienia sądu, lecz również skład orzekający w każdej sprawie oraz wszelkie inne przepisy prawa krajowego, których nieprzestrzeganie sprawia, że udział jednego lub kilku sędziów w rozpoznawaniu sprawy jest obciążony nieprawidłowością. W swoim orzecznictwie⁷⁰ ETPC zwraca szczególną uwagę na to, że przewidziany w art. 6 ust. 1 EKPC wymóg, by sąd był zawsze ustanowiony ustawą, dąży do zapewnienia, by organizacja wymiaru sprawiedliwości była oparta na regułach określanych przez władzę ustawodawczą, a zatem by nie była ona zależna od uznania władzy wykonawczej ani samej władzy sądowniczej, co nie oznacza, że sądy nie powinny mieć pewnej swobody przy dokonywaniu wykładni rodzimego ustawodawstwa.

105. W szczególności w wyroku z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Miracle Europe Kft. przeciwko Węgrom*⁷¹ ETPC uznał, że w przypadku gdy przydzielenie sprawy jest uznaniowe, w tym znaczeniu, że zasady tego przydzielania nie są określone ustawą, sytuacja ta niesie za sobą ryzyko nadwątlenia widocznych oznak bezstronności, ponieważ dopuszcza spekulacje dotyczące wpływu sił politycznych lub innych na sąd przydzielający sprawę. Na tej podstawie ETPC orzekł, że sprzeczne z art. 6 ust. 1 EKPC jest przyznanie nowo powołanemu przewodniczącemu Krajowego Biura Sądownictwa (posiadającemu szerokie kompetencje w kwestiach administracyjnych oraz, w pewnej mierze, w zakresie osobistego statusu sędziów) dyskrecjonalnego uprawnienia do ponownego przydzielenia sprawy innemu sądowi, ponieważ kryteria tego ponownego przydzielenia nie zostały określone w obowiązujących przepisach. Przedmiotem sporu nie był prawowity charakter istnienia sądu, lecz zgodność z prawem przydzielenia sprawy temu sądowi. Dla ETPC dyskrecjonalny charakter przydzielenia przejawiał się w fakcie, że w tym wypadku nie istniały ani możliwe do zweryfikowania powody, ani kryteria przekazania tych spraw.

106. W niniejszej sprawie Komisja w wystarczającym stopniu wykazała, że sporne przepisy naruszają prawo do sądu ustanowionego na mocy ustawy, którego przestrzeganie jest konieczne dla spełnienia wymogów skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

107. W moim przekonaniu należy oddalić przywoływane przez Rzeczpospolitą Polską argumenty, zgodnie z którymi sporne przepisy nie dotyczą istnienia i składu sądów dyscyplinarnych, które to aspekty określa ustawa, lecz odnoszą się wyłącznie do wyznaczenia przez Prezesa kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej sądu właściwego miejscowo. W świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 6 ust. 1 EKPC, o którym mowa w pkt 104 i 105 niniejszej opinii, brak wskazania w spornych przepisach kryteriów, według których Prezes kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej ma prawo wyznaczyć właściwy sąd dyscyplinarny, z wyłączeniem sądu, w którym zasiada obwiniony sędzia, stwarza ryzyko, że te uprawnienia dyskrecjonalne mogą być wykonywane w sposób podważający status sądów dyscyplinarnych jako sądów ustanowionych na mocy ustawy.

108. Ryzyko to wydają się wzmacniać dodatkowe elementy związane z szerszym kontekstem, w jaki wpisuje się nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej. W szczególności brak niezależności Izby Dyscyplinarnej, będący przedmiotem zarzutu drugiego, może zostać uznany za przyczyniający się do powstania uzasadnionych wątpliwości co do niezależności Prezesa kierującego jej pracą. Bezsporne jest również, że jeśli chodzi o sędziów sądów powszechnych,

⁶⁹ Zobacz wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Szczególna procedura kontroli orzeczenia *Simpson i HG/Rada i Komisja* (C-542/18 RX II i C-543/18 RX II, EU:C:2020:232, pkt 73).

⁷⁰ Zobacz na przykład wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie *Savino i in. przeciwko Włochom* (CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, § 94).

⁷¹ CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, §§ 57–63, 67.

w ramach tego systemu ustanowiono stałe sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych, w których zasiadają sędziowie powoływani na sześcioletnią kadencję przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek KRS, której niezależność także podawana jest w wątpliwość, o czym była mowa w ramach omawiania zarzutu drugiego. Oznacza to, że chociaż skład orzekający mający rozpoznać daną sprawę jest wyznaczany w drodze losowania z listy sędziów określonego sądu dyscyplinarnego, to sędziowie, którzy będą tę sprawę rozpoznawać, zostali wyłonieni przez Ministra Sprawiedliwości, a do tego Minister Sprawiedliwości określa liczbę sędziów orzekających w każdym sądzie dyscyplinarnym. Taki stan rzeczy potęguje ryzyko, że sporne przepisy będzie można wykorzystywać do przydzielenia danej sprawy konkretnemu sądowi w celu osiągnięcia określonego rezultatu, wbrew wpływającemu z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymogowi, zgodnie z którym sąd musi być ustanowiony na mocy ustawy.

109. W świetle powyższego podnoszony przez Komisję zarzut trzeci jest zasadny.

4. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego nieprzestrzegania praw procesowych sędziów

110. Komisja twierdzi, po pierwsze, że przyznając Ministrowi Sprawiedliwości możliwość ciągłego podtrzymywania zarzutów wobec sędziów sądów powszechnych dzięki powołaniu Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, art. 112b p.u.s.p. narusza prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, a po drugie, że stanowiąc, iż czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu nie wstrzymują biegu postępowania i postępowanie to może być prowadzone pomimo nieobecności obwinionego sędziego lub jego obrońcy, art. 113a i art. 115a § 3 tej ustawy naruszają prawo do obrony. Oba rozpatrywane prawa wynikają z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Zarzut ten Komisja opiera na brzmieniu tych przepisów oraz na orzecznictwie ETPC dotyczącym art. 6 EKPC.

111. Rzeczpospolita Polska podnosi, że takie naruszenie nie zostało wykazane, jeśli wziąć pod uwagę gwarancje przyznane sędziom w polskim prawie.

112. Warto przypomnieć, co zostało już wskazane w pkt 68 niniejszej opinii, że przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, w tym te, które „przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, w tym prawo do obrony”, znajdują się wśród podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej na gruncie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Wynika stąd, że na podstawie tego postanowienia do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów mają zastosowanie standardy przewidziane w art. 47 i 48 karty praw podstawowych⁷².

113. Znajduje to odzwierciedlenie w opracowanych przez instytucje międzynarodowe wytycznych dotyczących niezawisłości sędziowskiej, zgodnie z którymi sprawy te powinny być rozstrzygane przez niezależny organ działający zgodnie z procedurą zapewniającą gwarancje rzetelnego procesu i pełnego prawa do obrony⁷³.

⁷² Zobacz pkt 67–72 niniejszej opinii. Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, pkt 265).

⁷³ Zobacz na przykład Europejska karta, przywołana w przypisie 43 do niniejszej opinii, pkt 5.1; Opinia CCJE nr 3 (2002), przywołana w przypisie 45 do niniejszej opinii, pkt 69, 71, 77; Podstawowe zasady Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczące niezawisłości sądownictwa, przywołane w przypisie 43 do niniejszej opinii, pkt 17, 19, 20.

114. W szczególności art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych gwarantuje prawo do rzetelnego procesu sądowego, na które składają się różne elementy, w szczególności prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do obrony, zasada równości broni oraz prawo do uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela⁷⁴. Także art. 48 ust. 2 karty praw podstawowych gwarantuje każdemu oskarżonemu poszanowanie prawa do obrony. Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi karty praw podstawowych art. 47 akapit drugi karty odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC, a art. 48 ust. 2 karty jest taki sam jak art. 6 ust. 3 EKPC, w związku z czym te artykuły karty powinny być przedmiotem wykładni zapewniającej poziom ochrony nie niższy niż ten gwarantowany przez art. 6 EKPC w jego wykładni dokonywanej przez ETPC⁷⁵.

115. W orzecznictwie Trybunału⁷⁶ wymóg dochowania rozsądnego terminu należy oceniać w świetle wszystkich istotnych okoliczności sprawy, z uwzględnieniem jej wagi dla zainteresowanej osoby, złożoności sporu oraz zachowania właściwych organów i stron, a ponadto na gruncie prawa karnego wymóg ten musi być spełniony nie tylko na etapie procesu, lecz także w fazie przygotowawczej postępowania, od chwili postawienia zarzutów zainteresowanej osobie. Podobnie zaistnienie naruszenia prawa do obrony należy oceniać w świetle szczególnych okoliczności danej sprawy, obejmujących charakter rozpatrywanego aktu, okoliczności jego przyjęcia oraz przepisy prawa regulujące daną dziedzinę⁷⁷. W tym względzie na prawo do obrony składają się w szczególności zasada kontradiktoryjności i zasada audiatur et altera pars (określana także jako audi alteram partem), które zapewniają w zasadzie, by strony znały i mogły przedyskutować w sposób kontradiktoryjny zarówno okoliczności faktyczne, jak i prawne, które mają decydujące znaczenie dla wyniku postępowania⁷⁸, natomiast zasada równości broni gwarantuje każdej ze stron rozsądną możliwość przedstawienia swojej sprawy na warunkach niestawiających jej w wyraźnie mniej korzystnej sytuacji w porównaniu ze stroną przeciwną⁷⁹.

116. Podobnie w swoim orzecznictwie⁸⁰ ETPC uznał wymóg dochowania rozsądnego terminu, zasadę kontradiktoryjności i zasadę równości broni za kluczowe elementy rzetelnego procesu chronionego na gruncie cywilnych i karnych aspektów art. 6 ust. 1 EKPC. W tym względzie ETPC bada rozsądny charakter długości postępowania w świetle konkretnych okoliczności każdej sprawy, odwołując się do jej złożoności, zachowania strony skarżącej i odnośnych organów oraz tego, co grozi stronie skarżącej⁸¹. Rozpatrywany okres zaczyna się z chwilą wytoczenia powództwa w sprawach cywilnych⁸² lub gdy dana osoba zostaje postawiona w stan oskarżenia lub w każdym razie „w istotny sposób dotknięta” środkami podjętymi w kontekście sprawy karnej⁸³, i obejmuje całość danego postępowania⁸⁴, a zatem kończy się dopiero z momentem ustania niepewności co

⁷⁴ Zobacz wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., *Otis i in.* (C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 48).

⁷⁵ Zobacz wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., *Gambino i Hyka* (C-38/18, EU:C:2019:628, pkt 39).

⁷⁶ Zobacz wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., *Kolev i in.* (C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 71, 72).

⁷⁷ Zobacz wyrok z dnia 16 maja 2017 r., *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 97).

⁷⁸ Zobacz wyroki: z dnia 21 lutego 2013 r., *Banif Plus Bank* (C-472/11, EU:C:2013:88, pkt 29, 30); z dnia 4 czerwca 2013 r., *ZZ* (C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 55).

⁷⁹ Zobacz wyrok z dnia 16 października 2019 r., *Glencore Agriculture Hungary* (C-189/18, EU:C:2019:861, pkt 61).

⁸⁰ W odniesieniu do skargi dotyczącej postępowań dyscyplinarnych sędziów zob. wyrok z dnia 5 lutego 2009 r. w sprawie *Olujic* przeciwko Chorwacji (CE:ECHR:2009:0205JUD002233005, § § 77–91) (Stwierdzenie naruszenia wymogu dochowania rozsądnego terminu i równości broni).

⁸¹ Zobacz wyrok z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie *Virgiliu Tănase* przeciwko Rumunii (CE:ECHR:2019:0625JUD004172013, § 209).

⁸² Zobacz wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r. *Rangdell* przeciwko Finlandii (CE:ECHR:2010:0119JUD002317208, § 36). Okres ten może jednak obejmować obowiązkowe czynności w ramach postępowania przygotowawczego: zobacz wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 1978 r. w sprawie *Konig* przeciwko Niemcom (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, § 98).

⁸³ Zobacz wyrok z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie *Mamič* przeciwko Słowenii (nr 2) (CE:ECHR:2006:0727JUD007577801, §§ 23, 24).

⁸⁴ Zobacz wyrok z dnia 28 czerwca 1978 r. w sprawie *Konig* przeciwko Niemcom (CE:ECHR:1978:0628JUD000623273, § 98).

do sytuacji prawnej danej osoby⁸⁵. Co więcej, w sprawach karnych art. 6 ust. 3 EKPC obejmuje szczególne gwarancje, które wiążą się z poszczególnymi aspektami prawa do obrony chronionego przez art. 6 ust. 1 EKPC⁸⁶. Należy do nich prawo do korzystania z pomocy obrońcy przewidziane w art. 6 ust. 3 lit. c) EKPC, które zapewnia, że postępowanie przeciwko oskarżonemu nie może toczyć się bez odpowiedniej reprezentacji na wszystkich etapach i – w zależności od okoliczności – może mieć zastosowanie na etapie przedprocesowym⁸⁷.

117. Należy również podkreślić, że w swoim orzecznictwie dotyczącym art. 6 EKPC⁸⁸ ETPC zauważa coraz większe znaczenie, jakie sądy międzynarodowe i inne organy przywiązują do rzetelności postępowania w sprawach dotyczących złożenia z urzędu lub odwołania sędziów. W tym względzie ETPC podkreślił, że nawet jeśli sankcje dyscyplinarne nie wchodzą w zakres aspektu karnego art. 6 EKPC, to jednak pociągają za sobą poważne konsekwencje dla życia i kariery sędziów. W konsekwencji kontrola sądowa powinna być dostosowana do przedmiotu sporu, co odnosi się z jeszcze większą mocą do spraw dyscyplinarnych sędziów, którzy muszą cieszyć się szacunkiem niezbędnym do pełnienia przez nich urzędu. Kiedy państwo członkowskie wszczyna postępowanie w takiej sprawie, stawką jest publiczne zaufanie do funkcjonowania i niezależności władzy sądowniczej; w demokratycznym państwie zaufanie to gwarantuje samo istnienie państwa prawnego⁸⁹.

118. W niniejszej sprawie Komisja w wystarczającym stopniu wykazała, że sporne przepisy naruszają prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie i prawo do obrony, które stanowią wymogi skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

119. W odniesieniu do pierwszej części zarzutu czwartego Komisja twierdzi, że art. 112b p.u.s.p. narusza wymóg dochowania rozsądnego terminu, ponieważ przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości możliwość powołania ad hoc Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dyscyplinarnej dotyczącej sędziego, nawet w przypadku uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne, na co wskazuje art. 112b § 5 tej ustawy. Wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, widać, że zarzut ten opiera się na brzmieniu tego przepisu, a nie na jego stosowaniu, w związku z czym nie ma tu zastosowania orzecznictwo Trybunału⁹⁰ dotyczące dowodów na poparcie domniemanej praktyki krajowej.

120. Bezsporne jest, że art. 112b p.u.s.p. umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, będącego nową instytucją ustanowioną na mocy tego przepisu, w każdej sprawie dyscyplinarnej dotyczącej sędziego sądu powszechnego. Zgodnie z art. 112b § 3 p.u.s.p. ten Rzecznik może wszcząć postępowanie albo wstąpić do toczącego się postępowania, a zgodnie z art. 112b § 4 p.u.s.p. powołanie takiego Rzecznika jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego. Dodatkowo, zgodnie z art. 112b § 5 p.u.s.p., o ile funkcja Rzecznika

⁸⁵ Zobacz w tym zakresie P. Dijk i in. (eds), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Fifth edition, Intersentia, 2018, s. 588–592.

⁸⁶ Zobacz wyrok z dnia 2 listopada 2010 r. w sprawie Sakhnovskiy przeciwko Rosji (CE:ECHR:2010:1102JUD002127203, § 94).

⁸⁷ Zobacz wyrok z dnia 13 września 2016 r. w sprawie Ibrahim i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, § 253).

⁸⁸ Zobacz wyroki: z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie Baka przeciwko Węgrom (CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, § 121); z dnia 23 maja 2017 r. w sprawie Paluda przeciwko Słowacji (CE:ECHR:2017:0523JUD003339212, § 45).

⁸⁹ Zobacz wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 196).

⁹⁰ Zobacz wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową) (C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 113).

Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wygasa z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne, o tyle nie stoi to na przeszkodzie ponownemu powołaniu przez Ministra Sprawiedliwości takiego Rzecznika w tej samej sprawie. Trzeba zauważyć, że pomimo obowiązywania w prawie polskim zasady *ne bis in idem* i zasady powagi rzeczy osądzonej wyraźne brzmienie tego przepisu wskazuje na możliwość wznowienia postępowania w tej samej sprawie dotyczącej tego samego sędziego po tym, jak zostało ono zakończone prawomocnym orzeczeniem. Przepis ten wiąże się zatem z ryzykiem, że dla sędziego sądu powszechnego sytuacja niepewności będzie się utrzymywała, w związku z czym nie można zagwarantować poszanowania prawa tego sędziego do zakończenia postępowania prawomocnym orzeczeniem w rozsądnym terminie.

121. Wbrew twierdzeniom rządu polskiego, a zgodnie z tym, co podnosi Komisja, braku odpowiednich zabezpieczeń przed możliwością przedłużania lub wznowienia postępowań na podstawie tego przepisu nie równoważy określenie konkretnych ram czasowych dla poszczególnych etapów postępowania, ponieważ okazuje się, że nie istnieją ramy czasowe dla stawiania zarzutów dyscyplinarnych sędziom. Argumenty Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi art. 112b § 5 p.u.s.p. ma zastosowanie wyłącznie do postępowań, które nie zostały ostatecznie rozstrzygnięte i w których Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości nie może już pełnić funkcji z innych przyczyn, nie przekonują mnie, ponieważ taka sytuacja została uregulowana w art. 112b § 2 p.u.s.p.

122. Należy dodać, że na wzmocnienie ryzyka przedłużania lub wznowienia postępowania dzięki powołaniu Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 112b p.u.s.p. może wpływać szerszy kontekst nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. W szczególności widać, że przepis ten wzmacnia kontrolę Ministra Sprawiedliwości w zakresie prowadzenia postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych wobec sędziów sądów powszechnych poprzez umożliwienie mu powoływania własnego rzecznika w sprawach dotyczących konkretnych sędziów. Budzi to uzasadnione wątpliwości co do możliwości zagwarantowania rozsądnego terminu, w którym może nastąpić ostateczne zakończenie postępowania w sprawie dyscyplinarnej sędziego.

123. Co się tyczy drugiej części zarzutu czwartego, z art. 113a p.u.s.p. wynika, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu dla obwinionego sędziego oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego. Przepis ten dopuszcza możliwość, że kwestie proceduralne lub materialnoprawne istotne dla wyniku sprawy mogą zostać rozstrzygnięte przed wyznaczeniem obrońcy z urzędu lub przed umożliwieniem temu obrońcy sformułowania obrony, przez co zostają ograniczone prawo do korzystania z pomocy obrońcy i zasada kontradiktoryjności. Przepis ten należy zatem uznać za naruszający prawo do obrony w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odczytywanego w świetle art. 47 i 48 karty praw podstawowych.

124. Podobnie, zgodnie z art. 115a § 3 p.u.s.p., sąd dyscyplinarny może prowadzić postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności obwinionego sędziego lub jego obrońcy, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego. Wynika z tego, że sąd dyscyplinarny może wysłuchać jedynie stanowiska Rzecznika, nawet wówczas, gdy nieobecność sędziego lub jego obrońcy była usprawiedliwiona. Okoliczność, że sędzia może przedstawiać wnioski dowodowe oraz wyjaśnienia na piśmie na wcześniejszych etapach postępowania, nie równoważy moim zdaniem braku uczestnictwa sędziego lub jego obrońcy w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym. Również ten przepis znacząco ogranicza prawo do obrony i zasadę

równości broni, z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odczytywanym w świetle art. 47 i 48 karty praw podstawowych. Jest tak, zwłaszcza gdy uwzględni się szerszy kontekst nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, w szczególności jeśli wziąć pod uwagę, jak wskazano już w pkt 108 niniejszej opinii, że Minister Sprawiedliwości powołuje sędziów sądów dyscyplinarnych, którzy dokonują wykładni i zastosowania tego przepisu również w zakresie dotyczącym wyjątku odnoszącego się do dobra postępowania, a odwołanie wnosi się do Izby Dyscyplinarnej, której niezależność jest podawana w wątpliwość, co zostało omówione w ramach analizy zarzutu drugiego.

125. W świetle powyższego podnoszony przez Komisję zarzut czwarty jest zasadny.

C. W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE

126. Komisja twierdzi, że dopuszczając, by prawo sądów krajowych do występowania z odesłaniem prejudycjalnym było ograniczane ze względu na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, art. 107 § 1 p.u.s.p. oraz art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym naruszają art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę orzecznictwo Trybunału i stosowanie tego pierwszego przepisu.

127. Rzeczpospolita Polska podnosi, że nie wykazano żadnego uchybienia, ponieważ wobec sędziów nie zostały wszczęte żadne postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia z odesłaniem, a „efekt mrozący” nie istnieje.

128. Należy przypomnieć, że art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE przyznaje sądom krajowym uprawnienie, a w stosowanych wypadkach zobowiązuje je do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu⁹¹. Jak orzekł Trybunał w wyroku *Miasto Łowicz*⁹², nie są dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. Sama bowiem wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych tego uprawnienia i funkcji powierzonych im na podstawie art. 267 TFUE. Dla tych sędziów zapewnienie, że nie będą narażeni na postępowania lub sankcje dyscyplinarne z racji skorzystania z uprawnienia do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, stanowi gwarancję nierozłącznie związaną z ich niezawisłością i funkcjonowaniem procedury prejudycjalnej.

129. Należy również odnotować, że w wyroku z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)*⁹³ sam Trybunał uznał, że władze polskie wzmogły inicjatywy zmierzające do zahamowania praktyki przedstawiania Trybunałowi odesłań prejudycjalnych w kwestii niezależności sądów w Polsce lub do podważenia orzeczeń sądów polskich, które wystąpiły z takimi odesłaniami.

⁹¹ Zobacz wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, pkt 88); z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)* (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 91, 92).

⁹² Zobacz wyrok *Miasto Łowicz* (pkt 58, 59). Zobacz także wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., *Ognyanov* (C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 25); postanowienie z dnia 12 lutego 2019 r., *RH* (C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, pkt 47).

⁹³ C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 100.

130. W niniejszej sprawie Komisja w wystarczający sposób wykazała, że sporne przepisy naruszają art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE, ponieważ nie przewidują wystarczających gwarancji chroniących sędziów przed możliwością wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w związku z wystąpieniem przez nich z odesłaniem prejudycjalnym.

131. Podobnie jak w przypadku analizy przedstawionej w pkt 79–85 niniejszej opinii, o ile spornych przepisów, gdy są rozpatrywane odrębnie, można nie uważać za sprzeczne z art. 267 TFUE, o tyle istnieją uzasadnione powody, by uznać, że mogą one być interpretowane w sposób powodujący, że sędziowie krajowi mogą zostać objęci postępowaniem lub sankcjami dyscyplinarnymi z powodu wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, jeśli wziąć pod uwagę szerszy kontekst i stosowanie tych przepisów w praktyce. Wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, przytoczone przez Komisję przykłady, o których mowa w pkt 41 niniejszej opinii, wskazują, że wobec sędziów były wszczynane postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne w związku z podejmowanymi przez nich decyzjami o zwróceniu się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi. Ścisłej rzecz ujmując, wobec trzech sędziów prowadzono postępowania wyjaśniające dotyczące możliwego „ekscesu orzeczniczego” polegającego na spowodowaniu zwrócenia się do Trybunału z odesłaniem⁹⁴, a czwarty przypadek dotyczył wszczętego przeciwko sędziemu postępowania dyscyplinarnego między innymi ze względu na rzekomo niezgodne z prawem wystąpienie z pytaniami dotyczącymi niezawisłości sędziowskiej. Okoliczności, że te postępowania wyjaśniające zostały umorzone, że procedura wyjaśniająca ma ponoć charakter wyjątkowy oraz że postępowania wyjaśniające i dyscyplinarne dotyczyły przewinień innych niż oczywista i rażąca obraza przepisów prawa, nie są przekonujące.

132. W niniejszej sprawie decydujące znaczenie ma to, że – jak potwierdzono w wyroku *Miasto Łowicz* – przepisy krajowe, które uniemożliwiają lub utrudniają w jakikolwiek sposób sądom krajowym korzystanie z ich uprawnień lub wykonanie obowiązku w zakresie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, naruszają art. 267 TFUE. Okoliczność, że sporne przepisy przewidują możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów krajowych w związku z ich decyzjami o wystąpieniu do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi, nie tylko zakłóca funkcjonowanie procedury prejudycjalnej, lecz również może mieć wpływ na podejmowane w przyszłości przez innych sędziów krajowych decyzje co do tego, czy wystąpić z odesłaniem, a zatem wywołuje „efekt mrożący”. Moim zdaniem sama wizja, że sędzia krajowy może zostać objęty postępowaniem lub sankcjami dyscyplinarnymi z powodu wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, godzi wprost w ideę procedury uregulowanej w art. 267 TFUE i wraz z tym w podwaliny samej Unii.

133. W świetle powyższego podnoszony przez Komisję zarzut piąty jest zasadny.

VII. W przedmiocie kosztów

134. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. W związku z tym, ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrywa sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Finlandii, Królestwo Niderlandów i Królestwo Szwecji powinny pokryć własne koszty.

⁹⁴ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)* (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 101).

VIII. Wnioski

135. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- 1) stwierdził, że dopuszczając, na podstawie art. 107 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, aby treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne; nie zapewniając, z uwagi na art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego; przyznając, na podstawie art. 110 § 3 i art. 114 § 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej dyskrecjonalne prawo wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach dotyczących sędziów sądów powszechnych; przyznając Ministrowi Sprawiedliwości, na podstawie art. 112b ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, uprawnienie do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości oraz przewidując na podstawie art. 113a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy z urzędu oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania, a na podstawie art. 115a § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
- 2) stwierdził, że dopuszczając, by prawo sądów krajowych do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym było ograniczane ze względu na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE;
- 3) nakazał Rzeczypospolitej Polskiej pokrycie własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez Komisję; oraz
- 4) nakazał Królestwu Belgii, Królestwu Danii, Republice Finlandii, Królestwu Niderlandów i Królestwu Szwecji pokrycie własnych kosztów.