



## Zbiór Orzeczeń

**aSprawa C-791/19**

**Komisja Europejska  
przeciwko  
Rzeczypospolitej Polskiej**

**Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r.**

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

1. *Skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – Postępowanie w trybie przyspieszonym – Warunki – Okoliczności uzasadniające szybkie rozpatrzenie – Brak – Delikatny i złożony charakter problemów prawnych, które rodzą się w związku z daną sprawą, trudny do pogodzenia z zastosowaniem takiego trybu (statut Trybunału Sprawiedliwości, art. 23a; regulamin postępowania przed Trybunałem, art. 133 § 1)*

(zob. pkt 32–34)

2. *Państwa członkowskie – Zobowiązania – Ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej – Zakres (art. 2, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 47, art. 51 ust. 1)*

(zob. pkt 52–54)

3. *Państwa członkowskie – Zobowiązania – Ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej – Poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej – Zakres (art. 2, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 47, 48)*

(zob. pkt 55–61, 95–98, 228)

4. *Państwa członkowskie – Zobowiązania – Ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej – Poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej – Nowa Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego składająca się z sędziów powoływanych przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – Izba orzekająca w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych – Izba składająca się wyłącznie z nowych sędziów, którym przysługuje szczególnie wysokie wynagrodzenie oraz szczególnie wysoki stopień autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej w porównaniu z pozostałymi izbami – Istnienie w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności tej izby na czynniki zewnętrzne oraz co do jej neutralności względem ścierających się przed nią interesów – Naruszenie – Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego*  
(art. 2, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE; art. 258 TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 47)

(zob. pkt 80–83, 102–110, 112, 113, 235; pkt 1 sentencji)

5. *Państwa członkowskie – Zobowiązania – Ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej – Poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej – Uregulowanie krajowe, które nie definiuje w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny zachowań mogących spowodować powstanie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – Uregulowanie niepozwalające uniknąć sytuacji, w której sędziowie ci byliby narażeni na ryzyko pociągnięcia ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej jedynie z powodu wydanego przez nich orzeczenia – Izba właściwa do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów niespełniająca wymogu niezawisłości i bezstronności – Niedopuszczalność – Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego*  
(art. 2, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 48)

(zob. pkt 134, 136–141, 146–148, 157, 235; pkt 1 sentencji)

6. *Państwa członkowskie – Zobowiązania – Ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej – Poszanowanie wymogu sądu ustanowionego na mocy ustawy – Uregulowanie krajowe powierzające Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego miejscowo do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej sędziego – Brak kryteriów, którymi należy się kierować przy takim wskazaniu – Niedopuszczalność – Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego*  
(art. 2, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 47)

(zob. pkt 164, 172, 173, 176, 235; pkt 1 sentencji)

7. *Państwa członkowskie – Zobowiązania – Ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej – Poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej – Uregulowanie krajowe dopuszczające wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego, wobec którego prowadzono już takie postępowanie w tej samej sprawie, a które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem sądowym – Uregulowanie krajowe niegwarantujące rozstrzygnięcia spraw dyscyplinarnych sędziów w rozsądnym terminie – Niedopuszczalność – Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego*  
(art. 2, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 47)

(zob. pkt 187, 193, 197, 202, 235; pkt 1 sentencji)

8. *Państwa członkowskie – Zobowiązania – Ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej – Poszanowanie zasady niezawisłości sędziowskiej – Postępowanie dyscyplinarne toczące się wobec sędziego, który nie może wziąć w nim udziału z powodu choroby – Uregulowanie krajowe nieprzewidujące skutku w postaci zawieszenia postępowania w przypadku czynności związanych z wyznaczeniem obrońcy mającego bronić interesów tego sędziego – Dalsze prowadzenie postępowania dyscyplinarnego pomimo usprawiedliwionej nieobecności obwinionego sędziego lub jego obrońcy – Uregulowanie krajowe niezapewniające prawa do obrony obwinionych sędziów – Niedopuszczalność – Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego*  
(art. 2, 19 TUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 47, 48)

(zob. pkt 208–210, 213, 235; pkt 1 sentencji)

9. *Państwa członkowskie – Zobowiązania – Uprawnienie sądów krajowych do występowania do Trybunału – Obowiązek lojalnej współpracy – Uregulowanie krajowe mogące narazić sędziego na postępowanie dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego – Niedopuszczalność – Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego*  
(art. 267 akapity dwa i trzy TFUE)

(zob. pkt 223–227, 230, 231, 234, 235; pkt 2 sentencji)

### Streszczenie

#### **Ustawodawstwo polskie regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów jest sprzeczne z prawem Unii**

*Wymóg niezawisłości nakazuje, by system ten zapewniał gwarancje niezbędne dla uniknięcia wszelkiego ryzyka politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych*

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

Uznawszy, że ustanawiając ten nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy prawa Unii<sup>1</sup>, Komisja Europejska wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja twierdziła w szczególności, że ten system odpowiedzialności dyscyplinarnej nie gwarantuje ani

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

niezawisłości, ani bezstronności Izby Dyscyplinarnej, złożonej wyłącznie z sędziów wybranych przez Krajową Radę Sądownictwa (Polska) (zwaną dalej „KRS”), w przypadku której 23 z 25 członków jest wybieranych przez władzę polityczną.

W wydanym w tej sprawie wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uwzględnił skargę Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Trybunał stwierdził, że ów nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z jednej strony zagraża ich niezawisłości, zaś z drugiej strony uniemożliwia im wypełnianie w sposób całkowicie niezależny obowiązków ciążących na nich w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego.

### *Ocena Trybunału*

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

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

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

W drugiej kolejności Trybunał wskazał, uwzględniając przy tym okoliczność, że wobec powyższego Izba Dyscyplinarna nie daje rękojmi niezawisłości i bezstronności, iż w przypadku sędziów sądów powszechnych Polska dopuszcza uznawanie treści orzeczeń sądowych za przewinienie dyscyplinarne. Przypominając o konieczności unikania sytuacji, w których system odpowiedzialności dyscyplinarnej mógłby być wykorzystywany do politycznej kontroli orzeczeń

sądowych lub nacisków na sędziów, Trybunał zauważył, że w tym wypadku nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, który nie odpowiada wymogom jasności i precyzji jeżeli chodzi o określenie zachowań mogących powodować powstanie odpowiedzialności tych sędziów, zagraża także ich niezawisłości.

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

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

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