



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTHONY'EGO MICHAELA COLLINSA
przedstawiona w dniu 15 grudnia 2022 r.¹

Sprawa C-204/21

**Komisja Europejska
przeciwko**

Rzeczypospolitej Polskiej

Artykuł 258 TFUE – Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego –
System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów – Zasada państwa prawnego –
Niezawisłość sędziowska – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii –
Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej –
Artykuł 267 TFUE – Kontrola poszanowania unijnego wymogu niezależnego i bezstronnego
sądu – Wyłączna właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu
Najwyższego (Polska) – Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – Prawo do
poszanowania życia prywatnego – Prawo do ochrony danych osobowych – Rozporządzenie
(UE) 2016/679

Spis treści

I.	Zakres skargi	3
II.	Ramy prawne – prawo polskie	4
	A. Zmieniona ustawa o Sądzie Najwyższym	4
	B. Prawo o ustroju sądów powszechnych w zmienionym brzmieniu	6
	C. Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zmienionym brzmieniu	8
	D. Ustawa zmieniająca – przepisy przejściowe	9
III.	Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi	9
IV.	Postępowanie przed Trybunałem	10

¹ Język oryginału: angielski.

V.	Kontekst prawny	13
VI.	Analiza prawna	19
A.	Zarzut drugi. Wyłączna właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej do rozpatrywania zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego	19
1.	Argumentacja stron	19
2.	Ocena	24
a)	Dopuszczalność	24
b)	Co do istoty	26
B.	Zarzut pierwszy. Zakaz badania przez sądy krajowe spełnienia wymogu prawa Unii dotyczącego skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy	31
1.	Argumentacja stron	31
2.	Ocena	34
a)	Dopuszczalność	34
b)	Co do istoty	35
1)	Uwagi wstępne dotyczące zakresu podnoszonych przez Komisję zarzutów pierwszego i drugiego	35
2)	Prawo do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy	36
C.	Zarzut trzeci. Wprowadzenie przewinienia dyscyplinarnego w związku z badaniem poszanowania unijnych wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy	39
1.	Argumentacja stron	39
2.	Ocena	44
a)	Uwagi wstępne dotyczące zakresu podnoszonych przez Komisję zarzutów drugiego i trzeciego	44
b)	Postępowanie dyscyplinarne	44
D.	Zarzut czwarty. Właściwość Izby Dyscyplinarnej do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu	49
1.	Argumentacja stron	49
2.	Ocena	52

E. Zarzut piąty. Naruszenie podstawowego prawa sędziów do poszanowania ich życia prywatnego i prawa do ochrony danych osobowych	55
1. Argumentacja stron	55
2. Ocena	58
VII. W przedmiocie kosztów	65
VIII. Wnioski	66

I. Zakres skargi

1. Rozpatrywana tu skarga oparta na art. 258 TFUE została wniesiona w kontekście uchwalenia przez Rzeczpospolitą Polską ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw² (zwanej dalej „ustawą zmieniającą”). Komisja Europejska twierdzi w istocie, że niektóre przepisy ustawy zmieniającej są niezgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), art. 267 TFUE, zasadą pierwszeństwa prawa Unii, jak również z prawem do poszanowania życia prywatnego i prawem do ochrony danych osobowych, które zostały zagwarantowane w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, jak również w art. 6 ust. 1 lit. c) i e), art. 6 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych)³ (zwanego dalej „RODO”).

2. Komisja podniosła w skardze pięć zarzutów.

3. Pierwsze trzy zarzuty, które są ze sobą powiązane, dotyczą tego, że ustawa zmieniająca ogranicza lub wyłącza możliwość zapewnienia przez sąd krajowy, aby jednostce powołującej się na prawa wywodzone z prawa Unii został zapewniony dostęp do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, co stanowi uchybienie zobowiązaniom z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych i art. 267 TFUE. Pierwsze dwa zarzuty dotyczą także tego, że ustawa zmieniająca narusza zasadę pierwszeństwa. W sprawach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia poszanowania prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Każda jednostka powinna co do zasady mieć możliwość powołania się na naruszenie tego prawa przed sądem krajowym. Oznacza to, że każdy sąd krajowy powinien mieć możliwość ustalenia, czy prawo do rozpoznania sprawy dotyczącej praw jednostki wywodzonych z prawa Unii przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy nie zostało naruszone. Wszelkie ograniczenie lub wyłączenie możliwości zapewnienia przez sąd krajowy, aby

² Dz.U. z 2020 r., poz. 190. Ustawa zmieniająca weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r.

³ Dz.U. 2016, L 119, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2018, L 127, s. 2; Dz.U. 2021, L 74, s. 35.

jednostce powołującej się na prawa wywodzone z prawa Unii został zapewniony dostęp do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy stanowi uchybienie zobowiązaniom wynikającym z wyżej wymienionych postanowień⁴.

4. Zarzut czwarty dotyczy właściwości przyznanej na mocy ustawy zmieniającej Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska) w sprawach dotyczących statusu sędziego. Komisja twierdzi, że ponieważ Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymaganych standardów niezawisłości sędziowskiej i bezstronności, wspomniana ustawa narusza niezawisłość sędziów, których status podlega kognicji Izby Dyscyplinarnej, a tym samym narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

5. Zarzut piąty dotyczy wprowadzonego na mocy ustawy zmieniającej obowiązku przekazywania przez sędziów informacji o ich działalności publicznej i społecznej w zrzeszeniach i fundacjach nieprowadzących działalności gospodarczej, w tym o członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, oraz publikacji tych informacji. Zdaniem Komisji obowiązki te ze względu na ich nieproporcjonalny charakter naruszają prawo do poszanowania życia prywatnego oraz prawo do ochrony danych osobowych, które zostały zagwarantowane w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, jak również w art. 6 ust. 1 lit. c) i e), art. 6 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 RODO.

II. Ramy prawne – prawo polskie

A. Zmieniona ustawa o Sądzie Najwyższym

6. Na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.⁵ o Sądzie Najwyższym w Sądzie Najwyższym utworzono dwie nowe izby – Izbę Dyscyplinarną oraz Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zwaną dalej „Izbą Kontroli Nadzwyczajnej”).

7. W zakresie istotnym dla niniejszego postępowania ustawą zmieniającą dokonano nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, w szczególności poprzez wprowadzenie do jej art. 26 paragrafów 2–6, do jej art. 27 § 1 – punktu 1a, do jej art. 45 – paragrafu 3, do jej art. 82 – paragrafów 2–5 oraz poprzez zmianę art. 29 i art. 72 § 1.

8. Zgodnie z art. 26 §§ 2–6 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym:

„§ 2. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Przekazanie wniosku Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania.

§ 3. Wniosek, o którym mowa w § 2, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

⁴ Wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, zwany dalej „wyrokiem A.K.”); 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, zwany dalej „wyrokiem Simpson”).

⁵ Dz.U. z 2018 r., poz. 5; ustawa weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

§ 4. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie.

§ 5. Do postępowania w sprawach, o których mowa w § 4, stosuje się odpowiednie przepisy o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń, a w sprawach karnych przepisy o wznowieniu postępowania sądowego zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Nie jest konieczne uprawdopodobnienie ani wyrządzenie szkody, spowodowanej przez wydanie orzeczenia, którego skarga dotyczy.

§ 6. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w § 4, można wnieść do Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, z pominięciem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, a także w razie nieskorzystania przez stronę z przysługujących jej środków prawnych, w tym skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego”.

9. Artykuł 27 § 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

[...]

- 1a) o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów i asesorów prokuratury;
- 2) z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego;
- 3) z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku”.

10. W myśl art. 29 §§ 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym:

„§ 2. W ramach działalności Sądu Najwyższego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 3. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez Sąd Najwyższy lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

11. Artykuł 45 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„Oświadczenie, o którym mowa w art. 88a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędzia Sądu Najwyższego składa Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, zaś Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – Krajowej Radzie Sądownictwa”.

12. Artykuł 72 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym brzmi następująco:

„Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”.

13. Zgodnie z art. 73 § 1 omawianej ustawy Izba Dyscyplinarna jest sądem dyscyplinarnym drugiej (i ostatniej) instancji dla sędziów sądów powszechnych oraz sądem dyscyplinarnym pierwszej i drugiej instancji dla sędziów Sądu Najwyższego.

14. Artykuł 82 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„[...]”

§ 2. Sąd Najwyższy, rozpoznając sprawę, w której występuje zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, odracza jej rozpoznanie i przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

§ 3. Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając wniosek, o którym mowa w art. 26 § 2, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa mających być podstawą orzeczenia, może odroczyć rozpoznanie wniosku i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

§ 4. Podejmując uchwałę, o której mowa w § 2 lub 3, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest związana uchwałą innego składu Sądu Najwyższego, choćby uzyskała ona moc zasady prawnej.

§ 5. Uchwała składu całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego podjęta na podstawie § 2 lub 3 wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego. Odstąpienie od uchwały mającej moc zasady prawnej wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały przez pełny skład Sądu Najwyższego, do podjęcia której wymagana jest obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów każdej z izb. Przepisu art. 88 nie stosuje się”.

B. Prawo o ustroju sądów powszechnych w zmienionym brzmieniu

15. Ustawą zmieniającą znowelizowano ustawę z dnia 27 lipca 2001 r.⁶ – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zwaną dalej „p.u.s.p.”) poprzez wprowadzenie do niej w szczególności art. 42a oraz dodanie paragrafu 4 do jej art. 55, a także zmianę jej art. 107 § 1 i art. 110 § 2a.

⁶ Dz.U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070.

16. Artykuł 42a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu stanowi:

„§ 1. W ramach działalności sądów lub organów sądów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 2. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd powszechny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

[...]”.

17. Artykuł 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu przewiduje:

„Sędzia może orzekać we wszystkich sprawach w swoim miejscu służbowym, a w innych sądach w przypadkach określonych w ustawie (jurysdykcja sędziego). Przepisy o przydziale spraw oraz wyznaczaniu i zmianie składu sądu nie ograniczają jurysdykcji sędziego i nie mogą być podstawą stwierdzenia sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia”.

18. Artykuł 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu nakłada na wszystkich polskich sędziów⁷ obowiązek ujawnienia szczególnych informacji, które następnie podlegają udostępnieniu w *Biuletynie Informacji Publicznej*:

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

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

§ 2. Oświadczenia, o których mowa w § 1, sędziowie składają prezesowi właściwego sądu apelacyjnego, a prezesi sądów apelacyjnych – Ministrowi Sprawiedliwości.

§ 3. Oświadczenia, o których mowa w § 1, składa się w terminie 30 dni od dnia objęcia urzędu sędziego, a także w terminie 30 dni od powstania lub ustania okoliczności, o których mowa w § 1.

§ 4. Informacje zawarte w oświadczeniach, o których mowa w § 1, są jawne i podlegają udostępnieniu w *Biuletynie Informacji Publicznej*, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie później niż 30 dni od dnia złożenia oświadczenia uprawnionemu podmiotowi”.

⁷ Mocą art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu znajduje zastosowanie do sędziów Sądu Najwyższego, zaś mocą art. 8 § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych ten sam przepis znajduje zastosowanie do sędziów sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

19. Zgodnie z art. 107 § 1 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu:

„Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w tym za:

[...]

2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;

3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;

[...]”.

20. Artykuł 110 § 2a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu stanowi:

„Do rozpoznawania spraw, o których mowa w art. 37 § 5 i art. 75 § 2 pkt 3, właściwy miejscowo jest sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem. W sprawach, o których mowa w art. 80 i art. 106zd, orzeka w pierwszej instancji Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, a w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej”.

C. Prawo o ustroju sądów administracyjnych w zmienionym brzmieniu

21. Ustawą zmieniającą znowelizowano ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (zwaną dalej „p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu”⁸), w szczególności poprzez wprowadzenie do jej art. 5 paragrafów 1a i 1b, do jej art. 8 – paragrafu 2 oraz zmianę jej art. 29 § 1 i art. 49 § 1.

22. Artykuł 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu przewiduje:

„§ 1a. W ramach działalności sądu administracyjnego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 1b. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd administracyjny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”.

23. Zgodnie z art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu:

„Oświadczenie, o którym mowa w art. 88a [p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu], sędziowie wojewódzkiego sądu administracyjnego składają właściwemu prezesowi wojewódzkiego sądu administracyjnego, a prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego i sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego – Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaś Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – Krajowej Radzie Sądownictwa”.

⁸ Dz.U. z 2002 r., poz. 1269.

24. Zgodnie z art. 29 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu przewinienia dyscyplinarne, o których mowa w art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, mają zastosowanie także w stosunku do sędziów sądów administracyjnych.

25. Zgodnie z art. 49 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu przewinienia dyscyplinarne, o których mowa w art. 72 § 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, mają zastosowanie także w stosunku do sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

D. Ustawa zmieniająca – przepisy przejściowe

26. Zgodnie z art. 8 ustawy zmieniającej przepis art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu stosuje się także do spraw wszczętych lub zakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, czyli przed dniem 14 lutego 2020 r.

27. W myśl art. 10 ustawy zmieniającej:

„1. Przepisy [ustawy o Sądzie Najwyższym] w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się także do spraw, które podlegają rozpoznaniu przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, wszczętych i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem, w tym uchwałą, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Sąd rozpoznający sprawę, o której mowa w ust. 1, niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przekazuje sprawę Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, która może znieść dotychczasowe czynności, o ile uniemożliwiają dalsze rozpoznanie sprawy zgodnie z ustawą.

3. Czynności sądowe i czynności stron lub uczestników postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 1, podjęte po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z uchybieniem przepisowi ust. 2, nie wywołują skutków procesowych”.

III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

28. Uznawszy, że przyjmując ustawę zmieniającą, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy postanowień wskazanych w pkt 1 niniejszej opinii, w dniu 29 kwietnia 2020 r. Komisja wystosowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie pismem z dnia 29 czerwca 2020 r., w którym zakwestionowała zarzucane jej naruszenia prawa Unii.

29. W dniu 30 października 2020 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko, że ustawa zmieniająca narusza przepisy prawa Unii wskazane w wezwaniu do usunięcia uchybienia.

30. W dniu 3 grudnia 2020 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia z powodu działalności orzeczniczej Izby Dyscyplinarnej na podstawie art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą, w sprawach dotyczących statusu sędziów i asesorów sądowych.

31. Pismem z dnia 30 grudnia 2020 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię Komisji z dnia 30 października 2020 r., kwestionując istnienie podnoszonych uchybień. Na wystosowane przez Komisję dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 3 grudnia 2020 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała pismem z dnia 4 stycznia 2021 r., podnosząc bezzasadny charakter zarzutów dotyczących braku niezależności Izby Dyscyplinarnej.

32. W dniu 27 stycznia 2021 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej dodatkową uzasadnioną opinię odnoszącą się do działalności orzeczniczej Izby Dyscyplinarnej w sprawach dotyczących statusu sędziów i asesorów sądowych. Pismem z dnia 26 lutego 2021 r. Rzeczpospolita Polska przekazała odpowiedź na dodatkową uzasadnioną opinię, wskazując na bezzasadność podnoszonego w tej opinii zarzutu.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

33. Skargą wniesioną w dniu 1 kwietnia 2021 r. Komisja wszczęła przed Trybunałem niniejsze postępowanie na podstawie art. 258 TFUE. Komisja wnosi o stwierdzenie, że:

- „– przyjmując i utrzymując w mocy art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 [p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu], art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 [zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym], art. 5 §§ 1a i 1b [p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu], jak również art. 8 ustawy zmieniającej, uznających za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia unijnych wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 [karty praw podstawowych] w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [zwanego dalej »ETPC«] dotyczącego art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. [zwanej dalej »EKPC«] oraz na podstawie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii;
- przyjmując i utrzymując w mocy art. 26 §§ 2 i 4–6 i art. 82 §§ 2–5 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, jak również art. 10 ustawy zmieniającej, przekazujące do wyłącznej właściwości [Izby Kontroli Nadzwyczajnej] rozpoznawanie zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych oraz na podstawie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii;
- przyjmując i utrzymując w mocy art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 1–3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym pozwalające na zakwalifikowanie jako przewinienie dyscyplinarne badanie spełnienia unijnych wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła jej zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak również z art. 267 TFUE;
- powierzając [Izbie Dyscyplinarnej], której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak z jednej strony sprawa o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub zatrzymanie sędziów i asesorów sądowych oraz z drugiej strony sprawa z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;

- przyjmując i utrzymując w mocy art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, Rzeczpospolita Polska uchybiła prawu do poszanowania życia prywatnego i prawu do ochrony danych osobowych zagwarantowanym w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz w art. 6 ust. 1 lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 [RODO]”.

34. Komisja wniosła również o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

35. W odpowiedzi na skargę, która wpłynęła w dniu 17 czerwca 2021 r., Rzeczpospolita Polska wniosła do Trybunału o oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

36. Komisja i Rzeczpospolita Polska złożyły replikę i duplikę, odpowiednio, w dniach 28 lipca 2021 r. i 7 września 2021 r.

37. Odrębnym pismem złożonym w dniu 1 kwietnia 2021 r. Komisja wniosła o zastosowanie środka tymczasowego na podstawie art. 279 TFUE, wnosząc do Trybunału o nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej zawieszenia do czasu wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia co do istoty sprawy stosowania szeregu przepisów wprowadzonych na mocy ustawy zmieniającej.

38. Postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r.⁹ wiceprezes Trybunału uwzględniła wniosek Komisji o zastosowanie środków tymczasowych do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie i orzekła, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie¹⁰.

39. W dniu 16 sierpnia 2021 r. Rzeczpospolita Polska, uznawszy, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego (Polska) z dnia 14 lipca 2021 r. wydany w sprawie P 7/20 (zwany dalej „wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 7/20”) stanowił zmianę okoliczności, wniosła do Trybunału Sprawiedliwości o uchylenie postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. na

⁹ Komisja/Polska (C-204/21 R, EU:C:2021:593, zwane dalej „postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r.”).

¹⁰ Rzeczpospolita Polska została zobowiązana między innymi do zawieszenia:

- stosowania przepisów, na podstawie których Izba Dyscyplinarna jest właściwa do orzekania w sprawach o zezwolenie na pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej;
- skutków wydanych już uchwał Izby Dyscyplinarnej zezwalających na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego zatrzymanie, a także do powstrzymania się od przekazania spraw określonych w wyżej wskazanym artykule do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności;
- stosowania przepisów, na podstawie których Izba Dyscyplinarna jest właściwa do orzekania w sprawach dotyczących statusu sędziów Sądu Najwyższego i pełnienia przez nich urzędu oraz do powstrzymania się od przekazania wyżej wymienionych spraw do rozpoznania przez organ sądowy, który nie spełnia wymogów niezależności;
- stosowania przepisów zezwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za badanie spełnienia wymogów niezależności i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy;
- stosowania przepisów krajowych w zakresie, w jakim uznają za niedopuszczalne, aby sądy krajowe badały spełnienie unijnych wymogów dotyczących niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy;
- przekazujących do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej rozpoznawanie zarzutów braku niezależności sędziego lub braku niezależności sądu.

podstawie art. 163 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości. Jednocześnie Rzeczpospolita Polska wniosła o przekazanie sprawy do rozpoznania przez skład wielkiej izby¹¹.

40. Postanowieniem z dnia 6 października 2021 r.¹² wiceprezes Trybunału oddaliła wnioski Rzeczypospolitej Polski i orzekła, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie. W tym postanowieniu wiceprezes Trybunału stwierdziła, że zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom. Na gruncie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który jest jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by sądy mogące rozstrzygać o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Przepisy krajowe dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich mogą być przedmiotem kontroli w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a w konsekwencji także środków tymczasowych związanych z zawieszeniem stosowania wspomnianych przepisów w tym kontekście. Okoliczność, że krajowy trybunał konstytucyjny stwierdza, iż takie środki są sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym danego państwa członkowskiego, w żaden sposób nie wpływa na tę ocenę. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii okoliczność, że państwo członkowskie powołuje się na przepisy prawa krajowego, nawet jeśli są one rangi konstytucyjnej, nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii¹³.

41. W międzyczasie, w dniu 7 września 2021 r. Komisja uznała, że z informacji dostarczonych przez Rzeczpospolitą Polską w piśmie z dnia 16 sierpnia 2021 r. nie wynikało, że przyjęła ona wszystkie środki niezbędne do wykonania środków tymczasowych zarządzonych postanowieniem z dnia 14 lipca 2021 r. Zdaniem Komisji, aby zapewnić pełną skuteczność postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., skuteczne stosowanie prawa Unii oraz poszanowanie zasady państwa prawnego i integralności porządku prawnego Unii, Trybunał winien zobowiązać Rzeczpospolitą Polską do zapłaty dziennej okresowej kary pieniężnej w wysokości mogącej skłonić to państwo członkowskie do pełnego dostosowania się do wszystkich środków tymczasowych zarządzonych tym postanowieniem. Rzeczpospolita Polska stanęła na stanowisku, że podjęła wszelkie środki niezbędne do wykonania postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r.

42. Postanowieniem z dnia 27 października 2021 r.¹⁴ wiceprezes Trybunału zobowiązał Rzeczpospolitą Polską do zapłaty na rzecz Komisji okresowej kary pieniężnej w wysokości 1 000 000 EUR dziennie, licząc od dnia doręczenia tego postanowienia Rzeczypospolitej Polskiej do dnia, w którym to państwo członkowskie wypełni zobowiązania wynikające z postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r., lub – w braku zastosowania się do tego postanowienia – do dnia wydania wyroku kończącego niniejsze postępowanie, oraz orzekł, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

¹¹ W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł w szczególności, że art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE w związku z art. 279 TFUE jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że Trybunał Sprawiedliwości przekroczył przyznane mu kompetencje, a mianowicie orzekł *ultra vires*, zarządzając wobec Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego Unii środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed tymi sądami. Postanowienie z dnia 6 października 2021 r., Polska/Komisja (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, pkt 10, 11).

¹² Polska/Komisja (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834).

¹³ Postanowienie z dnia 6 października 2021 r., Polska/Komisja (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834, pkt 18–24).

¹⁴ Komisja/Polska (C-204/21 R, niepublikowane, EU:C:2021:878).

43. Postanowieniem z dnia 30 września 2021 r. prezes Trybunału dopuścił Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii oraz Królestwo Szwecji do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Powyższe państwa członkowskie przedstawiły Trybunałowi uwagi na piśmie.

44. Decyzją z dnia 7 października 2021 r. prezes Trybunału zdecydował o rozpoznaniu niniejszej sprawy w pierwszej kolejności na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

45. W dniu 28 czerwca 2022 r. odbyła się rozprawa, na której, Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Komisja przedstawiły uwagi ustne oraz odpowiedziały na pytania Trybunału.

V. Kontekst prawny

46. Punktem wyjścia dla rozważań dotyczących kwestii przedłożonych Trybunałowi w ramach niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, winny być następujące aksjomaty prawne:

47. Unia Europejska opiera się na wartościach, które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym na sprawiedliwości¹⁵. Wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, a w szczególności między ich sądami opiera się na założeniu, że ten zestaw wspólnych wartości jest podzielany. W związku z tym poszanowanie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego¹⁶.

48. Jedną z tych wspólnych wartości jest poszanowanie zasady państwa prawnego, której konkretny wyraz stanowi art. 19 ust. 1 TUE. W akapicie drugim tego postanowienia państwa członkowskie zostały zobowiązane do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Artykuł 47 akapit drugi zdanie pierwsze karty praw podstawowych, który odzwierciedla zasadę ogólną skutecznej ochrony sądowej, przyznaje także każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy¹⁷. Ponadto art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych są bezpośrednio skuteczne i przyznają jednostkom prawa, na które mogą się one powoływać przed sądami krajowymi¹⁸.

¹⁵ Artykuł 2 TUE.

¹⁶ Zgodnie z art. 49 TUE każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o jakich mowa w art. 2 TUE, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 61–63).

¹⁷ Wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 122). Podczas gdy art. 47 karty praw podstawowych przyczynia się do zapewnienia poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej każdej jednostki, która w danym przypadku powołuje się na prawo wywodzone z prawa Unii, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma na celu zapewnienie, by system środków prawnych w każdym państwie członkowskim gwarantował skuteczną ochronę prawną w dziedzinach objętych prawem Unii, niezależnie od tego, czy państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych. Zobacz wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 36, 45, 52).

¹⁸ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 145, 146).

49. Do państw członkowskich¹⁹ należy ustanowienie systemu środków prawnych i procedur pozwalających na zapewnienie skutecznej ochrony prawnej²⁰ w dziedzinach objętych prawem Unii, przy czym sądy działające w ramach tego systemu, mogące orzekać w przedmiocie stosowania lub wykładni prawa Unii, mają odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej²¹. Do państw członkowskich należy zatem wyznaczenie sądów lub właściwych instytucji do kontroli ważności przepisów krajowych i wprowadzenie w swoich porządkach prawnych środków prawnych i procedur pozwalających na zakwestionowanie ważności tych przepisów, a jeżeli skarga jest zasadna, na ich uchylenie oraz określenie skutków takiego uchylenia²². O ile prawo Unii nie stanowi inaczej, nie narzuca ono państwom członkowskim żadnego szczególnego modelu sądowego²³ ani nie nakłada na nie obowiązku ustanowienia szczególnego systemu środków prawnych, pod warunkiem że dostępne środki prawne są zgodne z zasadami równoważności i skuteczności²⁴. Przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie powinny dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii²⁵. Takie podejście stanowi odzwierciedlenie zasad pomocniczości i proporcjonalności zawartych w art. 5 TUE oraz autonomii proceduralnej państw członkowskich²⁶.

50. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym dotyczącym organizacji wymiaru sprawiedliwości, które zmniejszają ochronę wartości, jaką jest państwo prawne, w szczególności gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Trybunał stwierdził ponadto, że

¹⁹ Rzeczpospolita Polska podnosi w duplice, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 7/20, przyjmując środki tymczasowe na podstawie postanowienia z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał orzekł *ultra vires*, jako że organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do ich wyłącznej kompetencji. Rzeczpospolita Polska uważa, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Verfassungsgerichtshof (trybunału konstytucyjnego, Belgia), Ústavní soud (trybunału konstytucyjnego, Republika Czeska), Højesteret (trybunału konstytucyjnego, Dania), Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego, Niemcy), Tribunal Constitucional (trybunału konstytucyjnego, Hiszpania), Conseil d'État (rady stanu, Francja), Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego, Włochy) i Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego, Rumunia), poprzez odwołanie się do zasady tożsamości konstytucyjnej, sądy konstytucyjne państw członkowskich pozostają „sądem ostatniego słowa” w zakresie określenia granic kompetencji przekazanych traktatami. Kompetencje Unii Europejskiej wyznaczone są poprzez zasadę przyznania, która jest zasadą prawa Unii obejmującą konstytucyjne zasady państw członkowskich oraz obowiązek Unii poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich.

²⁰ Zasada skutecznej ochrony prawnej, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 EKPC i aktualnie potwierdzoną w art. 47 karty praw podstawowych. To ostatnie postanowienie powinno być zatem należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Zobacz wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo).

²¹ W ramach niniejszego postępowania nie ma wątpliwości, że Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy administracyjne w Polsce mogą orzekać w kwestiach dotyczących stosowania i wykładni prawa Unii w zawiśłych przed nimi sprawach, a zatem w sprawach należących do dziedzin objętych prawem Unii na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. 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 111–114).

²² Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 34).

²³ Zobacz analogicznie wyrok A.K. (pkt 130).

²⁴ Państwa członkowskie ponoszą zatem odpowiedzialność za zapewnienie skutecznej ochrony zagwarantowanego w art. 47 karty praw podstawowych prawa do skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii. Zobacz wyrok A.K. (pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także wyrok z dnia 22 października 1998 r., IN. CO. GE.'90 i in. (od C-10/97 do C-22/97, EU:C:1998:498, pkt 14). Zasada skuteczności i prawo do skutecznego środka prawnego na gruncie art. 47 w pewnym stopniu się pokrywają. Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie An un Talmhaíochta BIA Agus Mara, Éire Agus an tArd-Aighne (C-64/20, EU:C:2021:14, pkt 42). Zobacz także analogicznie wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 46–48).

²⁵ Zobacz podobnie wyrok A.K. (pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo). W wyroku z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 36) stwierdzono, że może mieć to miejsce w odniesieniu do przepisów krajowych regulujących powoływanie sędziów i kontrolę sądową takich postępowań. Zobacz także wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 48).

²⁶ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., Prokuratuur (Warunki dostępu do danych dotyczących łączności elektronicznej) (C-746/18, EU:C:2021:152, pkt 42).

państwo członkowskie nie może zmieniać swojego ustawodawstwa w sposób prowadzący do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego. Państwa członkowskie powinny zatem powstrzymać się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską²⁷.

51. Wymóg niezależności sądów, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej, które z kolei jest częścią podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego, zapisanego w art. 47 karty praw podstawowych. W tym kontekście niezawisłość sędziów państw członkowskich ma fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego Unii²⁸.

52. Wymóg niezależności sądownictwa obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z kolei z pojęciem bezstronności. Ma on na celu zagwarantowanie jednakowego dystansu sądu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Ten aspekt niezależności wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa²⁹.

53. Także wymóg bezstronności ma dwa aspekty. Z jednej strony sędziowie powinni być osobiście bezstronni, tzn. nie mogą okazywać stronniczości lub osobistych uprzedzeń. Domniemanie osobistej bezstronności istnieje aż do momentu przedstawienia dowodu przeciwnego. Z drugiej strony sąd powinien być obiektywnie bezstronny, to znaczy, że sąd powinien zapewnić dostateczne gwarancje, by wykluczyć w tym względzie wszelkie uzasadnione wątpliwości³⁰.

54. Wreszcie, wymagając, by sąd był „ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”, art. 47 karty praw podstawowych ma na celu zapewnienie, by organizacja systemu sądownictwa była regulowana ustawą uchwaloną przez władzę ustawodawczą w sposób zgodny z unormowaniami regulującymi wykonywanie jej kompetencji, co pozwala na uniknięcie sytuacji, w której organizacja systemu sądownictwa zostałaby pozostawiona uznaniu władzy wykonawczej. Wymóg ten dotyczy nie tylko podstawy prawnej samego istnienia sądu, lecz również wszelkich innych przepisów prawa

²⁷ Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 63–65). Zobacz także opinia 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 168).

²⁸ Ma to podstawowe znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego. Zobacz wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 48–51 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁹ Wyrok A.K. (pkt 120–122).

³⁰ Wyrok z dnia 24 marca 2022 r., Wagenknecht/Komisja (C-130/21 P, EU:C:2022:226). Trybunał wyjaśnił, że zgodnie z orzecznictwem ETPC w ramach subiektywnego testu bezstronności należy uwzględnić osobiste przekonania i zachowanie konkretnego sędziego, czyli zbadać, czy w danej sprawie dał on wyraz osobistym uprzedzeniom lub stronniczości. Jeśli chodzi o obiektywną ocenę, polega ona na ustaleniu, czy sąd zapewnia, w szczególności z uwagi na swój skład, gwarancje wystarczające do wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności. Należy zatem ustalić, czy niezależnie od indywidualnego zachowania sędziego pewne weryfikowalne fakty dają podstawy do podejrzeń co do jego stronniczości. W tym zakresie nawet pozory mogą mieć znaczenie. Zobacz wyrok A.K. (pkt 128 i przytoczone tam orzecznictwo ETPC).

krajowego, których nieprzestrzeganie sprawia, że udział jednego lub kilku sędziów w rozpoznawaniu sprawy jest obciążony nieprawidłowością, takich jak przepisy regulujące skład orzekający w sprawie³¹.

55. Wymóg, by sąd był „ustanowiony ustawą”, doznaje naruszenia, gdy nieprawidłowość, do której doszło przy powoływaniu sędziów³², ma taki charakter i wagę, że stwarza rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły wywierać niewłaściwy wpływ, prowadząc do podważenia integralności procesu powołania. Przykładem może być stosowanie podstawowych zasad, które stanowią integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądowiczego³³. Taka nieprawidłowość może wywołać po stronie jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości³⁴ i bezstronności powołanych w ten sposób sędziów.

56. Wymogi niezawisłości, bezstronności i uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy są ze sobą nierozdzielnie związane i nakładają się na siebie. Naruszenie jednego z tych wymogów może pociągać za sobą naruszenie innego lub nawet wszystkich³⁵.

57. Państwa członkowskie, a w szczególności ich organy sądowe, muszą chronić prawa, jakie jednostki wywodzą z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych na dwa sposoby.

58. Po pierwsze, prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy jest korelatem możliwości powoływania się przez każdą osobę na to prawo³⁶. Ponadto w przypadku zakwestionowania niezależności i bezstronności sądu z powodu, który na pierwszy

³¹ Wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 205 i przytoczone tam orzecznictwo). Sformułowane w prawie Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów. 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 117).

³² W wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Gureur mundurère Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 227, 232), ETPC wskazał, że proces powoływania sędziów stanowi nieodłączny element pojęcia „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Niezależność sądu w rozumieniu tego postanowienia może być mierzona między innymi w zależności od sposobu powołania orzekających w nim sędziów. Zobacz także wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

³³ Wyrok Simpson (pkt 75); wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 130). Zobacz analogicznie wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 71–73), dotyczący delegowania sędziów. Nie każde uchybienie, jakie może wystąpić w trakcie procedury powołania sędziego, pozwala na podanie w wątpliwość niezawisłości i bezstronności tego sędziego, a tym samym na wzbudzenie wątpliwości co do tego, czy skład orzekający, w którym on zasiada, ma przymiot „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu prawa Unii: wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 123). Zobacz także wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 71–74).

³⁴ Sformułowanie „ustanowiony ustawą” odzwierciedla w szczególności zasadę państwa prawnego. Dotyczy ono nie tylko podstawy prawnej samego istnienia sądu, lecz również składu orzekającego w każdej sprawie oraz wszelkich innych przepisów prawa krajowego, których nieprzestrzeganie sprawia, że udział jednego lub kilku sędziów w rozpoznawaniu sprawy jest obciążony nieprawidłowością, co obejmuje w szczególności przepisy dotyczące niezawisłości i bezstronności członków danego sądu. Zobacz wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 118, 119, 121 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁵ Zobacz na przykład wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 117–122 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁶ Wyrok Simpson (pkt 55).

rzut oka nie wydaje się być oczywiście bezpodstawny³⁷, każdy sąd³⁸ jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on właśnie taki sąd. Badanie to jest nieodzowne dla podtrzymania zaufania, jakie sądy w demokratycznym społeczeństwie muszą wzbudzać u osób podlegających ich orzeczeniom. Przeprowadzenie takiego badania stanowi zatem istotny wymóg formalny, którego należy bezwzględnie dochować i którego spełnienie należy sprawdzić w przypadku podniesienia przez strony albo z urzędu³⁹. W wyjątkowych przypadkach sądy państwa członkowskiego mogą być zmuszone do ustalenia, czy prawo podstawowe osoby do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy zostało naruszone w innym państwie członkowskim⁴⁰.

59. Po drugie, sądy muszą przestrzegać zasady pierwszeństwa prawa Unii⁴¹. W ramach przysługujących im kompetencji sądy stosujące prawo Unii mają obowiązek podjęcia wszystkich niezbędnych środków w celu zapewnienia pełnej skuteczności tego prawa poprzez odstąpienie w razie konieczności od stosowania przepisów krajowych lub orzecznictwa, które byłyby sprzeczne z prawem Unii⁴². Aby odstąpić od stosowania przepisu prawa krajowego, sąd, któremu prawo krajowe powierza stosowanie prawa Unii, musi być w stanie ocenić i stwierdzić, czy dany przepis prawa krajowego jest sprzeczny z tym prawem. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii⁴³ istnieje wyraźne rozróżnienie pomiędzy wykonywaniem uprawnienia do odstąpienia w konkretnym przypadku od stosowania przepisu prawa krajowego uznanego za sprzeczny z prawem Unii a uprawnieniem do uchylecia takiego przepisu, czego konsekwencją jest utrata ważności tego przepisu w każdym wypadku⁴⁴.

³⁷ Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost/UFEX i in. (C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 46).

³⁸ W tym Trybunał, Sąd oraz sądy państw członkowskich. Zobacz w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości i Sądu wyrok Simpson (pkt 57); z dnia 24 marca 2022 r., Wagenknecht/Komisja (C-130/21 P, EU:C:2022:226, pkt 15); a w odniesieniu do sądów państw członkowskich wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 126–131).

³⁹ Wyrok Simpson (pkt 55, 57); wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost/UFEX i in. (C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 46).

⁴⁰ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 73). Zobacz także wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100).

⁴¹ Wyrok A.K. (pkt 157).

⁴² Wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, pkt 22); z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 252 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 166). W wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 61), stwierdzono, że sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji jako organ państwa członkowskiego jest zobowiązany odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w ramach toczącego się przed tym sądem sporu.

⁴⁴ Wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 33). Zobacz także analogicznie wyrok z dnia 22 marca 2022 r., Prokurator Generalny i in. (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-508/19, EU:C:2022:201, pkt 81), w którym stwierdzono, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach postępowania mającego na celu stwierdzenie, że dana osoba nie pozostaje w stosunku służbowym w charakterze sędziego i w konsekwencji nie mogła zgodnie z prawem wyznaczyć sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznania postępowania dyscyplinarnego wszczętego przeciwko innemu sędziemu, był niedopuszczalny, ponieważ takie powództwo ma zasadniczo na celu doprowadzenie do stwierdzenia nieważności erga omnes powołania sędziego, mimo że na gruncie prawa krajowego ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania.

60. Co się tyczy roli krajowych konstytucji i krajowych sądów konstytucyjnych, na którą powołano się w duplice⁴⁵, Trybunał orzekł, że w myśl art. 4 ust. 2 TUE Unia jest obowiązana szanować tożsamość narodową państw członkowskich. Prawo Unii nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku przyjęcia określonego modelu ustrojowego. Jednakże porządki konstytucyjne państw członkowskich muszą gwarantować niezależność ich sądów. Jeżeli tylko sąd konstytucyjny jest w stanie zagwarantować skuteczną ochronę sądową, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które sprawia, że sądy powszechne państwa członkowskiego są związane orzeczeniem sądu konstytucyjnego uznającym dany przepis prawa krajowego za zgodny z jego konstytucją. Inaczej jest jednakże, w sytuacji gdy stosowanie takiego uregulowania krajowego prowadzi do odebrania sądom powszechnym uprawnienia do oceny zgodności z prawem Unii przepisów prawa krajowego, które sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego uznał za zgodne z postanowieniem krajowej konstytucji wprowadzającym zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Zgodnie z przywołaną zasadą państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy prawa krajowego, choćby były one rangi konstytucyjnej, w celu naruszenia jedności i skuteczności prawa Unii. Zasada pierwszeństwa prawa Unii wiąże wszystkie emanacje państw członkowskich, przy czym ich prawo wewnętrzne, w tym przepisy rangi konstytucyjnej, nie może stać temu na przeszkodzie. Zadaniem Trybunału Sprawiedliwości w ramach wykonywania wyłącznej kompetencji do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii jest także wyjaśnienie zakresu zasady pierwszeństwa prawa Unii⁴⁶.

61. W niniejszej opinii w pierwszej kolejności zajmę się drugim zarzutem Komisji, dotyczącym monopolu jurysdykcyjnego w zakresie orzekania o zarzutach braku niezależności sądu, a tym samym określenia zakresu prawa dostępu do niezawisłego sądu. Zarzut ten ma węższy zakres niż pierwszy, który dotyczy prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Ponadto rozstrzygnięcie, które zaproponuję w odniesieniu do zarzutu drugiego, może mieć wpływ na rozstrzygnięcie, które należy przyjąć w odniesieniu do zarzutu pierwszego.

⁴⁵ W odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał na rozprawie Komisja podnosi, że argumenty podniesione w duplice zostały w całości obalone w wyroku z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, w szczególności pkt 19, 39, 40, 53, 58). Sądy polskie muszą zatem pominąć orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego naruszające zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Królestwo Belgii uważa, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 7/20 opiera się na błędnym założeniu. Wykonując swoje kompetencje w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości, państwa członkowskie powinny przestrzegać prawa Unii, a w szczególności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. To Trybunał, a nie krajowe sądy konstytucyjne, jest jako jedyny kompetentny do dokonywania wykładni prawa Unii, w tym również zasady jego pierwszeństwa. Artykuł 4 ust. 2 TUE nie pozwala krajowym sądom konstytucyjnym na weryfikowanie, czy prawo Unii narusza tożsamość narodową. Ponadto krajowy sąd konstytucyjny nie może orzec, że Trybunał działał *ultra vires* i odmówić wykonania jego wyroków. Poszanowanie wszystkich krajowych norm konstytucyjnych naruszałoby obowiązek przestrzegania przez Unię równości państw członkowskich oraz jednolite i skuteczne stosowanie prawa Unii. Królestwo Danii odrzuca wszelkie analogie, jakie Rzeczpospolita Polska wskazuje między orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwem Højesteret (sądu najwyższego, Dania) lub sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich, ponieważ Rzeczpospolita Polska jako jedyna podważa samą istotę zasady państwa prawnego. Królestwo Niderlandów zwraca uwagę, że w wyroku z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718) ETPC orzekł, że Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem ustanowionym na mocy ustawy, lecz raczej organem politycznym, którego orzeczenia nie są wiążące. Zobacz także wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki orzeczeń trybunału konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 44). Zgodnie z zasadą pierwszeństwa Trybunał Konstytucyjny nie może odstąpić od stosowania prawa Unii lub wyroków Trybunału. Ponadto państwo członkowskie nie może powoływać się na własną tożsamość konstytucyjną, jeżeli jest to sprzeczne z podstawowymi wartościami Unii określonymi w art. 2 TUE: zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, pkt 264–266). Wreszcie nieprzestrzeganie przez państwo członkowskie niezawisłości sędziowskiej w znaczący sposób wpływa na współpracę w ramach Unii. Królestwo Szwecji uważa, że państwa członkowskie powinny zapewnić pełną skuteczność zasady niezawisłości sędziowskiej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, która jest jasna, precyzyjna i bezwarunkowa. Stosowanie tej zasady jest całkowicie oderwane od jakiegokolwiek kwestii związanej z krajową tożsamością konstytucyjną.

⁴⁶ Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 43–46, 51, 52). W pkt 55 podkreślono, że przestrzeganie zasady pierwszeństwa jest konieczne do zapewnienia poszanowania równości państw członkowskich wobec traktatów, co wyklucza możliwość przeciwstawienia porządkowi prawnemu Unii jednostronnego środka, niezależnie od jego charakteru. Stanowi ono również wyraz zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, która wymaga odstąpienia od stosowania każdego przepisu prawa krajowego, który może być ewentualnie sprzeczny z prawem Unii, niezależnie od tego, kiedy ten przepis został uchwalony.

VI. Analiza prawna

A. Zarzut drugi. Wyłączna właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej do rozpatrywania zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego

1. Argumentacja stron

62. W zarzucie drugim Komisja twierdzi, że przekazując do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej rozpoznawanie zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych oraz na podstawie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii. Zarzut ten opiera się na przyjęciu i utrzymaniu w mocy art. 26 §§ 2 i 4–6, art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym w brzmieniu wynikającym z ustawy zmieniającej, a także art. 10 ustawy zmieniającej.

63. Na rozprawie Komisja potwierdziła, że jej zdaniem Izba Kontroli Nadzwyczajnej ma wyłączną właściwość do rozpatrywania kwestii związanych z niezależnością sądów, składów orzekających i niezawisłością sędziów. Jak twierdzi Komisja, takie kwestie nie mogą być rozpatrywane w postępowaniu odwoławczym przed innymi sądami. Komisja zauważyła również, że monopol na przeprowadzanie przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej kontroli niezawisłości lub niezależności jest niezwykle ograniczony, ponieważ art. 26 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi, że do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej nie należy rozpoznawanie kwestii dotyczących niezawisłości związanych z powołaniem sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Komisja potwierdziła też, że trzy pierwsze zarzuty nie wykluczają się wzajemnie, jak podniosła Rzeczpospolita Polska, ponieważ obowiązujące przepisy prawa polskiego nie przewidują możliwości kontroli procedury powołania sędziego.

64. Zarzut drugi składa się z czterech części. Po pierwsze, art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym przyznaje Izbie Kontroli Nadzwyczajnej wyłączną właściwość do orzekania w przedmiocie wniosków dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd, do którego wpłynął taki wniosek, jest zobowiązany do niezwłocznego przekazania go do Izby Kontroli Nadzwyczajnej. Orzeczenie Izby Kontroli Nadzwyczajnej wiąże ten sąd, mimo że izba ta nie jest właściwa do rozpoznania sprawy co do istoty.

65. W pkt 166 wyroku A.K. Trybunał orzekł, że jeżeli sąd rozpatruje spór – należący, zgodnie z prawem krajowym, do właściwości sądu, który nie spełnia wymogów niezawisłości lub bezstronności – to ma obowiązek, w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych, odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, ażeby spór ten mógł zostać rozpatrzony przez sąd spełniający powyższe wymogi.

66. Przyznając Izbie Kontroli Nadzwyczajnej wyłączną właściwość do rozpoznawania tych zagadnień, art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym pozbawia sądy krajowe inne niż Izba Kontroli Nadzwyczajnej prawa zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, dotyczącym wykładni wymogu niezawisłości w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Zdaniem Komisji art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym uniemożliwia badanie

przez sąd krajowy z własnej inicjatywy⁴⁷ lub na wniosek strony postępowania⁴⁸ spełnienia przez sędziego rozpatrującego sprawę objętą prawem Unii wymogu niezawisłości w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Kwestie niezależności sądu i niezawisłości sędziego są kwestiami horyzontalnymi mogącymi powstać w każdej sprawie i każdy sąd rozpoznający sprawę unijną powinien móc je rozpoznać. Nie chodzi też tutaj o przekazanie właściwości o rozpoznania specyficznych kwestii prawnych w konkretnej dziedzinie prawa wyspecjalizowanemu organowi sądowemu ustanowionemu w tym celu.

67. Po drugie, Komisja podnosi, że na gruncie art. 82 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym Izba Kontroli Nadzwyczajnej jest wyłącznie właściwa do rozstrzygania zagadnień prawnych dotyczących niezawisłości sędziego lub niezależności sądu powstałych w sprawach zawisłych przed Sądem Najwyższym. Zgodnie z art. 82 §§ 3–5 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym w takich wypadkach Izba Kontroli Nadzwyczajnej obradująca w składzie całej izby wydaje uchwałę wiążącą dla wszystkich składów Sądu Najwyższego, od której można odstąpić jedynie w drodze uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, do podjęcia której wymagana jest obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów każdej z izb. Podejmując uchwałę, Izba Kontroli Nadzwyczajnej nie jest związana uchwałą innego składu Sądu Najwyższego, choćby uzyskała ona moc zasady prawnej. Komisja uważa, że powyższe przepisy pozbawiają inne izby Sądu Najwyższego możliwości wypowiedzania się w przedmiocie takich zagadnień i tym samym naruszają art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.

68. Po trzecie, Komisja twierdzi, że również art. 26 §§ 4–6 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym narusza omawiane postanowienia prawa Unii w zakresie, w jakim przyznaje Izbie Kontroli Nadzwyczajnej wyłączną właściwość do rozpoznawania skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń wszystkich sądów w Polsce, w tym pozostałych izb Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli podnoszona niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu sędziego, który wydał orzeczenie w sprawie. Skargi takie można wnosić do Izby Kontroli Nadzwyczajnej z pominięciem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, niezależnie od tego, czy strona skorzystała z przysługujących jej innych środków prawnych.

69. Po czwarte, Komisja podnosi, że prawo Unii naruszają również przepisy przejściowe zawarte w art. 10 ustawy zmieniającej. Na mocy tych przepisów sądy polskie były zobowiązane do przekazania do Izby Kontroli Nadzwyczajnej do dnia 21 lutego 2020 r. spraw będących w toku w dniu 14 lutego 2020 r., dotyczących kwestii wchodzących w zakres wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej na podstawie art. 26 §§ 2 i 4–6, a także art. 82 §§ 2–4 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym. Po przekazaniu takich spraw Izba Kontroli Nadzwyczajnej „może znieść dotychczasowe czynności, o ile uniemożliwiają dalsze rozpoznanie sprawy zgodnie z ustawą”. Na mocy ustawy zmieniającej czynności podjęte w takich sprawach po dniu 14 lutego 2020 r., w szczególności przez sędziów, nie wywołują skutków procesowych.

70. Komisja uważa, że powyższe uprawnienia Izby Kontroli Nadzwyczajnej naruszają art. 267 TFUE oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych. Stoją one również w sprzeczności z obowiązkiem stosowania przez sądy krajowe art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii.

⁴⁷ Wyrok A.K. (pkt 166). Zobacz także wyrok Simpson (pkt 57).

⁴⁸ Wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931).

71. Komisja podkreśla, że w odniesieniu do kwestii niezawisłości sędziów i niezależności sądów wszystkim sądom krajowym należy umożliwić stosowanie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych w celu zagwarantowania jednostkom prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego. Przy rozpatrywaniu sporu sąd państwa członkowskiego orzekający w ramach swoich kompetencji ma obowiązek stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych i odstąpienia od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego sprzecznych z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii. Rozpatrywane przepisy krajowe pozbawiają wszystkie polskie sądy, z wyjątkiem Izby Kontroli Nadzwyczajnej, prawa do orzekania w kwestiach wypadkowych, takich jak wyłączenie sędziego ze składu sądu albo o oznaczenie sądu, przed którym ma się toczyć postępowanie. Przepisy te uniemożliwiają też sądom krajowym zapewnienie skutecznej ochrony sądowej poprzez odstąpienie od stosowania przepisów krajowych przyznających właściwość do rozpoznania spraw objętych prawem Unii organom sądowym i sędziom niespełniającym wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych.

72. Komisja uważa również, że od dnia 14 lutego 2020 r. zakwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy pozbawiają pozostałe sądy krajowe prawa, a w przypadku sądów ostatniej instancji – obowiązku kierowania pytań prejudycjalnych na podstawie art. 267 TFUE w odniesieniu do wykładni wymogów niezawisłości i bezstronności sądu w świetle prawa Unii. W szczególności sądy krajowe inne niż Izba Kontroli Nadzwyczajnej są pozbawione możliwości rozstrzygania tych zagadnień. Również art. 26 §§ 4–6 i art. 82 §§ 2–4 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym nie są ograniczone do kwestii wypadkowych, ponieważ przyznają one wyłączną właściwość Izbie Kontroli Nadzwyczajnej. Wspomniane prawo i obowiązek są nieodłącznie związane z systemem współpracy ustanowionym w art. 267 TFUE, jak również z obowiązkami, jakie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na sędziego, któremu powierzono stosowanie prawa Unii.

73. Zdaniem Komisji przepisy przejściowe zawarte w art. 10 ustawy zmieniającej naruszają również art. 267 TFUE w zakresie, w jakim niweczą możliwość podtrzymania przez sądy krajowe ich pytań prejudycjalnych wniesionych przed dniem 14 lutego 2020 r. Artykuł 10 ust. 2 ustawy zmieniającej pozwala na zniesienie przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej czynności podjętych przez sąd krajowy, a w szczególności na wycofanie pytań prejudycjalnych skierowanych przez ten sąd. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości jasno wynika, że w celu zapewnienia skuteczności uprawnień, jakie art. 267 TFUE przyznaje sądowi krajowemu, sąd ten powinien mieć możliwość podtrzymania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

74. W replice podkreślono, że Komisja nie kwestionuje prawa ustawodawcy krajowego do ustanowienia przepisów regulujących właściwość sądów. Podważa ona raczej przyznaną Izbie Kontroli Nadzwyczajnej wyłączność w zakresie rozpatrywania, czy dany sąd albo dany sędzia spełniają wynikające z prawa Unii wymogi niezależności sądu i niezawisłości sędziego, chociaż takie kwestie mogą pojawić się w postępowaniach przed wszystkimi sądami krajowymi. Komisja nie twierdzi, że sąd, do którego zwrócono się w kwestii dotyczącej wymogu niezawisłości wynikającego z prawa Unii, musi być sądem, który się nad tą kwestią pochyli. W państwie członkowskim, które posiada 10 000 sędziów, właściwość do stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych nie może jednakże być zastrzeżona dla izby, w której zasiada 20 sędziów. Komisja zauważa również, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej została utworzona na podstawie ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 8 grudnia 2017 r. oraz że jej członkowie zostali powołani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (zwanej dalej „KRS”). Zważywszy, że rola, jaką odgrywa KRS w procesie powoływania sędziów, często jest źródłem wniosków o wyłączenie danego sędziego, sama Izba Kontroli Nadzwyczajnej nie może być bezstronna

i obiektywna w kwestiach dotyczących niezawisłości sędziowskiej⁴⁹.

75. W odpowiedzi na pytanie Trybunału Komisja potwierdziła na rozprawie, że kwestia niezależności sądu lub niezawisłości składu orzekającego bądź sędziego nie może być podniesiona przed sądem wyższej instancji w postępowaniu odwoławczym. Izba Kontroli Nadzwyczajnej ma zatem wyłączną właściwość w zakresie wszystkich zagadnień dotyczących niezależności sądu, niezawisłości składu orzekającego bądź sędziego.

76. Rzeczpospolita Polska uważa, że zarzut drugi jest bezzasadny i powinien zostać oddalony w całości.

77. Co się tyczy podnoszonego naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, Rzeczpospolita Polska uważa, że Komisja błędnie interpretuje wyrok A.K. Z wyroku tego wynika, że jeżeli sprawa z elementem unijnym została skierowana do niewłaściwego sądu, a strona podnosi zarzut, że rozpoznanie tej sprawy przez sąd właściwy spowoduje naruszenie jej praw wynikających z art. 47 karty praw podstawowych, wówczas sąd, który nie jest właściwy, może rozstrzygnąć zarzut i przekazać sprawę innemu sądowi, który daje gwarancje niezależności i który byłby właściwy na podstawie ustawy, gdyby nie przepisy zastrzegające właściwość sądu niedającego takich gwarancji. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z wyroku A.K. nie wynika, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE sprzeciwia się możliwości uchwalenia przez państwa członkowskie przepisów o właściwości sądów. Ponadto pozycja sądu, który ma przekazać sprawę według właściwości sądowi właściwemu, oraz pozycja sądu, przed którym pojawia się wniosek o wyłączenie sędziego, zagadnienie prawne lub wątpliwość co do zgodności z prawem prawomocnego wyroku – różnią się zasadniczo. Przyjęcie stanowiska prezentowanego przez Komisję prowadziłoby do naruszenia prawa do sądu ustanowionego ustawą, a w sprawach dotyczących wyłączenia sędziego – również prawa do niezależnego sądu. Przyjęcie przepisów określających właściwość sądów we wszystkich sprawach, jakie mogą być przez nie rozpoznawane, stanowi warunek sine qua non zapewnienia prawa do sądu ustanowionego ustawą.

78. Rzeczpospolita Polska podkreśla, że państwa członkowskie posiadają wyłączną kompetencję do przyjmowania przepisów o właściwości swoich sądów. O ile państwa członkowskie muszą przestrzegać art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, o tyle postanowienie to nie może regulować podziału właściwości między sądami krajowymi. Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja nie zakwestionowała niezależności Izby Kontroli Nadzwyczajnej. Zarzut drugi opiera się zatem wyłącznie na twierdzeniu, że sądy krajowe mają prawo rozpoznawać określone kategorie spraw, które to prawo zdaniem Komisji naruszałoby przepisy o właściwości rzeczowej innych sądów. Rzeczpospolita Polska zauważa w tym zakresie, że sądy odsyłające, które wystąpiły z pytaniami prejudycjalnymi w sprawach rozstrzygniętych wyrokiem A.K., nie były właściwe do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty i przekazały je według właściwości sądowi właściwemu. Ta właściwość wynikała z art. 200 § 1⁴ Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym każdy sąd bada z urzędu swoją właściwość i, w razie stwierdzenia swojej niewłaściwości, przekazuje sprawę sądowi właściwemu.

⁴⁹ Zobacz wyrok A.K. (pkt 122). Królestwo Danii uważa, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej, podobnie jak Izba Dyscyplinarna, nie jest niezależna. Obie izby zostały ustanowione na mocy tej samej ustawy, która przewiduje, że ich członkowie są powoływani w postępowaniu, w którym bierze udział KRS – organ, który sam nie jest niezależny. Zobacz wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 150, 152, 153). Zobacz także wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819, §§ 353–355), który orzekł, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej nie jest sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 EKPC.

79. Co się tyczy art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym dotyczącego wyłączenia sędziego, Rzeczpospolita Polska podnosi, że sędzia lub skład sądu rozpoznający wniosek o wyłączenie powinien przekazać ten wniosek innemu składowi lub sądowi wyższej instancji. Artykuł 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym nie pozbawia zatem sędziego, składu orzekającego lub sądu właściwego prawa do orzekania w przedmiocie takich kwestii wпадkowych. W odpowiedzi na pytanie Trybunału Sprawiedliwości Rzeczpospolita Polska potwierdziła na rozprawie, że kwestia niezależności sądu lub niezawisłości składu orzekającego bądź sędziego może być podniesiona przed sądem wyższej instancji w postępowaniu odwoławczym.

80. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 26 § 4–6 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym nie jest kwestią wstępną ani wпадkową, lecz musi zostać wniesiona do wyspecjalizowanego sądu mającego właściwość do rozstrzygania tego rodzaju zagadnień. Postępowanie to jest inicjowane nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia prawomocnego orzeczenia, które zdaniem strony narusza prawo materialne lub przepisy postępowania i wyrządziło jej szkodę. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej przyznanie każdej jednostce możliwości wniesienia takiego środka do dowolnego sądu w dowolnej procedurze naruszałoby w szczególności zasady *res iudicata* i pewności prawa. Zasadą jest, że sąd, który wydał sporne orzeczenie, nie może rozpoznać takiego środka. Z wyroku A.K. nie wynika, dlaczego Komisja uważa, iż aby można było mówić o istnieniu skutecznego środka prawnego w przypadku naruszenia art. 47 karty praw podstawowych taki środek odwoławczy musiał rozpoznać sąd, który wydał orzeczenie będące przedmiotem zaskarżenia. Przyznanie właściwości do rozpoznawania takich kwestii wyspecjalizowanej izbie wzmacnia gwarancje procesowe stron i nie narusza prawa do sądu.

81. Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że argumentacja Komisji dotycząca art. 82 §§ 2–5 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym oraz właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej dotyczącej zagadnień prawnych niezależności sędziego lub niezależności sądu jest bezzasadna. Zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. a) zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym sąd ten jest powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości poprzez podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Ponadto art. 82 §§ 2–5 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym powierza Izbie Kontroli Nadzwyczajnej właściwość do dokonywania wykładni prawa. Nie ogranicza on zatem prawa innych sądów do oceny okoliczności faktycznych. Co więcej, sądy mają prawo przedkładania takich zagadnień Izbie Kontroli Nadzwyczajnej, lecz nie obowiązek.

82. Rzeczpospolita Polska podnosi, że art. 26 §§ 2, 4–6 i art. 82 §§ 2–5 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, jak również art. 10 ustawy zmieniającej nie ograniczają prawa sądów do wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE. W każdym razie Izba Kontroli Nadzwyczajnej jest sądem ostatniej instancji, który w razie wątpliwości co do wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest na podstawie art. 267 TFUE zobowiązany zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości.

83. Rzeczpospolita Polska uważa, że Komisja nie wyjaśniła, w jaki sposób przepisy krajowe kwestionowane w ramach zarzutu drugiego naruszają zasadę pierwszeństwa, wobec czego zarzut ten należy oddalić⁵⁰.

⁵⁰ Wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 41).

84. Co się tyczy środków przejściowych zawartych w art. 10 ustawy zmieniającej, Rzeczpospolita Polska podnosi, że przepis ten już wygasł. Komisja nie przedstawiła żadnego dowodu opierającego się na literze tego przepisu ani na praktyce Izby Kontroli Nadzwyczajnej, które wskazywałyby, że wspomniana izba skorzystała lub mogłaby skorzystać z tego przepisu w celu cofnięcia wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonych przez inne polskie sądy lub w celu podważenia skuteczności wyroków Trybunału. Ponadto właściwość sądów jest uregulowana w art. 200 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego i w art. 35 § 1 Kodeksu postępowania karnego, których zgodność z prawem nie została zakwestionowana przez Komisję.

85. W duplice Rzeczpospolita Polska podkreśla, że twierdzenia Komisji opisane w pkt 74 niniejszej opinii dotyczące braku niezależności Izby Kontroli Nadzwyczajnej nie zostały zawarte w skardze. Jako nowe zarzuty muszą one zatem zostać odrzucone na podstawie art. 127 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

2. Ocena

a) Dopuszczalność

86. Zarzuty Komisji dotyczące braku niezależności Izby Kontroli Nadzwyczajnej ze względu na udział KRS w procesie powoływania sędziów zasiadających w tej izbie i wąskiego ich grona, zważywszy, że w izbie tej zasiada jedynie 20 sędziów⁵¹, zostały podniesione po raz pierwszy w replice⁵².

87. Wystarczy przypomnieć, że zgodnie z art. 127 § 1 regulaminu postępowania nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że opierają się one na okolicznościach prawnych lub faktycznych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu.

88. W trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i w chwili jej wniesienia Komisja wiedziała⁵³, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej została utworzona na podstawie ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 8 grudnia 2017 r. Komisja знаła zatem liczbę sędziów zasiadających w tej izbie oraz sposób ich powoływania, w szczególności rolę KRS. W zakresie, w jakim zarzuty Komisji dotyczą tych kwestii, należy je odrzucić jako niedopuszczalne.

89. W wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów⁵⁴ stwierdzono, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do niezależności KRS i jej roli w procesie powoływania członków Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. W ocenie Trybunału wspomniana okoliczność, wraz z innymi czynnikami, może budzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej. Trybunał orzekł w związku z tym, że nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

⁵¹ W tym względzie Komisja zdaje się mieć wątpliwości, czy prawo do skutecznej ochrony sądowej praw wywodzonych z prawa Unii może być zagwarantowane we wszystkich przypadkach podlegających kognicji Izby Kontroli Nadzwyczajnej na podstawie spornych przepisów krajowych. Zobacz analogicznie wyrok A.K. (pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵² Zagadnienia te nie zostały podniesione ani w skardze, ani w trakcie postępowania poprzedzającego jej wniesienie.

⁵³ Zobacz w tym względzie wyrok A.K.; wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, zwany dalej „wyrokiem System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów”); z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798); z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153). Komisja złożyła też uwagi w kilku postępowaniach prejudycjalnych, które dotyczyły tych i podobnych zagadnień.

⁵⁴ Wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 104–108).

90. Choć decyzja o niepodniesieniu przez Komisję analogicznego zarzutu wobec Izby Kontroli Nadzwyczajnej na jakimkolwiek etapie niniejszego postępowania należy do jej kompetencji, to wydaje się ona nieco zaskakująca. W tym kontekście można zauważyć, że wyrok Trybunału dotyczący niezapewnienia przez Rzeczpospolitą Polską niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej opierał się na szeregu okoliczności, które nie ograniczały się do wątpliwości dotyczących niezależności KRS⁵⁵. W rezultacie, nawet gdyby Trybunał mógł oprzeć się na swoim ustaleniu dotyczącym niezależności KRS zawartym w wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów⁵⁶, samo w sobie byłoby to niewystarczające, aby w ramach niniejszego postępowania uzasadnić stwierdzenie, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej nie jest niezależna⁵⁷.

91. Ponadto w wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce⁵⁸ ETPC jednogłośnie orzekł, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 6 ust. 1 EKPC, ponieważ Izba Kontroli Nadzwyczajnej nie jest „sądem ustanowionym ustawą”⁵⁹. Orzeczenie ETPC w znacznej mierze opierało się na orzecznictwie Trybunału dotyczącym niedawnych reform wymiaru sprawiedliwości w Polsce. ETPC stwierdził, że doszło do oczywistych naruszeń prawa krajowego, które negatywnie wpłynęły na podstawowe zasady procesu powoływania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej. Wspomniane nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów zagrażają legitymacji Izby Kontroli Nadzwyczajnej do tego stopnia, że nie posiada ona atrybutów „sądu”, który jest „zgodny z prawem” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. W tym względzie ETPC jednoznacznie stwierdził, że „rekomendacja kandydatów do powołania na sędziów w [Izbie Kontroli Nadzwyczajnej] – warunek sine qua non powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁰ – została powierzona [KRS], organowi, który nie posiadał wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej”⁶¹.

92. Ponieważ Unia nie przystąpiła do EKPC, wyrok ETPC nie jest wiążący dla Trybunału. Jednakże na podstawie art. 52 ust. 3 karty praw podstawowych Trybunał musi zadbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego poprzez art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez ETPC⁶². Standard wyznaczony przez prawomocny wyrok w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce⁶³ może zatem być

⁵⁵ Wątpliwości co do niezależności KRS opierały się na wielu okolicznościach, w tym na fakcie, że z 25 członków KRS 23 zostało powołanych przez polską władzę wykonawczą lub ustawodawczą lub było jej członkami. Trybunał orzekł, że okoliczność, iż organ, taki jak Krajowa Rada Sądownictwa, uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie. Niezależność sądu krajowego powinna być oceniana z uwzględnieniem wszystkich istotnych czynników, również pod kątem warunków, w jakich dochodzi do powoływania jego członków. Zobacz wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 55, 56).

⁵⁶ Wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 104–108).

⁵⁷ Zobacz także wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 75).

⁵⁸ Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819). Wyrok został wydany na podstawie dwóch skarg złożonych w ETPC, odpowiednio, w dniach 12 września 2019 r. i 22 października 2019 r., a zatem na długo przed wniesieniem niniejszej skargi. Wyrok uprawomocnił się na podstawie art. 44 ust. 2 EKPC w dniu 8 lutego 2022 r.

⁵⁹ ETPC zastosował trzystopniowy test sformułowany w wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418).

⁶⁰ Zwanego dalej „Prezydentem RP”.

⁶¹ Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819, § 349). Zobacz także wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719, § 276), w którym ETPC orzekł, że procedura powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej była z natury wadliwa ze względu na udział w niej KRS. Wyrok uprawomocnił się na podstawie art. 44 ust. 2 EKPC w dniu 22 listopada 2021 r.

⁶² Zobacz wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶³ Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819).

istotny w ramach każdego przyszłego postępowania przed Trybunałem. Na marginesie można również zauważyć, że zgodnie z art. 46 EKPC Rzeczpospolita Polska musi zastosować się do prawomocnego wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce⁶⁴ i podjąć odpowiednie środki w celu jego szybkiego wykonania⁶⁵.

b) Co do istoty

93. Komisja opiera uzasadnienie zarzutu drugiego w znacznej mierze na wyroku A.K. W tamtej sprawie wyłączna właściwość Izby Dyscyplinarnej do rozpoznawania wnoszonych przez sędziów krajowych środków zaskarżenia opartych na prawie Unii⁶⁶ została podważona ze względu na podnoszony brak niezależności i bezstronności tej izby w świetle art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Ponieważ pomiędzy Komisją a Rzeczpospolitą Polską istnieje znaczna różnica zdań co do interpretacji tego wyroku, warto moim zdaniem przytoczyć jego pkt 165 i 166:

„165. [P]rzepis krajowy, który przyznawałby wyłączną właściwość do rozpoznania sporu, w którym jednostka powołuje się – jak ma to miejsce w niniejszym wypadku – na prawo wynikające z prawa Unii, określonego organowi, który nie spełnia wypływających z art. 47 karty praw podstawowych wymogów niezależności i bezstronności, pozbawiłby uprawnioną osobę skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu tego postanowienia i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 oraz naruszałby istotę prawa do skutecznego środka prawnego ustanowioną w art. 47 tej karty [...].

166. Wynika stąd, że gdy okazuje się, iż przepis krajowy zastrzega właściwość do rozpoznania sporu takiego jak ten w postępowaniu głównym na rzecz organu, który nie spełnia wymogów niezależności lub bezstronności ustanowionych w prawie Unii, w szczególności w art. 47 karty praw podstawowych, inny organ, przed który wniesiono taki spór, ma obowiązek, w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu tego art. 47 i w myśl zasady lojalnej współpracy zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE, odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, ażeby spór ten mógł zostać rozpatrzony przez sąd, który spełnia powyższe wymogi i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie, czyli co do zasady sąd, który był do tego właściwy zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem zmiany ustawodawczej przyznającej tę właściwość organowi niespełniającemu wskazanych powyżej wymogów [...].”⁶⁷

94. Z przytoczonych wyżej fragmentów jasno wynika, że w wyroku A.K. nie zakwestionowano wyłącznej właściwości, jaką przepisy prawa krajowego przyznały Izbie Dyscyplinarnej, do rozpoznawania spraw wnoszonych przez sędziów w związku z prawami wynikającymi z dyrektywy 2000/78. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził raczej, że prawo krajowe nie może zastrzegać wyłącznej właściwości sądowi, który nie spełnia wymogów niezależności

⁶⁴ Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:1108JUD004986819).

⁶⁵ W § 368 wyroku ETPC wskazano, że nieodłączną cechą jego ustaleń jest to, iż naruszenie praw skarżących miało swoje źródło w zmianach w polskim ustawodawstwie, które pozbawiły polskie sądownictwo prawa wyboru członków KRS i umożliwiły władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią lub pośrednią ingerencję w procedurę powoływania sędziów, tym samym systematycznie naruszając legalność sądu złożonego z tak powołanych sędziów.

⁶⁶ Sędziowie krajowi zakwestionowali przeniesienie ich w stan spoczynku wskutek wejścia w życie przepisów krajowych, które ich zdaniem naruszały dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16).

⁶⁷ Gdyby Trybunał uznał, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej nie jest niezależna, to z pkt 165 wyroku A.K. wynikałoby, że przyjmując i utrzymując w mocy art. 26 §§ 2 i 4–6 oraz art. 82 §§ 2–5 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 10 ustawy zmieniającej, który przyznaje Izbie Kontroli Nadzwyczajnej wyłączną właściwość do rozpatrywania zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących m.in. braku niezależności sądu lub braku niezależności sędziego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.

i bezstronności ustanowionych w art. 47 karty praw podstawowych⁶⁸. Z przytoczonych fragmentów jasno też wynika, że Trybunał nie stwierdził, iż każdy inny sąd krajowy spełniający te wymogi jest lub powinien być właściwy do orzekania w tej sprawie. Trybunał uznał po prostu, że sąd, który zgodnie z prawem krajowym był właściwy do orzekania w takich sprawach na mocy wcześniejszych przepisów, był właściwy do rozpoznania sprawy⁶⁹.

95. Wyrok A.K. potwierdza prawo każdego państwa członkowskiego, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, do określenia własnej struktury sędziowskiej i określenia zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych umożliwiających jednostkom ochronę praw, jakie wywodzą one z prawa Unii. Pomijając ustalony wymóg, że sądy krajowe muszą być niezależne, bezstronne i być ustanowione na mocy ustawy⁷⁰, przepisy regulujące takie działania muszą być zgodne z zasadami równowagi i skuteczności. Wymogi wynikające z tych zasad mają zastosowanie do oznaczania sądów właściwych do rozpoznawania i rozstrzygania skarg i powództw opartych na prawie Unii i do przepisów proceduralnych regulujących takie środki prawne. Przestrzeganie tych wymogów należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca danych przepisów w całości procedury, jej przebiegu i jej cech szczególnych, przed poszczególnymi sądami krajowymi⁷¹.

96. Komisja nie twierdzi, że art. 26 §§ 2 i 4–6 oraz art. 82 §§ 2–5 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, a także art. 10 ustawy zmieniającej są niezgodne z zasadą równowagi. Zarzut Komisji koncentruje się raczej na zasadzie skuteczności, a w szczególności na prawie do skutecznego środka prawnego. Twierdzi ona co do zasady, że kwestie związane z niezależnością sądu lub niezawisłością sędziego są zagadnieniem horyzontalnym, które może powstać w każdej sprawie, przy czym każdy sąd, rozpoznając sprawę dotyczącą prawa Unii, powinien mieć możliwość ich zbadania. Właściwość do rozstrzygania takich kwestii nie powinna być zatem zastrzeżona dla wyspecjalizowanych sądów.

97. Analiza art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym ukazuje, że przyznaje on Izbie Kontroli Nadzwyczajnej wyłączną właściwość do orzekania w przedmiocie wniosków lub oświadczeń dotyczących w szczególności braku niezależnego sądu lub niezawisłości sędziego i do podjęcia dalszych czynności w tym zakresie. Każdy sąd, w tym sąd rozpatrujący sprawę z elementem unijnym, jest zatem zobowiązany do przekazania Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej wniosku⁷² dotyczącego braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego. Przekazanie takiego wniosku nie wstrzymuje biegu toczącego się postępowania⁷³.

98. Wyrażenie „do właściwości [...] należy” zawarte w art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym jest jednoznaczne i moim zdaniem wystarczy, aby zagwarantować, że kwestia niezależności sądu lub niezawisłości składu orzekającego bądź sędziego należy do wyłącznej

⁶⁸ Wszystkie sądy krajowe orzekające w sprawach objętych zakresem stosowania prawa Unii muszą przestrzegać wymogów art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 63, 64).

⁶⁹ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 149).

⁷⁰ Argument, którego Komisja nie podniosła we właściwym czasie w ramach niniejszego postępowania.

⁷¹ Wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 22–24 i przytoczone tam orzecznictwo). Państwa członkowskie, wdrażając prawo Unii, są zobowiązane do zapewnienia poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego, zapisanego w art. 47 akapit pierwszy karty praw podstawowych, co stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej. Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, pkt 34).

⁷² Żadne z postanowień zawartych w art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym nie sugeruje – a Komisja tego nie podnosiła – że sąd rozpoznający sprawę nie może podnieść zarzutu braku niezależności lub braku niezawisłości, który może następnie przekazać Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej.

⁷³ O ile wnioski należy przekazać Izbie Kontroli Nadzwyczajnej niezwłocznie, o tyle w aktach sprawy przed Trybunałem brak jest informacji, czy prawo określa termin, w którym Izba Kontroli Nadzwyczajna musi się wypowiedzieć. Chociaż takie sprawy powinny być rozpatrywane niezwłocznie, skarga Komisji milczy w tej kwestii.

właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej⁷⁴. Treść tego przepisu nie wydaje się zatem potwierdzać stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym kwestie niezawisłości mogą zostać podniesione w postępowaniu odwoławczym. Ponadto, gdy Trybunał poruszył tę kwestię na rozprawie, Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła przekonujących dowodów na to, że kwestie te można skutecznie podnieść w ramach postępowania odwoławczego. Uściśliwszy powyższe, Komisja nie twierdziła, ani nie wynika to z art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, że kwestia niezawisłości sędziego lub niezależności sądu powinna zostać podniesiona przed Izby Kontroli Nadzwyczajnej w drodze odrębnego i niezależnego powództwa lub skargi. Kwestie podlegające art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym są raczej traktowane jak kwestie wпадkowe bądź wniosek skierowany do Izby Kontroli Nadzwyczajnej. Komisja nie podnosiła, że wymóg przekazania takiej kwestii wпадkowej lub wniosku do Izby Kontroli Nadzwyczajnej jest na tyle uciążliwy, że podważa pełną skuteczność praw przyznanych jednostkom na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Nie ma też żadnych dowodów wskazujących na to, że przekazanie tych kwestii do Izby Kontroli Nadzwyczajnej może prowadzić do utrudnień proceduralnych tego rodzaju, że korzystanie z uprawnień przyznanych jednostkom w art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych stałoby się nadmiernie utrudnione. O ile może tak być, że kwestie dotyczące niezależności sądu lub niezawisłości składu orzekającego bądź sędziego są zagadnieniami horyzontalnymi, które nie muszą być rozpatrywane przez wyspecjalizowane sądy, o tyle prawo nie stoi na przeszkodzie temu, aby zostały one rozstrzygnięte przez inny sąd lub inny skład orzekający. Taka praktyka może nawet sprzyjać wzmocnionemu i jednolitemu stosowaniu obowiązujących przepisów, zapewniając tym samym skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii przy pełnym poszanowaniu zasady pierwszeństwa.

99. Gdyby bowiem sporny przepis krajowy naruszał skuteczność (effet utile) art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych⁷⁵, na przykład przyznając monopol na kontrolę niezależności sądu innemu sądowi pozbawionemu niezależności, zasada pierwszeństwa prawa Unii wymagałaby od sądu rozpatrującego taką skargę⁷⁶ podjęcia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia pełnej skuteczności tych przepisów prawa Unii, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania wszelkich krajowych przepisów lub orzecznictwa, które stoją z nimi w sprzeczności⁷⁷.

100. Uważam zatem, że wobec braku naruszenia zasady równoważności lub skuteczności krajowe przepisy dotyczące właściwości, które ograniczają lub zawężają sądy lub składy orzekające, które mogą orzekać w kwestiach dotyczących niezależności sądu lub niezawisłości składu orzekającego bądź sędziego, nie naruszają ani art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, ani zasady pierwszeństwa prawa Unii.

101. Tym samym art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym nie odbiera sądom krajowym możliwości badania, czy odpowiadają one wymogowi niezawisłości w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych⁷⁸. Przyznaje on po prostu Izbie Nadzwyczajnej wyłączną właściwość do orzekania w kwestiach dotyczących niezależności sądu lub niezawisłości składu orzekającego bądź sędziego w następstwie przekazania takiego wniosku.

⁷⁴ Zobacz także dalsze sformułowanie zawarte w tym samym przepisie: „sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi [Izby Kontroli Nadzwyczajnej]”.

⁷⁵ A zatem prawa do skutecznej ochrony sądowej. Zobacz pkt 48 niniejszej opinii.

⁷⁶ W dziedzinach objętych prawem Unii.

⁷⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 48–50). Zobacz także wyrok A.K. (pkt 164); wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 148, 149).

⁷⁸ Zgodnie z wyrokiem Simpson.

102. Argumenty Komisji przybliżone w pkt 67 i 68 niniejszej opinii w odniesieniu do art. 26 §§ 4–6 i art. 82 §§ 2–5 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym ograniczają się do opisanie treści tych przepisów⁷⁹. Jak wynika z pkt 66 niniejszej opinii, Komisja twierdzi co do zasady, że kwestie niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów mają charakter horyzontalny. W związku z tym te przepisy prawa krajowego naruszają art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, pozbawiając wszystkie polskie sądy, z wyjątkiem Izby Kontroli Nadzwyczajnej, prawa do orzekania w kwestiach dotyczących niezależności sądów lub niezawisłości sędziów, pojawiających się w postępowaniach, do których odsyłają te przepisy prawa krajowego. Komisja nie wykazała jednak, że te przepisy prawa krajowego, jak również przewidziane w nich procedury i przepisy dotyczące właściwości naruszają pełną skuteczność art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych lub zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Komisja nie zdołała obalić argumentów Rzeczypospolitej Polskiej, że rozpoznawanie tego rodzaju spraw przez wyspecjalizowany sąd jest zgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.

103. Jeśli chodzi o zarzut Komisji, zgodnie z którym art. 26 §§ 2 i 4–6 oraz art. 82 §§ 2–5 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym naruszają art. 267 TFUE, to pomijając fakt, że przepisy te w żaden sposób nie odwołują się do tego artykułu, nie wykazała ona, że uniemożliwiają one lub utrudniają pod względem prawnym lub faktycznym⁸⁰ sądowi krajowemu, innemu niż Izba Kontroli Nadzwyczajnej, rozpatrującemu sprawę, w której podniesiona została kwestia niezależności sądu lub niezawisłości składu orzekającego bądź sędziego, złożenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE⁸¹.

104. W tym względzie zarówno z brzmienia, jak i z systematyki art. 267 TFUE wynika, że warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest rzeczywista zawisłość przed sądem odsyłającym sporu, w którym sąd ten jest zobowiązany wydać orzeczenie pozwalające na uwzględnienie orzeczenia prejudycjalnego⁸².

105. Wynika z tego, że poza wykonywaniem wyłącznej właściwości, jaką art. 26 §§ 2 i 4–6⁸³ oraz art. 82 §§ 2–5 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym przyznają Izbie Kontroli Nadzwyczajnej, kwestia niezależności sądów lub niezawisłości składów orzekających bądź sędziów jest kwestią horyzontalną, która, jak trafnie zauważyła Komisja, może powstać przed jakimkolwiek sądem. Sąd, który musi rozpoznać kwestię dotyczącą niezależności sądu lub niezawisłości składu orzekającego bądź sędziego w postępowaniu przed nim, może w razie potrzeby zwrócić się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

⁷⁹ W odpowiedzi na pytanie Trybunału Rzeczpospolita Polska potwierdziła na rozprawie, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej ma wyłączną właściwość do orzekania w kwestiach dotyczących niezależności/niezawisłości w kontekście tych postępowań.

⁸⁰ W wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 222–234) Trybunał orzekł, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 267 akapity 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. Zobacz także wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 56–59).

⁸¹ Wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo). W wyroku A.K. (pkt 110–113) Trybunał uznał za dopuszczalny wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego niezależnie od argumentów Rzeczypospolitej Polskiej, że izba ta naruszyła wyłączną kompetencję Izby Dyscyplinarnej.

⁸² Wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Pohotovost (C-470/12, EU:C:2014:101, pkt 28).

⁸³ Na przykład skarga o stwierdzenie nieważności prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 26 §§ 4–6 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, oparta na podnoszonej niezgodności z prawem statutu sędziego, jest skargą nadzwyczajną do Izby Kontroli Nadzwyczajnej. W tym względzie wystarczy zauważyć, że jeżeli taka kwestia została podniesiona przed sądem, który wydał prawomocne orzeczenie, sąd ten powinien w razie wątpliwości co do wykładni prawa Unii zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

106. Artykuł 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu. Sądy krajowe mogą swobodnie korzystać z tego uznania na każdym etapie postępowania, który uznają za właściwy⁸⁴. Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że nawet jeśli prawo krajowe nakłada na sąd obowiązek uwzględnienia rozstrzygnięć innego sądu, sama ta okoliczność nie pozbawia pierwszego sądu możliwości skierowania do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni i ważności prawa Unii. Pierwszy sąd może, w szczególności gdy uzna, że orzeczenie innego sądu mogłoby wymagać od niego wydania orzeczenia sprzecznego z prawem Unii, zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi⁸⁵. Ponadto orzeczenie wydane przez Trybunał w trybie prejudycjalnym wiąże sąd krajowy w zakresie dotyczącym wykładni rozpatrywanych przepisów prawa Unii do celów rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym⁸⁶.

107. Z powyższego wynika, że sądy w Rzeczypospolitej Polskiej mogą w razie konieczności zwrócić się do Trybunału z każdym pytaniem prejudycjalnym, na każdym etapie postępowania, jaki uznają za stosowny, nawet po zakończeniu postępowania takiego jak przewidziane w art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym. Mogą one również przyjąć wszelkie środki niezbędne do zabezpieczenia ochrony sądowej praw przyznanych przez prawo Unii i pominiąc, po zakończeniu postępowania, dany krajowy przepis ustawowy lub wyrok Izby Kontroli Nadzwyczajnej, jeżeli uznają je za sprzeczne z prawem Unii. Jako sąd ostatniej instancji Izba Kontroli Nadzwyczajnej jest co do zasady zobowiązana do zwrócenia się do Trybunału na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jeżeli podniesiona została przed nią kwestia dotycząca wykładni traktatu FUE.

108. Odnosząc się do zarzutów Komisji dotyczących przepisów przejściowych zawartych w art. 10 ustawy zmieniającej, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia powinno być oceniane na podstawie sytuacji, w jakiej państwo członkowskie znajduje się w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii⁸⁷. Artykuł 10 ustawy zmieniającej wszedł w życie w dniu 14 lutego 2020 r. W odpowiedzi na pytanie Trybunału zadane na rozprawie Komisja potwierdziła, że nie posiada żadnych dowodów na to, że przepis ten nadal wywołuje skutki po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, to jest po dniu 30 grudnia 2020 r. Zgodziła się ona zatem, że art. 10 ustawy zmieniającej „wygasł” w tym dniu. Wynika z tego, że zarzut Komisji dotyczący art. 10 ustawy zmieniającej jest niedopuszczalny.

109. W każdym razie, wobec braku jakichkolwiek dowodów, które podważałyby legitymowany charakter powierzenia Izbie Kontroli Nadzwyczajnej wyłącznej właściwości do rozpoznawania kwestii dotyczących niezależności sądu lub niezawisłości składu orzekającego bądź sędziego na

⁸⁴ Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 56). Artykuł 267 TFUE stoi na przeszkodzie wszelkim krajowym uregulowaniom lub praktyce krajowej, które mogłyby uniemożliwić sądom krajowym, w zależności od przypadku, skorzystanie z uprawnienia lub zastosowanie się do przewidzianego w tym art. 267 obowiązku zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.* (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 260).

⁸⁵ Wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., *Melki i Abdeli* (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 42).

⁸⁶ Tym samym sądowi krajowemu, który skorzystał z uprawnienia lub zastosował się do obowiązku zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, nie można uniemożliwiać natychmiastowego zastosowania prawa Unii zgodnie z orzeczeniem lub orzecznictwem Trybunału, pod rygorem osłabienia skuteczności (*effet utile*) tego postanowienia. Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Euro Box Promotion i in.* (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 257). Sąd krajowy nie powinien w danym wypadku uwzględniać oceny sądu krajowego wyższej instancji, jeżeli w świetle wykładni dokonanej przez Trybunał uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii, i w razie potrzeby winien pominać przepis prawa krajowego zobowiązujący go do stosowania się do orzeczeń tego sądu wyższej instancji. Zobacz wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., *RS* (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 75).

⁸⁷ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 18 maja 2006 r., *Komisja/Hiszpania* (C-221/04, EU:C:2006:329, pkt 24–26).

podstawie art. 26 §§ 2 i 4–6 oraz art. 82 §§ 2–5 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, zarzuty Komisji dotyczące przepisów przejściowych zawartych w art. 10 ustawy zmieniającej, które przewidują jedynie czasowe stosowanie wyżej wymienionych przepisów, należy oddalić.

110. Komisja wnosi również o stwierdzenie, że stosując przepisy krajowe opisane w niniejszym zarzucie, Rzeczpospolita Polska naruszyła zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Wystarczy zauważyć, że zarzut dotyczący zasady pierwszeństwa dotyczy stosowania przez Rzeczpospolitą Polską art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 karty praw podstawowych i art. 267 TFUE. Nie jest to zatem odrębne żądanie i nie ma potrzeby orzekania w jego przedmiocie⁸⁸.

111. Proponuję zatem, aby Trybunał oddalił zarzut drugi.

B. Zarzut pierwszy. Zakaz badania przez sądy krajowe spełnienia wymogu prawa Unii dotyczącego skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy

1. Argumentacja stron

112. Komisja twierdzi, że zakazując sądom krajowym badania spełnienia wymogu prawa Unii dotyczącego skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 6 ust. 1 EKPC oraz na gruncie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii.

113. Komisja twierdzi, po pierwsze, że art. 42a §§ 1 i 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 29 §§ 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu zakazują sądom krajowym dokonywania kontroli sądowej zgodności z prawem powołania sędziów lub umocowania organu sądowego w Polsce, a tym samym oceny, czy sąd, w którego skład taki sędzia wchodzi, został ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych w świetle wyroku ETPC w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii⁸⁹. W replice Komisja podnosi, że treść wyżej wymienionych przepisów prawa polskiego nie wydaje się wprowadzać rozróżnienia między kontrolą sądową aktu powołania na stanowisko sędziowskie wydanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej a kontrolą sądową mającą na celu zapewnienie poszanowania gwarancji przewidzianych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Prawidłowość postępowania nominacyjnego na stanowisko sędziowskie ma wpływ nie tylko na ważność aktu powołania, lecz również na stosowanie wymogu prawa Unii polegającego na dostępie do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy na gruncie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. W pkt 134 wyroku A.K. Trybunał orzekł, iż należy upewnić się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu tych członków są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani.

⁸⁸ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 4 grudnia 1986 r., Komisja/Francja (220/83, EU:C:1986:461, pkt 30, 31).

⁸⁹ Wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418). Zobacz także wyrok Simpson (pkt 75).

114. Po drugie, Komisja twierdzi, że art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu uniemożliwia polskim sądom ocenę umocowania członków składu orzekającego do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Przepis ten zakazuje bowiem sądom stwierdzenia z inicjatywy własnej lub na wniosek stron – na podstawie przepisów o przydziale spraw oraz wyznaczaniu i zmianie składu sądu – niezgodności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia tego sądu lub braku uprawnienia lub niezdolności danej osoby do orzekania. W konsekwencji przepis ten uniemożliwia sądom w drodze oceny zgodności z prawem orzeczeń sądowych kontrolę, czy sąd wydający orzeczenie był sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy oraz czy był niezależny i bezstronny, a więc czy był sądem właściwym do rozpoznania danej sprawy. Ponadto zgodnie z art. 8 ustawy zmieniającej art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu ma zastosowanie również do spraw zawisłych. W replice Komisja wyjaśniła, że zgodnie z art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, jeżeli sędzia został wyznaczony zgodnie z przepisami o przydziale spraw, zawsze będzie uznany jako osoba uprawniona do orzekania w danej sprawie. Taki przepis uniemożliwia skuteczną kontrolę wymogu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w ramach środka zaskarżenia orzeczenia przed wyższą instancją.

115. Zdaniem Komisji powyższe przepisy krajowe uniemożliwiają polskim sądom wykonywanie obowiązku zweryfikowania z urzędu lub na wniosek strony, czy ze względu na swój skład stanowią niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Ponadto uniemożliwiają one również sprawdzenie przez sąd, w przypadku gdy kwestia ta ma znaczenie dla jego własnego orzeczenia (na przykład stwierdzenia nieważności postępowania wskutek wadliwego składu orzeczniczego niższej instancji), czy inny sąd spełnia unijny wymóg niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 6 ust. 1 EKPC ze względu na okoliczności związane z powołaniem sędziego lub umocowaniem organu sądowego.

116. Według Komisji sądowa kontrola wymogu niezawisłości sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych nie wymaga wprowadzenia w tym celu specjalnego trybu. Kontrola taka niekoniecznie też wymaga od sędziego krajowego stwierdzenia nieważności aktów powołania sędziego i usunięcie powołanej osoby z urzędu sędziowskiego. Nie ma zatem znaczenia, że zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej akt powołania sędziego nie podlega podważeniu. Do sądu krajowego rozpatrującego sprawę należy określenie konsekwencji ewentualnego naruszenia wymogu istnienia niezawisłego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, na podstawie właściwych przepisów prawa krajowego, z należyтым uwzględnieniem skuteczności prawa Unii oraz kwestii takich jak zasada pewności prawa.

117. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że Komisja w żaden sposób nie wyjaśniła, na czym mają polegać zarzucane przez nią naruszenia art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa. Ponadto Komisja nie odniosła się do art. 26 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym i nie wyjaśniła, w jaki sposób ten przepis miałby naruszać prawo Unii.

118. Rzeczpospolita Polska dokonuje wyraźnego rozróżnienia między sądową kontrolą aktu powołania sędziego i jego skutków oraz sądową kontrolą gwarancji, które sąd ma zapewnić na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Prawo polskie nie zezwala na pierwszą z tych form kontroli sądowej, czego Trybunał nie zakwestionował w wyroku A.K.⁹⁰. Zgodnie z Konstytucją RP oraz

⁹⁰ Zobacz pkt 145. Zobacz 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 128).

utrwalonym orzecznictwem sądów polskich uprawnienie do powoływania sędziów jest prerogatywą Prezydenta RP. Prerogatywa ta nie podlega – i nigdy nie podlegała – kontroli sądowej ze względu na to, że dopuszczenie takiego zakwestionowania godziłoby w zasadę nieusuwalności sędziów. Jest to zgodne z orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym przesłanki pozbawienia sędziego urzędu muszą wynikać z ustawy, być uzasadnione i proporcjonalne. Jest ono także zgodne z tezami orzecznictwa ETPC, w myśl których organizacja wymiaru sprawiedliwości nie może należeć do dyskrekcji władzy sądowniczej. Polskie prawo przewiduje natomiast możliwość sądowej kontroli prawa do niezależnego sądu i zapewnienia gwarancji przewidzianych w prawie Unii. Rzeczpospolita Polska dodaje, że przyjęta przez Komisję wykładnia zakwestionowanych przepisów nie znajduje oparcia w orzecznictwie.

119. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej art. 42a §§ 1 i 2 i art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 29 §§ 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu nie ograniczają kompetencji sądów krajowych do kontrolowania dostępności gwarancji przyznanych jednostkom na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych.

120. W tym względzie Rzeczpospolita Polska zauważa, po pierwsze, że jeżeli istnieją wątpliwości co do bezstronności konkretnego sędziego, możliwe jest wnioskowanie o jego wyłączenie na podstawie art. 48–54 Kodeksu postępowania cywilnego⁹¹, art. 40–44 Kodeksu postępowania karnego⁹² lub art. 18–24 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹³.

121. Po drugie, jeżeli właściwość określonego sądu budzi wątpliwości co do możliwości zapewnienia jednostce prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy, można żądać przekazania sprawy do innego sądu, który jest właściwy na mocy przepisów prawa krajowego⁹⁴ i spełnia wymogi art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

122. Po trzecie, jeżeli skład sądu orzekającego był sprzeczny z przepisami prawa albo w rozpoznaniu sprawy brał udział sędzia wyłączony z mocy ustawy, sąd w ramach kontroli instancyjnej ma obowiązek z urzędu stwierdzić nieważność postępowania i uchylić wyrok na podstawie art. 379 pkt 4 Kodeksu postępowania cywilnego, art. 349 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania karnego i art. 183 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jeżeli sąd odwoławczy ustali, że miało miejsce naruszenie art. 47 karty praw podstawowych, wówczas może on uchylić orzeczenie z tego powodu, że nie został on wydany przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Sąd odwoławczy nie może natomiast podważać mandatu sędziego, który wydał zaskarżony wyrok, ani zakwestionować kompetencji tego sędziego do orzekania.

123. W duplice Rzeczpospolita Polska wskazała, że celem art. 42a §§ 1 i 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 29 §§ 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu jest przeciwdziałanie możliwości podważania aktów powołania sędziego lub jego stosunku służbowego w innych procedurach niż wynikające z Konstytucji RP i ustaw wykonujących zawarte w niej delegacje. Prawo do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy jest dodatkowo gwarantowane przez art. 45 Konstytucji RP, umowy międzynarodowe i kartę praw podstawowych. Wykładni przepisów krajowych należy dokonywać w świetle wszystkich tych unormowań. Nieprawidłowości

⁹¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1575, ze zm.).

⁹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 534, ze zm.).

⁹³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.).

⁹⁴ Zobacz art. 200 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego i art. 35 § 1 Kodeksu postępowania karnego.

dotyczące procesu powoływania sędziów lub naruszenia prawa do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy nie pociągają za sobą stwierdzenia nieważności aktu powołania lub postępowania, w którym brał on udział⁹⁵.

124. Rzeczpospolita Polska uważa, że Komisja dokonała błędnej wykładni art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu. Podnosi ona, że przepis ten nie stoi na przeszkodzie ocenie należytego obsadzenia sądu. Przepis ten jedynie kodyfikuje orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym rozpoznanie sprawy z naruszeniem przepisów o przydziale spraw sędziom we właściwym sądzie nie stanowi nadzwyczajnej przyczyny odwoławczej, o której mowa w art. 387 Kodeksu postępowania cywilnego i art. 439 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego, która prowadziłyby w każdym przypadku do stwierdzenia nieważności postępowania i uchylenia zaskarżonego orzeczenia. Takie naruszenie może jednak stanowić zwykłą przyczynę odwoławczą. Strona może bowiem żądać uchylenia orzeczenia na tej podstawie, że naruszenie przepisów odnośnego kodeksu postępowania miało w jej ocenie negatywny wpływ na wynik sprawy. Ponadto strona może złożyć wniosek o wyłączenie sędziego, jeżeli jego udział w sprawie zagraża jej prawu do bezstronnego sądu.

125. Rzeczpospolita Polska podnosi, że wbrew twierdzeniu Komisji przytoczonemu w pkt 114 niniejszej opinii, art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu nie odnosi się do dokonywania przez sądy oceny, czy sąd wydający orzeczenie był sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy oraz czy był niezawisły i bezstronny. Kwestionowany przepis dotyczy wyłącznie konsekwencji naruszenia przepisów o przydziale spraw i wyznaczaniu składów. W konsekwencji zarzut Komisji dotyczący art. 8 ustawy zmieniającej, w myśl którego art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu ma zastosowanie również do spraw zawisłych, należy oddalić.

2. Ocena

a) Dopuszczalność

126. Rzeczpospolita Polska podnosi, że naruszenia art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii, które stanowią treść pierwszego zarzutu Komisji, nie zostały uzasadnione. Ponadto jej zdaniem Komisja nie przedstawiła żadnego uzasadnienia ani dowodu na to, że art. 26 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym jest niezgodny z prawem Unii. Rzeczpospolita Polska twierdzi również, że Komisja przedstawiła wyjaśnienia lub dowody na poparcie swoich zarzutów po terminie i że w związku z tym Sąd nie powinien ich uwzględniać.

127. W ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętego na podstawie art. 258 TFUE na Komisji spoczywa obowiązek wykazania istnienia zarzucanego uchybienia poprzez przedłożenie Trybunałowi Sprawiedliwości wszystkich informacji niezbędnych mu do zweryfikowania zaistnienia tego uchybienia, bez możliwości opierania się na jakichkolwiek domniemaniach⁹⁶. W myśl art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem, skarga wnoszona na podstawie art. 258 TFUE musi zawierać wskazanie konkretnych zarzutów, w przedmiocie których Trybunał ma orzekać, jak również wskazania co najmniej

⁹⁵ Wyrok Simpson. Zobacz także wyrok ETPC z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418).

⁹⁶ Wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., Komisja/Portugalia (C-398/14, EU:C:2016:61, pkt 47).

w sposób zwięzły okoliczności faktycznych i prawnych, na których oparte są te zarzuty⁹⁷. Zasadność skargi na podstawie art. 258 TFUE należy zatem zbadać wyłącznie w świetle żądań sformułowanych w skardze.

128. W ramach zarzutu pierwszego Komisja ograniczyła się do powołania się na art. 267 TFUE, nie wyjaśnwszy, choćby pobieżnie, w jaki sposób wskazane przez nią przepisy prawa polskiego naruszają to postanowienie. Okoliczność, że Komisja w uzasadnionej opinii z dnia 30 października 2020 r. wyjaśniła znaczenie art. 267 TFUE w ramach niniejszego zarzutu, nie wystarczy do celów art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości i art. 120 lit. c) regulaminu postępowania. Ponadto, wbrew twierdzeniom zawartym w replice, Trybunał nie może domniemywać istnienia „funkcjonalnego związku” między podnoszonym naruszeniem art. 267 TFUE a rozpatrywanymi przepisami prawa polskiego. Wprawdzie Komisja wyjaśniła ten „funkcjonalny związek” w ramach zarzutu drugiego, jednak tamten zarzut dotyczy innych przepisów prawa polskiego.

129. Uważam natomiast, że w pkt 75 skargi Komisja zwięzłe przedstawiła powody, dla których uznała, że przepisy prawa polskiego wskazane w jej zarzucie pierwszym naruszają zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Ponadto, zważywszy, że art. 26 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym zasadniczo powtarza jej art. 29 § 3⁹⁸, wystarczyło, że Komisja w zarzucie pierwszym powołała się na wspomniany art. 26 § 3, ponieważ z brzmienia tego zarzutu jako całości można łatwo wywieść, dlaczego jej zdaniem ten ostatni przepis narusza prawo Unii.

130. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał odrzucił jako niedopuszczalną argumentację Komisji dotyczącą art. 267 TFUE w ramach zarzutu pierwszego.

b) Co do istoty

1) Uwagi wstępne dotyczące zakresu podnoszonych przez Komisję zarzutów pierwszego i drugiego

131. Rzeczpospolita Polska podnosi, że argumenty wysuwane w ramach zarzutu drugiego Komisji są niespójne i obalają zarzut pierwszy tej instytucji. Komisja stoi na stanowisku, że zarzut ten jest bezpodstawny.

132. Zarzut drugi dotyczy wyłącznej właściwości, jaką prawo krajowe przyznaje Izbie Kontroli Nadzwyczajnej do rozpoznawania kwestii dotyczących niezależności sądów lub niezawisłości składów orzekających bądź sędziów. Zarzut pierwszy dotyczy w szczególności okoliczności, że niektóre przepisy prawa polskiego zakazują wszystkim sądom krajowym, w tym Izbie Kontroli Nadzwyczajnej⁹⁹, kontroli zgodności z prawem procesu nominacyjnego sędziów w Polsce. Zarzut pierwszy dotyczy zatem tego, że żaden polski sąd nie jest właściwy do kontrolowania zgodności z prawem procesu nominacyjnego sędziów w Polsce w świetle prawa Unii. Uważam zatem, że dwa pierwsze zarzuty Komisji są spójne.

⁹⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 listopada 2010 r., Komisja/Portugalia (C-543/08, EU:C:2010:669, pkt 20, 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁹⁸ Który z kolei powtarza treść art. 42a § 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 5 § 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu.

⁹⁹ Zobacz w szczególności art. 26 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym.

2) *Prawo do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy*

133. Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje, że sądy powszechne, Sąd Najwyższy i sądy administracyjne muszą przestrzegać art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 6 ust. 1 EKPC oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii. Ponadto nie kwestionuje ona, że wspomniane sądy muszą badać, czy prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy jest przestrzegane, zgodnie z tym, co zostało orzeczone w wyroku Simpson. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że wskazane przez Komisję przepisy krajowe zapobiegają jedynie możliwości podważenia aktu powołania sędziego wydanego przez Prezydenta RP. W tym kontekście Rzeczpospolita Polska zwraca uwagę na szereg innych przepisów prawa polskiego, które dają sądom możliwość zbadania, czy dostęp do bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy jest zapewniony.

134. Wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, w ramach niniejszego postępowania Komisja nie kwestionuje ani prerogatywy Prezydenta RP do powoływania sędziów, ani tego, że w prawie polskim nie jest dopuszczalne podważanie aktu powołania sędziego¹⁰⁰.

135. W pkt 133 wyroku A.K. Trybunał zauważył, że sam fakt, iż sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, nie może powodować ich zależności od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków. Ponadto w pkt 129–136 wyroku A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)¹⁰¹ stwierdzono, że ewentualny brak możliwości skorzystania ze środka prawnego przed sądem w kontekście procesu powoływania do pełnienia urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego niekoniecznie musi stanowić problem z punktu widzenia stosowania wymogów wynikających z prawa Unii, jeżeli dostępne są inne skuteczne środki prawne. Inaczej może być w przypadku uchylecia środków prawnych, które istniały dotychczas, w powiązaniu z innymi istotnymi okolicznościami charakteryzującymi taki proces nominacyjny w określonym krajowym kontekście prawno-faktycznym, które wzbudzają w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu¹⁰².

136. Zarzut pierwszy Komisji ogranicza się zatem do twierdzenia, zgodnie z którym sądy powszechne, sądy administracyjne i Sąd Najwyższy, w tym Izba Kontroli Nadzwyczajnej¹⁰³, nie są uprawnione do zweryfikowania, z urzędu lub na wniosek strony, czy sąd gwarantuje jednostkom prawo do skutecznego środka prawnego w dziedzinach objętych prawem Unii przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy¹⁰⁴. Zdaniem Komisji zaskarżone przepisy mają co najmniej dwa niepożądane skutki. Po pierwsze, uniemożliwiają one sądom kontrolę takich kwestii, niezależnie od charakteru i zakresu środka prawnego przysługującego ewentualnie na podstawie prawa krajowego. Po drugie, uniemożliwiają one sądom odstąpienie od stosowania przepisów krajowych, które są sprzeczne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.

¹⁰⁰ Na mocy art. 179 Konstytucji RP sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. W myśl art. 180 Konstytucji RP sędziowie są nieusuwalni. Zgodnie z art. 186 Konstytucji RP KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

¹⁰¹ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r. (C-824/18, EU:C:2021:153).

¹⁰² Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 156).

¹⁰³ Zobacz art. 26 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym.

¹⁰⁴ Zobacz pkt 62 skargi Komisji.

137. Komisja i Rzeczpospolita Polska nie zgadzają się co do zakresu przepisów krajowych będących przedmiotem zarzutu pierwszego.

138. Artykuł 42a § 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3 i art. 29 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 5 § 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu wyraźnie zakazują tym sądom ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego. Te same przepisy zabraniają również wspomnianym sądom ustalania lub oceny wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.

139. Artykuł 42a § 1 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 29 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 5 § 1a p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu stanowią również, że powyższe sądy nie mogą „kwestionowa[ć] umocowania sądów i trybunałów [...] oraz organów kontroli i ochrony prawa”. Artykuł 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 8 ustawy zmieniającej¹⁰⁵ zakazują powoływania się na przepisy o przydziale spraw oraz wyznaczeniu i zmianie składu sądu w celu ograniczania jurysdykcji sędziego lub stwierdzenia sprzeczności składu sądu z przepisami prawa, nienależytego obsadzenia sądu lub udziału osoby nieuprawnionej lub niezdolnej do orzekania w wydaniu orzeczenia.

140. Na pierwszy rzut oka brzmienie tych przepisów nie odmawia właściwemu sądowi kompetencji do unieważnienia, ze skutkiem erga omnes, aktu powołania na stanowisko sędziego wydanego przez Prezydenta RP. Wyraźnie zakazuje ono natomiast wszystkim polskim sądom, zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony, podnoszenia lub kwestionowania, w jakichkolwiek okolicznościach i z jakiegokolwiek powodu, zgodności z prawem powołania sędziego lub jego uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od rodzaju zarzucanej niezgodności z prawem, kwestionowanego aktu lub procedury czy też dostępnego środka prawnego. Treść tych przepisów jest zatem tak szeroka, że pozbawia sądy krajowe możliwości oceny kwestii dotyczących niezawisłości składu orzekającego, której zapewnienia wymaga wyrok Simpson¹⁰⁶.

141. Chociaż sądy krajowe są zobowiązane to przekazywania takich zagadnień Izbie Kontroli Nadzwyczajnej na podstawie art. 26 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 26 § 3 tej ustawy wyraźnie wyłącza kompetencję Izby Kontroli Nadzwyczajnej do oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Ponadto zgodnie z art. 42a § 1 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 29 § 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 5 § 1a p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu żaden polski sąd nie może kwestionować umocowania sądów i trybunałów. Możliwość skorzystania z odpowiednich środków prawnych istniejących w prawie krajowym również jest więc ograniczona.

142. Ponadto, o ile zakazy przewidziane w art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz w art. 8 ustawy zmieniającej mogą, jak podnosi Rzeczpospolita Polska, dotyczyć w wielu przypadkach kwestii czysto organizacyjnych, w tym zarządzania sprawami i obowiązkami służbowymi, o tyle nie można wykluczyć, że takie okoliczności mogą budzić wątpliwości co do tego, czy sąd został uprzednio ustanowiony na mocy ustawy albo czy jest on bezstronny. Całkowity zakaz podnoszenia lub kwestionowania tego typu kwestii w okolicznościach opisanych w spornych przepisach wykracza poza to, co, jak twierdzi Rzeczpospolita Polska, stanowi cel tych przepisów, i utrudnia dostęp do środków prawnych w celu zaradzenia takiemu naruszeniu.

¹⁰⁵ Który wydaje się stosować art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu z mocą wsteczną.

¹⁰⁶ Zobacz pkt 55 wyroku.

Wynika stąd, że rozpatrywane przepisy krajowe są tak szerokie, że regulują wszystkie aspekty kontroli prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, zagwarantowanego na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.

143. Rzeczpospolita Polska przedstawiła na wniosek Trybunału liczne inne przepisy prawa krajowego dotyczące w szczególności wyłączenia sędziów, przekazania sprawy innemu sądowi oraz stwierdzenia nieważności postępowania przez sądy wyższej instancji ze względu na jego niezgodność z wymogami art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Przykładowo art. 48 Kodeksu postępowania cywilnego i art. 40 Kodeksu postępowania karnego przewidują instytucję wyłączenia sędziego z mocy ustawy w określonych okolicznościach. W myśl art. 49 Kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 41 i 42 Kodeksu postępowania karnego sąd może wyłączyć sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony. Zgodnie z art. 379 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego i art. 439 Kodeksu postępowania karnego udział w rozpoznaniu sprawy sędziego wyłączonego z mocy ustawy powoduje nieważność postępowania.

144. W tym kontekście należy zauważyć, że Rzeczpospolita Polska wskazała, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zawęził zakres przepisów krajowych dotyczących wyłączenia sędziów. I tak art. 49 Kodeksu postępowania cywilnego utracił częściowo moc w dniu 9 czerwca 2020 r. w zakresie, w jakim dopuszczał on możliwość wyłączenia sędziego z powodu wadliwości jego powołania przez Prezydenta RP na wniosek KRS¹⁰⁷. Ten sam przepis utracił również częściowo moc w dniu 28 lutego 2022 r. w zakresie, w jakim uwzględniał jako przesłankę mogącą wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie okoliczność odnoszącą się do procedury jego powołania przez Prezydenta RP na wniosek KRS¹⁰⁸. Artykuł 41 § 1 i art. 42 § 1 Kodeksu postępowania karnego utracił moc w dniu 12 marca 2020 r. w zakresie, w jakim dopuszczał on rozpoznanie wniosku o wyłączenie sędziego z powodu wadliwości jego powołania przez Prezydenta RP na wniosek KRS¹⁰⁹. Orzecznictwo to wprowadza wyraźne ograniczenia możliwości wyłączenia sędziego z powodu wadliwości jego powołania, w odróżnieniu od kwestionowania aktu powołania na stanowisko sędziego wydanego przez Prezydenta RP.

145. Różne przepisy polskiego prawa dotyczące instytucji wyłączenia sędziego nie zmieniają okoliczności, że art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, a także art. 8 ustawy zmieniającej są niezwykle szerokie i nie ograniczają się do postępowań mających na celu podważenie aktu powołania sędziego. Celem tych przepisów jest raczej uniemożliwienie kontroli przez sąd obsady składu orzekającego lub jakichkolwiek czynności prowadzących do powołania sędziego, a tym samym wykluczenie możliwości skorzystania z jakiegokolwiek środka prawnego w przypadku naruszenia wymogów art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.

146. Nawet gdyby przyjąć, że w polskim porządku prawnym istnieją inne przepisy, które wydają się pozwalać sądom na kontrolowanie, przynajmniej w pewnym zakresie, przestrzegania gwarancji przewidzianych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 47 karty praw

¹⁰⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2020 r. (sprawa P 13/19) (Dz.U. z 2020 r., poz. 1017).

¹⁰⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2022 r. (sprawa P 10/19) (Dz.U. z 2022 r., poz. 480).

¹⁰⁹ Sędziowie wybrani na postawie art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2011 r., nr 126, poz. 714) zmienionej między innymi ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3) oraz ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1443). Zobacz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2020 r. (sprawa P 22/19) (Dz.U. z 2020 r., poz. 413).

podstawowych¹¹⁰, ich współistnienie z przepisami prawa krajowego, które Komisja zakwestionowała w ramach zarzutu pierwszego, a także ograniczenia ich stosowania wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stwarzają znaczną niepewność prawną, podważając tym samym możliwość dostępu sądów i stron do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, co jawnie narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Komisja wnosi również o stwierdzenie, że stosując przepisy krajowe, których dotyczy niniejszy zarzut, Rzeczpospolita Polska naruszyła zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Jak wskazałem w mojej odpowiedzi na zarzut drugi¹¹¹, zarzut dotyczący zasady pierwszeństwa nie stanowi odrębnego żądania i nie ma potrzeby rozstrzygnięcia go jako takiego.

147. Proponuję zatem, aby Trybunał uznał, że przepisy krajowe rozpatrywane w ramach zarzutu pierwszego mogą naruszać kompetencje polskich sądów do kontroli poszanowania wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, co jest niezgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych i w związku z tym narusza te postanowienia prawa Unii.

C. Zarzut trzeci. Wprowadzenie przewinienia dyscyplinarnego w związku z badaniem poszanowania unijnych wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy

1. Argumentacja stron

148. Zarzut ten dotyczy dodania dwóch przewinień dyscyplinarnych w pkt 2 i 3 – do art. 107 § 1 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu¹¹² i w pkt 2 i 3 – do art. 72 § 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym¹¹³ oraz dodania przez ustawę zmieniającą pkt 1 do art. 72 § 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, w którym wprowadzono do niej przewinienie dyscyplinarne w postaci „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa”. Zdaniem Komisji art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 72 § 1 pkt 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym uznaje weryfikację przez sąd krajowy niezawisłości innego sędziego lub innego organu sądowego oraz posiadania przez nich statusu „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” za przewinienie dyscyplinarne. Jest to równoznaczne z uchybieniem przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych i art. 267 TFUE.

149. Komisja wychodzi z założenia, że nie można uznać, iż sąd krajowy dopuszcza się przewinienia dyscyplinarnego i ryzykuje nałożeniem kar dyscyplinarnych, jeżeli przestrzega obowiązków przewidzianych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.

150. Zdaniem Komisji pierwsze przewinienie dyscyplinarne zawarte w przepisach przytoczonych w pkt 148 niniejszej opinii dotyczy działań lub zaniechań mogących uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości. Drugie przewinienie dyscyplinarne dotyczy działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej.

¹¹⁰ Zobacz przepisy krajowe dotyczące bezstronności i wyłączenia sędziów.

¹¹¹ Zobacz pkt 110 niniejszej opinii.

¹¹² Artykuł 29 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu rozszerza zastosowanie art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu na sądy administracyjne.

¹¹³ Artykuł 49 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu rozszerza zastosowanie art. 72 § 1 pkt 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym na sądy administracyjne.

151. Za powyższe przewinienia dyscyplinarne sędziowie sądów powszechnych i administracyjnych mogą zostać złożeni z urzędu sędziowskiego lub przeniesieni do innego sądu. W przypadku przewinienia o mniejszej wadze można nałożyć na nich sankcje pieniężne albo usunąć ich z zajmowanej funkcji¹¹⁴. Za takie same przewinienia sędziowie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego podlegają bezwarunkowemu złożeniu z urzędu¹¹⁵. Komisja zauważa, że zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej powyższe przewinienia dyscyplinarne mają zapewnić „skuteczność” przepisów z art. 42a i 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 29 §§ 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym¹¹⁶ oraz przestrzeganie przez sądy krajowe nowych wyłącznych kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej¹¹⁷.

152. Komisja podnosi, że badanie przez sąd prawidłowości procedury powołania sędziego w myśl wyroku Simpson¹¹⁸ może być zakwalifikowane jako „działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność powołania sędziego” w rozumieniu art. 107 § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, i jako takie może zatem stanowić przedmiot postępowania dyscyplinarnego.

153. Ponadto, jak wskazała w ramach zarzutu drugiego, Komisja uważa za konieczne, by wszystkie sądy krajowe miały możliwość dokonania oceny in limine litis niezależności organu sądowego lub niezawisłości sędziego bądź składu orzekającego. Ocena ta jest obecnie przekazana do wyłącznej kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej. Każdy sąd krajowy, który narusza przepisy prawa krajowego, o których mowa w zarzucie drugim, powołując się na zasadę pierwszeństwa prawa Unii, naraża się na wypełnienie znamion przewinienia dyscyplinarnego z art. 107 § 1 pkt 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, to jest działania lub zaniechania mogącego uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości.

154. Stwierdzenie przez sąd, że dany sąd nie jest sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy z powodu nieprawidłowości, której dopuszczono się w postępowaniu nominacyjnym sędziego, może stanowić „działanie kwestionujące skuteczność powołania sędziego” i zostać zakwalifikowane jako przewinienie w rozumieniu art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym.

155. Przewinienia dyscyplinarne wprowadzone w art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i w art. 72 § 1 pkt 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym obejmują również treść orzeczeń sądowych w zakresie, w jakim zawierają one ocenę niezawisłości i bezstronności innego sędziego lub sądu lub jego przymiot „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”. Taki stan rzeczy jest sprzeczny z wyrokiem Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)¹¹⁹, w którym Trybunał orzekł, że wymóg niezawisłości sędziowskiej sprzeciwia się wykorzystywaniu systemu środków dyscyplinarnych do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych.

¹¹⁴ Zobacz art. 109 § 1a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu.

¹¹⁵ Czyli działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości lub działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku mniejszej wagi sędziowie ci podlegają karze pieniężnej lub usunięciu z zajmowanej funkcji. Zobacz art. 75 § 1 lit. a) zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym.

¹¹⁶ Zobacz zarzut pierwszy Komisji.

¹¹⁷ Zobacz zarzut drugi Komisji.

¹¹⁸ Zobacz pkt 55 wyroku. Zobacz zarzut pierwszy Komisji.

¹¹⁹ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r. (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 67).

156. Powyższe przepisy krajowe umożliwiają również zakwalifikowanie jako przewinienia dyscyplinarnego skierowanie przez sądy krajowe pytań prejudycjalnych na podstawie art. 267 TFUE w kwestiach dotyczących interpretacji art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych opartych na wątpliwościach co do prawidłowości umocowania sądu¹²⁰.

157. Zdaniem Komisji wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, omawiane przewinienia dyscyplinarne są nie do pogodzenia z wyrokiem A.K. W przypadku gdy zastosowanie kryteriów wskazanych w pkt 132–154 tego wyroku prowadzi do wniosku, że dany organ nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych, sąd krajowy jest zobowiązany do odstąpienia od stosowania przepisu krajowego przyznającego temu organowi właściwość do orzekania w zawisłej sprawie. Tego rodzaju działanie mogłoby zostać uznane za przewinienie dyscyplinarne w rozumieniu art. 107 § 1 pkt 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, ponieważ mogłoby zostać zrównane z „działaniem lub zaniechaniem mogącym uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości”. Ponadto wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, Trybunał nie stwierdził w pkt 133 wyroku A.K., że powołania sędziów przez Prezydenta RP nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej. Trybunał orzekł jedynie, że sam fakt powołania sędziego przez Prezydenta RP nie może powodować jego zależności od tego organu ani budzić wątpliwości co do jego bezstronności, jeżeli po powołaniu osoba ta nie podlega żadnej presji i nie otrzymuje zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków.

158. Ustawa zmieniająca wprowadziła do art. 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym przewinienie dyscyplinarne w postaci „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa”. Omawiane przewinienie dyscyplinarne funkcjonowało już wobec sędziów sądów powszechnych na podstawie art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p. W wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów zbadano zgodność tego ostatniego przepisu z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Przewinienie dyscyplinarne w postaci „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa” jest niedookreślone i może również obejmować treść orzeczeń sądowych. Nie można wykluczyć, że art. 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym postrzegany w kontekście zwiększenia aktywności rzeczników dyscyplinarnych i wpływu egzekutywy na działalność organów systemu dyscyplinarnego wskutek reformy Sądu Najwyższego przeprowadzonej na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r.¹²¹ będzie mógł być wykorzystany do kontroli politycznej działalności orzeczniczej sędziów Sądu Najwyższego.

159. W replice Komisja podkreśla, że przedmiotem zarzutu trzeciego są przepisy ustawowe i ich treść normatywna, nie zaś ocena sądowa czy praktyczne zastosowanie tych przepisów. W wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów¹²² Trybunał orzekł, że jest kwestią zasadniczą, aby normy definiujące zachowania mogące spowodować powstanie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów były sformułowane w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny, tak aby zagwarantować niezawisłość sędziego stanowiącą integralny element powierzonego im zadania i uniknąć sytuacji, w której sędziowie byliby narażeni na ryzyko pociągnięcia ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej jedynie z powodu wydanego przez nich orzeczenia. Użyte w art. 107 § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i w art. 72 § 1 pkt 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym sformułowanie „działania kwestionujące” nie ograniczają się do podważania aktu powołania na stanowisko sędziego wręczonego przez Prezydenta RP.

¹²⁰ Zobacz wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 55–59).

¹²¹ Jak opisano w sprawie zakończonym wyrokiem System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

¹²² Zobacz pkt 140 wyroku.

160. Komisja podnosi również, że Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje zbieżności art. 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym z art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu. Argumentacja Trybunału w wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów a fortiori znajduje zastosowanie do art. 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym.

161. Rzeczpospolita Polska podnosi, że zarzut trzeci jest bezzasadny, ponieważ Komisja nie wywiązała się z ciężącego na niej na mocy art. 258 TFUE obowiązku udowodnienia podnoszonego przez nią uchybienia. W jej ocenie Komisja opiera się na treści rozpatrywanych przepisów krajowych i nie przedstawiła żadnych dowodów dotyczących ich stosowania ani przykładów z orzecznictwa, w którym dokonano ich interpretacji.

162. Artykuł 107 § 1 pkt 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 72 § 1 pkt 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym są wzorowane na prawie francuskim¹²³. Komisja nigdy nie zakwestionowała zgodności tych przepisów z prawem Unii. Ponadto zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej z tych przepisów prawa krajowego nie można wywnioskować, że mają one zastosowanie w sprawach, w których stosowane jest prawo Unii, w tym art. 19 ust. 1 TUE. Stosowanie prawa Unii nie może zatem stanowić działania lub zaniechania mogącego uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości.

163. Rzeczpospolita Polska podnosi, że dokonana przez Komisję wykładnia art. 107 § 1 pkt 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 72 § 1 pkt 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym jest też sprzeczna z celem tych przepisów, które mają zapewnić, by sędziowie – osoby sprawujące zawód zaufania publicznego – nie postępowali w sposób, który nie licuje z godnością urzędu. Ponieważ stosowanie prawa i występowanie z pytaniami prejudycjalnymi jest obowiązkiem sądu, koncepcja Komisji, w myśl której realizacja nakazów wynikających z prawa miałyby być przewinieniem dyscyplinarnym, jest błędna. Nie można też uznać, że omawiane przepisy umożliwiają kontrolę orzeczeń sądowych i pozwalają pociągnąć sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej za badanie udzielania przez sąd gwarancji prawa do sądu. Ta koncepcja Komisji nie ma podstaw logicznych, językowych ani empirycznych i nie znajduje też poparcia w krajowym orzecznictwie.

164. Co się tyczy art. 107 § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym¹²⁴, Rzeczpospolita Polska uważa, że Komisja pomyliła kwestię skontrolowania tego, czy sąd krajowy daje gwarancje poszanowania wymogów ustanowionych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych ze skutkiem takiej kontroli, polegającym na zakwestionowaniu wykonania przez Prezydenta RP prerogatywy i powołania określonego sędziego.

165. Przywołane delikty dyscyplinarne nie polegają na kontroli, czy jednostce zapewniono prawo do sądu, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Omawiane przepisy prawa krajowego stoją raczej na przeszkodzie temu, aby sąd podważał zgodność z prawem aktu powołania sędziego w innej procedurze niż przewidziana w Konstytucji RP bądź przepisach przyjętych na jej podstawie.

¹²³ Dokładnie art. 10 ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature (art. 10 zarządzenia nr 58-1270 z dnia 22 grudnia 1958 r. w sprawie ustawy organicznej o statusie sędziów).

¹²⁴ Który dotyczy „działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej”.

166. Sporne przepisy nie sprzeciwiają się natomiast wyciągnięciu wszelkich przewidzianych prawem konsekwencji naruszenia praw strony wynikających z art. 47 karty praw podstawowych, takich jak uchylenie orzeczenia, wyłączenie sędziego czy przekazanie sprawy sądowi dającemu takie gwarancje zgodnie z wyrokiem A.K. Sporne przepisy nie stoją także na przeszkodzie kierowaniu do Trybunału pytań prejudycjalnych na podstawie art. 267 TFUE. Od chwili przyjęcia spornych przepisów polskie sądy zadały kilkanaście pytań prejudycjalnych w przedmiocie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Komisja nie podnosi, by którykolwiek z sądów zwracających się z pytaniami mierzył się z tego powodu z postępowaniem dyscyplinarnym, zaś Rzeczpospolita Polska to potwierdza.

167. Rzeczpospolita Polska potwierdza również, że art. 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi odpowiednik art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p., zgodnie z którym sędzia ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną „za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa”. Powołany przepis obowiązuje od dnia 1 października 2001 r., a jego brzmienie przez cały ten okres nie uległo żadnej zmianie. Jak dotąd nie wzbudzał on zastrzeżeń. Artykuł 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym jedynie dokonuje uzgodnienia brzmienia definicji deliktu dyscyplinarnego z brzmieniem tej definicji, jaka dotyczy wszystkich sędziów sądów powszechnych. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej nie sposób przyjąć, że sędziowie Sądu Najwyższego – choć są to osoby, które powinny spełniać najwyższe standardy postępowania oraz posiadanej wiedzy prawniczej – z woli ustawodawcy mieliby zostać zwolnieni z odpowiedzialności za przewinienia dyscyplinarne stanowiące oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa.

168. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego obraza przepisów prawa w rozumieniu spornego przepisu jest „oczywista”, gdy „błąd sędziego jest łatwy do stwierdzenia, popełniony został w odniesieniu do określonego przepisu, mimo że znaczenie tego przepisu nie powinno nasuwać wątpliwości nawet u osoby o przeciętnych kwalifikacjach prawniczych, a jego zastosowanie nie wymaga głębszej analizy”¹²⁵, „gdy dla każdego prawnika, bez głębszych rozważań, nie budzi żadnych wątpliwości, że doszło do naruszenia przepisu prawa”¹²⁶. Zarówno z brzmienia art. 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, jak i z odnoszącego się do niego orzecznictwa wynika, że poszanowanie wymogów art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 karty praw podstawowych i art. 267 TFUE nie stanowi oczywistej i rażącej obrazę przepisów prawa.

169. W duplice przypomniano, że wbrew temu, co twierdzi Komisja w pkt 159 niniejszej opinii, orzecznictwo Trybunału wymaga¹²⁷, by ocena regulacji krajowych państw członkowskich uwzględniała praktykę stosowania przepisów oraz orzecznictwa, w którym dokonano ich interpretacji.

¹²⁵ Wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 marca 2012 r. (sprawa SNO 4/12) i z dnia 11 grudnia 2014 r. (sprawa SNO 61/14).

¹²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2015 r. (sprawa SNO 36/15).

¹²⁷ Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Sánchez Ruiz i in. (C-103/18 i C-429/18, EU:C:2020:219).

2. Ocena

a) Uwagi wstępne dotyczące zakresu podnoszonych przez Komisję zarzutów drugiego i trzeciego

170. Rzeczpospolita Polska podnosi, że zarzuty podniesione w ramach zarzutu drugiego Komisji są niespójne i obalają jej zarzut trzeci. Komisja uważa, że Trybunał powinien oddalić to twierdzenie. Zarzut drugi dotyczy wyłącznej właściwości, jaką niektóre przepisy prawa krajowego przyznają Izbie Kontroli Nadzwyczajnej do rozpoznawania kwestii dotyczących niezależności sądów lub niezawisłości składów orzekających bądź sędziów. Zarzut trzeci dotyczy tego, że badanie przez sąd poszanowania unijnych wymogów dotyczących niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy jest kwalifikowane jako przewinienie dyscyplinarne. Te dwa zarzuty niewątpliwie różnią się od siebie. Nie zgadzam się zatem, że pozostają one w oczywistej sprzeczności i w związku tym proponuję, aby Trybunał oddalił zastrzeżenie zgłaszane przez Rzeczpospolitą Polską w tym względzie.

b) Postępowanie dyscyplinarne

171. W konsekwencji wymogów dotyczących niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, określonych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów musi zapewniać gwarancje niezbędne dla uniknięcia wszelkiego ryzyka wykorzystania takiego systemu jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Normy, 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, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezawisłości władzy sądowniczej¹²⁸.

172. System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wchodzi w zakres organizacji wymiaru sprawiedliwości, a zatem kompetencji państw członkowskich. Zależnie od decyzji państw członkowskich możliwość pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej może stanowić element przyczyniający się do zwiększenia odpowiedzialności oraz sprawności systemu sądownictwa. Przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie powinny przestrzegać prawa Unii, zapewniając w szczególności niezawisłość sądów mogących orzekać w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią tego prawa w celu zagwarantowania jednostkom skutecznej ochrony sądowej, której wymaga art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE¹²⁹.

173. Ochrona owej niezawisłości nie wyklucza całkowicie ewentualności, że sędzia będzie mógł ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną – w sytuacjach absolutnie wyjątkowych – za treść wydanego przez siebie orzeczenia sądowego. Tak rozumiany wymóg niezawisłości nie ma bowiem z pewnością na celu tuszowania ewentualnych poważnych i całkowicie niewybaczalnych zachowań ze strony sędziów, polegających na przykład na celowym i wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa

¹²⁸ Wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 61, 134 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹²⁹ Wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 136).

Unii, których przestrzeganie mają zapewnić, lub na arbitralnym szafowaniu wyroków lub odmowie wykonywania wymiaru sprawiedliwości, gdy mają za zadanie orzekać w sporach poddawanych im pod rozstrzygnięcie¹³⁰.

174. Dla zachowania niezawisłości sędziowskiej i uniknięcia w ten sposób sytuacji, w której system odpowiedzialności dyscyplinarnej mógłby przestać służyć jego celom, zasadnicze znaczenie ma to, by okoliczność, że orzeczenie sądowe obarczone jest ewentualnym błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego i prawa Unii lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów, nie mogła sama w sobie prowadzić do pociągnięcia danego sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej¹³¹.

175. Pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej musi podlegać w tym zakresie obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanym z wymogami dotyczącymi należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także gwarancjom mającym na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych i wykluczenie w ten sposób, w przekonaniu jednostek, wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na takie naciski i ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów¹³². Zasadniczą kwestią jest w tym względzie ustanowienie norm definiujących zachowania mogące spowodować powstanie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, które są sformułowane w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny, tak aby zagwarantować im niezawisłość i uniknąć ryzyka pociągnięcia ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej jedynie z powodu wydanego przez nich orzeczenia¹³³. Trybunał orzekł również, że zapewnienie, by sędziowie krajowi nie byli narażeni na postępowania lub sankcje dyscyplinarne z racji skorzystania z uprawnienia do zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE stanowi gwarancję nierozłącznie związaną z ich niezawisłością¹³⁴.

176. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zakres krajowych przepisów ustawowych będących przedmiotem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy co do zasady oceniać z uwzględnieniem ich wykładni przyjętej przez sądy krajowe¹³⁵. W ramach zarzutu trzeciego Komisja twierdzi, że już samo brzmienie rozpatrywanych przepisów krajowych w jaskrawy sposób narusza możliwe do zidentyfikowania przepisy prawa Unii, a zatem nie ma potrzeby badania sposobu, w jaki te przepisy są stosowane w praktyce¹³⁶. Ponieważ Komisja postanowiła przedstawić swoją sprawę w ten sposób, nie widzę żadnego logicznego powodu, dla którego Trybunał miałby tego nie przyjąć i na tej podstawie wydać swoje rozstrzygnięcie, z czym wiąże się ryzyko, że Komisja przegra sprawę w tym zakresie.

177. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że treść art. 107 § 1 pkt 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym została sformułowana na podobieństwo odpowiadających im przepisów prawa francuskiego, oraz podkreśla, że Komisja nigdy nie zakwestionowała obowiązywania tych ostatnich przepisów. Ponadto Rzeczpospolita

¹³⁰ Zobacz analogicznie wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 137).

¹³¹ Zobacz analogicznie wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 138).

¹³² Zobacz analogicznie wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 139).

¹³³ Wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 140).

¹³⁴ Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹³⁵ Wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 142 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹³⁶ W celu odparcia pewnych argumentów podniesionych w odpowiedzi na skargę, w replice krótko odniesiono się do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej w Polsce jako całości oraz do braku niezależności Izby Dyscyplinarnej. Replika potwierdza, że skarga nie opierała się na tych elementach.

Polska podnosi, że art. 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym nie pozostawia sądowi rozstrzygającemu sprawę dyscyplinarną większego marginesu uznania niż równoważne przepisy prawa belgijskiego, duńskiego i niderlandzkiego.

178. W tym względzie wystarczy zauważyć, że niniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest skierowana przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Ponieważ zgodność z prawem przepisów obowiązujących w innych państwach członkowskich nie została przedłożona Trybunałowi w ramach niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, to państwo członkowskie nie może się na nie powoływać w celu wykazania, że nie naruszyło ono prawa Unii¹³⁷.

179. W zakresie, w jakim odnosi się on do art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 72 § 1 pkt 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym zarzut trzeci Komisji jest ściśle związany z zarzutem drugim. Komisja uważa, że wszystkie sądy krajowe muszą mieć możliwość dokonania oceny, czy zostały spełnione wymogi niezawisłości, bezstronności i uprzedniego ustanowienia sądu na mocy ustawy. Analiza przytoczonych powyżej przepisów dokonana przez Komisję sprowadza się do tego, że dokonanie takiej oceny może zostać uznane za działanie uniemożliwiające lub istotnie utrudniające funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości lub kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego bądź skuteczność jego powołania.

180. Jak już wskazałem w ramach mojej odpowiedzi na zarzut drugi, uważam, że wobec braku naruszenia zasady równoważności lub skuteczności krajowe przepisy dotyczące właściwości, które ograniczają lub zawężają krąg sądów lub składów orzekających, mogących orzekać w kwestiach dotyczących niezależności sądu lub niezawisłości składu orzekającego bądź sędziego, zasadniczo nie naruszają ani art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Jeżeli przepisy dotyczące właściwości są jasne i precyzyjne, w zwykłym toku postępowania sąd, skład orzekający lub sędzia nie powinien przypisywać sobie właściwości innego sądu.

181. Moim zdaniem treść art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 72 § 1 pkt 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym jest na tyle szeroka i nieprecyzyjna, że pozwala na zasadne przyjęcie interpretacji, iż badanie przez sędziego zgodności z którymkolwiek z ustanowionych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych wymogów dotyczących niezawisłości i bezstronności sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy¹³⁸ może być uznane za przewinienie dyscyplinarne. Można wiarygodnie twierdzić, że w sytuacji gdy sąd działający w ramach swojej właściwości bada, czy on sam lub inny sąd spełnia wymogi art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, lub zwraca się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 267 TFUE¹³⁹, może spotkać się z zarzutem, że podejmuje on działania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości lub kwestionuje on skuteczność powołania sędziego.

182. W art. 107 § 1 pkt 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym jest mowa o działaniach lub zaniechaniach mogących uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości. Przepisy te nie precyzują, że owe działania lub zaniechania muszą być niezgodne z prawem krajowym lub prawem Unii. Twierdzenie Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym czynność dokonana w granicach i na

¹³⁷ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 15 lipca 2004 r., Komisja/Niemcy (C-139/03, niepublikowany, EU:C:2004:461).

¹³⁸ Przeprowadzenia takiego badania wymaga wyrok Simpson.

¹³⁹ Ponadto sędzia krajowy nie może ponosić odpowiedzialności dyscyplinarnej na tej podstawie, że odmówił zastosowania prawa krajowego w celu wykonania orzeczenia Trybunału wydanego w trybie prejudycjalnym. Zobacz analogicznie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 88).

podstawie ustawy nie może stanowić przewinienia dyscyplinarnego na podstawie tych przepisów, wydaje się zatem niemożliwe do obrony. Brzmienie rozpatrywanych przepisów nie pozwala również – z wymaganą przez prawo jasnością i precyzją – na ustalenie istnienia przewinienia dyscyplinarnego ani, w tym przypadku, jego ewentualnego braku.

183. Artykuł 107 § 1 pkt 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym odnoszą się także do działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej. Taka szeroka redakcja tych przepisów powoduje, że ich zakresem objęte są sprawy wykraczające poza kwestionowanie aktu powołania na stanowisko sędziego wręzonego przez Prezydenta RP. Ich brzmienie obejmuje moim zdaniem wszelkie próby zakwestionowania jakiegokolwiek aspektu procedury prowadzącej do powołania sędziego¹⁴⁰, w tym na przykład badanie poszanowania wymogu dostępu do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Biorąc pod uwagę zakres art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 72 § 1 pkt 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, istnieje oczywiste ryzyko, że wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym tych postanowień prawa Unii może zostać uznane za przewinienie dyscyplinarne.

184. Te same rozważania odnoszą się do badania bezstronności sądu. Podczas gdy prawo polskie zawiera liczne przepisy dotyczące instytucji wyłączenia sędziego, wyroki Trybunału Konstytucyjnego znacznie zawężyły zakres tych przepisów¹⁴¹. Rozpatrzenie wniosku o wyłączenie sędziego ze względu na nieprawidłowości w postępowaniu, które doprowadziło do jego powołania, może zostać zatem uznane za przewinienie dyscyplinarne.

185. Co się tyczy art. 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, nie ulega wątpliwości, że litera, zakres i cel tego przepisu są takie same jak art. 107 § 1 pkt 1 p.u.s.p.. W pkt 140 i 141 wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunał orzekł, że art. 107 § 1 p.u.s.p. nie odpowiada wymogom jasności i precyzji. Po zbadaniu stosowania tego przepisu w szczególności w świetle orzecznictwa krajowego, na które powołała się Rzeczpospolita Polska, Trybunał orzekł, że sformułowanie „oczywista i rażąca obraza prawa” nie stoi na przeszkodzie pociągnięciu sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej wyłącznie ze względu na jakoby błędną treść wydanego przez niego orzeczenia, przy jednoczesnym ograniczeniu tej odpowiedzialności do sytuacji absolutnie wyjątkowych.

186. W niniejszej sprawie Rzeczpospolita Polska powołuje się na orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące art. 107 § 1 p.u.s.p. w celu wykazania, że art. 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym nie może być interpretowany w taki sposób, że pozwala on na nakładanie kar dyscyplinarnych w konsekwencji spełnienia wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych.

¹⁴⁰ 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 128 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo). Przykładowo, można by twierdzić, że za przewinienie dyscyplinarne może być uznane badanie roli KRS w procedurze prowadzącej do powołania sędziego.

¹⁴¹ Zobacz wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 4 marca 2020 r. (sprawa P 22/19) (Dz.U. z 2020 r., poz. 413); z dnia 2 czerwca 2020 r. (sprawa P 13/19) (Dz.U. z 2020 r., poz. 1017); z dnia 23 lutego 2022 r. (sprawa P 10/19) (Dz.U. z 2022 r., poz. 480) – omówione w pkt 144 niniejszej opinii.

187. Orzecznictwo dotyczące art. 107 § 1 p.u.s.p. przytoczone przez Rzeczpospolitą Polską, z których najnowsze pochodzi z 2015 r.¹⁴², zostało wypracowane przez izbę Sądu Najwyższego, która była właściwa przed reformą tego sądu wprowadzoną na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹⁴³, a nie przez Izbę Dyscyplinarną w jej obecnym kształcie.

188. Ponadto, jak wskazano w replice, w wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów¹⁴⁴ Trybunał stwierdził, że w swojej niedawnej uchwale¹⁴⁵ Izba Dyscyplinarna opowiedziała się za szeroką wykładnią art. 107 § 1 p.u.s.p., która odbiega od wcześniejszego orzecznictwa Sądu Najwyższego i osłabia ochronę wartości państwa prawnego¹⁴⁶. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w sytuacji gdy przepisy krajowe są przedmiotem rozbieżnych nurtów wykładni sądowej mogących następnie podlegać zastosowaniu, przy czym jedno z tych nurtów pociągają za sobą stosowanie tych przepisów zgodnie z prawem Unii, zaś inne prowadzą do ich stosowania w sposób niezgodny z tym prawem, należy stwierdzić, że przepisy te co najmniej nie są wystarczająco jasne i precyzyjne, aby zapewnić ich stosowanie zgodnie z prawem Unii¹⁴⁷.

189. Zgodnie z art. 73 § 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym Izba Dyscyplinarna jest sądem dyscyplinarnym drugiej (i ostatniej) instancji dla sędziów sądów powszechnych oraz sądem dyscyplinarnym pierwszej i drugiej instancji dla sędziów Sądu Najwyższego. Zważywszy, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE¹⁴⁸, istnieje zwiększone ryzyko, że art. 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁴⁹ będzie interpretowany w sposób ułatwiający korzystanie z systemu dyscyplinarnego w celu wpływania na treść orzeczeń sądowych¹⁵⁰.

190. Ponieważ moim zdaniem Trybunał powinien stwierdzić, że przyjmując art. 72 § 1 pkt 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, proponuję, aby Trybunał uwzględnił zarzut trzeci.

¹⁴² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2015 r. (sprawa SNO 36/15).

¹⁴³ Dz.U. z 2018 r., poz. 5. Zobacz podobnie wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 145).

¹⁴⁴ Wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 126, 127, 149 i nast.).

¹⁴⁵ Zobacz uchwała z dnia 4 lutego 2020 r. (II DO 1/20), w której Izba Dyscyplinarna uznała, że sędziemu można co do zasady zarzucić popełnienie przewinienia dyscyplinarnego na podstawie art. 107 § 1 p.u.s.p. ze względu na to, że dopuszczając się jakoby oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa, nakazał on Kancelarii Sejmu przedstawienie dokumentów dotyczących procesu nominowania członków KRS w nowym składzie. Zobacz wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 150, 151).

¹⁴⁶ Wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 152).

¹⁴⁷ Wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 153 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁴⁸ Wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 113, 147).

¹⁴⁹ Który definiuje przewinienia dyscyplinarne w sposób nieodpowiadający wymogom jasności i precyzji, o których mowa w pkt 175 niniejszej opinii, ani nie gwarantuje, że odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów za wydawane przez nich orzeczenia będzie ściśle ograniczona do absolutnie wyjątkowych okoliczności opisanych w pkt 173 niniejszej opinii.

¹⁵⁰ Zobacz w tym względzie wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 145).

D. Zarzut czwarty. Właściwość Izby Dyscyplinarnej do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu

1. Argumentacja stron

191. W zarzucie czwartym, który dotyczy szeregu postanowień art. 27 § 1 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, powierzając Izbie Dyscyplinarnej, której niezależność i bezstronność nie są – na gruncie orzecznictwa Trybunału¹⁵¹ – zapewnione, właściwość do orzekania w sprawach bezpośrednio dotyczących statusu sędziów i asesorów oraz pełnienia przez nich urzędu.

192. Komisja stoi na stanowisku, że łączna ocena składu i kognicji Izby Dyscyplinarnej, okoliczności, w jakich powołani zostali sędziowie Izby Dyscyplinarnej, oraz roli KRS – organu konstytucyjnego mającego stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów – oraz okoliczność, że środki te zostały wprowadzone do polskiego prawa równocześnie, wskazują na „dyskontynuację systemową” w stosunku do systemu, który istniał wcześniej. Nie tylko budzi to uzasadnione wątpliwości co do niezależności Izby Dyscyplinarnej od czynników zewnętrznych i jej bezstronności w odniesieniu do interesów, w których jest uprawniona orzekać, ale także bezpośrednio zagraża niezawisłości sędziów podległych jej jurysdykcji.

193. Komisja zauważa, że nowo utworzonej Izbie Dyscyplinarnej powierzono pewne kategorie spraw dotyczących statusu sędziów, które uprzednio podlegały kognicji sądów powszechnych lub innych sądów. Ponadto wszyscy członkowie Izby Dyscyplinarnej są osobami powołanymi na podstawie postępowania przeprowadzonego z udziałem KRS o zmienionym składzie. Wskutek tych zmian ustawowych skrócono trwającą wówczas czteroletnią kadencję 15 sędziów członków KRS i zmieniono tryb ich wyboru, zwiększając wpływ Sejmu na skład tego organu. Komisja podkreśla również, że wprowadzenie ustępów 1b i 4 do art. 44 ustawy o KRS¹⁵² zmniejszyło skuteczność kontroli sądowej uchwał KRS przedstawiających kandydatury do powołania na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego Prezydentowi RP¹⁵³. Wreszcie Komisja powołuje się też na wysoki stopień autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej Izby Dyscyplinarnej w stosunku do pozostałych czterech izb Sądu Najwyższego.

194. Zarzut czwarty odnosi się do trzech przepisów. Po pierwsze, odnosi się do art. 27 § 1 pkt 1a zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym dotyczącego zezwolenia na pociągnięcie sędziów i asesorów sądowych do odpowiedzialności karnej lub na ich tymczasowe aresztowanie. Po drugie, odnosi się do art. 27 § 1 pkt 2 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym dotyczącego spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego. Po trzecie, odnosi się do art. 27 § 1 pkt 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym dotyczącego przymusowego przeniesienia sędziego w stan spoczynku.

¹⁵¹ W pkt 171 wyroku A.K. Trybunał stwierdził, że wymogi niezależnego i bezstronnego sądu nie są spełnione, w sytuacji gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Może to prowadzić do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.

¹⁵² Działalność KRS reguluje ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa z późniejszymi zmianami. Zobacz przypis 109.

¹⁵³ 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 160–164).

195. Według Komisji Trybunał orzekł, że wymóg niezawisłości oznacza, iż przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądzenia, muszą przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, 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, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezawisłości władzy sądowniczej¹⁵⁴.

196. Komisja twierdzi, że orzekając w sprawach o uchyleniu immunitetu sędziowskiego w pierwszej i drugiej instancji, Izba Dyscyplinarna dokonuje, przed wszczęciem postępowania karnego, oceny, czy istnieje uzasadnione podejrzenie, że dany sędzia popełnił zarzucane mu przestępstwo. Ponadto Izba Dyscyplinarna jest zobowiązana zastosować wobec sędziego dodatkowe środki, takie jak zawieszenie w czynnościach służbowych. Tym samym bezpośrednio ingeruje ona w wykonywanie przez tego sędziego zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Ponieważ zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych, z czym wiąże się obniżenie jego wynagrodzenia o 25–50%, może trwać przez bliżej nieokreślony czas, może to być wykorzystane jako forma nacisku na osobę sędziego i wpływu na jego działalność orzeczniczą.

197. Komisja dodaje, że wyłączna właściwość Izby Dyscyplinarnej do orzekania w sprawach sędziów Sądu Najwyższego w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz ich przeniesienia w stan spoczynku, mogące obejmować decyzje dotyczące wynagrodzenia, urlopu i nieobecności, w tym z powodu choroby, odprawy i przejścia w stan spoczynku z powodu choroby lub ułomności, wywiera bezpośredni wpływ na warunki wykonywania działalności orzeczniczej przez sędziów Sądu Najwyższego.

198. Zdaniem Komisji Izba Dyscyplinarna uważa się za właściwą w sprawach o stwierdzenie stosunku służbowego sędziów Sądu Najwyższego wniesionych na podstawie art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego. Podobnie jak w przypadku postępowań dyscyplinarnych i decyzji o uchylenie immunitetu sędziowskiego, zapewnienie ochrony sędziom przed bezpodstawnymi naciskami oraz niepewnością wpływającą na ich niezawisłość, wymaga, aby decyzje w tych sprawach były podejmowane lub kontrolowane przez niezależny sąd.

199. W replice Komisja powtórzyła uzasadnienie zawarte w pkt 88–110 wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, w którym Trybunał orzekł, że poprzez niezapewnienie niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, Rzeczpospolita Polska naruszyła niezawisłość sędziów sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, uchybiając w ten sposób zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Chociaż państwa członkowskie mogą ustanowić przepisy dotyczące immunitetu sędziowskiego, to przepisy te nie mogą jednak skutkować naruszeniem niezawisłości sędziowskiej. Komisja dodaje, że w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce¹⁵⁵ ETPC orzekł, iż Izba Dyscyplinarna nie jest sądem ustanowionym zgodnie z prawem.

200. Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o oddalenie zarzutu czwartego. Sam fakt powołania sędziego przez organ władzy wykonawczej nie może powodować zależności sędziego od tego organu ani budzić wątpliwości co do bezstronności, jeżeli po powołaniu sędzia nie

¹⁵⁴ Postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁵⁵ Wyrok z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:0722JUD004344719).

podlega żadnej presji i nie otrzymuje zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków¹⁵⁶. Całościowa ocena procedury powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej oraz system gwarancji chroniących ich po powołaniu prowadzi do wniosku, że nie ma możliwości wywierania na nich jakichkolwiek nacisków.

201. Rzeczpospolita Polska stoi na stanowisku, że tryb powoływania wszystkich sędziów w Polsce, w tym sędziów Izby Dyscyplinarnej, określa Konstytucja RP. Zgodnie z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP, na wniosek KRS, na czas nieoznaczony. Powoływanie sędziów jest ugruntowaną w polskiej tradycji ustrojowej prerogatywą Prezydenta RP, który wykonuje ją zgodnie z art. 31 ustawy o Sądzie Najwyższym, po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Prezydent RP dokonuje w *Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”* obwieszczenia o liczbie wolnych stanowisk sędziiego przewidzianych do objęcia w poszczególnych izbach Sądu Najwyższego. Warunki, jakie powinni spełniać kandydaci na sędziów Sądu Najwyższego, określa wyczerpująco art. 30 ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁵⁷. W terminie miesiąca od dnia obwieszczenia każda osoba, która spełnia warunki do objęcia stanowiska sędziiego Sądu Najwyższego, może zgłosić do KRS swoją kandydaturę na sędziiego określonej w obwieszczeniu izby tego sądu. Przewodniczący KRS, po stwierdzeniu spełniania przez kandydata warunków oraz wymogów formalnych zgłoszenia, wyznacza zespół złożony co najmniej z trzech członków KRS, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS i który to zespół ma za zadanie opiniować wszystkie zgłoszone kandydatury. Po rozpatrzeniu zgłoszeń przedstawionych w ramach tego postępowania KRS występuje do Prezydenta RP z wnioskiem o powołanie sędziów na wolne stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym. Chociaż Prezydent RP nie jest związany wnioskiem KRS, to nie może on powołać na stanowisko sędziiego osoby, co do której KRS nie wystąpiła z wnioskiem o powołanie. Rola KRS nie odbiega zatem od rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich.

202. Rzeczpospolita Polska podkreśla, że niezawisłość sędziów Izby Dyscyplinarnej wynika nie tylko z procedury ich powoływania, lecz przede wszystkim z szerokiego systemu gwarancji, który zapewnia, że sędziowie Izby Dyscyplinarnej mogą podejmować swoje decyzje bez jakichkolwiek nacisków z zewnątrz. Zgodnie z art. 179 Konstytucji RP sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony. W myśl art. 180 Konstytucji RP sędziowie są nieusuwalni. Złożenie sędziiego z urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Sędzia przechodzi w stan spoczynku, osiągnąwszy wiek określony w ustawie, oraz może być, w trybie określonym ustawą, przeniesiony w stan spoczynku na skutek choroby lub utraty sił uniemożliwiających mu sprawowanie jego urzędu. Zgodnie z art. 181 Konstytucji RP sędzia jest objęty immunitetem, a w konsekwencji nie może być, bez uprzedniej zgody sądu określonego w ustawie, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Sędziowie mają też obowiązek zachowania apolityczności, o czym stanowi art. 178 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 44 ustawy o Sądzie Najwyższym zasadą jest, że sędziowie Sądu Najwyższego, w tym sędziowie orzekający w Izbie Dyscyplinarnej, nie mogą podejmować dodatkowego zatrudnienia. Jednocześnie sędziom Sądu Najwyższego są zapewnione godziwe warunki materialne, które mają kompensować nałożone na nich zakazy i ograniczenia. Ze względu na znaczne rygory dotyczące niepołączalności pełnienia funkcji sędziiego Izby Dyscyplinarnej z wykonywaniem innych zajęć zarobkowych, sędziemu orzekającemu w Izbie Dyscyplinarnej przysługuje dodatek do wynagrodzenia w wysokości 40% wynagrodzenia

¹⁵⁶ Zobacz wyrok A.K. (pkt 133).

¹⁵⁷ Zgłoszenia muszą spełniać wymogi z art. 31 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym.

zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie (z wyjątkiem przypadku podjęcia przez sędziego zatrudnienia w charakterze pracownika naukowo-dydaktycznego lub naukowego, za okres od dnia rozpoczęcia wykonywania pracy na tym stanowisku do dnia ustania zatrudnienia).

203. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej Komisja nie wyjaśniła, w jaki sposób niezależność Izby Dyscyplinarnej może przekładać się na możliwość wywierania presji na zasiadających w jej składzie sędziów. Utworzenie Izby Dyscyplinarnej było uzasadnione niewydolnością postępowań dyscyplinarnych oraz nieumiejętnością egzekwowania przez sędziów Sądu Najwyższego konsekwencji przewinień dyscyplinarnych sędziów. Niezależność Izby Dyscyplinarnej w ramach Sądu Najwyższego, połączona z brakiem zależności od innych władz, świadczy o bezzasadności twierdzeń Komisji. Ponadto Rzeczpospolita Polska podkreśla, że sprawy przekazane do właściwości Izby Dyscyplinarnej dotyczą organizacji sądownictwa, a więc należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Jednocześnie w niektórych państwach członkowskich¹⁵⁸ sędziowie nie są w ogóle chronieni immunitetem. W przypadku gdyby Komisja uznała kwestię immunitetów za materię prawa Unii, powinna w pierwszej kolejności wyegzekwować wprowadzenie immunitetów sędziowskich we wszystkich państwach członkowskich.

204. Rzeczpospolita Polska podnosi, że procedura powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej daje znacznie wyższe gwarancje niezależności niż procedury uznane przez Trybunał za spełniające standardy wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE¹⁵⁹. Podkreśla ona fakt, że nie doszło do „dyskontynuacji systemowej” i że Komisja w sposób rażący stosuje podwójne standardy. Komisja nie wyjaśniła, co rozumie pod pojęciem „dyskontynuacji systemowej”, które nie jest pojęciem języka prawnego i nie występuje w orzecznictwie międzynarodowych trybunałów. Przeprowadzana w Polsce reforma wymiaru sprawiedliwości nie wiąże się z „dyskontynuacją”. Przeciwnie, Izba Dyscyplinarna kontynuuje wykonywanie obowiązków sądu dyscyplinarnego pierwszej bądź drugiej instancji.

2. Ocena

205. Chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości, w tym przepisy regulujące postępowanie karne wobec sędziów, należy do kompetencji państw członkowskich, to wykonywanie tej kompetencji musi być zgodne z prawem Unii. Jeżeli państwo członkowskie wprowadza przepisy szczególne regulujące postępowania karne przeciwko sędziom, wymóg niezależności wymaga – by wykluczyć wszelką uzasadnioną wątpliwość jednostek co do niepodatności sędziów na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, które mogą zaważyć na ich decyzjach – żeby te przepisy szczególne były uzasadnione obiektywnymi i sprawdzalnymi imperatywami związanymi z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Przepisy takie jak przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów muszą być obwarowane niezbędnymi gwarancjami zapewniającymi, że te postępowania karne nie będą mogły być wykorzystywane jako instrument politycznej kontroli działalności sędziów, oraz w pełni zabezpieczającymi prawa ustanowione w art. 47 i 48 karty praw podstawowych¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Belgia, Niemcy, Irlandia, Francja, Cypr i Finlandia.

¹⁵⁹ Zobacz wyroki: z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535); z dnia 16 lipca 2020 r., Governo della Repubblica italiana (Status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:572); z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311). Zobacz także postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 10 września 2020 r., Rada/Sharpston [C-424/20 P(R), niepublikowane, EU:C:2020:705].

¹⁶⁰ Wyrok z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 210–213).

206. Na gruncie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by sądy mogące rozstrzygać o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej¹⁶¹. Z samej ich natury wynika, że sprawy wchodzące w zakres właściwości Izby Dyscyplinarnej na podstawie art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym mają natychmiastowy, bezpośredni i głęboki wpływ na status sędziów i pełnienie przez nich urzędu¹⁶². Biorąc pod uwagę poważne konsekwencje, jakie takie środki mogą mieć dla ich życia i kariery zawodowej, konieczne jest, aby środki stosowane wobec sędziów mogących rozstrzygać o stosowaniu lub wykładni prawa Unii na podstawie art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym podlegały kontroli organu, który sam spełnia wymogi skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE¹⁶³.

207. Wynika z tego, że Izba Dyscyplinarna, która jest właściwa do stosowania art. 27 § 1 pkt 1a, 2 i 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym, musi dawać wszelkie niezbędne gwarancje co do jej niezależności i bezstronności, aby zapobiec wszelkiemu ryzyku wykorzystywania środków przyjmowanych na podstawie tych przepisów jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym kontekście bez znaczenia jest to, że w innych państwach członkowskich obowiązują inny system immunitetów formalnych w stosunku do sędziów¹⁶⁴.

208. W wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunał kategorycznie stwierdził, powołując się na szereg okoliczności, że Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności określonych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W tym zakresie Trybunał w obszerny sposób oparł się na względach, które przedstawił już w wyroku A.K., do którego odsyła skarga. Odpowiedź na skargę została złożona w sekretariacie Trybunału w dniu 17 czerwca 2021 r., czyli około miesiąc przed ogłoszeniem wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. O ile w replice z dnia 28 lipca 2021 r. powołano się na ten wyrok w celu wzmocnienia zarzutu czwartego, o tyle w duplice złożonej w dniu 7 września 2021 r. nie przedstawiono uwag na jego temat.

209. Znaczenie wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów¹⁶⁵ dla oceny zarzutu czwartego jest na tyle istotne, że krótko podsumuję jego najistotniejsze punkty¹⁶⁶. Odnosząc się do różnych rozważań zawartych w pkt 89–110 tego wyroku raczej niż do jakiegokolwiek pojedynczego czynnika, Trybunał orzekł, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezawisłości

¹⁶¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁶² Zobacz także postanowienie z dnia 14 lipca 2021 r. (pkt 81).

¹⁶³ Wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 80, 83).

¹⁶⁴ Zgadzam się z argumentacją Republiki Finlandii na rozprawie, że powołanie się przez Rzeczpospolitą Polską na konkretne aspekty systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w innych państwach członkowskich jest bezskuteczne. Pomijając okoliczność, że systemy te nie są przedmiotem niniejszego postępowania, należy je rozpatrywać jako całość, z uwzględnieniem w szczególności cech danego sądu lub sądów, kontekstu, w jakim zostały one ustanowione, oraz procedury powoływania ich członków.

¹⁶⁵ Wyrok z dnia 15 lipca 2021 r. (C-791/19, EU:C:2021:596). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kwestia, czy państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom, jest określana w odniesieniu do sytuacji istniejącej w tym państwie członkowskim w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, którym w tamtej sprawie był dzień 17 lipca 2019 r. Zobacz wyrok z dnia 18 października 2018 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-669/16, EU:C:2018:844, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo). Uzasadnione opinie w niniejszej sprawie są znacznie późniejsze. Zawarte w wyroku System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów ustalenie Trybunału odnoszące się do Izby Dyscyplinarnej ma zastosowanie w niniejszej sprawie. Fakt, że Rzeczpospolita Polska nie odparła argumentów Komisji opartych na tym wyroku, zasługuje zatem na szczególną uwagę.

¹⁶⁶ W wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. i w postanowieniach z dnia 15 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych), orzekając w sporach zakończonych wyrokiem A.K. stwierdził, po pierwsze, że KRS w obecnym składzie nie jest organem niezależnym od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz po drugie, że z uwagi na szczególnie kontekst, w jakim doszło do utworzenia Izby Dyscyplinarnej, jej kompetencje, skład oraz rolę KRS w procesie, który doprowadził do powołania jej członków, Izba Dyscyplinarna nie jest niezależnym i bezstronnym sądem.

i bezstronności¹⁶⁷. Trybunał oparł się w szczególności na okoliczności, że utworzenie od podstaw Izby Dyscyplinarnej mającej wyłączną właściwość w niektórych sprawach dyscyplinarnych, zbiega się z przyjęciem przepisów krajowych naruszających nieusuwalność i niezależność sędziów Sądu Najwyższego. Wskazał, że Izba Dyscyplinarna cieszy się w ramach Sądu Najwyższego dużym stopniem autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej w porównaniu z pozostałymi izbami. Wynagrodzenie sędziów Izby Dyscyplinarnej jest o około 40% wyższe niż wynagrodzenie sędziów innych izb Sądu Najwyższego bez żadnego obiektywnego uzasadnienia. W skład Izby Dyscyplinarnej mogli do czasu pierwszego obsadzenia w pełni wchodzić wyłącznie sędziowie nowo powołani przez Prezydenta RP na wniosek KRS¹⁶⁸.

210. Zanim doszło do tych powołań, skład KRS został całkowicie odnowiony¹⁶⁹. Trybunał stanął na stanowisku, że tego rodzaju zmiany mogły prowadzić do powstania ryzyka – które dotychczas nie istniało w ramach wcześniej obowiązującego sposobu dokonywania wyboru – zwiększonego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na KRS oraz naruszenia niezależności tego organu. Ponadto nowy skład KRS został powołany w następstwie skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków, którzy do tej pory wchodziłi w skład tego organu. Trybunał stwierdził również, że reforma ustawodawcza KRS nastąpiła jednocześnie z przyjęciem nowej ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁷⁰, którą dokonano szerokiej reformy tego sądu¹⁷¹.

211. W ocenie Trybunału całokształt tych elementów może budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności Izby Dyscyplinarnej na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do jej neutralności względem ścierających się przed nią interesów. Trybunał dodał, że tego rodzaju czynniki mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności Izby Dyscyplinarnej, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym¹⁷².

212. Wbrew twierdzeniom Rzeczypospolitej Polskiej całościowa ocena procedury powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej oraz uwarunkowań, w jakich ta izba działa, nie może wykluczyć uzasadnionych wątpliwości co do możliwości wywierania na nich nacisków. W chwili redagowania niniejszej opinii uzasadnione wątpliwości co do niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej opisane w wyroku Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego)¹⁷³ i w wyroku A.K. są nadal aktualne.

¹⁶⁷ Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277), Trybunał zobowiązał Rzeczpospolitą Polską natychmiast i do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie C-791/19 między innymi do zawieszenia stosowania przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej do orzekania w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów oraz powstrzymania się od przekazania spraw tej izbie. Zobacz także postanowienie z dnia 14 lipca 2021 r.; postanowienia wiceprezes Trybunału z dnia 6 października 2021 r., Polska/Komisja (C-204/21 R-RAP, EU:C:2021:834); z dnia 27 października 2021 r., Komisja/Polska (C-204/21 R, niepublikowane, EU:C:2021:878).

¹⁶⁸ Wykluczając w ten sposób jakąkolwiek możliwość przeniesienia urzędujących sędziów Sądu Najwyższego do tej izby, mimo że takie przeniesienia sędziów były co do zasady dozwolone.

¹⁶⁹ Spośród 25 członków, których liczy KRS, 23 jest obecnie powoływanych przez polskie władze ustawodawczą lub wykonawczą albo reprezentuje te władze. Poprzednio 15 członków KRS było wybieranych przez samych sędziów.

¹⁷⁰ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, tekst jednolity opublikowany w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 825).

¹⁷¹ Reforma obejmowała w szczególności utworzenie w tym sądzie dwóch nowych izb, w tym Izby Dyscyplinarnej, a także ustanowienie przepisów przewidujących obniżenie wieku przechodzenia przez sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz zastosowanie tego środka wobec urzędujących sędziów tego sądu. Przedterminowe zakończenie kadencji niektórych ówczesnych członków KRS oraz zmiana sposobu działania KRS w nowym składzie nastąpiły w sytuacji, w której spodziewano się, że w niedługim czasie wiele stanowisk w Sądzie Najwyższym, a w szczególności w Izbie Dyscyplinarnej, będzie podlegało obsadzeniu.

¹⁷² Trybunał orzekł również, że tego rodzaju zmiana osłabiła ochronę wartości, jaką jest państwo prawne. Zobacz wyrok System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (pkt 112).

¹⁷³ Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r. (C-619/18, EU:C:2019:531).

213. Wynika stąd, że powierzając Izbie Dyscyplinarnej, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów i asesorów sądowych oraz sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia tych sędziów w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska uchybiła moim zdaniem zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

E. Zarzut piąty. Naruszenie podstawowego prawa sędziów do poszanowania ich życia prywatnego i prawa do ochrony danych osobowych

1. Argumentacja stron

214. Komisja podnosi, że zobowiązując sędziów do złożenia w terminie 30 dni od objęcia urzędu sędziego pisemnego oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu, funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej oraz o członkostwie w partii politycznej, a także przewidując obowiązek publikacji tych informacji w *Biuletynie Informacji Publicznej* przed objęciem przez sędziego urzędu, Rzeczpospolita Polska naruszyła podstawowe prawo sędziów do poszanowania ich życia prywatnego oraz prawo do ochrony danych osobowych zagwarantowane w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz w art. 6 ust. 1 lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO.

215. Artykuł 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu zobowiązują sędziów do złożenia pisemnego oświadczenia o członkostwie w organizacjach wskazanych w art. 88a § 1 pkt 1–3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu. Informacje zawarte w tych oświadczeniach są publikowane w *Biuletynie Informacji Publicznej* nie później niż 30 dni od dnia złożenia wspomnianego oświadczenia¹⁷⁴. W ocenie Komisji wspomniane przepisy dotyczą przetwarzania danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 1 RODO, tj. informacji o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Informacje wymienione w art. 88a §1 pkt 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu ujawniają poglądy polityczne sędziego przed jego powołaniem na urząd sędziego¹⁷⁵, a także poglądy światopoglądowe wynikające z członkostwa w zrzeszeniu lub fundacji¹⁷⁶, stanowią one szczególne kategorie danych osobowych w rozumieniu art. 9 ust. 1 RODO.

216. Zdaniem Komisji, ponieważ przetwarzanie danych osobowych sędziów podlega RODO, wyjątek, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) tego aktu, na który powołuje się Rzeczpospolita Polska, nie ma zastosowania. W tym względzie wystarczy odwołać się do motywu 20¹⁷⁷ i art. 37

¹⁷⁴ Zobacz art. 88a § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu.

¹⁷⁵ Zgodnie z art. 178 ust. 3 Konstytucji RP sędzia nie może należeć do partii politycznej.

¹⁷⁶ Zobacz art. 88a § 1 pkt 1 i 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu.

¹⁷⁷ W myśl którego „[to] rozporządzenie ma zastosowanie między innymi do działań sądów i innych organów wymiaru sprawiedliwości, niemniej prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego może doprecyzować operacje i procedury przetwarzania danych osobowych przez sądy i inne organy wymiaru sprawiedliwości. Właściwość organów nadzorczych nie powinna dotyczyć przetwarzania danych osobowych przez sądy w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości – tak by chronić niezawisłość sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Powinna istnieć możliwość powierzenia nadzoru nad takimi operacjami przetwarzania danych specjalnym organom w systemie wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego, organy te powinny w szczególności zapewnić przestrzeganie przepisów niniejszego rozporządzenia, zwiększać w wymiarze sprawiedliwości wiedzę o jego obowiązkach wynikających z niniejszego rozporządzenia oraz rozpatrywać skargi związane z takimi operacjami przetwarzania danych”.

ust. 1 lit. a) RODO, które w celu zapewnienia niezawisłości wymiaru sprawiedliwości wprowadzają odstępstwo od RODO jedynie wtedy, gdy chodzi o właściwość organów nadzorczych w odniesieniu do sądów w zakresie sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości.

217. Zdaniem Komisji obowiązki przekazania i opublikowania informacji o przynależności do partii politycznej przed powołaniem na urząd sędziego oraz o działalności publicznej i społecznej sędziego w stowarzyszeniu lub fundacji są niezgodne z ogólną zasadą proporcjonalności, to jest nie są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia deklarowanych przez Rzeczpospolitą Polską celów związanych z pogłębieniem bezstronności sędziów. Są one zatem niezgodne zarówno z art. 7 i 8 karty praw podstawowych, jak i z art. 6 ust. 1 lit. c) i e), art. 6 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 RODO. Omawiane obowiązki ograniczają prawo sędziów do poszanowania życia prywatnego¹⁷⁸ oraz ich prawo do ochrony danych osobowych, które ich dotyczą¹⁷⁹. Dopuszczalne ograniczenia tych praw muszą – zgodnie z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych – być przewidziane ustawą i szanować istotę praw przewidzianych w art. 7 i 8 karty praw podstawowych. Na podstawie zasady proporcjonalności ograniczenia muszą być konieczne i rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

218. Komisja podnosi, że zgodnie z art. 6 ust. 3 RODO prawo państwa członkowskiego stanowiące podstawę prawną przetwarzania danych osobowych niezbędnego do wypełnienia obowiązku prawnego lub wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi musi spełniać kryterium interesu publicznego i być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu¹⁸⁰. Ponadto przetwarzanie danych wrażliwych ujawniających poglądy polityczne sędziego przed jego powołaniem na urząd sędziego, a także jego poglądy światopoglądowe wynikające z jego członkostwa w zrzeszeniu lub fundacji, wymaga uzasadnienia opartego na jednym z odstępstw przewidzianych w art. 9 ust. 2 RODO.

219. Zdaniem Komisji nie można zatem wykluczyć, że podmioty mające zapewnić poszanowanie standardów etycznych i służbowych sędziego oraz odpowiedzialne za wyznaczanie składów orzekających mogą być informowane o działalności sędziego poza sprawowaniem urzędu sędziego, która mogłaby prowadzić do powstania konfliktu interesów w danej sprawie. Jednocześnie przetwarzanie tych informacji powinno być ograniczone wyłącznie do tego celu, a w szczególności nie powinno być wykorzystywane do innych celów, w tym do celów, które mogą prowadzić do dyskryminacji sędziego, nacisków z zewnątrz na jego osobę lub wpłynąć na jego karierę sędziowską.

220. Komisja uważa, że sporne przepisy krajowe są nieproporcjonalne, ponieważ nie ograniczają się do tego, co jest konieczne do osiągnięcia deklarowanych celów, nawet jeżeli byłyby stosowane jedynie do wewnętrznego monitorowania ewentualnego powstania konfliktu interesów. W szczególności byłoby członkostwo w partii politycznej dotyczy sytuacji sprzed powołania na stanowisko sędziego, która nie ma bezpośredniego wpływu na aktualną działalność orzeczniczą danego sędziego. Jeżeli chodzi o kwestię członkostwa i funkcję pełnioną w partii politycznej przed dniem 29 grudnia 1989 r., cel otrzymania takiej informacji dla oceny bezstronności sędziego orzekającego w sprawach ponad 30 lat później jest zupełnie niezrozumiały. Ponadto tego rodzaju informacje nie są powiązane z procedurą powołania, ponieważ muszą być one złożone dopiero po objęciu stanowiska przez sędziego.

¹⁷⁸ Artykuł 7 karty praw podstawowych.

¹⁷⁹ Artykuł 8 karty praw podstawowych.

¹⁸⁰ Zobacz art. 6 ust. 3 zdanie ostatnie w związku z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze lit. b) i art. 6 ust. 1 lit. c) i e) RODO.

221. W każdym razie cel zapewnienia orzekania w danej sprawie przez bezstronnego sędziego może być osiągnięty mniej dotkliwymi środkami, takimi jak wyłączenie sędziego od orzekania w sprawach, w których jego bezstronność budzi wątpliwości. W replice wskazano, że przy powołaniu sędziowie ślubują, iż sprawiedliwość będą wymierzać bezstronnie i według swojego sumienia. Ponadto zgodnie z art. 82 § 2 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu sędziowie są także zobowiązani strzec powagi stanowiska sędziego.

222. Dodatkowo w replice podkreślono, że wymóg apolityczności i bezstronności sędziego wynika wprost z Konstytucji RP. Rzeczpospolita Polska nie uzasadniła konieczności uchwalenia art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu w świetle tego wymogu. Informacja o członkostwie w stowarzyszeniu i pełnionych funkcjach w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej oraz o członkostwie w partii politycznej ujawnia poglądy polityczne, religijne lub światopoglądowe sędziego w rozumieniu art. 9 ust. 1 RODO. Co więcej, ponieważ art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu nie zawiera definicji „zrzeszenia” ani „stowarzyszenia”, obejmuje on również informacje o przynależności do zrzeszeń o charakterze religijnym i tym samym zobowiązuje sędziego do ujawniania jego światopoglądu. Zdaniem Komisji przepis ten został wprowadzony w celu zapewnienia, że gromadzone i przetwarzane informacje będą służyć innym celom, jak na przykład wywieraniu nacisków na osobę sędziego lub podważaniu zaufania doń przez osoby, które nie podzielają ich poglądów.

223. Rzeczpospolita Polska stoi na stanowisku, że zarzut piąty należy oddalić, ponieważ zaskarżone przepisy nie są objęte zakresem RODO. Powołuje się ona na art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, twierdząc, że RODO nie ma zastosowania do przetwarzania danych osobowych w ramach działalności nieobjętej zakresem prawa Unii. Ponadto, ponieważ kwestia organizacji wymiaru sprawiedliwości należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, RODO nie ma zastosowania do tej działalności.

224. Niezależnie od powyższego Rzeczpospolita Polska uważa, że rozpatrywane przepisy krajowe są zgodne z RODO. Informacje wskazujące na pewne zaangażowanie sędziów poza wymiarem sprawiedliwości jak najbardziej mogą mieć związek z pełnieniem funkcji sędziego oraz istnieniem przesłanek do wyłączenia go od orzekania w konkretnej sprawie. Wbrew twierdzeniom Komisji byłe członkostwo w partii politycznej może mieć wpływ na aktualną działalność orzeczniczą danego sędziego oraz mieć związek z istnieniem przesłanek do wyłączenia sędziego od orzekania w konkretnej sprawie. Omawiane obowiązki mają na celu dostarczenie informacji stronie oraz umożliwienie jej złożenia uzasadnionego wniosku o wyłączenie sędziego od orzekania. Ich celem nie jest uniemożliwienie sędziemu prowadzenia działalności nie do pogodzenia z niezawisłością sędziowską¹⁸¹, lecz raczej umożliwienie zweryfikowania ad casum, czy sędzia, mający prowadzić lub prowadzący daną sprawę nie był zaangażowany w działalność mogącą stwarzać wrażenie, że nie będzie w pełni obiektywny w tej sprawie. Omawiane przepisy krajowe są zatem proporcjonalne do celu, jakim jest wzmocnienie bezstronności i neutralności politycznej sędziów, którego to celu Komisja, jak sama przyznaje, nie kwestionuje.

225. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej cel uzyskania informacji dotyczących członkostwa w partiach politycznych przed dniem 29 grudnia 1989 r. dla oceny bezstronności sędziego orzekającego w sprawach ponad 30 lat później jest całkowicie uzasadniony, ponieważ upolitycznienie sądownictwa było jedną z cech reżimu komunistycznego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

¹⁸¹ Wymóg ten wynika z art. 178 art. 3 Konstytucji RP.

226. Rzeczpospolita Polska zauważa, że Komisja nie wyklucza, iż zaangażowanie w działalność w zrzeszeniach i fundacjach nieprowadzących działalności gospodarczej może mieć bezpośredni wpływ na aktualną działalność danego sędziego, która nie może być traktowana jako działanie osoby prywatnej. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, przetwarzanie omawianych informacji jest ograniczone wyłącznie do celu, jakim jest wzmocnienie bezstronności i neutralności politycznej sędziów. Dane te nie są wykorzystywane do innych celów, w tym mogących doprowadzić do dyskryminacji sędziego, nacisków z zewnątrz na jego osobę lub wpływu na jego karierę zawodową. Komisja nie przedstawia żadnego dowodu na poparcie swoich tez, wobec czego jej rozważania w tym zakresie są wyłącznie hipotetyczne.

227. Rzeczpospolita Polska nie zgadza się również z argumentem Komisji, zgodnie z którym cel zapewnienia orzekania w danej sprawie przez bezstronnego sędziego może być osiągnięty mniej dotkliwymi środkami. Istotą wprowadzonych obowiązków jest udzielenie dostępu do informacji stronom postępowania, aby zwrócić się do sądu o wyłączenie sędziego od orzekania na właściwym etapie postępowania. Niemożliwe jest zatem osiągnięcie wspomnianego celu wskazanymi przez Komisję środkami. Argument Komisji o możliwości wykorzystania omawianych informacji jedynie w ramach wewnętrznego monitorowania ewentualnego powstania konfliktu interesów, o czym miałyby być informowane tylko podmioty mające zapewnić poszanowanie standardów etycznych i służbowych sędziego oraz te, które są odpowiedzialne za wyznaczanie składów orzekających, powinien zatem zostać oddalony.

228. Przetwarzanie danych dotyczących przynależności sędziów do fundacji, zrzeszeń czy partii politycznych spełnia warunek proporcjonalności, niezbędny do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym. W konsekwencji Rzeczpospolita Polska uważa, że niezależnie od jej stanowiska dotyczącego zastosowania art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, kwestionowane przepisy spełniają kryteria określone w art. 6 ust. 3 zdanie ostatnie w związku z art. 6 ust. 3 lit. b) zdanie pierwsze oraz art. 6 ust. 1 lit. c) i e) RODO. Ponadto dane, których dotyczy realizacja omawianego obowiązku informacyjnego, nie należą do kategorii szczególnych danych osobowych, o których jest mowa w art. 9 ust. 1 RODO. Tym samym nie jest konieczne przeprowadzanie tak zwanego testu proporcjonalności, o którym wspomina Komisja. Istotą wprowadzonych obowiązków nie było bowiem złożenie przez sędziego oświadczenia zawierającego informacje dotyczące opinii politycznych, religii lub przekonań światopoglądowych. Na mocy Konstytucji RP sędziowie, podobnie jak inni obywatele, mają prawo do wolności słowa, przekonań, zrzeszania się i zgromadzeń¹⁸², oczywiście pod warunkiem że wykonując te prawa, zachowują się w sposób zapewniający poszanowanie godności sprawowanego urzędu oraz bezstronność i niezależność sądownictwa.

2. Ocena

229. Chociaż zarzut Komisji dotyczący art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych jest krótki i opiera się na tych samych argumentach, które podnosi ona w odniesieniu do zarzucanego naruszenia RODO, uważam, że jest on oparty na odrębnym naruszeniu przez Rzeczpospolitą Polską postanowień karty praw podstawowych¹⁸³.

¹⁸² Artykuły 53, 54, 57, 58 Konstytucji RP.

¹⁸³ W wyroku z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (Prawa użytkownika gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432), orzeczono, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 63 TFUE w związku z art. 17 karty praw podstawowych. W pkt 65 tego wyroku Trybunał orzekł, że powołanie się przez państwo członkowskie na wyjątki przewidziane w prawie Unii w celu uzasadnienia ograniczenia podstawowej swobody zagwarantowanej w traktacie FUE należy uznać za „stosowanie prawa Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych. Zobacz także wyroki: z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń) (C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 101–104); z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe) (C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 212–216).

230. Artykuł 51 ust. 1 karty praw podstawowych stanowi, że jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. W art. 6 ust. 1 TUE, podobnie jak w art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych, wyjaśniono, że jej postanowienia w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach. Trybunał nie jest zatem właściwy, aby oceniać w świetle karty praw podstawowych uregulowanie krajowe, które nie wchodzi w zakres stosowania prawa Unii¹⁸⁴.

231. W pkt 21 wyroku Åkerberg Fransson¹⁸⁵ Trybunał orzekł, że poszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty praw podstawowych jest konieczne, w sytuacji gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii, wobec czego nie mogą występować sytuacje podlegające prawu Unii, w których wspomniane prawa podstawowe nie miałyby zastosowania. Stosowanie prawa Unii oznacza więc jednocześnie zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty praw podstawowych. Wynika z tego, że prawa podstawowe zagwarantowane w karcie praw podstawowych znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, a zatem muszą być przestrzegane, gdy dane uregulowanie krajowe wchodzi w zakres stosowania tego prawa. Aby karta praw podstawowych znajdowała zastosowanie, konieczne jest również, by w danej dziedzinie prawo Unii nakładało na państwa członkowskie szczególne obowiązki w odniesieniu do rozpatrywanej sytuacji¹⁸⁶.

232. RODO nakłada na państwa członkowskie szczególne obowiązki w zakresie przetwarzania danych osobowych. Informacje, do których odnosi się art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, dotyczą zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej¹⁸⁷ zgodnie z art. 4 pkt 1 RODO. Zarówno ich gromadzenie, jak i ich publikacja stanowi przetwarzanie danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO¹⁸⁸. Zakładając, że przetwarzanie danych osobowych sędziów, których dotyczy niniejszy zarzut, jest objęte zakresem stosowania RODO, a zatem podlega prawu Unii, Trybunał jest właściwy do dokonania oceny, czy przyjęcie przez Rzeczpospolitą Polską rozpatrywanego uregulowania krajowego narusza art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych. Odnosząc się do twierdzenia Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym RODO nie ma zastosowania do kwestii organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim, ponieważ działalność ta nie jest objęta zakresem przedmiotowym stosowania prawa Unii, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, Trybunał orzekł, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii¹⁸⁹. Zakres przedmiotowy stosowania RODO jest bardzo szeroki. Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 RODO ma ono „zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych”. Artykuł 2 ust. 2 lit. a)–d) RODO wyłącza z jego zakresu stosowania przetwarzanie danych dokonywane w kontekście określonych

¹⁸⁴ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 10 czerwca 2021 r., Land Oberösterreich (Dodatek mieszkaniowy) (C-94/20, EU:C:2021:477, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁸⁵ Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r. (C-617/10, EU:C:2013:105).

¹⁸⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 września 2020 r., NK (Emerytury zakładowe personelu kierowniczego) (C-223/19, EU:C:2020:753, pkt 78, 79).

¹⁸⁷ Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że okoliczność, iż informacje te wpisują się w ramy działalności zawodowej, nie może odebrać im miana zbioru danych osobowych. Zobacz wyrok z dnia 9 marca 2017 r., Manni (C-398/15, EU:C:2017:197, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁸⁸ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 27 września 2017 r., Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 33, 34). Zobacz także wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., Valsts ieņēmumu dienests (Przetwarzanie danych osobowych uzyskanych do celów podatkowych) (C-175/20, EU:C:2022:124, pkt 33–35). Zakres stosowania art. 4 pkt 2 RODO, który odnosi się do każdej „operacji”, jest bardzo szeroki.

¹⁸⁹ Wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

sytuacji. Jedną z takich sytuacji jest uregulowana w art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, który przewiduje, że rozporządzenie to nie ma zastosowania do przetwarzania danych osobowych prowadzonego w ramach działalności nieobjętej zakresem prawa Unii¹⁹⁰.

233. W wyroku *Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne)*¹⁹¹ Trybunał orzekł¹⁹², że art. 2 ust. 2 lit. a) RODO w związku z motywem 16 tego rozporządzenia¹⁹³ wyłącza z zakresu stosowania tego rozporządzenia przetwarzanie danych osobowych dokonywane przez organy państwowe w ramach działalności mającej na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego lub działalności, która może zostać zaliczona do tej samej kategorii. W związku z tym okoliczność, że dana działalność jest właściwa państwu lub organowi publicznemu, nie wystarcza, aby wyjątek ten mógł być automatycznie stosowany do takiej działalności. Wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, art. 2 ust. 2 lit. a) RODO nie wyłącza kwestii organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich z zakresu przedmiotowego stosowania tego rozporządzenia¹⁹⁴.

234. Ponadto należy zauważyć, że niektóre szczególne odstępstwa RODO ograniczają jego stosowanie w odniesieniu do „sądów w zakresie sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości”¹⁹⁵. RODO nie wyklucza zatem organizacji wymiaru sprawiedliwości lub działalności orzeczniczej z zakresu jego stosowania per se, lecz ogranicza stosowanie niektórych jego przepisów w kilku konkretnych przypadkach.

235. W konsekwencji organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwie członkowskim nie jest działalnością wyłączoną z zakresu przedmiotowego prawa Unii na gruncie art. 2 ust. 2 lit. a) RODO¹⁹⁶. Przepisy krajowe, które przewidują przetwarzanie danych osobowych wchodzących w zakres RODO, muszą być zgodne z tym rozporządzeniem i, w domyśle, respektować prawa podstawowe zapisane w karcie praw podstawowych. W świetle celu określonego w art. 1 ust. 2 RODO, jakim jest ochrona podstawowych praw i wolności osób fizycznych, a w szczególności ich prawa do ochrony danych osobowych, tak długo jak spełnione są warunki regulujące legalne przetwarzanie danych osobowych na podstawie tego rozporządzenia, takie przetwarzanie spełnia wymogi art. 7 i 8 karty praw podstawowych¹⁹⁷.

¹⁹⁰ Artykuł 2 ust. 2 RODO, jako wyjątek od zasady ogólnej, należy interpretować w sposób ścisły. Wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., *Valsts ieņēmumu dienests (Przetwarzanie danych osobowych uzyskanych do celów podatkowych)* (C-175/20, EU:C:2022:124, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁹¹ Wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r. (C-439/19, EU:C:2021:504, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁹² Powołując się na art. 2 ust. 2 lit. a) RODO i art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, rzecznik generalny M. Szpunar uznał, że logika karty praw podstawowych jest odmienna od logiki RODO. Karta praw podstawowych ma na celu wprowadzenie do prawa krajowego przepisów dotyczących wykonywania uprawnień przez instytucje Unii i państwa członkowskie, gdy ich działalność wchodzi w zakres prawa Unii i, z drugiej strony, stanowi tarczę ochronną zapewniającą jednostkom możliwość egzekwowania ich praw. Ochrona danych osobowych jest natomiast czymś więcej niż prawem podstawowym. Jak wynika z art. 16 TFUE, ochrona danych sama w sobie stanowi obszar polityki Unii. Cel RODO polega właśnie na tym, że rozporządzenie to ma być stosowane do wszelkich form przetwarzania danych osobowych, bez względu na przedmiot i niezależnie od tego, kto dokonuje ich przetworzenia. Zobacz opinię rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie *Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne)* (C-439/19, EU:C:2020:1054, pkt 50–52).

¹⁹³ Który odnosi się do działalności dotyczącej bezpieczeństwa narodowego i działań związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii.

¹⁹⁴ Dla uzupełnienia dodam, że art. 2 ust. 2 lit. b)–c) RODO nie wyłącza organizacji wymiaru sprawiedliwości lub działalności orzeczniczej z zakresu stosowania tego rozporządzenia. Rzeczpospolita Polska nie powołuje się na wyłączenie przewidziane w art. 2 ust. 2 lit. d) RODO, które dotyczy przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych lub wykonywania kar. Nic w aktach sprawy nie wskazuje na to, że przedmiotem omawianych przepisów krajowych jest którykolwiek z tych celów. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że nałożenie tych obowiązków ma na celu dostarczenie informacji stronie oraz umożliwienie jej złożenia uzasadnionego wniosku o wyłączenie sędziego od orzekania.

¹⁹⁵ Zobacz art. 9 ust. 2 lit. f), art. 37 ust. 1 lit. a) i art. 55 ust. 3 RODO. Zobacz także odstępstwo przewidziane w art. 23 ust. 1 lit. f) RODO dotyczące ochrony niezależności sądów i postępowania sądowego.

¹⁹⁶ Jak na rozprawie zauważyła Republika Finlandii.

¹⁹⁷ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 27 września 2017 r., *Puškár* (C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 102).

236. Jak wynika z motywu 10 RODO jednym z jego celów jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony osób fizycznych w Unii Europejskiej. W tym celu rozporządzenie dąży do zapewnienia spójnego i jednolitego w całej Unii Europejskiej stosowania przepisów o ochronie praw podstawowych i wolności takich osób w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych. Jak wskazano w motywie 4 RODO, prawo do ochrony danych osobowych nie jest prawem bezwzględny; należy je postrzegać w kontekście jego funkcji społecznej i wyważyć względem innych praw podstawowych w myśl zasady proporcjonalności.

237. Z zastrzeżeniem odstępstw dopuszczonych na mocy art. 23 RODO każde przetwarzanie danych osobowych musi być zgodne z zasadami dotyczącymi przetwarzania danych osobowych oraz praw osoby, której dane dotyczą, określonymi odpowiednio w rozdziałach II i III tego aktu. W szczególności każde przetwarzanie danych osobowych powinno, po pierwsze, być zgodne z zasadami określonymi w art. 5 RODO, a po drugie, spełniać przesłanki wymienione w art. 6 tego rozporządzenia¹⁹⁸.

238. Dane osobowe muszą, zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. a), b), c) i d) RODO, być przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty w stosunku do osoby, której dane dotyczą; zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach; adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane; oraz prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane.

239. Komisja nie zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej naruszenia którejkolwiek z zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych przewidzianych w art. 5 RODO¹⁹⁹. Jeśli chodzi o art. 6 RODO, w wyroku *Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne)*²⁰⁰ wyjaśniono, że przepis ten zawiera wyczerpujący i zamknięty wykaz przypadków, w których przetwarzanie danych osobowych może zostać uznane za zgodne z prawem. Aby przetwarzanie danych mogło zostać uznane za zgodne z prawem, musi ono zatem wchodzić w zakres jednego z przypadków przewidzianych w tym przepisie²⁰¹.

¹⁹⁸ Wyrok z dnia 6 października 2020 r., *La Quadrature du Net i in.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, pkt 208 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie z art. 23 RODO Unia lub państwa członkowskie mogą przyjąć „akty prawne” ograniczające zakres obowiązków i praw przewidzianych między innymi w art. 5 – o ile jego przepisy odpowiadają prawom i obowiązkom przewidzianym w art. 12–22 – jeżeli ograniczenie takie nie narusza istoty podstawowych praw i wolności oraz jest w demokratycznym społeczeństwie środkiem niezbędnym i proporcjonalnym. W myśl art. 23 ust. 1 lit. f) RODO ograniczenia mogą zostać wprowadzone w celu zagwarantowania „ochrony niezależności sądów i postępowania sądowego”. Rzeczpospolita Polska nie powołuje się na ten przepis i wyraźnie wskazuje, że cele rozpatrywanych przepisów krajowych nie dotyczą niezawisłości sędziowskiej.

¹⁹⁹ Brak jest wyraźnego rozróżnienia między zasadami określonymi w art. 5 RODO a zasadą zgodności przetwarzania danych z prawem zawartą w art. 6 RODO i oba te przepisy w pewnym stopniu się pokrywają. Komisja nie podniosła, że sporne środki krajowe naruszają art. 5 ust. 1 lit. c) RODO dotyczący minimalizacji danych, ponieważ uważa, że przetwarzanie danych osobowych w sposób wskazany w przepisach krajowych jest jako takie w całości niezgodne z prawem.

²⁰⁰ Wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r. (C-439/19, EU:C:2021:504, pkt 99).

²⁰¹ Państwa członkowskie nie mogą dodawać nowych względem przewidzianych w art. 6 RODO kryteriów zgodności przetwarzania danych osobowych z prawem ani też ustanawiać dodatkowych względem ustanowionych w tym przepisie wymogów, które doprowadziłyby do modyfikacji zakresu jednego z sześciu kryteriów przewidzianych we wspomnianym artykule. Z powyższego wynika, że aby przetwarzanie danych osobowych było zgodne z prawem, musi ono wchodzić w zakres jednego z sześciu przypadków przewidzianych w art. 6 ust. 1 RODO. Zobacz analogicznie wyrok z dnia 11 grudnia 2019 r., *Asociația de Proprietari bloc M5A-Scara A* (C-708/18, EU:C:2019:1064, pkt 37, 38).

240. Przetwarzanie danych jest zgodne z prawem na mocy art. 6 ust. 1 lit. c) RODO tylko wtedy, gdy jest ono niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze²⁰². Tego rodzaju przetwarzanie jest zgodne z prawem w świetle art. 6 ust. 1 lit. e) RODO tylko wtedy, gdy jest ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi²⁰³. Ponieważ przetwarzanie danych w kontekście niniejszego postępowania jest przewidziane ustawą, jego zgodność z prawem należy badać w świetle art. 6 ust. 1 lit. c) RODO. Zgodnie z art. 6 ust. 3 RODO podstawa prawna przetwarzania, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lit. c) RODO, musi być określona w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator danych²⁰⁴, przy czym owa podstawa prawna określa cel takiego przetwarzania. Dodatkowo na gruncie art. 6 ust. 3 RODO prawo Unii lub prawo krajowe muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu. W motywie 39 RODO wskazano, że dane osobowe powinny być przetwarzane tylko w przypadkach, gdy celu przetwarzania nie można w rozsądny sposób osiągnąć innymi sposobami.

241. Prawa ustanowione w art. 7 i 8 karty praw podstawowych oraz w RODO nie są prawami o charakterze absolutnym i powinny znajdować zastosowanie w świetle ich funkcji społecznej²⁰⁵. Zgodnie z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych wszystkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w tym akcie, takich jak prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych, muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię Europejską lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. Trybunał wyjaśnił również, że uregulowanie naruszające prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych musi zawierać jasne i precyzyjne zasady regulujące zakres i stosowanie danego środka²⁰⁶.

242. Zarzut piąty Komisji dotyczy proporcjonalności rozpatrywanych przepisów krajowych. Komisja nie twierdzi, że cel polegający na zapewnieniu dostępu do bezstronnego sądu nie leży w interesie ogólnym²⁰⁷ i że na tej podstawie przetwarzanie danych osobowych jest niezgodne z art. 6 ust. 1 lit. c) i art. 6 ust. 3 RODO oraz z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych²⁰⁸. Wystarczy

²⁰² Rzeczpospolita Polska potwierdziła na rozprawie, że oświadczenia wszystkich sędziów, z wyjątkiem oświadczeń prezesów sądów apelacyjnych, są przekazywane prezesowi właściwego sądu apelacyjnego i publikowane na stronie internetowej tych sądów. Prezesi sądów apelacyjnych składają swoje oświadczenia Ministrowi Sprawiedliwości: art. 88a § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu. Artykuł 45 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu przewidują w szczególności, że sędziowie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego składają swoje oświadczenia odpowiednio Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego oraz pierwszemu Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaś ci ostatni – KRS. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej dane osobowe prezesów sądów apelacyjnych są publikowane przez Ministra Sprawiedliwości, który tym samym działa jako administrator danych w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO, ponieważ ustala „sposoby przetwarzania danych osobowych”. Prezesi sądów apelacyjnych działają jako administratorzy danych osobowych sędziów sądów powszechnych. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Pierwszy Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego działają jako administratorzy danych osobowych sędziów ich odpowiednich sądów, a KRS działa w charakterze administratora danych Pierwszych Prezesów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przetwarzanie danych jest konieczne, aby Minister Sprawiedliwości, prezesi sądów apelacyjnych, Pierwsi Prezesi Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz KRS mogli wywiązać się z obowiązków wynikających z art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu. Zobacz art. 6 ust. 1 lit. c) RODO.

²⁰³ Odwołuję się do tych przepisów, ponieważ powołała się na nie Komisja.

²⁰⁴ Zobacz także art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych.

²⁰⁵ Wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Facebook Ireland i Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, pkt 172 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁰⁶ Wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne) (C-439/19, EU:C:2021:504, pkt 105).

²⁰⁷ Cel polegający na wzmocnieniu bezstronności i neutralności politycznej sędziów oraz zaufania do ich bezstronności może mieścić się w pojęciu zapewnienia dostępu do bezstronnego sądu.

²⁰⁸ Ponadto Komisja nie twierdzi, że rozpatrywane przepisy krajowe są niewystarczająco precyzyjne i jasne lub nie odnoszą się do celu, którego realizacji służą, jak tego wymaga art. 6 ust. 3 RODO. I tak, o ile cel rozpatrywanych przepisów krajowych nie wynika z ich brzmienia, o tyle nie jest to podstawa, na jakiej Komisja opiera się, gdy podnosi, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 6 ust. 3 RODO.

przypomnieć, że na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w dziedzinach objętych prawem Unii państwa członkowskie powinny zapewnić dostęp do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy²⁰⁹. Komisja podnosi w istocie, że przepisy krajowe są niezgodne z prawem, ponieważ nie są ani odpowiednie, ani konieczne do osiągnięcia zadeklarowanego celu Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest zapewnienie bezstronności sądownictwa.

243. Artykuł 9 ust. 1 RODO wyraźnie zakazuje przetwarzania szczególnie wrażliwych kategorii danych osobowych, które zostały określone jako szczególnie wrażliwe²¹⁰. Artykuł 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu²¹¹ wymaga złożenia przez sędziów oświadczeń o (i) członkostwie w zrzeszeniu²¹² – ze wskazaniem pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa, (ii) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem okresu pełnienia funkcji i (iii) członkostwie w partii politycznej przed ich powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. Członkostwo w zrzeszeniu lub funkcje pełnione w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej może odnosić się do członkostwa lub funkcji pełnionej w organie związku zawodowego, organizacji sportowej, koła filozoficznego lub klubu towarzyskiego. Pojęcia „członkostwa” lub „pełnionej funkcji” nie zostały zdefiniowane i mogą odnosić się do formalnego lub nieformalnego członkostwa lub funkcji. Terminologia użyta w analizowanych przepisach krajowych jest tak szeroka i nieprecyzyjna, że potencjalnie może obejmować niemal każdą formę zrzeszania się osób. Ponadto, z wyjątkiem art. 88a § 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, omawiane przepisy krajowe nie nakładają żadnych ograniczeń czasowych w odniesieniu do informacji, które należy podać. Sędzia mógłby potencjalnie zostać zmuszony do złożenia oświadczenia o przynależności do amatorskiego związku sportowego sięgającego jego wczesnego dzieciństwa.

244. Zakres zaskarżonych przepisów jest zatem bardzo szeroki. Wymóg złożenia pisemnego oświadczenia o członkostwie w partii politycznej, zrzeszeniu lub funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, oraz publikacji tych danych może stanowić przetwarzanie danych osobowych ujawniające poglądy polityczne sędziego, jego przekonania światopoglądowe lub przynależność do związków zawodowych.

245. Artykuł 9 ust. 1 RODO zakazuje gromadzenia i publikowania szczególnie wrażliwych danych osobowych ujawniających w szczególności poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe lub przynależność do związków zawodowych. Artykuł 9 ust. 2 RODO przewiduje pewne wyjątki i odstępstwa od tego zakazu. Jeden z takich wyjątków został uregulowany w art. 9 ust. 2 lit. g) RODO, zgodnie z którym dane osobowe mogą być przetwarzane, jeżeli jest to niezbędne ze względów związanych z ważnym interesem publicznym,

²⁰⁹ Zobacz także art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

²¹⁰ Motyw 51 RODO głosi, że dane osobowe, które z racji swego charakteru są szczególnie wrażliwe w świetle podstawowych praw i wolności, wymagają szczególnej ochrony, gdyż kontekst ich przetwarzania może powodować poważne ryzyko dla podstawowych praw i wolności.

²¹¹ Który z praktycznego punktu widzenia jest identyczny z art. 45 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym oraz z art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu.

²¹² W art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu używa się sformułowań „zrzeszenie” i „stowarzyszenie”, które na język angielski można przetłumaczyć jako „association”. Podczas gdy pojęcie „stowarzyszenia” zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, nie istnieje legalna definicja pojęcia „zrzeszenie”, które ma szerszy charakter i swym zakresem obejmuje także pojęcie „stowarzyszenia”. „Zrzeszenie” oznacza organizację skupiającą osoby o wspólnych celach.

na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewidują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą²¹³.

246. Można też zauważyć, że Rzeczpospolita Polska nie wskazała żadnych środków, które podjęła w celu ochrony praw podstawowych sędziów na podstawie art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych, ani na podstawie RODO, w szczególności jej art. 6 i 9, jak tego wymaga art. 9 ust. 2 lit. g) wspomnianego rozporządzenia, w celu złagodzenia skutków przyjętych przez nią przepisów.

247. Już tylko na tej podstawie wydaje się, że Rzeczpospolita Polska naruszyła prawo do poszanowania życia prywatnego oraz ich prawo do ochrony danych osobowych zagwarantowane w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz w art. 6 ust. 1 lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO.

248. Dla pełnego obrazu sytuacji zbadam jednak, czy przedmiotowe przepisy krajowe są odpowiednie lub niezbędne do osiągnięcia deklarowanego przez Rzeczpospolitą Polską celu, jakim jest zapewnienie bezstronności sądów. Zapewnienie dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu jest względem związanym z ważnym interesem publicznym²¹⁴ w rozumieniu art. 9 ust. 2 lit. g) RODO. Zwiększona przejrzystość co do wcześniejszego zasiadania sędziów w fundacjach, członkostwa w zrzeszeniach itp., może co do zasady wzmocnić zaufanie opinii publicznej do niezawisłości i bezstronności sądownictwa.

249. Tymczasem nie zostało wykazane, że przyjęcie spornych przepisów krajowych było konieczne do realizacji celu, któremu mają one służyć. Po pierwsze, przywołane przepisy krajowe nie wskazują powodów, dla których zostały wprowadzone. Po drugie, Rzeczpospolita Polska nie wykazała takiej konieczności w trakcie niniejszego postępowania. Nie wskazała ona, że przed uchwaleniem tych przepisów dotychczasowe przepisy krajowe dotyczące bezstronności sędziów i wyłączenia ich od orzekania były niewystarczające lub że istniał brak zaufania opinii publicznej do bezstronności sądownictwa w Polsce. Rozpatrywane przepisy krajowe wydają się opierać na założeniu, że społeczeństwo postrzega władzę sądowniczą jako stronnictwo. Jest to szczególnie oczywiste przy wymogu przewidzianym w art. 88a § 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu dotyczącym członkostwa sędziego w partii politycznej w czasie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. W wyroku *Getin Noble Bank*²¹⁵ Trybunał orzekł, że okoliczności związanych z powołaniem sędziego do pełnienia urzędu, które nastąpiło w czasach niedemokratycznego

²¹³ Ustanowiony w art. 9 ust. 1 RODO zakaz, z zastrzeżeniem przewidzianych w nim wyjątków, ma zastosowanie do każdego rodzaju przetwarzania szczególnych kategorii danych, o których mowa w tym przepisie, oraz do wszystkich administratorów dokonujących takiego przetwarzania: wyrok z dnia 24 września 2019 r., *GC i in. (Usunięcie linków do danych wrażliwych)* (C-136/17, EU:C:2019:773, pkt 42). Ponadto ochrona prawa podstawowego do poszanowania życia prywatnego zagwarantowanego w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych wymaga, aby odstępstwa od ochrony danych osobowych i jej ograniczenia były stosowane jedynie wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne. Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 11 grudnia 2014 r., *Ryneš* (C-212/13, EU:C:2014:2428, pkt 28); z dnia 5 kwietnia 2022 r., *Commissioner of the Garda Síochána i in.* (C-140/20, EU:C:2022:258, pkt 52). Zobacz także wyrok z dnia 3 października 2019 r., *A i in.* (C-70/18, EU:C:2019:823, pkt 29), dotyczący art. 8 ust. 1 dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. 1995, L 281, s. 31), który odpowiada art. 9 ust. 1 RODO.

²¹⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 29 marca 2022 r., *Getin Noble Bank* (C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 95). Gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów (pkt 119). Zwąwszy, że dostęp do bezstronnego sądownictwa ma fundamentalne znaczenie dla praworządności, rozpatrywany cel nie leży jedynie w interesie ogólnym czy publicznym, lecz moim zdaniem odpowiada wyższemu standardowi przewidzianemu w art. 9 ust. 2 lit. g) RODO, stanowiąc względem związany z „ważnym interesem publicznym”.

²¹⁵ Wyrok z dnia 29 marca 2022 r. (C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 107).

reżimu PRL, nie można samych w sobie uznać za mogące wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego przy wykonywaniu jego obowiązków sędziowskich około 30 później.

250. Co się tyczy kwestii, czy cel przetwarzania danych nie mógł zostać w racjonalny sposób osiągnięty za pomocą innych środków, to chociaż sporne przepisy krajowe pozwalają – jak podnosi Rzeczpospolita Polska – na sprawdzenie ad casum, że sędzia prowadzący daną sprawę nie był zaangażowany w działalność mogącą stwarzać wrażenie, że będzie on w pełni obiektywny w tej sprawie, to dają opinii publicznej możliwość uzyskania szerokiego dostępu do wrażliwych danych osobowych²¹⁶. Deklarowany cel przepisów krajowych mógłby zostać osiągnięty za pomocą znacznie mniej inwazyjnych środków, umożliwiając na przykład adwokatom stron danej sprawy dostęp do przedmiotowych danych i ograniczając wszelkie późniejsze publiczne ujawnianie danych niezwiązanych z konkretnym i ograniczonym celem zapewnienia bezstronności sędziowskiej.

251. Przetwarzanie wrażliwych danych osobowych stanowi poważne ograniczenie prawa sędziów do poszanowania życia prywatnego oraz ich prawa do ochrony danych osobowych zagwarantowanych w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz w RODO, które wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, który mają realizować te przepisy.

252. Proponuję zatem Trybunałowi, aby stwierdził, że art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu naruszają art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz art. 6 ust. 1 lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO.

VII. W przedmiocie kosztów

253. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

254. W niniejszej sprawie Komisja i Rzeczpospolita Polska wniosły, odpowiednio, o obciążenie drugiej strony postępowania kosztami postępowania.

255. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę w odniesieniu do wszystkich zarzutów, z wyjątkiem zarzutu drugiego, należy obciążyć ją czterema piątymi kosztów postępowania, w tym czterema piątymi kosztów związanych z postępowaniem w przedmiocie środków tymczasowych.

256. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. Należy w związku z tym postanowić, że Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

²¹⁶ Takie osoby mogą mieć dostęp do wrażliwych danych osobowych z powodów całkowicie niezwiązanych z celem interesu ogólnego, na który powołuje się Rzeczpospolita Polska. Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne) (C-439/19, EU:C:2021:504, pkt 118).

VIII. Wnioski

257. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- stwierdził, że przyjmując i utrzymując w mocy art. 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r., nr 98, poz. 1070), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 190; zwaną dalej „ustawą zmieniającą”), (zwanej dalej „p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu”), art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5), w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą (zwanej dalej „zmienioną ustawą o Sądzie Najwyższym”), art. 5 §§ 1a i 1b ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2002 r., poz. 1269), w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, (zwanej dalej „p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu”), jak również art. 8 ustawy zmieniającej, uznające za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia unijnych wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.;
- stwierdził, że przyjmując i utrzymując w mocy art. 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu i art. 72 § 1 pkt 1–3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym pozwalające na zakwalifikowanie jako „przewinienia dyscyplinarnego” badania spełnienia unijnych wymogów dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak również na podstawie art. 267 TFUE;
- stwierdził, że powierzając Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, której niezależność i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak z jednej strony sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub tymczasowe aresztowanie sędziów i asesorów sądowych oraz z drugiej strony sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
- stwierdził, że przyjmując i utrzymując w mocy art. 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 zmienionej ustawy o Sądzie Najwyższym i art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu, Rzeczpospolita Polska naruszyła prawo do poszanowania życia prywatnego i prawo do ochrony danych osobowych zagwarantowane w art. 7 i art. 8 ust. 1 karty praw podstawowych oraz w art. 6 ust. 1 lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych);

- obciążył Rzeczpospolitą Polską czterema piątymi kosztów postępowania, w tym czterema piątymi kosztów związanych z postępowaniem w przedmiocie środków tymczasowych;
- postanowił, że Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.