

**C-791/19, KOMISJA EUROPEJSKA PRZECIWKO RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ. - Wyrok Trybunału Sprawiedliwości**

Opublikowano: www.eur-lex.europa.eu, LEX nr 3196950

Wyrok

Trybunału Sprawiedliwości

z dnia 15 lipca 2021 r.

C-791/19

PUBLIKACJE

Polski system dyscyplinarny dla sędziów sprzeczny z prawem UE. Omówienie wyroku TS z dnia 15 lipca 2021 r., C-791/19 (Komisja p. Polsce)

UZASADNIENIE

Wstęp

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 15 lipca 2021 r.

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego - System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów - Państwo prawne - Niezawisłość sędziowska - Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii - Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE - Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej - Uznawanie treści orzeczeń sądowych za przewinienia dyscyplinarne - Niezawisłe sądy dyscyplinarne ustanowione na mocy ustawy -

Dochowanie rozsądnego terminu i poszanowanie prawa do obrony w postępowaniach dyscyplinarnych - Artykuł 267 TFUE - Ograniczenie uprawnienia i obowiązku sądów krajowych w zakresie zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W sprawie C-791/19

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 25 października 2019 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo K. Banks, S.L. Kalèda i H. Krämer, a następnie K. Banks, S.L. Kalèda i P.J.O. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników, strona skarżąca,

popierana przez:

Królestwo Belgii, które reprezentowały C. Pochet, M. Jacobs i L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Danii, które reprezentowali początkowo M. Wolff, M. Jespersen i J. Nymann-Lindgren, a następnie M. Wolff i J. Nymann-Lindgren, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, które reprezentowali M.K. Bulterman i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

Republikę Finlandii, którą reprezentowały M. Pere i H. Leppo, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Szwecji, które reprezentowały C. Meyer-Seitz, H. Shev, A. Falk, J. Lundberg i H.

Eklinder, w charakterze pełnomocników,
interwencji,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, którą reprezentowali B. Majczyna, D. Kupeczak, S. Żyrek, A. Dalkowska i A. Gołaszewska, w charakterze pełnomocników,
strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal (sprawozdawczyni), M. Vilaras, M. Ilešič, A. Kumin i N. Wahl, prezesi izb, T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 grudnia 2020 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 maja 2021 r.,
wydaje następujący

Uzasadnienie

Wyrok

1

W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że:

- dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne [art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2001 Nr 98 poz. 1070), w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495) (zwanej dalej 'p.u.s.p.') oraz art. 97 §§ 1 i 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 5; tekst jednolity opublikowany w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 825) (zwanej dalej 'nową ustawą o Sądzie Najwyższym')];
- nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska) (zwanej dalej 'Izbą Dyscyplinarną'), do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów [art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym w związku z art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. Nr 126 poz. 714), zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3) (zwanej dalej 'ustawą o KRS')];
- przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych (art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p.), a tym samym nie zapewniając, aby sprawę dyscyplinarną rozstrzygał sąd 'ustanowiony na mocy ustawy'; oraz
- przyznając Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do powołania Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości (art. 112b p.u.s.p.), a tym samym nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych zostały rozpoznane w

rozsądnym terminie, a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego (art. 113a p.u.s.p.) oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 p.u.s.p.), a tym samym nie zapewniając prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych,

Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE,

a także że:

dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE.

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktaty UE i FUE

2

Artykuł 2 TUE ma następujące brzmienie:

'Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.'

3

Artykuł 19 ust. 1 TUE stanowi:

'Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów.

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

4

Zgodnie z art. 267 TFUE:

'Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

a) o wykładni traktatów;

b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

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

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

[...].'

Karta praw podstawowych

5

Tytuł VI Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej 'kartą praw podstawowych'), opatrzony nagłówkiem 'Wymiar sprawiedliwości', obejmuje między innymi art. 47, zatytułowany 'Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu', który stanowi:

'Każdy, kogo [czyje] prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy [...].

[...].'

Prawo polskie

Konstytucja

6

Na mocy art. 179 Konstytucji sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (zwanego dalej 'Prezydentem RP'), na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) (zwanej dalej 'KRS'), na czas nieoznaczony.

7

Artykuł 187 Konstytucji stanowi:

'1. [KRS] składa się z:

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej.
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

[...]

3. Kadencja wybranych członków [KRS] trwa cztery lata.

4. Ustrój, zakres działania i tryb pracy [KRS] oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.'

Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym

8

Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym w pierwotnym brzmieniu weszła w życie z dniem 3 kwietnia 2018 r. Na jej mocy utworzono w Sądzie Najwyższym dwie nowe izby, a mianowicie Izbę Dyscyplinarną, o której mowa w art. 3 pkt 5 tej ustawy, oraz Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

9

Na podstawie art. 6 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym:

'§ 1. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przedstawia właściwym organom uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne

dla zapewnienia praworządności, sprawiedliwości społecznej i spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 2. Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej przedstawia właściwym organom uwagi o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia sprawnego rozpoznawania spraw należących do właściwości tej izby lub ograniczenia liczby przewinień dyscyplinarnych.'

10

Zgodnie z art. 7 §§ 3 i 4 tej ustawy:

'§ 3. W zakresie wykonywania budżetu Sądu Najwyższego Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego przysługują uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

§ 4. W zakresie wykonywania budżetu Sądu Najwyższego związanego z funkcjonowaniem Izby Dyscyplinarnej uprawnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych przysługują Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej.'

11

Artykuł 20 rzeczony ustawy stanowi:

'W zakresie dotyczącym Izby Dyscyplinarnej oraz sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego określone w:

- art. 14 § 1 pkt 1, 4 i 7, art. 31 § 1, art. 35 § 2, art. 36 § 6, art. 40 § 1 i 4 i art. 51 § 7 i 14 - wykonuje Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej;

- art. 14 § 1 pkt 2 oraz art. 55 § 3 zdanie drugie - Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wykonuje w porozumieniu z Prezesem Sądu Najwyższego kierującym pracą Izby Dyscyplinarnej.'

12

Artykuł 27 § 1 wspomnianej ustawy przewiduje:

'Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

1) dyscyplinarne:

a) sędziów Sądu Najwyższego,

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

[...]

- [p.u.s.p.] [...],

[...].'

13

Na podstawie art. 35 § 2 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym sędzia, za jego zgodą, może zostać przeniesiony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na stanowisko w innej izbie.

14

Artykuł 73 § 1 tej ustawy przewiduje:

'Sądami dyscyplinarnymi w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego są:

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

2) w drugiej instancji - Sąd Najwyższy w składzie 3 sędziów Izby Dyscyplinarnej i 2

ławników Sądu Najwyższego.'

15

Artykuł 97 wspomnianej ustawy brzmi następująco:

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

[...]

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

16

Przepisy przejściowe nowej ustawy o Sądzie Najwyższym zawarte są między innymi w jej art. 131, który stanowi:

'Do dnia obsadzenia wszystkich stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, sędziego z innej izby nie przenosi się na stanowisko w tej izbie.'

17

Artykuł 131 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym został zmieniony przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 847), która weszła w życie w dniu 9 maja 2018 r. W zmienionym brzmieniu artykuł ten stanowi, że:

'Sędziowie zajmujący w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy stanowiska w innych izbach Sądu Najwyższego mogą zostać przeniesieni na stanowiska w Izbie Dyscyplinarnej. Do dnia obsadzenia po raz pierwszy wszystkich stanowisk sędziów Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, sędzia zajmujący stanowisko w innej izbie Sądu Najwyższego składa wniosek o przeniesienie na stanowisko w Izbie Dyscyplinarnej do [KRS], po uzyskaniu zgody Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej oraz izby, w której zajmuje stanowisko sędzia składający wniosek o przeniesienie. Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej, do dnia obsadzenia po raz pierwszy wszystkich stanowisk w tej izbie, powołuje [Prezydent RP], na wniosek [KRS].'

Prawo o ustroju sądów powszechnych

18

Artykuł 107 § 1 p.u.s.p. stanowi:

'Za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne).'

19

Artykuł 110 §§ 1 i 3 tej ustawy brzmi następująco:

'§ 1. W sprawach dyscyplinarnych sędziów orzekają:

1) w pierwszej instancji:

- a) sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych w składzie trzech sędziów,
 - b) Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych lub sprawach, w których Sąd Najwyższy zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia;
- 2) w drugiej instancji - Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego.

[...]

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

20

Artykuł 112b omawianej ustawy stanowi:

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

§ 2. [...] W uzasadnionych przypadkach, w szczególności śmierci lub przedłużającej się przeszkody w pełnieniu funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, Minister Sprawiedliwości wyznacza w miejsce tej osoby innego sędziego, albo, w sprawie przewinienia dyscyplinarnego wyczerpującego znamiona umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, sędziego lub prokuratora.

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

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

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

21

Artykuł 113 §§ 2 i 3 wspomnianej ustawy stanowi:

'§ 2. Jeżeli obwiniony nie może brać udziału w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym z powodu choroby, prezes sądu dyscyplinarnego albo sąd dyscyplinarny wyznacza, na uzasadniony wniosek obwinionego, obrońcę z urzędu spośród adwokatów lub radców prawnych. We wniosku obwiniony jest obowiązany wykazać poprzez złożenie zaświadczenia wystawionego przez lekarza sądowego, że jego stan zdrowia uniemożliwia mu udział w postępowaniu dyscyplinarnym.

§ 3. W wyjątkowych przypadkach, gdy z okoliczności wynika, że niezłożenie wniosku nastąpiło z przyczyn niezależnych od obwinionego, obrońcę z urzędu można wyznaczyć bez wniosku, o którym mowa w § 2.'

22

Artykuł 113a p.u.s.p. stanowi:

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

23

Zgodnie z art. 114 § 7 tej ustawy:

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

24

Artykuł 115a § 3 wspomnianej ustawy stanowi:

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

Ustawa o KRS

25

Zgodnie z art. 9a ustawy o KRS:

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

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

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

26

Przepis przejściowy zawarty w art. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., przewiduje:

'Mandat członków [KRS], o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 [Konstytucji], wybranych na podstawie przepisów dotychczasowych, trwa do dnia poprzedzającego rozpoczęcie kadencji nowych członków [KRS], nie dłużej jednak niż przez 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustał wcześniej w związku z upływem kadencji.'

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

27

Uznawszy, że przyjmując nowe przepisy znajdujące zastosowanie do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów

powszechnych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE, Komisja, w dniu 3 kwietnia 2019 r., wystosowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie pismem z dnia 1 czerwca 2019 r., w którym zakwestionowała zarzucane jej naruszenia prawa Unii.

28

W dniu 17 lipca 2019 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko, że ustanowiony w ten sposób nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej narusza przywołane postanowienia prawa Unii. W konsekwencji Komisja wezwała Rzeczpospolitą Polskę do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie miesiąca od jej doręczenia. W odpowiedzi z dnia 17 września 2019 r. Rzeczpospolita Polska stwierdziła, że zarzuty Komisji są bezzasadne.

29

Nie uznając tej odpowiedzi za przekonującą, Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

Postępowanie przed Trybunałem

30

Odrębnym aktem, złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 25 października 2019 r., Komisja wystąpiła, na podstawie art. 133 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, z wnioskiem o rozpatrzenie niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym. Na poparcie tego wniosku Komisja wskazała, że sformułowane w jej skardze zarzuty dotyczące wprowadzonego w Polsce nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów opierają się na systemowych naruszeniach gwarancji wymaganych do zapewnienia niezawisłości sędziowskiej. Zdaniem Komisji za niezwłocznym rozpatrzeniem sprawy przemawiają względy pewności prawa, a tryb przyspieszony pozwoliłby na jak najszybsze rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących zgodności tego systemu z prawem Unii.

31

Artykuł 133 § 1 regulaminu postępowania stanowi, że na wniosek strony skarżącej albo strony pozwanej, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem strony przeciwnej, sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu sprawy w trybie przyspieszonym, stanowiącym odstępstwo od przepisów tego regulaminu.

32

W tym względzie należy przypomnieć, że taki tryb przyspieszony jest instrumentem procesowym służącym zaradzeniu nadzwyczaj pilnej sytuacji. Z orzecznictwa Trybunału wynika przy tym również, że tryb przyspieszony może nie podlegać zastosowaniu, gdy delikatny i złożony charakter problemów prawnych, które rodzą się w związku z daną sprawą, jest trudny do pogodzenia z zastosowaniem takiego trybu, zwłaszcza gdy nie wydaje się właściwe skrócenie pisemnego etapu postępowania przed Trybunałem (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, zwany dalej "wyrokiem *Asociația »Forumul Judecătorilor din România« i in.*, EU:C:2021:393, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo).

33

W niniejszej sprawie prezes Trybunału, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, postanowił, w dniu 26 listopada 2019 r., nie uwzględnić wniosku Komisji, o którym mowa w pkt 30 niniejszego wyroku.

34

O ile bowiem podnoszone w niniejszej skardze kwestie, które dotyczą podstawowych postanowień prawa Unii, mogą a priori mieć zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu sądowego Unii, dla którego niezawisłość sądów krajowych ma kluczowe znaczenie, o tyle delikatny i złożony charakter tych kwestii, które ponadto wpisują się w ramy szeroko zakrojonej reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce, jest trudny do pogodzenia z zastosowaniem trybu przyspieszonego (zob. analogicznie wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 105 i przytoczone tam orzecznictwo).

35

Mając jednak na uwadze przedmiot niniejszej skargi i charakter podnoszonych w niej kwestii, prezes Trybunału, w dniu 26 listopada 2019 r., zdecydował na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania o rozpoznaniu tej sprawy w pierwszej kolejności.

36

Ponadto odrębnym aktem, złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 23 stycznia 2020 r., Komisja wystąpiła także z wnioskiem o zastosowanie na podstawie art. 279 TFUE oraz art. 160 § 2 regulaminu postępowania środków tymczasowych mających na celu nakazanie Rzeczypospolitej Polskiej, by do czasu wydania orzeczenia Trybunału rozstrzygającego sprawę co do istoty:

- zawiesiła stosowanie przepisów art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, stanowiących podstawę właściwości Izby Dyscyplinarnej w sprawach dyscyplinarnych sędziów zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji;
- powstrzymała się od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku Trybunału 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, zwanego dalej 'wyrokiem A.K. i in.', EU:C:2019:982); oraz
- powiadomiła Komisję, nie później niż w ciągu miesiąca od doręczenia postanowienia Trybunału zarządzającego wnioskowane środki tymczasowe o wszystkich środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.

37

Postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277) Trybunał przychylił się do wniosku Komisji o zastosowanie środków tymczasowych do czasu wydania ostatecznego wyroku w niniejszej sprawie.

38

Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 11, 19 i 20 lutego 2020 r. Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

39

Po przeprowadzeniu pisemnego etapu postępowania, w którego toku Rzeczpospolita Polska złożyła odpowiedź na skargę, a następnie - w odpowiedzi na wniesioną przez Komisję replikę

- duplikę, a także odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez pięć interweniujących państw członkowskich wskazanych w punkcie powyżej, wystąpienia ustne stron zostały wysłuchane podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 1 grudnia 2020 r. Rzecznik generalny przedstawił swoją opinię w dniu 6 maja 2021 r., w którym to dniu został w związku z tym zakończony ustny etap postępowania.

40

Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 10 czerwca 2021 r. Rzeczpospolita Polska wniosła o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo. Na poparcie tego wniosku wskazała ona zasadniczo, że nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, która jej zdaniem ukazuje ponadto, że okoliczności niniejszej sprawy nie zostały wystarczająco wyjaśnione.

41

W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania przed Trybunałem nie dają stronom możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

42

Po drugie, na podstawie art. 252 akapit drugi TFUE rzecznik generalny przedstawia publicznie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnioną opinię w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Trybunał nie jest związany ani tą opinią, ani uzasadnieniem, w oparciu o które rzecznik generalny dochodzi do zawartych w opinii wniosków. W konsekwencji okoliczność, że jedna ze stron nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie poruszono w tej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

43

Trybunał może jednak, zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania, w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione.

44

W niniejszym wypadku Trybunał stwierdza jednak, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, że wbrew twierdzeniom Rzeczypospolitej Polskiej w następstwie pisemnego etapu postępowania oraz przeprowadzonej przed nim rozprawy dysponuje wszystkimi informacjami koniecznymi do wydania wyroku. W tych okolicznościach nie zachodzi potrzeba otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie skargi

45

Na poparcie skargi Komisja podnosi pięć zarzutów, z których cztery pierwsze dotyczą naruszeń art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zaś piąty oparty jest na naruszeniu art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE.

W przedmiocie czterech pierwszych zarzutów, dotyczących naruszenia art.19 ust.1 akapit

drugi TUE

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

- Argumentacja stron

46

Komisja podnosi, że wbrew temu, co utrzymywała Rzeczpospolita Polska w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie. Wspomniane postanowienie zobowiązuje bowiem państwa członkowskie do zagwarantowania, by organy krajowe, które mogą orzekać jako 'sądy' w rozumieniu prawa Unii w kwestiach dotyczących stosowania lub wykładni tego prawa, co ma miejsce w przypadku polskich sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, spełniały wymogi właściwe dla zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, w tym wymogi związane z niezawisłością i bezstronnością tych organów.

47

Owe wymogi niezawisłości i bezstronności wymagają w szczególności, by istniały przepisy pozwalające na wykluczenie w przekonaniu jednostek wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do niepodatności tych organów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. W tym kontekście, jak wskazuje Komisja, niezawisłość sądownictwa dotyczy nie tylko wykonywania funkcji sądowniczych w konkretnych sprawach, lecz także organizacji sądownictwa oraz tego, czy dany organ stwarza gwarancje właściwe dla zapewnienia 'widocznych oznak niezależności', pozwalających na utrzymanie zaufania, jakie powinny wzbudzać sądy w społeczeństwie demokratycznym.

48

W tym celu konieczne jest w szczególności, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, aby system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów przewidywał niezbędne gwarancje pozwalające uniknąć wszelkiego ryzyka wykorzystywania takiego systemu jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Powyższe wymaga ustanowienia norm określających zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretne mające zastosowanie kary, 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, oraz które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych na drodze sądowej.

49

W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska twierdzi między innymi, że art. 47 i 48 karty praw podstawowych nie znajdują zastosowania w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów krajowych także z uwagi na to, że nie ma tu miejsca stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty. W szczególności jej zdaniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stanowi źródła prawa podstawowego do obrony ani też prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Owo państwo członkowskie stoi na stanowisku, że sprawy dyscyplinarne, prowadzone na podstawie kwestionowanych przez Komisję przepisów proceduralnych, mają charakter czysto wewnętrzny, zaś określając te procedury, władze polskie nie regulowały materii należącej do dziedzin objętych prawem Unii w rozumieniu tego postanowienia w związku z art. 5 TUE oraz art. 3 i 4 TFUE.

- Ocena Trybunału

Na wstępie należy przypomnieć, że Unia łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przystąpiły do wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać. W szczególności z art. 2 TUE wynika, że Unia opiera się na wartościach - takich jak państwo prawne - które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. W tej kwestii należy wskazać, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie podzielają szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, a sprecyzowanych w tym artykule [zob. podobnie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 42, 43 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 160 i przytoczone tam orzecznictwo].

Ponadto poszanowanie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie nie może zatem zmienić swego ustawodawstwa w sposób prowadzący do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności art. 19 TUE. Państwa członkowskie są zatem obowiązane nie dopuścić do pogorszenia, w świetle tej wartości, swoich ustawodawstw w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, w tym poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 63-65 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 162).

Jak przewiduje art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, 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 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwaną dalej 'EKPC'), a obecnie potwierdzoną w art. 47 karty praw podstawowych (wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 190 i przytoczone tam orzecznictwo).

Co się tyczy zakresu przedmiotowego stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy ponadto przypomnieć, że postanowienie to dotyczy 'dziedzin objętych prawem Unii', niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 192 i przytoczone tam orzecznictwo].

Na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zatem zapewnić w szczególności, by organy należące - jako 'sądy' w rozumieniu prawa Unii - do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej [wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego - Odwołanie), C-824/18, zwany dalej 'wyrokiem A.B. i in.', EU:C:2021:153, pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo].

Tymczasem bezsporne jest, że zarówno Sąd Najwyższy, a w szczególności wchodząca w skład tego sądu Izba Dyscyplinarna, jak i polskie sądy powszechne mogą w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz że należą one - jako 'sądy' w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie - do polskiego systemu środków odwoławczych 'w dziedzinach objętych prawem Unii' w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym sądy te powinny spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej [wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 56; z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 104].

W tym względzie należy przypomnieć, że chociaż - na co wskazuje Rzeczpospolita Polska - organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 102].

Ponieważ art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu w szczególności art. 47 karty praw podstawowych, to ostatnie postanowienie powinno być należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). W celu zagwarantowania, by organy, które mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, mogły same zapewniać taką skuteczną ochronę prawną, kluczowe jest zachowanie niezależności takich organów, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do 'niezawisłego' sądu (wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 194 i przytoczone tam orzecznictwo).

Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego

procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

59

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymagane na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

60

W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, i w ten sposób umożliwić zapobieżenie brakowi widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym (wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 197 i przytoczone tam orzecznictwo).

61

Jeżeli chodzi dokładniej o przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, wymóg niezawisłości wynikający z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zakłada, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, że system ten będzie przewidywał niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym względzie normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, normy, 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, oraz normy, które przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych na drodze sądowej, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości (wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 198 i przytoczone tam orzecznictwo).

62

W świetle powyższego przepisy krajowe regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną, zakwestionowane przez Komisję w ramach czterech pierwszych zarzutów, mogą stanowić przedmiot kontroli pod kątem ich zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym należy zbadać, czy podnoszone przez tę instytucję naruszenia tego postanowienia znajdują potwierdzenie.

W przedmiocie zarzutu drugiego

- Argumentacja stron

63

W ramach zarzutu drugiego, który należy rozpatrzyć w pierwszej kolejności, Komisja wnosi o stwierdzenie naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim Izba Dyscyplinarna, która ma rozpoznawać zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego, a także - w zależności od przypadku - albo w postępowaniu odwoławczym, albo w pierwszej i w drugiej instancji sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych, nie zapewnia wymaganych gwarancji niezawisłości i bezstronności.

64

O ile, ogólnie rzecz biorąc, w opinii Komisji udział organu wykonawczego w procesie powoływania sędziów nie będzie sam w sobie wpływał ich niezależność czy bezstronność, o tyle w niniejszej sprawie należy mieć jednak na uwadze, że zbieg i jednocześnie wprowadzenie w Polsce różnych reform ustawodawczych doprowadziły do dyskontynuacji systemowej, która nie pozwala na zachowanie widocznych oznak niezawisłości i bezstronności sądownictwa oraz na utrzymanie zaufania, jakie sądy powinny budzić w społeczeństwie demokratycznym, ani też na wykluczenie w przekonaniu jednostek wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do niepodatności Izby Dyscyplinarnej na czynniki zewnętrzne oraz jej neutralności względem ścierających się przed nią interesów.

65

Wskazana dyskontynuacja wynika z szeregu czynników, w tym także z faktu, że Izba Dyscyplinarna, której powierzono między innymi właściwość w sprawach dyscyplinarnej sędziów, została utworzona w ramach Sądu Najwyższego od podstaw i uzyskała duży stopień samodzielności organizacyjnej i finansowej, który nie przysługuje innym izbom tego sądu, jak również z faktu, że bez widocznego uzasadnienia i na zasadzie odstępstwa od obowiązujących ogólnie reguł przewidziano, iż stanowiska w tej nowej izbie będą mogły zostać obsadzone wyłącznie w drodze powołania przez Prezydenta RP na wniosek KRS nowych sędziów, nie zaś w drodze przeniesienia sędziów zasiadających już w innych izbach Sądu Najwyższego.

66

Zdaniem Komisji istotne w tym kontekście jest również to, że bezpośrednio przed powołaniem tych nowych sędziów do Izby Dyscyplinarnej całkowicie odnowiono skład KRS - skracając trwającą kadencję ówczesnych członków tego organu - na podstawie nowych przepisów, którymi uregulowano sposób wyboru 15 członków KRS będących sędziami poprzez wprowadzenie zapisu, że w przyszłości wybór ten będzie dokonywany nie przez samych sędziów, jak to miało miejsce wcześniej, lecz przez Sejm. W następstwie tych zmian 23 z 25 członków, których liczy KRS, jest obecnie powoływanych przez władze ustawodawczą lub wykonawczą albo reprezentuje te władze, co powoduje upolitycznienie tego organu, a w konsekwencji wzrost wpływu wspomnianych władz na proces powoływania sędziów Izby Dyscyplinarnej, co było w szczególności podkreślane zarówno przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (zwaną dalej 'Komisją Wenecką') w jej opinii nr 904/2017 [CDL(2017)031] z dnia 11 grudnia 2017 r., jak i przez Grupę Państw

przeciwko Korupcji (GRECO) w jej raporcie ad hoc dotyczącym Polski z dnia 23 marca 2018 r.

67

W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska twierdzi, że zarówno procedura powoływania członków Izby Dyscyplinarnej, która jest zresztą podobna do procedury obowiązującej w innych państwach członkowskich, jak i inne gwarancje, jakimi członkowie ci są objęci po powołaniu, pozwalają na zagwarantowanie niezależności tej izby.

68

Warunki, jakie muszą spełniać kandydaci na sędziów Sądu Najwyższego, zostały bowiem określone w sposób wyczerpujący w prawie krajowym, a procedura nominacyjna wiąże się z przeprowadzeniem przez KRS, po opublikowaniu obwieszczenia o liczbie wolnych stanowisk sędziego, postępowania selekcyjnego, na podstawie którego organ ten formułuje wniosek o powołanie wyłonionych kandydatów, stanowiący podstawę do wręczenia aktu powołania przez Prezydenta RP, który nie jest związany wnioskiem KRS.

69

Ponadto nowy skład KRS nie różni się specjalnie od składu krajowych rad sędziowskich ustanowionych w niektórych innych państwach członkowskich i wzmacnia demokratyczną legitymizację, a także zapewnia większą reprezentatywność polskiego sądownictwa.

70

Wreszcie niezawisłość sędziów Izby Dyscyplinarnej po ich powołaniu wynika zdaniem tego państwa członkowskiego z rozbudowanego systemu gwarancji, w szczególności związanych z powołaniem sędziów na czas nieoznaczony, ich nieusuwalnością, objęciem ich immunitetem, obowiązkiem zachowania przez nich apolityczności, daleko posuniętym zakazem podejmowania przez nich dodatkowego zatrudnienia, a także szczególnie wysokim wynagrodzeniem. Co się tyczy dużego stopnia autonomii organizacyjnej, finansowej i orzeczniczej, jaką cieszy się Izba Dyscyplinarna, pozwala ona na wzmocnienie niezależności tego organu poprzez uchronienie jej członków przed ryzykiem związanym ze stosunkiem strukturalnej podległości służbowej lub z kolegialnością, w przypadku gdy mają oni rozpoznawać sprawy dyscyplinarne sędziów innych izb Sądu Najwyższego.

71

Ponadto o niezależności Izby Dyscyplinarnej od polskiej władzy wykonawczej świadczy także dorobek orzeczniczy tej izby, który ukazuje w szczególności, że na osiemnaście odwołań Ministra Sprawiedliwości od wyroków sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji wydanych w sprawach sędziów zaskarżone wyroki w siedmiu sprawach zostały utrzymane w mocy, w pięciu sprawach zostały zmienione przez wymierzenie surowszych kar dyscyplinarnych, w dwóch sprawach Izba Dyscyplinarna zmieniła wyroki, którymi odstąpiono od wymierzenia kary dyscyplinarnej, poprzez wymierzenie kar dyscyplinarnych, w dwóch sprawach zmieniła ona wyroki uniewinniające na wyroki stwierdzające popełnienie przewinienia z odstąpieniem od wymierzenia kary dyscyplinarnej, w jednej sprawie wyrok został uchylony, a postępowanie dyscyplinarne umorzone z powodu śmierci obwinionej sędzi, a w jednej sprawie izba ta zmieniła wyrok poprzez odstąpienie od wymierzenia kary na podstawie uznania popełnionego czynu za przewinienie dyscyplinarne lub wykroczenie mniejszej wagi.

72

W replice Komisja podnosi, że wyrok A.K. i in., wydany po wniesieniu niniejszej skargi, potwierdził w międzyczasie zasadność niniejszego zarzutu.

73

Jest tak też w przypadku wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18) i postanowień z dnia 15 stycznia 2020 r. (III PO 8/18 i III PO 9/18), w których Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) (Polska), będący sądem odsyłającym w sprawach w postępowaniu głównym stanowiącym podłoże wyroku A.K. i in., uznał, kierując się wskazówkami zawartymi w tym ostatnim wyroku, że KRS w obecnym składzie nie jest organem niezależnym od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, a Izba Dyscyplinarna nie jest 'sądem' w rozumieniu art. 47 karty praw podstawowych, art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji. W orzeczeniach tych Sąd Najwyższy wskazał w szczególności, poza czynnikami wymienionymi już w pkt 65 niniejszego wyroku, że po pierwsze, Izba Dyscyplinarna stała się wyłącznie właściwa w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz spraw z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, czyli w obszarach, w których uprzednio były właściwe sądy powszechne; po drugie, w wyniku różnych kolejnych zmian ustawy o KRS możliwości zaskarżenia uchwał KRS przez niewybranego kandydata zostały znacznie ograniczone w trakcie procedury powoływania odnośnych sędziów; po trzecie, na sędziów do Izby Dyscyplinarnej powołano osoby, których związki z polską władzą ustawodawczą lub wykonawczą są silne; oraz po czwarte, działania Izby Dyscyplinarnej po jej utworzeniu były między innymi ukierunkowane na działania zmierzające do cofnięcia pytań prejudycjalnych skierowanych do Trybunału w sprawach zakończonych wyrokiem A.K. i in.

74

Ustalenia poczynione we wspomnianych orzeczeniach zostały następnie powtórzone w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r., przyjętej przez Sąd Najwyższy w składzie połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, której nadano moc zasady prawnej.

75

Ponadto Komisja wskazuje, że sędziowie Izby Dyscyplinarnej znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do sędziów innych izb Sądu Najwyższego. Z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2019 r. (III PO 7/18) wynika również, że obciążenie Izby Dyscyplinarnej pracą jest znacznie mniejsze niż w przypadku innych izb tego sądu, chociaż - jak podniosła Rzeczpospolita Polska w odpowiedzi na skargę - członkowie Izby Dyscyplinarnej otrzymują wynagrodzenie o ok. 40% wyższe niż wynagrodzenie sędziów innych izb Sądu Najwyższego.

76

Co się tyczy przywoływanych przez Rzeczpospolitą Polską gwarancji mających chronić sędziów Izby Dyscyplinarnej po ich powołaniu, z wniosków płynących z wyroku A.K. i in. wynika, że niezależnie od istnienia tych gwarancji należy upewnić się - w drodze całościowej analizy przepisów krajowych dotyczących utworzenia danego organu i określających w szczególności przysługującą mu właściwość, jego skład oraz warunki i zasady powoływania zasiadających w nim sędziów - że te poszczególne elementy nie mogą prowadzić 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.

77

W duplice Rzeczpospolita Polska podnosi, że ze skargi Komisji wynika, iż zarzut drugi dotyczy oceny prawnej przepisów krajowych będących przedmiotem niniejszej skargi, a nie ustalenia okoliczności faktycznych. Tymczasem elementy dotyczące niezależności Izby Dyscyplinarnej, które zgodnie z wyrokiem A.K. i in. miał zbadać sąd odsyłający w sprawach w postępowaniach głównych stanowiących podłoże tamtego wyroku, nie mają żadnego związku z oceną abstrakcyjnej zgodności przepisów prawa polskiego z prawem Unii, lecz dotyczą stanu faktycznego. Wobec tego orzeczenia wydane przez Sąd Najwyższy w następstwie wyroku A.K. i in. są pozbawione znaczenia dla celów oceny uchybienia zarzucanego temu państwu członkowskiemu w ramach niniejszej skargi. Z kolei uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. nie dotyczy właściwości Izby Dyscyplinarnej, a ponadto została uznana za niekonstytucyjną przez Trybunał Konstytucyjny (Polska) wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2020 r.

78

Wreszcie Rzeczpospolita Polska przedstawiła w załączniku do swojej dupliki dokumentację liczącą około 2300 stron, zawierającą pełny przegląd orzeczeń Izby Dyscyplinarnej, które utwierdzają to państwo członkowskie w przekonaniu, że wspomniany organ orzeka w sposób w pełni bezstronny i niezawisły. Z porównawczego zestawienia orzeczeń wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych wszczętych z odwołania Ministra Sprawiedliwości w latach 2017-2019, które to zestawienie również stanowi załącznik do dupliki, wynika jej zdaniem, że o ile w latach 2017 i 2018 Wydział Karny Sądu Najwyższego uwzględnił 6 z 14 odwołań Ministra Sprawiedliwości, o tyle w latach 2018 i 2019 Izba Dyscyplinarna uwzględniła 17 z 44 takich odwołań, co odzwierciedla równoważne proporcje.

79

Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji uważają ze swej strony, że wnioski zawarte w wyroku A.K. i in. wskazują na to, iż Izba Dyscyplinarna nie spełnia wynikających z prawa Unii wymogów bezstronności i niezawisłości. Zdaniem Królestwa Belgii potwierdzenia tego wniosku można ponadto dopatrzeć się w różnych instrumentach przyjętych w ramach organizacji międzynarodowych, takich jak Europejska karta o statusie sędziów i opinia Komisji Weneckiej nr 977/2019 z dnia 16 stycznia 2020 r. dotycząca zmian wprowadzonych w dniu 20 grudnia 2019 r. w szczególności i do p.u.s.p. oraz do nowej ustawy o Sądzie Najwyższym.

- *Ocena Trybunału*

80

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 61 niniejszego wyroku, na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić, by system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów krajowych należących do ustanowionego przez to państwo systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii przestrzegał zasady niezawisłości sędziowskiej, także poprzez zagwarantowanie, by orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych

wszczynanych wobec sędziów tych sądów podlegały kontroli organu, który sam spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymóg niezależności (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, C-791/19 R, EU:C:2020:277, pkt 35).

81

Z art. 27 § 1, art. 73 § 1 i art. 97 § 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, a także z art. 110 § 1 p.u.s.p. wynika, że orzeczenia dyscyplinarne, które mogą być wydawane w sprawach polskich sędziów, należą obecnie do właściwości Izby Dyscyplinarnej ustanowionej na mocy nowej ustawy o Sądzie Najwyższym. Izba ta orzeka w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym w sprawach dyscyplinarnych sędziów Sądu Najwyższego, a także - w zależności od przypadku - albo w postępowaniu odwoławczym, albo w pierwszej i w drugiej instancji w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych. Z zasad przypomnianych w poprzednim punkcie wynika zatem, że na podstawie prawa Unii, a w szczególności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, organ taki jak Izba Dyscyplinarna musi zapewniać wszelkie wymagane gwarancje co do swej niezawisłości i bezstronności.

82

Jak miał sposobność wyjaśnić w tym względzie Trybunał, już sama wizja wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, które mogłoby doprowadzić do rozpoznania sprawy przez organ, co do którego niezależności brakuje gwarancji, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych (postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, C-791/19 R, EU:C:2020:277, pkt 90).

83

W tym zakresie należy w szczególności mieć na uwadze okoliczność, że sankcje dyscyplinarne mogą mieć poważne konsekwencje dla życia i kariery ukaranych sędziów. Kontrola sądowa, jak zauważył również Europejski Trybunał Praw Człowieka, powinna być zatem dostosowana do dyscyplinarnego charakteru rozpatrywanych orzeczeń. Kiedy państwo wszczyna postępowanie w takiej sprawie, stawką jest bowiem publiczne zaufanie do funkcjonowania i niezależności władzy sądowniczej, przy czym w demokratycznym państwie zaufanie to jest gwarantem samego istnienia państwa prawnego (zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 196; a także z dnia 9 marca 2021 r. w sprawie Eminağaoğlu przeciwko Turcji, CE:ECHR:2021:0309JUD007652112, § 97).

84

W ramach zarzutu drugiego Komisja podnosi w istocie, że z uwagi na szczególny kontekst, w jakim doszło do utworzenia Izby Dyscyplinarnej, niektóre jej cechy oraz proces, który doprowadził do powołania zasiadających w niej sędziów, wspomniany organ nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności wymaganych na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

85

W tym względzie należy na wstępie przypomnieć, że - jak podkreślili Komisja i interwenienci - w wyroku A.K. i in. Trybunał rozpatrywał już wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Najwyższy (Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych), który dotyczył w szczególności kwestii, czy prawo Unii należy interpretować

w ten sposób, że organ taki jak Izba Dyscyplinarna spełnia wymogi dotyczące niezawisłości i bezstronności, o których mowa w art. 47 karty praw podstawowych.

86

Jak wynika z sentencji wyroku A.K. i in., Trybunał orzekł w tym względzie, że organ nie stanowi niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu tego postanowienia, jeżeli obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony, jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Tego rodzaju wątpliwości mogą bowiem prowadzić do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności owego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym.

87

Otóż, jak wynika z pkt 52 i 57 niniejszego wyroku, przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE konieczne jest należyte uwzględnienie art. 47 karty praw podstawowych.

88

W celu ustalenia, czy Izba Dyscyplinarna jako organ sprawujący kontrolę nad orzeczeniami wydawanymi w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko sędziom mogącym orzekać o wykładni i stosowaniu prawa Unii spełnia ustanowiony w prawie Unii wymóg niezawisłości i bezstronności, należy na wstępie przypomnieć, że - jak podniosła Komisja - utworzenie wspomnianej izby na mocy nowej ustawy o Sądzie Najwyższym nastąpiło w szerszym kontekście poważnych reform dotyczących organizacji sądownictwa w Polsce, w tym w szczególności reform wynikających z przyjęcia nowej ustawy o Sądzie Najwyższym i zmian wprowadzonych, odpowiednio, do p.u.s.p. i do ustawy o KRS.

89

W tym kontekście w pierwszej kolejności należy zauważyć, że - jak podkreśliła Komisja - utworzonej w ten sposób od podstaw Izbie Dyscyplinarnej przyznano, zgodnie z art. 27, art. 73 § 1 i art. 97 § 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 110 § 1 p.u.s.p., wyłączną właściwość w sprawach zarówno dyscyplinarnych, jak i z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz z zakresu przeniesienia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, a także właściwość do rozpoznania, w zależności od przypadku, albo w postępowaniu odwoławczym, albo w pierwszej i w drugiej instancji, spraw dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych.

90

Należy zaś w szczególności przypomnieć, że - jak wskazał już Trybunał w pkt 148 i 149 wyroku A.K. i in. w szczególnym kontekście spraw dotyczących przeniesienia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku - przyznanie Izbie Dyscyplinarnej tej właściwości nastąpiło równolegle między innymi z przyjęciem przepisów nowej ustawy o Sądzie Najwyższym przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i zastosowanie owego środka wobec urzędujących sędziów tego sądu oraz przyznających Prezydentowi RP dyskrecjonalne prawo przedłużenia czynnej służby tych sędziów po ukończeniu przez nich określonego w ten sposób na nowo wieku przejścia w stan spoczynku.

W tym względzie Trybunał orzekł w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531), że z powodu przyjęcia wspomnianych przepisów krajowych Rzeczpospolita Polska naruszyła zasadę nieusuwalności i niezawisłości sędziów Sądu Najwyższego i uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

91

W drugiej kolejności należy stwierdzić, że - jak podniosła Komisja i jak zauważył również Trybunał w pkt 151 wyroku A.K. i in. - z przepisów wprowadzonych nową ustawą o Sądzie Najwyższym, a w szczególności z art. 6, 7 i 20 tej ustawy wynika, że chociaż formalnie Izba Dyscyplinarna została utworzona jako izba Sądu Najwyższego, to posiada ona w ramach tego sądu szczególnie wysoki stopień autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej w porównaniu z pozostałymi izbami.

92

W tym względzie nie można uznać wysuwanego przez Rzeczpospolitą Polską argumentu, zgodnie z którym w niniejszej sprawie chodzi wyłącznie o wzmocnienie niezawisłości sędziów Izby Dyscyplinarnej poprzez uchronienie ich przed ryzykiem związanym ze stosunkiem strukturalnej podległości służbowej lub z kolegialnością, a to w szczególności dlatego, że sędziowie wchodzący w skład Izby Dyscyplinarnej sami mogą być stronami w sporach dyscyplinarnych lub dotyczących kwestii z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych czy przejścia w stan spoczynku, a polski ustawodawca nie uznał za konieczne przyznania właściwości do rozpoznania takich sporów innej izbie Sądu Najwyższego.

93

W trzeciej kolejności, co się tyczy faktu, że sędziowie zasiadający w Izbie Dyscyplinarnej mają prawo do wynagrodzenia przekraczającego o ok. 40% wynagrodzenie przysługujące sędziom orzekającym w pozostałych izbach Sądu Najwyższego, należy zauważyć, że zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Rzeczpospolitą Polską w jej pismach procesowych i podczas rozprawy ten dodatek do wynagrodzenia jest uzasadniony wyłącznie wprowadzeniem, jedynie wobec sędziów Izby Dyscyplinarnej, zasady zakazu łączenia funkcji, uniemożliwiającej im podjęcie zatrudnienia w charakterze pracownika naukowo-dydaktycznego lub naukowego. Jednak zgodnie z tymi wyjaśnieniami zainteresowani sędziowie, mimo tego zakazu łączenia funkcji, mają swobodę podjęcia takiego zatrudnienia, pod warunkiem że nie uchybia ono godności urzędu sędziego i gdy zrzekną się oni w tym wypadku wspomnianego dodatku do wynagrodzenia. Otóż należy stwierdzić, że takie wyjaśnienia nie pozwalają w szczególności na zrozumienie obiektywnych powodów, dla których sędziowie orzekający w pozostałych izbach Sądu Najwyższego również nie mogliby uzyskać takiej samej możliwości dokonania wyboru między podjęciem zatrudnienia w charakterze pracownika naukowo-dydaktycznego lub naukowego z jednej strony a skorzystaniem z takiego znaczącego dodatku do wynagrodzenia z drugiej strony.

94

W czwartej kolejności należy zwrócić szczególną uwagę na podnoszoną przez Komisję i wskazaną już przez Trybunał w pkt 150 wyroku A.K. i in. okoliczność, że na podstawie art. 131 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym w skład Izby Dyscyplinarnej, której przyznano właściwość w sprawach wskazanych w pkt 89 niniejszego wyroku, mogli do czasu

pierwszego obsadzenia w pełni wchodzić wyłącznie sędziowie nowo powołani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, z wyłączeniem tym samym wszelkich możliwych przeniesień do tej izby sędziów pełniących już urząd na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, mimo że takie przeniesienia sędziów między poszczególnymi izbami Sądu Najwyższego są na mocy tej ustawy co do zasady dopuszczalne. Ponadto zanim doszło do tych powołań, skład KRS został całkowicie odnowiony.

95

Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa przypomnianego w pkt 59 niniejszego wyroku, niezbędne na podstawie prawa Unii gwarancje pozwalające zapewnić niezawisłość i bezstronność sędziów wymagają w szczególności istnienia zasad regulujących powoływanie sędziów (zob. podobnie wyrok A.B. i in., pkt 117, 121). Jednocześnie z orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 56 niniejszego wynika, że przy wykonywaniu swoich kompetencji, w szczególności kompetencji w zakresie stanowienia przepisów krajowych regulujących proces powoływania sędziów, państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TFUE (zob. podobnie wyrok A.B. i in., pkt 68, 79; a także wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 48).

96

Zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

97

Co się tyczy bardziej konkretnie warunków, w jakich zapadają decyzje dotyczące powołania sędziów Sądu Najwyższego, a w szczególności Izby Dyscyplinarnej, Trybunał miał już sposobność wyjaśnić, że sam fakt, iż sędziowie ci są powoływani przez prezydenta państwa członkowskiego, nie musi powodować zależności owych sędziów 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 (wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

98

Trybunał wskazał jednak również, iż wciąż konieczne jest upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne podejmowania decyzji dotyczących powoływania sędziów są sformułowane w sposób niedopuszczający 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, a także że w tym celu szczególnie ważne jest, by te warunki i zasady pozwalały na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów (zob. podobnie wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 55, 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

99

Zauważywszy, że na podstawie art. 179 Konstytucji sędziowie Sądu Najwyższego są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, czyli organu, któremu na mocy art. 186 Konstytucji powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, Trybunał wyjaśnił w pkt 137 wyroku A.K. i in. oraz w pkt 124 wyroku A.B. i in., że udział takiego organu w kontekście procesu powoływania sędziów może, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu poprzez zakreszenie ram uznania, jakimi dysponuje Prezydent RP przy wykonywaniu powierzonej mu prerogatywy.

100

W pkt 138 wyroku A.K. i in. oraz w pkt 125 wyroku A.B. i in. Trybunał wskazał jednak, że może być tak wyłącznie pod warunkiem, w szczególności, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie.

101

W tym względzie należy zauważyć, że na podstawie art. 179 Konstytucji akt, w którym KRS rekomenduje danego kandydata do powołania go do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego, stanowi warunek sine qua non, aby ten kandydat mógł na nie zostać powołany przez Prezydenta RP. Rola KRS w tym procesie nominacyjnym jest zatem znacząca (zob. podobnie wyrok A.B. i in., pkt 126).

102

W tym kontekście stopień niezależności KRS od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu powierzonych jej zadań może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie sami będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z prawa Unii (zob. podobnie wyrok A.K. i in., pkt 139; wyrok A.B. i in. pkt 127).

103

Prawdą jest, jak podniosła Rzeczpospolita Polska, że Trybunał orzekł już, iż okoliczność, że organ taki jak krajowa rada sadownicza, 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 (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 55, 56). Niemniej jednak z orzecznictwa Trybunału, a w szczególności z wyroku A.K. i in. oraz wyroku A.B. i in., wynika również, że możliwe jest dojście do innego wniosku, jeżeli ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzi do powstania takich wątpliwości.

104

W tym względzie należy, po pierwsze, zauważyć, że - jak podniosła Komisja - podczas gdy 15 członków KRS będących sędziami było wcześniej wybieranych przez przedstawicieli środowiska sędziowskiego, ustawa o KRS została niedawno znowelizowana w ten sposób, że - jak wynika z jej art. 9a - tych 15 członków jest obecnie wyłanianych przez jeden z organów władzy ustawodawczej w Polsce, czego konsekwencją jest to, że 23 z 25 członków KRS w nowym składzie zostało wyłonionych przez polską władzę wykonawczą i ustawodawczą lub są członkami tych władz. Tymczasem tego rodzaju zmiany mogą 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.

105

Po drugie, jak również podkreśliła Komisja, z art. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r., przytoczonego w pkt 26 niniejszego wyroku, wynika, że nowy skład KRS został powołany w następstwie skrócenia trwającej czteroletniej kadencji, przewidzianej w art. 187 ust. 3 Konstytucji, członków, którzy do tej pory wchodziłi w skład tego organu.

106

Po trzecie, należy zauważyć, że reforma ustawodawcza, która doprowadziła w ten sposób do ukonstytuowania KRS w tym nowym składzie, nastąpiła jednocześnie z przyjęciem nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, którą dokonano szerokiej reformy Sądu Najwyższego, obejmującej w szczególności utworzenie w tym sądzie dwóch nowych izb, w tym Izby Dyscyplinarnej, a także ustanowienie przepisów, które w międzyczasie zostały uznane za sprzeczne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i o których była już mowa w pkt 90 niniejszego wyroku, a przewidujących obniżenie wieku przechodzenia przez sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku oraz zastosowanie tego środka wobec urzędujących sędziów tego sądu.

107

Nie ulega zatem wątpliwości, że 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, na co Trybunał zwrócił już zasadniczo uwagę w pkt 22-27 postanowienia z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska (C-619/18 R, EU:C:2018:1021), w pkt 86 wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531) oraz w pkt 134 wyroku A.B. i in.

108

Należy zaś stwierdzić, że okoliczności ukazane w pkt 104-107 niniejszego wyroku mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności KRS i jej roli w procesie nominacyjnym takim jak ten, który doprowadził do powołania członków Izby Dyscyplinarnej.

109

Ponadto z pkt 89-94 niniejszego wyroku wynika z jednej strony, że ten proces nominacyjny obejmuje kandydatów na stanowiska członków izby sądowej utworzonej od podstaw w celu orzekania w szczególności w przedmiocie postępowań dyscyplinarnych dotyczących sędziów krajowych i kwestii związanych z reformą przepisów odnoszących się do Sądu Najwyższego, której niektóre aspekty doprowadziły już do stwierdzenia naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a z drugiej strony, że w skład tego organu mieli wchodzić wyłącznie nowi sędziowie, którzy nie zasiadali do tej pory w Sądzie Najwyższym, którym miało przysługiwać znacznie wyższe wynagrodzenie i którym przyznano szczególnie wysoki stopień autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej w porównaniu z warunkami panującymi w pozostałych izbach sądowych Sądu Najwyższego.

110

Okoliczności te, rozpatrywane w ramach całościowej analizy obejmującej ważną rolę, jaką

odgrywa w powoływaniu członków Izby Dyscyplinarnej KRS, czyli - jak wynika to z pkt 108 niniejszego wyroku - organ, którego niezależność od władzy politycznej budzi zastrzeżenia, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności wspomnianej Izby Dyscyplinarnej.

111

Co się tyczy danych dotyczących dorobku orzeczniczego Izby Dyscyplinarnej, o których mowa w pkt 71 i 78 niniejszego wyroku, wystarczy zauważyć w tym względzie, że poza tym, iż statystyki, o których mowa w pkt 71 niniejszego wyroku, zdają się świadczyć raczej o tym, że Izba Dyscyplinarna w większości przypadków, w których rozpoznawała odwołanie Ministra Sprawiedliwości od orzeczenia sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji, utrzymała w mocy lub zaostrzyła odpowiedzialność dyscyplinarną odnośnych sędziów, podnoszony przez Komisję zarzut drugi - co zresztą instytucja ta sama podkreśla - nie dotyczy w żadnym wypadku konkretnej działalności orzeczniczej Izby Dyscyplinarnej i zasiadających w niej sędziów, ale odnosi się do braku widocznych oznak niezawisłości i bezstronności tej izby w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 86 niniejszego wyroku. W konsekwencji ani statystyki przywołane przez Rzeczpospolitą Polską w odpowiedzi na skargę i w duplice, ani ogólniej około 2300 stron orzeczeń Izby Dyscyplinarnej, które Rzeczpospolita Polska przedstawiła na poparcie dupliki, ograniczając się do stwierdzenia w sposób ogólny, że wspomniane orzeczenia nie mogą podawać w wątpliwość niezależności i bezstronności tego organu, nie mogą podważyć zasadności niniejszego zarzutu.

112

W świetle rozważań zawartych w pkt 89-110 niniejszego wyroku należy zatem stwierdzić, że - rozpatrywane łącznie - szczególny kontekst i obiektywne okoliczności, w jakich została utworzona Izba Dyscyplinarna, jej cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jej członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym. Taki rozwój sytuacji prowadzi do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 51 niniejszego wyroku.

113

Wynika z tego w szczególności, że nie gwarantując niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, która ma rozpoznawać w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym sprawy dyscyplinarne sędziów Sądu Najwyższego, a także - w zależności od przypadku - albo w postępowaniu odwoławczym, albo w pierwszej i w drugiej instancji sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych, oraz godząc w ten sposób w niezawisłość tych sędziów, i to, co więcej, za cenę osłabienia ochrony wartości państwa prawnego w tym państwie członkowskim w rozumieniu orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 51 niniejszego wyroku, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE.

114

Zarzut drugi należy zatem uwzględnić.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

- Argumentacja stron

115

W ramach zarzutu pierwszego, który należy zbadać w drugiej kolejności, Komisja podnosi, że art. 107 § 1 p.u.s.p. oraz art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym naruszają art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ wspomniane przepisy krajowe pozwalają, z naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej, na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów polskich sądów powszechnych za treść ich orzeczeń sądowych i wykorzystywanie w ten sposób systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów do celów politycznej kontroli ich działalności orzeczniczej.

116

Po pierwsze bowiem, art. 107 § 1 p.u.s.p. definiuje przewinienia dyscyplinarne jako obejmujące w szczególności przypadki 'oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa'. Takie brzmienie przepisu pozwala zdaniem Komisji na dokonywanie wykładni, zgodnie z którą odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów rozciąga się na wykonywanie przez nich funkcji orzeczniczych.

117

Potwierdza to zresztą praktyka interpretacyjna wypracowana ostatnio przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych i jego zastępców (zwanych dalej łącznie 'rzecznikiem dyscyplinarnym'). W szczególności bowiem rzecznik dyscyplinarny wszczął postępowania wyjaśniające wobec trzech sędziów w związku z wystąpieniem przez nich do Trybunału z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach zakończonych wyrokiem z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234), a także postanowieniem z dnia 6 października 2020 r., Prokuratura Rejonowa w Słubicach (C-623/18, niepublikowanym, EU:C:2020:800), i wezwał każdego z tych sędziów, w pismach z dnia 29 listopada 2018 r., do złożenia pisemnego oświadczenia dotyczącego możliwego ekscesu orzeczniczego związanego z przedstawieniem tych wniosków, a następnie uściślił w tym względzie, w piśmie z dnia 4 stycznia 2019 r., że 'uznał za swój obowiązek zbadanie, czy skierowanie pytań prejudycjalnych, z naruszeniem warunków jasno określonych przez przepis art. 267 [TFUE] [...] może stanowić przewinienie dyscyplinarne'.

118

Podobnie, po tym jak Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) zwrócił się do Trybunału w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19 z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącymi spełnienia wymogów niezawisłości przez skład, w którym zasiada sędzia delegowany do tego sądu na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości, rzecznik dyscyplinarny poinformował, w komunikacie z dnia 3 września 2019 r., o podjęciu czynności wyjaśniających zmierzających do ustalenia, czy postępowanie przewodniczącej tego składu, która wystąpiła ze wspomnianymi wnioskami, mogło stanowić przewinienie dyscyplinarne.

119

Po drugie, art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym upoważnia Sąd Najwyższy, w tym Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych tego sądu przy rozpoznawaniu przez nią skargi nadzwyczajnej, do 'wytknięcia uchybienia' właściwemu sądowi w przypadku stwierdzenia 'oczywistej obrazy przepisów' oraz do zwrócenia się w takim wypadku z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej do Izby Dyscyplinarnej, zgodnie z art. 110 ust. 1 lit. b) p.u.s.p. Tymczasem również pojęcie 'oczywistej obrazy przepisów' pozwala na wykładnię, zgodnie z którą odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów obejmuje wykonywanie przez nich funkcji orzeczniczych.

120

W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że definicja przewinienia dyscyplinarnego zawarta w art. 107 § 1 p.u.s.p. nie pozwala na polityczną kontrolę treści orzeczeń sądowych. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej Komisja nie wzięła pod uwagę w tym względzie zawężającej wykładni tego przepisu utrwalonej w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Z utrwalonego orzecznictwa tego sądu wynika bowiem, że przewinienie dyscyplinarne nie może wynikać z popełnienia zwykłego błędu przy wykładni czy stosowaniu przepisu przy orzekaniu, lecz dotyczy wyłącznie przypadków 'oczywistej i rażącej' obrazy przepisów prawa, czyli co do zasady naruszenia przepisów o charakterze procesowym i niezwiązanych bezpośrednio z samym orzeczeniem, możliwych do stwierdzenia przez każdego bez głębszych rozważań i powodujących znaczące niekorzystne skutki godzące w interesy uczestników postępowania lub innych podmiotów albo wymiaru sprawiedliwości.

121

Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej fakt uznania za przewinienia dyscyplinarne takich zachowań, u których podstaw legła zła wola lub rażąca ignorancja sędziego, jest uzasadniony z punktu widzenia zapewnienia skutecznej ochrony sądowej jednostek i zachowania wizerunku sądownictwa jako sprawiedliwego. W jej ocenie ograniczona do takich przypadków perspektywa ewentualnego postępowania dyscyplinarnego nie może mieć wpływu na niezależność władzy sądowniczej.

122

W tych okolicznościach sama obawa, że rozpatrywany przepis krajowy może być przedmiotem wykładni odmiennej od wykładni utrwalonej w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jest oderwana od rzeczywistości i całkowicie hipotetyczna. Jeśli chodzi o rzecznika dyscyplinarnego, jest on jedynie organem prowadzącym postępowanie wyjaśniające i pełniącym rolę oskarżyciela, a dokonana przez niego ocena nie wiąże sądów dyscyplinarnych.

123

Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej te same względy powinny przeważać również w kontekście art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym.

124

W replice Komisja podnosi, że argumenty wysuwane przez Rzeczpospolitą Polską nie podważają wniosku, zgodnie z którym pojęcia, o których mowa w pkt 116 i 119 niniejszego wyroku, mogą być interpretowane w ten sposób, że obejmują one treść orzeczeń sądowych, co potwierdzają również postępowania dyscyplinarne wszczęte po wniesieniu niniejszej

skargi.

125

I tak w dniu 6 grudnia 2019 r. rzecznik dyscyplinarny wszczął takie postępowanie przeciwko sędzi, o której mowa w pkt 118 niniejszego wyroku, wskazując w swoim komunikacie, że jego zdaniem obwiniona sędzia, 'pomijając naradę składu orzekającego, zaprezentowała swój osobisty pogląd w zakresie istnienia dodatkowych podstaw do odroczenia rozprawy i publicznie zakwestionowała skład orzekający, powołany zgodnie z obowiązującymi przepisami do rozpoznania tej sprawy, przez podważenie niezawisłości i niezależności spersonifikowanego sędziego, członka składu orzekającego, negując jego tytuł do uczestnictwa w tym składzie', a także że 'przekroczyła [ona] swoje uprawnienia w ten sposób, że podczas trwania przerwy w rozprawie odwoławczej, bezprawnie i z pominięciem pozostałych dwóch ustalonych członków tego składu wydała postanowienie o zwróceniu się do Trybunału [...] z pytaniami prejudycjalnymi'.

126

Ze swej strony Izba Dyscyplinarna - organ, od którego obecnie całkowicie zależy wykładnia pojęć, o których mowa w pkt 116 i 119 niniejszego wyroku - zawiesiła w czynnościach służbowych, jak wynika z uchwały z dnia 4 lutego 2020 r. (II DO 1/20), którą przedstawiła Komisja, sędziego Sądu Rejonowego w Olsztynie (Polska), przeciwko któremu postępowanie dyscyplinarne zostało wszczęte w związku z tym - co wynika z komunikatu opublikowanego przez rzecznika dyscyplinarnego w dniu 29 listopada 2019 r. - że podczas rozpoznania apelacji 'doprowadził do wydania bez podstawy prawnej postanowienia', którym nakazano Kancelarii Sejmu przedstawienie wykazów obywateli i wykazów sędziów popierających kandydatów na członków Krajowej Rady Sądownictwa w nowym składzie.

127

W uzasadnieniu tej uchwały Izba Dyscyplinarna wskazała między innymi, że 'jeżeli ze względu na rodzaj czynu dokonanego przez sędziego powaga sądu lub istotne interesy służby wymagają natychmiastowego odsunięcia go od wykonywania obowiązków służbowych, prezes sądu albo Minister Sprawiedliwości mogą zarządzić natychmiastową przerwę w czynnościach służbowych sędziego aż do czasu wydania uchwały przez sąd dyscyplinarny, nie dłużej niż na miesiąc. W przedmiotowej sprawie zastosowanie mają dwie z wymienionych przesłanek (powaga sądu i istotne interesy służby), które pozostają w związku z zachowaniem sędziego w postaci oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa oraz uchybienia godności urzędu sędziego, o których mowa w art. 107 [§] 1 p.u.s.p.'. W tej samej uchwale Izba Dyscyplinarna stwierdziła również, że 'sam fakt bezprawności decyzji procesowej nie budził żadnej wątpliwości. Wyrok [Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej] nie daje bowiem żadnych przesłanek do wkraczania w prerogatywy głowy państwa i decydowania przez sędziów o tym, kto jest sędzią, a kto nim nie jest'.

128

Wreszcie, odnosząc się do postępowań dyscyplinarnych, o których mowa w pkt 125 i 126 niniejszego wyroku, a także do innych postępowań dyscyplinarnych wszczętych wobec sędziów ze względu na podanie w wątpliwość ważności powołań niektórych sędziów, o których mowa w dwóch przedstawionych przez Komisję komunikatach rzecznika dyscyplinarnego z dnia 15 grudnia 2019 r. i z dnia 14 lutego 2020 r., Sąd Najwyższy

nawiązał w uchwale z dnia 23 stycznia 2020 r., o której mowa w pkt 74 niniejszego wyroku, do 'prowadzeni[a] przez organ polityczny, jakim jest Minister Sprawiedliwości, za pośrednictwem powołanych przez niego rzeczników dyscyplinarnych działań o charakterze represyjnym wobec sędziów podejmujących czynności orzecznicze, zmierzające do wyjaśnienia niepewności co do trybu przeprowadzania konkursów na stanowiska sędziowskie'.

129

W duplice Rzeczpospolita Polska podnosi, że decyzje rzecznika dyscyplinarnego i Izby Dyscyplinarnej, na które Komisja powołuje się w replice, są pozbawione znaczenia dla sprawy, ponieważ sformułowany przez Komisję zarzut dotyczy abstrakcyjnej zgodności ustawowych definicji przewinienia dyscyplinarnego z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a nie naruszenia prawa Unii wynikającego z określonych działań organów państwa. Ponadto zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej wyrok Trybunału powinien odnosić się do sytuacji, jaka istniała w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Wreszcie decyzja, o której mowa w pkt 125 niniejszego wyroku, dotyczy tego, że sędzia przekroczyła swoje uprawnienia, wydając samodzielnie postanowienia odsyłające w sprawach, które powinien rozstrzygać skład trzech sędziów, a uchwała Izby Dyscyplinarnej także nie ma związku z postępowaniem, w którym stawiany jest zarzut oczywistej i rażącej obrazy przepisów, lecz dotyczy podejrzenia nadużycia uprawnień i deliktu dyscyplinarnego polegającego na uchybieniu godności urzędu i stanowi ponadto środek tymczasowy.

130

Wszystkie państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji, uważają, że przepisy krajowe kwestionowane w ramach niniejszego zarzutu mogą wywołać u sędziów efekt mrozący przy wykonywaniu czynności orzeczniczych i naruszają w ten sposób wynikający z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymóg niezawisłości tych sędziów.

131

Królestwo Danii uważa, że o ile art. 107 § 1 p.u.s.p. - w świetle samego jego brzmienia - nie jest sprzeczny z zasadą niezawisłości sędziowskiej, o tyle niejasne sformułowanie tego przepisu pozostawia organowi dyscyplinarnemu szeroki zakres uznania przy ustalaniu przewinienia dyscyplinarnego. Tymczasem w połączeniu z budzącym kontrowersje składem organów odpowiedzialnych za jego stosowanie, a w szczególności Izby Dyscyplinarnej, a także ze sposobem, w jaki dokonywana jest jego wykładnia i w jaki jest on stosowany w praktyce, ten przepis krajowy stwarza ryzyko wykorzystywania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej jako środka nacisku na sędziów i narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Powyższe odnosi się także do definicji przewinienia zawartej w art. 97 § 1 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, zwłaszcza wobec niezbyt zrozumiałej zdaniem tego państwa członkowskiego możliwości wszczęcia z urzędu przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych postępowania dyscyplinarnego z powodu błędów w treści badanych przez nią orzeczeń.

132

Ze swej strony Republika Finlandii podnosi, że zgodnie z niezależnymi i wiarygodnymi źródłami takimi jak dokumenty przytoczone w wyroku z dnia 26 marca 2020 r., Miasto

Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234) faktycznie skorzystano z możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w oparciu o treść wydanych przez nich orzeczeń sądowych.

133

W odpowiedzi na uwagi interwenienta Rzeczpospolita Polska podnosi, że definicja przewinień dyscyplinarnych zawarta art. 107 § 1 p.u.s.p. pozostawia nie większy zakres uznania niż definicje deliktów dyscyplinarnych zawarte w przepisach prawnych poszczególnych państw członkowskich. Odwołania do pojęć nieostrych są często spotykane i nieuniknione w tej dziedzinie, a ich negatywna ocena nie może być dokonywana w oderwaniu od brzmienia, celu i praktyki stosowania właściwych przepisów przez krajowe sądy dyscyplinarne.

- *Ocena Trybunału*

134

Jak wynika z pkt 61 niniejszego wyroku, z wymogiem niezawisłości i bezstronności wynikającym w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, podlegającym spełnieniu przez sądy krajowe, które - podobnie jak polskie sądy powszechne - mogą być zobligowane do dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii, związany jest nakaz, by w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej osób, którym powierzono zadanie sądenia, jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych taki system zawierał także przepisy, które definiują zachowania stanowiące przewinienie dyscyplinarne.

135

W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że określając zachowania stanowiące przewinienie dyscyplinarne, jakiego mogą dopuścić się sędziowie sądów powszechnych, jako obejmujące, odpowiednio, 'oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa' i 'oczywistą obrazę przepisów', art. 107 § 1 p.u.s.p. i w art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym pozwalają na taką kontrolę polityczną, o czym świadczą ponadto przywoływane przez tę instytucję różne konkretne przypadki zastosowania tych przepisów.

136

W tym względzie należy podkreślić na wstępie, że niewątpliwie system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wchodzi w zakres organizacji wymiaru sprawiedliwości, a zatem kompetencji państw członkowskich, a możliwość pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej przez organy państwa członkowskiego może w szczególności, zależnie od decyzji państw członkowskich, stanowić element przyczyniający się do zwiększenia odpowiedzialności oraz sprawności systemu sądownictwa. Jednak jak wynika z pkt 56, 57 i 61 niniejszego wyroku, 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 TUE (zob. analogicznie wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 229, 230).

137

W tym kontekście ochrona owej niezawisłości nie może skutkować całkowitym

wyłączeniem przypadków, w których sędzia może ponosić 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 Unii, których przestrzeganie mają zapewnić, lub na arbitralnym szafowaniu wyroków lub odmowie wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy jako depozytariusze funkcji orzeczniczych mają za zadanie orzekać w sporach poddawanych im pod rozstrzygnięcie przez jednostki.

138

Natomiast dla zachowania tej niezawisłości i uniknięcia w ten sposób sytuacji, w której system odpowiedzialności dyscyplinarnej mógłby przestać służyć jego celom i mógłby być wykorzystywany do politycznej kontroli orzeczeń sądowych lub wywierania nacisków na sędziów, 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 dyscyplinarnej (zob. analogicznie wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 234).

139

W konsekwencji konieczne jest, by pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia sądowego było ograniczone do absolutnie wyjątkowych wypadków, takich jak te wskazane w pkt 137 niniejszego wyroku, i podlegało 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 interesów (zob. analogicznie wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 233).

140

W tym celu jest kwestią zasadniczą, żeby zostały ustanowione w szczególności normy, które definiują w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny zachowania mogące spowodować powstanie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, tak aby zagwarantować niezawisłość 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 (zob. analogicznie wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 234).

141

W niniejszej sprawie należy przede wszystkim zauważyć, że art. 107 § 1 p.u.s.p. i art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, z uwagi na samo ich brzmienie, nie odpowiadają wymogom jasności i precyzji, o których mowa w pkt 140 niniejszego wyroku. Należy bowiem stwierdzić, że wyrażenia 'oczywista i rażąca obraza przepisów' oraz 'oczywista obraza przepisów', do których odwołują się, odpowiednio, wspomniane przepisy, nie

pozwalają na wykluczenie możliwości pociągnięcia sędziów do odpowiedzialności wyłącznie z uwagi na jakoby 'błędną' treść ich orzeczeń, przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że odpowiedzialność ta będzie zawsze ściśle ograniczona do sytuacji absolutnie wyjątkowych, takich jak te, o których mowa w pkt 137 niniejszego wyroku.

142

Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że 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 krajowe (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja/Niemcy, C-490/04, EU:C:2007:430, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 16 września 2015 r., Komisja/Słowacja, C-433/13, EU:C:2015:602, pkt 81).

143

W tym względzie Rzeczpospolita Polska przedstawiła Trybunałowi szczegółowy przegląd orzecznictwa wypracowanego na przestrzeni wielu lat przez Sąd Najwyższy, a dotyczącego różnych elementów składających się na pojęcie 'oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa' w rozumieniu art. 107 § 1 p.u.s.p. Otóż wydaje się, że w opisanym w ten sposób orzecznictwie krajowym, którego istnienie i treść nie zostały zakwestionowane przez Komisję, faktycznie przyjęto szczególnie restrykcyjną wykładnię tego pojęcia, odzwierciedlającą wyraźną troskę o zachowanie niezawisłości sędziów.

144

Należy jednak przede wszystkim zauważyć, że dwa przepisy, których dotyczy niniejszy zarzut, posługują się częściowo odmiennymi formułami, ponieważ art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym odnosi się bowiem jedynie 'oczywistej' obrazy przepisów. Tymczasem pominięcie w tym nowym przepisie przesłanki dotyczącej 'rażącego' charakteru obrazy przepisów, ujętej natomiast w art. 107 § 1 p.u.s.p., która to przesłanka jest szczególnie uwzględniana w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przywołanym w pkt 143 niniejszego wyroku, może budzić wątpliwości co do odnośnych zakresów stosowania omawianych przepisów. Ponadto okoliczność, że na podstawie art. 97 §§ 1 i 3 dana izba może, gdy 'stwierdzi uchybienie' sędziego, którego orzeczenie jest przedmiotem rozpoznawanej przez nią skargi, i uzna w tym kontekście, że owo 'uchybienie' stanowi 'oczywistą obrazę przepisów', bezpośrednio zwrócić się z wnioskiem do sądu dyscyplinarnego o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej tego sędziego, mogłaby zostać zrozumiana jako sugestia, że sędziowie mogą być pociągani do odpowiedzialności już na tej podstawie, że treść wydawanych przez nich orzeczeń jest jakoby 'błędna', w przypadkach, które nie ograniczają się do sytuacji absolutnie wyjątkowych, o których mowa w pkt 137 niniejszego wyroku.

145

Następnie należy zauważyć, że orzeczenia Sądu Najwyższego dotyczące art. 107 § 1 p.u.s.p., na które powołuje się Rzeczpospolita Polska, zostały wydane nie przez obecną Izbę Dyscyplinarną tego sądu, lecz przez izbę, która była właściwa w takich sprawach przed reformą.

146

Ponadto należy przypomnieć w tym względzie, że jak wynika z pkt 61 niniejszego wyroku,

zapewnienie, by odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów była obwarowana gwarancjami mającymi na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka zewnętrznych nacisków na treść orzeczeń sądowych, wymaga, by przepisy definiujące zachowania stanowiące przewinienia w ramach systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów były rozpatrywane łącznie z innymi uregulowaniami cechującymi taki system, a w szczególności z przepisami, które powinny przewidywać, że orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych są wydawane lub kontrolowane przez niezawisły i bezstronny sąd.

147

W niniejszej sprawie, jak wynika z uzasadnienia, na którym Trybunał oparł się, uwzględniając drugi z zarzutów podniesionych przez Komisję na poparcie skargi, Izba Dyscyplinarna, utworzona niedawno na mocy nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, której powierzono właściwość rozpoznawania - w zależności od przypadku - albo w postępowaniu odwoławczym, albo w pierwszej i w drugiej instancji spraw dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych, nie spełnia tego wymogu niezawisłości i bezstronności.

148

W rezultacie taka okoliczność zwiększa z kolei ryzyko, że przepisy takie jak art. 107 § 1 p.u.s.p. i art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, które definiują przewinienia dyscyplinarne w sposób niespełniający wymogów jasności i precyzji określonych w pkt 140 niniejszego wyroku i nie gwarantują, że pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności za ich orzeczenia będzie ściśle ograniczone do sytuacji, o których mowa w pkt 137 niniejszego wyroku, będą podlegały wykładni umożliwiającej wykorzystywanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej do wywierania wpływu na orzeczenia sądowe.

149

Fakt istnienia ryzyka, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie rzeczywiście wykorzystywany do wywierania wpływu na orzeczenia sądowe, znajduje ponadto potwierdzenie w uchwale Izby Dyscyplinarnej z dnia 4 lutego 2020 r., o której mowa w pkt 126 i 127 niniejszego wyroku.

150

W tym względzie należy na wstępie odrzucić argumentację Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą Trybunał nie powinien uwzględniać tej uchwały Izby Dyscyplinarnej przy dokonywaniu oceny uchybienia zarzucanego temu państwu członkowskiemu, ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uchybienie to należy oceniać według stanu istniejącego w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Jak słusznie podniosła bowiem Komisja na rozprawie przed Trybunałem, owa uchwała Izby Dyscyplinarnej stanowi jedynie dowód pochodzący z okresu po wydaniu uzasadnionej opinii, który miał na celu zilustrowanie zarzutu podniesionego zarówno w tej uzasadnionej opinii, jak i w ramach niniejszej skargi, a dotyczącego ryzyka, że w kontekście zmian normatywnych, które nastąpiły niedawno w Polsce, system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych w Polsce będzie mógł być wykorzystywany do wywierania wpływu na treść orzeczeń sądowych. Otóż Trybunał miał już sposobność stwierdzić, że uwzględnienie dowodu pochodzącego z okresu po wydaniu uzasadnionej opinii nie stanowi zmiany przedmiotu sporu wynikającego z uzasadnionej opinii (zob. podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2002 r., Komisja/Hiszpania, C-139/00, EU:C:2002:438, pkt 21).

151

Ze wspomnianej uchwały Izby Dyscyplinarnej wynika, że na podstawie art. 107 § 1 p.u.s.p. sędziemu można co do zasady zarzucić popełnienie przewinienia dyscyplinarnego 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.

152

Taka szeroka wykładnia art. 107 § 1 p.u.s.p. odbiega od szczególnie restrykcyjnej wykładni tego przepisu dokonanej przez Sąd Najwyższy w orzecznictwie, o którym mowa w pkt 143 niniejszego wyroku, i odzwierciedla tym samym osłabienie ochrony wartości państwa prawnego w odnośnym państwie członkowskim.

153

Warto dodać, że 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 Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 9 grudnia 2003 r., Komisja/Włochy, C-129/00, EU:C:2003:656, pkt 33).

154

Wreszcie Komisja odniosła się do szeregu niedawnych konkretnych przypadków, w których rzecznik dyscyplinarny, w ramach nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej ustanowionego przez p.u.s.p., wszczął postępowania wyjaśniające w sprawach dotyczących sędziów ze względu na treść wydanych przez nich orzeczeń sądowych, przy czym nie wyglądało na to, by sędziowie, których to dotyczyło, uchybili swoim obowiązkom w sposób opisany w pkt 137 niniejszego wyroku. W tym zakresie należy zauważyć w szczególności, że podstawą wszczęcia postępowań dyscyplinarnych były również orzeczenia sądowe, na mocy których występowano do Trybunału z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mającymi na celu upewnienie się co do zgodności niektórych przepisów prawa krajowego z przepisami prawa Unii dotyczącymi zasady państwa prawnego i niezawisłości sędziowskiej.

155

Nawet jeśli Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że zarzuty sformułowane przez rzecznika dyscyplinarnego we wskazanych przypadkach nie dotyczą oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa w rozumieniu art. 107 § 1 p.u.s.p., lecz przekroczenia przez odnośnych sędziów uprawnień lub uchybienia przez nich godności urzędu sędziego, to jednak zarzuty te są bezpośrednio powiązane z treścią orzeczeń sądowych wydanych przez tych sędziów.

156

Tymczasem już sama wizja wszczęcia dochodzenia dyscyplinarnego może wywierać nacisk na osoby, którym powierzono zadanie sądenia (zob. podobnie wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 199).

157

Zważywszy na powyższe rozważania, Trybunał uznaje za dowiedzione, że w szczególnym

kontekście niedawnych reform, które miały wpływ na polskie sądownictwo i system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych, a w szczególności ze względu na okoliczność, że niezawisłość i bezstronność organu sądowego właściwego do orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów nie są zagwarantowane, definicje przewinienia dyscyplinarnego zawarte w przepisach art. 107 § 1 p.u.s.p. i art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym nie pozwalają uniknąć ryzyka, że wspomniany system odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie używany w celach wywierania nacisków na tych sędziów, na których ciąży obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii, i wywoływania u nich efektu mrozącego, co może wpłynąć na treść wydawanych przez nich orzeczeń. Wspomniane przepisy godzą zatem w niezawisłość tych sędziów, i to, co więcej, za cenę osłabienia ochrony wartości państwa prawnego w Polsce w rozumieniu orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 51 niniejszego wyroku, z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

158

Wynika stąd, że zarzut pierwszy należy uwzględnić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

- Argumentacja stron

159

W ramach zarzutu trzeciego Komisja podnosi, że art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p. nie spełniają wynikającego z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymogu, zgodnie z którym sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych powinny być rozpoznawane przez sąd 'ustanowiony na mocy ustawy', ponieważ owe przepisy krajowe przyznają Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej uprawnienia dyskrecyjne w zakresie wyznaczenia sądu dyscyplinarnego właściwego miejscowo do rozpoznawania takich spraw.

160

Komisja uważa w tym względzie, że w braku w szczególności jakichkolwiek określonych ustawą kryteriów regulujących korzystanie z tego uprawnienia może być ono wykorzystywane do powierzania określonych spraw konkretnemu sądowi dyscyplinarnemu, a w konsekwencji może być postrzegane co najmniej jako środek umożliwiający wykorzystywanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Ponadto takie ryzyko w tym przypadku jest spotęgowane faktem, że Izba Dyscyplinarna nie jest organem niezależnym i bezstronnym.

161

W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska podnosi, że z art. 110 § 1 pkt 1 lit. a) i z art. 110a §§ 1 i 3 p.u.s.p. wynika, iż sprawy dyscyplinarne należą do właściwości jedenastu sądów dyscyplinarnych ustanowionych przy sądach apelacyjnych, których członkowie są wyznaczeni przez Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii KRS, spośród sędziów sądów powszechnych, na sześcioletnią kadencję. Wynika z tego, że sądy te są ustanowione na mocy ustawy.

162

Zdaniem tego państwa członkowskiego jedyną rolą Prezesa kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej jest wyznaczenie jednego z tych sądów dyscyplinarnych, przy uwzględnieniu czynników takich jak ekonomika postępowania, stopień obciążenia pracą sędziów tych

sądów, odległość, a także ewentualne powiązania między uczestnikami postępowania a owymi sądami. Określenie tych kryteriów w ustawie nie służyłoby żadnemu dającemu się sprecyzować celowi, zwłaszcza jeśli chodzi o ochronę praw obwinionego sędziego bądź interesy wymiaru sprawiedliwości, ponieważ wszystkie sądy dyscyplinarne, które mogą zostać wyznaczone, dają te same gwarancje właściwości i niezawisłości.

163

To właśnie w celu zagwarantowania bezstronności wspomnianych sądów dyscyplinarnych przyjęto rozwiązanie polegające na wskazaniu jako właściwego miejscowo sądu apelacyjnego znajdującego się w innym okręgu niż sąd, w którym zasiada zainteresowany sędzia. Ponadto, ponieważ skład sądu dyscyplinarnego wyznacza się w drodze losowania z listy wszystkich sędziów tego sądu, twierdzenie, zgodnie z którym uprawnienie do wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego miejscowo do rozpoznania sprawy mogłoby zostać wykorzystane do politycznej kontroli orzeczeń sądowych, jest całkowicie bezpodstawne.

- *Ocena Trybunału*

164

Jak zostało przypomniane w pkt 61 i 80 niniejszego wyroku, wynikający w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymóg niezawisłości, który powinny spełniać sądy krajowe, które - podobnie jak polskie sądy powszechne - mogą być zobligowane do dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii, zakłada, iż przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej zasiadających w tych sądach sędziów będą przewidywały w szczególności udział organów, które same spełniają wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, działających zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych.

165

Należy ponadto przypomnieć, że w zakresie, w jakim karta praw podstawowych zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, art. 52 ust. 3 tej karty zmierza do zapewnienia koniecznej spójności między zawartymi w niej prawami a odpowiadającymi im prawami zagwarantowanymi w EKPC, nie naruszając jednocześnie autonomii prawa Unii. Zgodnie z Wyjaśnieniami dotyczącymi karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) art. 47 akapit drugi tej karty odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC, a jej art. 48 ma tę samą treść normatywną co art. 6 ust. 2 i 3 EKPC. Trybunał musi zatem dbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia art. 47 akapit drugi i art. 48 karty praw podstawowych zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 6 EKPC zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Gambino i Hyka, C-38/18, EU:C:2019:628, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

166

Zgodnie z treścią art. 47 akapit drugi zdanie pierwsze karty praw podstawowych każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez 'niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy'.

167

Jak orzekł Trybunał, gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego

uprzednio na mocy ustawy, a w szczególności gwarancje określające to pojęcie, jak również skład tego sądu, stanowią podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego. Poddanie weryfikacji wymogu, czy dany organ, ze względu na swój skład, stanowi taki właśnie sąd, jest nieodzowne w kontekście zaufania, jakie sądy społeczeństwa demokratycznego powinny wzbudzać u jednostki (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Szczególna procedura kontroli orzeczenia Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 57).

168

Ponadto z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że wyrażenie 'ustanowiony ustawą' zawarte w art. 6 ust. 1 EKPC dotyczy nie tylko ustawowej podstawy samego istnienia sądu, lecz również składu orzekającego w każdej sprawie. Wyrażenie to ma na celu uniknięcie sytuacji, w której organizacja systemu sądownictwa zostałaby pozostawiona uznaniu władzy wykonawczej, oraz zapewnienie, by dziedzina ta była regulowana ustawą. Ponadto w państwach o skodyfikowanych systemach prawnych organizacja wymiaru sprawiedliwości nie może być też pozostawiona uznaniu samej władzy sądowniczej, co nie oznacza, że sądy nie powinny mieć pewnej swobody przy dokonywaniu wykładni rodzimego ustawodawstwa. Jednocześnie delegowanie uprawnień w kwestiach związanych z organizacją wymiaru sprawiedliwości jest dopuszczalne w zakresie, w jakim możliwość ta wpisuje się w ramy wewnętrznego prawa danego państwa, w tym odpowiednich zapisów jego konstytucji (zob. w szczególności wyrok ETPC z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie Savino i in. przeciwko Włochom, CE:ECHR:2009:0428JUD001721405, §§ 94, 95 i przytoczone tam orzecznictwo).

169

W niniejszej sprawie kwestionowane przez Komisję przepisy art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p. dotyczą nie samego istnienia sądów dyscyplinarnych powołanych do orzekania w postępowaniach dyscyplinarnych wszczynanych wobec sędziów polskich sądów powszechnych, lecz warunków, w jakich dochodzi do powierzenia takim sądom dyscyplinarnym spraw dyscyplinarnych owych sędziów.

170

Zarzut trzeci Komisji odnosi się w istocie nie do warunków, w jakich zostały ustanowione polskie sądy dyscyplinarne lub w jakich zostali powołani zasiadający w nich sędziowie, lecz do warunków, w jakich dochodzi do wyznaczenia sądu dyscyplinarnego, który jako jeden z sądów dyscyplinarnych mających siedzibę w różnych okręgach sądowych istniejących w Polsce będzie orzekał w określonym postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym przeciwko danemu sędziemu.

171

W tym względzie należy zauważyć, że w odniesieniu do art. 6 ust. 1 EKPC Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w szczególności, że wymóg, zgodnie z którym sądy powinny być ustanowione ustawą, wyklucza, by przydzielenie sprawy sądowi znajdującemu się w innym okręgu mogło należeć do uprawnień dyskrecjonalnych określonego organu. Sąd ten uznał w szczególności, że okoliczność, iż ani powody, dla których takie przydzielenie może nastąpić, ani kryteria, jakie powinny temu przewodzić, nie zostały określone we właściwych przepisach, może stwarzać po stronie wyznaczonego w taki dyskrecjonalny

sposób sądu oznaki braku niezawisłości i bezstronności i nie gwarantuje wymaganego stopnia przewidywalności i pewności, aby taki sąd można było uznać za 'ustanowiony ustawą' (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Miracle Europe kft przeciwko Węgrom*, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, §§ 58, 63, 67)

172

W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że kwestionowane przez Komisję w ramach niniejszego zarzutu przepisy krajowe przyznają Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie wyznaczenia sądu dyscyplinarnego właściwego miejscowo do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej sędziego sądu powszechnego, przy czym kryteria, którymi należy się kierować przy takim wskazaniu, nie zostały sprecyzowane w mających zastosowanie przepisach.

173

Jak podniosła zaś Komisja, w braku takich kryteriów omawiane uprawnienie mogłoby być wykorzystywane w szczególności w celu przekazania danej sprawy konkretnym sędziom z pominięciem innych sędziów lub też w celu wywarcia nacisków na wyznaczonych w ten sposób sędziów (zob. także podobnie wyrok ETPC z dnia 12 stycznia 2016 r. w sprawie *Miracle Europe kft przeciwko Węgrom*, ECHR:2016:0112JUD005777413, § 58)

174

W niniejszej sprawie, na co również zwróciła uwagę Komisja, ryzyko to pogłębia fakt, że osobą, której przysługuje uprawnienie do wyznaczenia właściwego miejscowo sądu dyscyplinarnego, jest nie kto inny jak Prezes kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej, a zatem organu, który ma rozpoznawać w drugiej instancji odwołania od orzeczeń wydanych przez taki sąd dyscyplinarny, a przy tym organu, którego niezależność i bezstronność nie są zagwarantowane, jak wynika z pkt 80-113 niniejszego wyroku.

175

Wreszcie wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, sama okoliczność, że sędziowie mający orzekać w określonym postępowaniu dyscyplinarnym są wyznaczani w drodze losowania, nie może prowadzić do wyeliminowania ryzyka wspomnianego w pkt 173 niniejszego wyroku, ponieważ takiego losowania dokonuje się wyłącznie spośród członków sądu dyscyplinarnego wyznaczonego przez Prezesa kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej.

176

Z powyższego wynika, że art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p. - w zakresie, w jakim powierzają Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego miejscowo do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów powszechnych, czyli sędziom, na których może ciążyć obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii - nie spełniają wymogu wynikającego z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z którym sprawy te powinny być rozpoznawane przez sąd 'ustanowiony na mocy ustawy'.

177

W konsekwencji zarzut trzeci należy uwzględnić.

W przedmiocie zarzutu czwartego

- Argumentacja stron

178

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

179

Co się tyczy pierwszej części tego zarzutu, Komisja jest zdania, że z art. 112b § 3 p.u.s.p. wynika, że Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości w miejsce rzecznika dyscyplinarnego prowadzącego dotychczas daną sprawę, i to na każdym etapie postępowania dyscyplinarnego, również po przekazaniu sprawy do sądu dyscyplinarnego lub w toku rozpoznawania odwołania od orzeczenia tego sądu. Ponadto zgodnie z art. 112b § 5 tej ustawy uprawomocnienie się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienie się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne nie stoi na przeszkodzie ponownemu powołaniu Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości w tej samej sprawie, skutkiem czego wspomniany minister ma możliwość ciągłego podtrzymywania zarzutów wobec danego sędziego. Takie rozstrzygnięcie prawne nie gwarantuje zatem dochowania rozsądnego terminu.

180

W drugiej części zarzutu czwartego Komisja podnosi, że kwestionowane unormowanie narusza także zasadę poszanowania prawa do obrony. Po pierwsze, art. 113a p.u.s.p. umożliwia kontynuowanie postępowania dyscyplinarnego przez sąd dyscyplinarny mimo braku ustanowienia obrońcy, który miałby reprezentować sędziego w razie jego nieobecności z powodu choroby, lub gdy umocowany przez tego sędziego obrońca nie podjął jeszcze obrony jego interesów.

181

Po drugie, art. 115a § 3 p.u.s.p., który przewiduje dalsze prowadzenie postępowania przez sąd dyscyplinarny pomimo usprawiedliwionej nieobecności obwinionego sędziego lub jego obrońcy, narusza zasadę audiatur et altera pars, która stanowi jeden z podstawowych elementów prawa do obrony. W tym względzie nie ma znaczenia okoliczność, że przepis ten stanowi, iż sąd prowadzi dalej postępowanie tylko wtedy, gdy nie sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania, ponieważ takie pojęcie nie może być utożsamiane z uwzględnieniem słusznego interesu danego sędziego. Powyższe dotyczy również okoliczności, że art. 115 §§ 2 i 4 tej ustawy przewiduje, iż doręczając stronom wezwania na rozprawę, sąd dyscyplinarny wzywa obwinionego sędziego do przedstawienia na piśmie wyjaśnień i do złożenia wszystkich wniosków dowodowych, jeśli zważyć, że poszanowanie prawa do obrony wymaga także umożliwienia temu sędziemu uczestniczenia w postępowaniu, gdy sąd ten będzie badał dopuszczalność i moc dowodową dowodów, o których przeprowadzenie wniesiono.

182

W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że chociaż w pierwszej części zarzutu sformułowanego w żądaniach skargi Komisja poddaje krytyce samo utworzenie instytucji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości i art. 112b p.u.s.p. w całości, to instytucja ta nie przedstawiła jednak powodów, dla których powołanie takiego rzecznika

miałoby być sprzeczne z prawem Unii, a ograniczyła się w rzeczywistości do zakwestionowania art. 112b § 5 zdanie drugie tej ustawy.

183

Co się tyczy wspomnianego art. 112b § 5 zdanie drugie p.u.s.p., argumenty Komisji nie dotyczą normatywnej treści tego przepisu, lecz odnoszą się wyłącznie do potencjalnej możliwości, że mimo prawomocnego zakończenia sprawy dyscyplinarnej Minister Sprawiedliwości mógłby próbować wykorzystać ten przepis do ciągłego podtrzymywania tych samych zarzutów przeciwko sędziemu. Otóż zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej Komisja poprzestała w tym względzie na całkowicie hipotetycznym odczytaniu wspomnianego przepisu krajowego, a przedstawiany przez nią scenariusz nigdy dotąd nie zrealizował się w praktyce i jest sprzeczny z obowiązującym krajowym stanem prawnym. Artykuł 112b § 5 zdanie pierwsze p.u.s.p. stanowi bowiem, że funkcja Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wygasa w trzech opisanych w tym przepisie sytuacjach, a wygaśnięcie to ma charakter definitywny, ponieważ ponownemu podjęciu czynności w tej samej sprawie stałaby na przeszkodzie zasada *ne bis in idem*, wynikająca z art. 17 § 1 pkt 7 kodeksu postępowania karnego, który to przepis stosuje się odpowiednio do postępowań dyscyplinarnych na mocy art. 128 p.u.s.p.

184

Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej nie zachodzi ponadto żaden związek między czasem trwania postępowania a faktem, że postępowanie dyscyplinarne prowadzi rzecznik dyscyplinarny albo Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości, ponieważ udział w postępowaniu tego ostatniego nie ma żadnego wpływu na tok przeprowadzonych już czynności ani na wiążące terminy procesowe, które obowiązują niezależnie od tego, czy postępowanie jest prowadzone przez jednego czy drugiego z tych rzeczników.

185

W odniesieniu do drugiej części zarzutu czwartego Rzeczpospolita Polska podnosi, że art. 113 p.u.s.p. ma na celu wyłącznie zapewnienie sprawnego przebiegu postępowania dyscyplinarnego poprzez wyeliminowanie możliwości stosowania obstrukcji procesowej na etapie rozpoznawania sprawy dyscyplinarnej przez sąd dyscyplinarny.

186

Co się tyczy art. 115a § 3 tej ustawy, Rzeczpospolita Polska wskazuje, że przesłanka dobra prowadzonego postępowania dyscyplinarnego badana jest przez niezawisły sąd, który ocenia, czy wyjaśnienie wszelkich okoliczności rozpoznawanej sprawy, zarówno przemawiających na niekorzyść, jak i na korzyść obwinionego sędziego, umożliwia, czy też uniemożliwia prowadzenie tego postępowania bez udziału tego sędziego lub jego obrońcy. W pozostałym zakresie prawo obwinionego sędziego do bycia wysłuchanym jest zagwarantowane już na etapie postępowania prowadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego lub Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, ponieważ jak wynika z art. 114 p.u.s.p, rzecznicy ci mogą najpierw wezwać tego sędziego do złożenia pisemnego oświadczenia dotyczącego przedmiotu postępowania, a następnie powinni wezwać go, przy doręczaniu zarzutów dyscyplinarnych, do przedstawienia wyjaśnień na piśmie i wszystkich wniosków dowodowych oraz mogą także odebrać od tego sędziego - a na jego wniosek mają obowiązek odebrać - wyjaśnienia w drodze przesłuchania. Co więcej, doręczając stronom wezwania na

rozprawę, sąd dyscyplinarny, zgodnie z art. 115 tej ustawy, wzywa strony do złożenia wniosków dowodowych, a obwinionego sędziego wzywa ponadto do przedstawienia wyjaśnień na piśmie.

- *Ocena Trybunału*

187

Jak przypomniano w pkt 164 niniejszego wyroku, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymaga, aby przepisy regulujące system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, na których może ciążyć obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii, ustanawiały procedurę, która w pełni gwarantuje prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty praw podstawowych.

188

Na wstępie należy podkreślić, że z samego rozpatrzenia i uwzględnienia wysuwanych przez Komisję zarzutów od pierwszego do trzeciego wynika, iż wbrew wymogom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów polskich sądów powszechnych cechuje się w szczególności tym, że sądy uczestniczące w postępowaniu dyscyplinarnym nie spełniają wymogu niezawisłości i bezstronności ani wymogu sądu ustanowionego na mocy ustawy, a także tym, że zachowania stanowiące przewinienie dyscyplinarne nie są zdefiniowane przez polskie ustawodawstwo w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny. Zarzut czwarty należy rozpatrywać przy uwzględnieniu w szczególności kontekstu normatywnego, w jaki wpisują się przepisy krajowe kwestionowane przez Komisję w jego ramach.

189

Zgodnie z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie i powinien mieć możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Z kolei art. 48 ust. 2 karty praw podstawowych stanowi, że każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony.

190

Ponadto, jak wynika z pkt 165 niniejszego wyroku, Trybunał jest zobowiązany dbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 6 EKPC, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

191

Co się tyczy pierwszej części zarzutu czwartego, należy przypomnieć, że prawo jednostek do rozpatrzenia ich sprawy w rozsądnym terminie stanowi zasadę ogólną prawa Unii, która w odniesieniu do postępowania przed sądem została potwierdzona w art. 6 ust. 1 EKPC i, jak przypomniano powyżej, w art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych (zob. wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).

192

W niniejszej sprawie Komisja nie twierdzi jednak, że prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie zostało naruszone w konkretnym przypadku, która to sytuacja jest regulowana w szczególności przez art. 47 karty praw podstawowych, lecz zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej, że w istocie uchybiła ona zobowiązaniom ciążącym na niej na

mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ze względu na to, iż kwestionowane przez tę instytucję przepisy krajowe są ukształtowane w sposób powodujący, że prawo to nie może być w pełni zagwarantowane w odniesieniu postępowań dyscyplinarnych prowadzonych w sprawach sędziów polskich sądów powszechnych.

193

W tym względzie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wynika w szczególności, że dla zachowania niezawisłości sędziów, na których może ciążyć obowiązek dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii, oraz uniknięcia wszelkiego ryzyka wykorzystywania obowiązującego wobec nich systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej jako narzędzia kontroli politycznej treści ich orzeczeń sądowych ważne jest, by przepisy krajowe regulujące postępowania dyscyplinarne prowadzone w sprawach takich sędziów nie były ukształtowane w sposób uniemożliwiający rozpatrzenie ich sprawy w rozsądnym terminie (zob. analogicznie wyrok Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in., pkt 221).

194

Na wstępie należy stwierdzić, że z argumentów przedstawionych przez Komisję na poparcie pierwszej części zarzutu czwartego nie wynika w tym względzie, w jaki sposób sama wspomniana w petitum skargi okoliczność, że art. 112b p.u.s.p., postrzegany jako całość, 'przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do powołania [...] Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości', miałyby prowadzić do systematycznego przekraczania rozsądnego terminu w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych w sprawach sędziów polskich sądów powszechnych i uniemożliwiać w ten sposób rozpoznanie ich sprawy w takim terminie.

195

Wspomniana argumentacja wskazuje natomiast na to, że zastrzeżenia Komisji odnoszą się w tym zakresie zwłaszcza do szczególnego przepisu art. 112b § 5 zdanie drugie p.u.s.p.

196

W tym względzie należy stwierdzić, że z samego brzmienia art. 112b § 5 p.u.s.p. wynika, iż w sytuacjach, o których mowa w zdaniu pierwszym tego przepisu, w których funkcja Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wygasa, czyli w przypadkach uprawomocnienia się orzeczenia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub umorzeniu postępowania dyscyplinarnego albo uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne, takie orzeczenia nie stoją na przeszkodzie ponownemu powołaniu takiego rzecznika dyscyplinarnego przez Ministra Sprawiedliwości w tej samej sprawie.

197

Otóż taki przepis, którego jasne brzmienie sugeruje tym samym, że po przeprowadzeniu wobec sędziego postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego, które zostały zakończone prawomocnym orzeczeniem sądowym, sędzia ten może ponownie zostać objęty takimi postępowaniami w tej samej sprawie, skutkiem czego sędzia ten będzie stale potencjalnie narażony na poddanie go takim postępowaniom mimo wydania prawomocnego orzeczenia sądowego, może z samej swej natury stanąć na przeszkodzie temu, by sprawa tego sędziego została rozpoznana w rozsądnym terminie.

198

Powyższego stwierdzenia nie podważa podnoszona przez Rzeczpospolitą Polską okoliczność, że wszczynaniu takich postępowań wyjaśniających i dyscyplinarnych po uprawomocnieniu się wydanego orzeczenia sądowego sprzeciwiałoby się istnienie innych podstawowych zasad, takich jak zasada *ne bis in idem*.

199

Z jednej strony bowiem okoliczność, że art. 112b § 5 zdanie drugie p.u.s.p. może - ze względu na jego treść - okazać się w danym wypadku również niezgodny z zasadami podstawowymi innymi niż ta, na którą powołała się Komisja na poparcie pierwszej części zarzutu czwartego, nie może w żaden sposób stanowić przeszkody dla tego, by w niniejszym wypadku można było stwierdzić uchybienie przez Rzeczpospolitą Polską jej zobowiązaniom z uwagi na naruszenie przez nią tej ostatniej zasady.

200

Z drugiej strony okoliczność ta nie podważa również wniosku, zgodnie z którym samo istnienie tak sformułowanego przepisu krajowego może stworzyć w przypadku sędziów zagrożenie, o którym mowa w pkt 197 niniejszego wyroku, i tym samym powodować ryzyko wykorzystywania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej jako narzędzia kontroli politycznej treści wydawanych przez nich orzeczeń sądowych.

201

Jednocześnie fakt, że Komisja nie wskazała żadnego konkretnego przypadku, w którym art. 112b § 5 zdanie drugie p.u.s.p. zostałyby zastosowany po uprawomocnieniu się jakiegokolwiek z orzeczeń, o których mowa w art. 112 b § 5 zdanie pierwsze p.u.s.p., jest całkowicie pozbawiony znaczenia dla potrzeb oceny zasadności podnoszonego uchybienia, które dotyczy samego ustanowienia kwestionowanego przepisu krajowego i mogącego z tego wynikać naruszenia niezawisłości sędziów polskich sądów powszechnych.

202

Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 112b § 5 zdanie drugie p.u.s.p. nie spełnia wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim godzi w niezawisłość sędziów polskich sądów powszechnych, gdyż nie gwarantuje, by ich sprawa w postępowaniu dyscyplinarnym mogła zostać rozpatrzona w rozsądnym terminie. W konsekwencji w odniesieniu do tego przepisu krajowego należy uwzględnić pierwszą część zarzutu czwartego.

203

Jeżeli chodzi o drugą część tego zarzutu należy na wstępie przypomnieć, że na zasadę podstawową dotyczącą skutecznej ochrony sądowej praw, potwierdzoną w art. 47 karty praw podstawowych, oraz na pojęcie 'rzetelnego procesu', o którym stanowi art. 6 EKPC, składają się różne elementy, obejmujące w szczególności prawo do obrony oraz prawo do uzyskania porady prawnej i skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 czerwca 2007 r., *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, C-305/05, EU:C:2007:383, pkt 31; a także z dnia 26 lipca 2017 r., *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

204

Tym samym poszanowanie prawa do obrony we wszelkich postępowaniach, które mogą doprowadzić do zastosowania sankcji, stanowi podstawową zasadę prawa Unii, która została

wyrażona w art. 48 ust. 2 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyrok z dnia 14 września 2010 r., Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals/Komisja i in., C-550/07 P, EU:C:2010:512, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).

205

Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że prawo do bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu stanowi integralną część poszanowania prawa do obrony ustanowionego w art. 47 i 48 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo, a także pkt 29) oraz że takie prawo gwarantuje każdemu możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia swego stanowiska w toku takiego postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 34).

206

W odniesieniu do prawa dostępu do obrońcy Trybunał wyjaśnił, że taki obrońca musi ponadto mieć rzeczywistą możliwość wypełnienia swej misji udzielenia porady prawnej, podjęcia obrony i reprezentowania swego klienta w odpowiedni sposób, gdyż w przeciwnym wypadku klient ten zostanie pozbawiony praw, które zapewniają mu art. 47 karty praw podstawowych i art. 6 EKPC (zob. podobnie wyrok z dnia 26 czerwca 2007 r., Ordre des barreaux francophones et germanophone i in., C-305/05, EU:C:2007:383, pkt 32).

207

Wreszcie o ile zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału prawa podstawowe, takie jak poszanowanie prawa do obrony - obejmującego również prawo do bycia wysłuchanym - nie mają charakteru bezwzględnego, lecz mogą podlegać ograniczeniom, o tyle takie ograniczenia są możliwe pod warunkiem, że rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego, jakim służy dany środek, i nie stanowią, z punktu widzenia realizowanych celów, nieproporcjonalnej oraz niedopuszczalnej ingerencji zagrażającej samej istocie praw w ten sposób gwarantowanych (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

208

W niniejszej sprawie, po pierwsze, z art. 113a w związku z art. 113 §§ 2 i 3 p.u.s.p. wynika, że jeżeli obwiniony sędzia nie może wziąć udziału w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym z powodu choroby, a wspomniany sąd lub jego prezes wyznaczy, na wniosek tego sędziego lub z urzędu, obrońcę do podjęcia obrony interesów owego sędziego, to czynności związane z takim wyznaczeniem oraz podjęciem obrony nie wstrzymują biegu postępowania.

209

Po drugie, art. 115a § 3 p.u.s.p. przewiduje, że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego.

210

Należy stwierdzić w tym względzie, że takie przepisy proceduralne mogą ograniczać prawa sędziów, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie dyscyplinarne, do bycia skutecznie wysłuchanym przez sąd dyscyplinarny i do skorzystania ze skutecznej obrony

przed tym sądem. Wspomniane przepisy nie mogą bowiem zagwarantować, że w przypadku usprawiedliwionej nieobecności danego sędziego lub jego obrońcy w toku postępowania prowadzonego przed tym sądem sędzia ten zawsze będzie mógł przedstawić swoje stanowisko w sposób użyteczny i skuteczny, w razie potrzeby z pomocą obrońcy, który sam będzie miał zapewnioną rzeczywistą możliwość podjęcia jego obrony.

211

Wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, gwarancja taka nie wynika też z okoliczności, że art. 115a § 3 p.u.s.p. stanowi, iż sąd dyscyplinarny kontynuuje postępowanie tylko wtedy, gdy nie sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania, ani z faktu, że art. 115 tej ustawy przewiduje, iż doręczając wezwania na rozprawę, sąd dyscyplinarny wzywa obwinionego sędziego do przedstawienia wyjaśnień na piśmie oraz do złożenia wszystkich wniosków dowodowych, które uzna za użyteczne.

212

Jak podkreśla bowiem Komisja w skardze, wspomniane przepisy nie są odpowiednie dla zapewnienia poszanowania prawa do obrony obwinionego sędziego w toku postępowania przed sądem dyscyplinarnym.

213

Otóż krajowe przepisy proceduralne, do których odnosi się druga część rozpatrywanego zarzutu, zwłaszcza gdy - tak jak w niniejszej sprawie - wpisują się one w kontekst systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej wykazującego nieprawidłowości przywołane w pkt 188 niniejszego wyroku, mogą przyczynić się do dodatkowego zwiększenia ryzyka wykorzystywania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej osób, którym powierzono zadanie sądenia, jako narzędzia politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Sędziowie, których może to dotyczyć, mogą bowiem obawiać się, że jeśli będą orzekać w określony sposób w zawisłych przed nimi sprawach, to doprowadzi to do wszczęcia wobec nich postępowania dyscyplinarnego, które nie daje odpowiednich gwarancji spełnienia wymogów rzetelnego procesu, a w szczególności wymogu związanego z poszanowaniem prawa do obrony. Ograniczenia prawa do obrony wynikające z omawianych przepisów proceduralnych godzą wobec tego w niezawisłość sędziów polskich sądów powszechnych, a tym samym nie spełniają wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

214

W tych okolicznościach należy uwzględnić również drugą część zarzutu czwartego, a co za tym idzie - zarzut czwarty w całości.

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

- Argumentacja stron

215

Komisja podnosi, że przepisy art. 107 § 1 p.u.s.p. i art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym mogą - na co wskazują konkretne przypadki zastosowania tych przepisów, na które Komisja powołała się w swej argumentacji na poparcie zarzutu pierwszego - narażać sędziego na postępowanie dyscyplinarne w związku z podjęciem przez niego decyzji o wystąpieniu do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, co stanowi naruszenie art. 267 TFUE.

Możliwość prowadzenia postępowań wyjaśniających i postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom polskich sądów powszechnych z powodu wystąpienia przez nich do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym narusza bowiem przyznane im przez ten przepis prawa Unii uprawnienie do zwracania się z pytaniami do Trybunału i może zniechęcać ich do korzystania z tego uprawnienia, ażeby nie narażać się na ryzyko zastosowania wobec nich kar dyscyplinarnych. Taka okoliczność zagrażałaby niezawisłości sądów krajowych, która ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej między sądami krajowymi a Trybunałem w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego.

W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja nie uwzględniła okoliczności, iż art. 114 p.u.s.p. wyraźnie rozróżnia dwa etapy proceduralne, a mianowicie, po pierwsze, postępowanie wyjaśniające, które jest wszczynane i prowadzone w celu ustalenia, czy mogło zostać popełnione przewinienie dyscyplinarne oraz ewentualnie kim są jego sprawcy, i które w związku z tym nie toczy się przeciwko żadnej osobie, a po drugie, postępowanie dyscyplinarne, które jest z kolei wszczynane tylko wtedy, gdy uzasadniają to wyniki postępowania wyjaśniającego. Konkretnie przypadki, na które powołuje się Komisja, dotyczyły więc nie postępowań dyscyplinarnych, lecz jedynie postępowań wyjaśniających w sprawach dotyczących sędziów, którzy wystąpili do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które to postępowania wyjaśniające zostały zresztą w międzyczasie zakończone bez postawienia zarzutów dyscyplinarnych.

Pierwsze postępowanie wyjaśniające dotyczyło podejrzenia popełnienia przewinień dyscyplinarnych na podstawie art. 107 § 1 p.u.s.p., których mieli dopuścić się nieustaleni sędziowie, a polegających na bezprawnym wpływaniu na przewodniczących składów orzekających, którzy wystąpili do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. To pierwsze postępowanie wyjaśniające zostało zakończone po przesłuchaniu dwóch sędziów, których sprawa dotyczyła, ponieważ nie potwierdzili oni, aby ktokolwiek wywierał na nich presję. Z kolei drugie postępowanie wyjaśniające dotyczyło podejrzenia, że wspomniani sędziowie dopuścili się uchybienia godności urzędu w wyniku wydania postanowień o wystąpieniu z odesłaniem prejudycjalnym, których uzasadnienia były w swej treści identyczne, a także możliwości, że przynajmniej jeden z wymienionych sędziów złożył fałszywe zeznania zawierające zapewnienia o samodzielnym sporządzeniu przez niego postanowienia odsyłającego. Wspomniane postępowanie wyjaśniające dotyczyło również kwestii, czy bezterminowe zawieszenie biegu postępowania w złożonej sprawie karnej o znaczącej wadze w następstwie takiego odesłania prejudycjalnego, do którego doszło z ewentualnym naruszeniem art. 267 TFUE, może stanowić przewinienie dyscyplinarne sędziego. Niemniej także to drugie postępowanie wyjaśniające zostało zakończone, ponieważ analiza materiału dowodowego, w tym zeznań zainteresowanych sędziów, nie dostarczyła podstaw do ustalenia, że sędziowie ci dopuścili się takich uchybień.

Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej takie postępowania wyjaśniające, jako że mają charakter

wyjątkowy i niekoniecznie prowadzą do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, nie naruszają niezawisłości sędziowskiej, ponieważ nie godzą w moc wydanych przez sędziego orzeczeń, a mają jedynie na celu piętnowanie oczywistych i rażących uchybień sędziów, na co wskazało to państwo członkowskie w swej odpowiedzi na pierwszy zarzut Komisji. Kwestionowany w ramach niniejszej skargi system odpowiedzialności dyscyplinarnej nie oddziałuje w żaden sposób na skuteczność korzystania przez sądy ze swobody zadawania Trybunałowi pytań prejudycjalnych ani nie ma wpływu na możliwość czynienia tego w przyszłości.

220

Ponadto sama okoliczność, że rzecznik dyscyplinarny formułuje zarzuty lub podejmuje czynności wyjaśniające w sprawie, nie może, w braku jakiegokolwiek orzeczenia sądowego potwierdzającego taką interpretację, prowadzić do uznania, że samo zwrócenie się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym może stanowić przewinienie dyscyplinarne. Ani brzmienie art. 107 § 1 p.u.s.p., ani utrwalona wykładnia tego przepisu, na którą powołała się Rzeczpospolita Polska w odpowiedzi na zarzut pierwszy, nie zezwalają bowiem jej zdaniem na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej tylko z tego powodu.

221

Zdaniem pięciu państw członkowskich występujących w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji, zarówno ze sposobu, w jaki dokonuje się wykładni art. 107 § 1 p.u.s.p. i w jaki jest on stosowany, jak i z okoliczności przedstawionych Trybunałowi przez sądy odsyłające w kontekście spraw zakończonych wyrokiem z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234) jasno wynika, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 267 TFUE. W tym zakresie nie ma znaczenia, że odnośne postępowania wyjaśniające zostały zakończone bez wstąpienia na drogę sądową, ponieważ już sam efekt mrozący wynikający z ryzyka objęcia takim postępowaniem może wpływać na decyzje sędziów co do konieczności wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w danej sprawie.

- *Ocena Trybunału*

222

Na wstępie należy przypomnieć, że procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE jest kluczowym elementem systemu sądowniczego ustanowionego w traktach, ponieważ poprzez ustanowienie dialogu między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma ona na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (opinia 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 176 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok A.B. i in., pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo).

223

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym możliwie szerokie uprawnienie do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia

rozpatrywanego przez te sądy sporu (wyrok z dnia 5 października 2010 r., Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 26; a także wyrok A.B. i in., pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo).

224

Ponadto w przypadku sądów, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu na podstawie prawa krajowego w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE, uprawnienie to przekształca się wręcz - z zastrzeżeniem wyjątków uznanych w orzecznictwie Trybunału - w obowiązek wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym (wyrok A.B. i in., pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).

225

Również według utrwalonego orzecznictwa przepis prawa krajowego nie może stanąć na przeszkodzie skorzystaniu przez sąd krajowy z tego uprawnienia względnie wywiązaniu się z tego obowiązku, które stanowią w istocie nieodłączne elementy ustanowionego na mocy art. 267 TFUE systemu współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem oraz są nieodłącznie związane ze sprawowaniem funkcji sądów stosujących prawo Unii, powierzonych sądom krajowym na mocy tego postanowienia (wyrok A.B. i in., pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo).

226

Dodatkowo przepis prawa krajowego, który może skutkować w szczególności powstrzymaniem się przez sąd krajowy od zadania pytań prejudycjalnych Trybunałowi, narusza prerogatywy przyznane sądom krajowym w art. 267 TFUE i w konsekwencji wpływa na skuteczność wspomnianego systemu współpracy (zob. podobnie wyrok A.B. i in., pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo).

227

A zatem nie są dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynika, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. Sama bowiem wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia z odesłaniem lub podjęcia decyzji o jego podtrzymaniu może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych tego uprawnienia i funkcji, o których mowa w pkt 225 niniejszego wyroku (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 58).

228

Zapewnienie, by sędziowie ci nie byli narażeni na postępowania lub sankcje dyscyplinarne z racji skorzystania z takiego uprawnienia do zwrócenia się do Trybunału, która to decyzja leży wyłącznie w ich gestii, stanowi ponadto gwarancję nierozłącznie związaną z ich niezawisłością, która ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

229

W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że z analizy, która stanowiła podstawę

uwzględnienia przez Trybunał pierwszego z zarzutów podniesionych przez Komisję, wynika, że definicje przewinienia dyscyplinarnego zawarte w art. 107 § 1 p.u.s.p. oraz art. 97 §§ 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym nie spełniają wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ stwarzają ryzyko, że omawiany system odpowiedzialności dyscyplinarnej będzie wykorzystywany w celu wywierania nacisków na sędziach polskich sądów powszechnych i wywołania u nich efektu mrożącego, co może wpływać na treść orzeczeń sądowych, do których wydawania są oni powołani.

230

Ryzyko takie dotyczy również orzeczeń, na mocy których sąd krajowy ma podejmować decyzję o skorzystaniu z przyznanego mu w art. 267 TFUE uprawnienia do wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub, w odpowiednim przypadku, o zastosowaniu się do ciążącego na nim na podstawie tego samego postanowienia obowiązku wystąpienia z takim wnioskiem.

231

Jak poświadczają bowiem przykłady, na które zwraca uwagę Komisja i o których mowa w szczególności w pkt 117, 118 i 125 niniejszego wyroku, praktyka zapoczątkowana przez rzecznika dyscyplinarnego potwierdza, że takie ryzyko już teraz urzeczywistnia się poprzez wszczynanie postępowań wyjaśniających w sprawach orzeczeń, na mocy których polskie sądy powszechne wystąpiły do Trybunału z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które to postępowania wyjaśniające obejmowały w szczególności przesłuchanie zainteresowanych sędziów i wysłanie do nich pytań mających na celu ustalenie, czy odesłania prejudycjalne, do których skierowania do Trybunału w ten sposób doszło, mogły spowodować zaistnienie przewinień dyscyplinarnych.

232

Ponadto należy stwierdzić, że w odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska ograniczyła się do zminimalizowania zakresu takich praktyk, podnosząc w szczególności, że wspomniane postępowania wyjaśniające nie były prowadzone przez same sądy dyscyplinarne, lecz przez rzeczników dyscyplinarnych, że etap postępowania wyjaśniającego należy odróżnić od etapu postępowań dyscyplinarnych w ścisłym znaczeniu oraz że te postępowania wyjaśniające zostały w międzyczasie zakończone, a ponadto dotyczyły okoliczności towarzyszących przyjęciu omawianych postanowień odsyłających i postawy odnośnych sędziów przy ich wydawaniu, a nie samych tych orzeczeń.

233

Tymczasem należy przypomnieć w tym względzie, po pierwsze, że ściśle przestrzeganie zobowiązań wynikających dla państwa członkowskiego z postanowień art. 267 TFUE jest powinnością wszystkich organów państwa członkowskiego, a zatem w szczególności organu, który, podobnie jak rzecznik dyscyplinarny, jest odpowiedzialny za prowadzenie, w razie potrzeby z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, postępowań dyscyplinarnych, które mogą być wszczynane przeciwko sędziom. Po drugie, co podniosła zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie występujące w charakterze interwenientów popierających żądania tej instytucji, sama okoliczność, że rzecznik dyscyplinarny podejmuje postępowania wyjaśniające w okolicznościach przypomnianych w pkt 231 niniejszego wyroku, wystarcza do skonkretyzowania ryzyka wywierania nacisków i wywołania efektu mrożącego, o którym

mowa w pkt 229 tego wyroku, i do zagrożenia niezawisłości sędziów, którzy tego doświadczają.

234

Z powyższego wynika, że należy uwzględnić zarzut piąty, w którym podnoszone jest, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 267 akapit drugi i trzeci TFUE poprzez dopuszczenie, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

235

W świetle ogółu powyższych rozważań należy stwierdzić, że:

- nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów (art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym w związku z art. 9a ustawy o KRS);
 - dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne (art. 107 § 1 p.u.s.p. oraz art. 97 § 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym);
 - przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych (art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p.), a tym samym nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne rozstrzygał sąd 'ustanowiony na mocy ustawy'; oraz
 - nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych zostały rozpoznane w rozsądnym terminie (art. 112b § 5 zdanie drugie p.u.s.p.), a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego (art. 113a p.u.s.p.) oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 p.u.s.p.), a tym samym nie zapewniając prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych,
- Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE,

a także że:

dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE.

W przedmiocie kosztów

236

Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania, w tym kosztami związanymi z postępowaniem w przedmiocie środków tymczasowych.

237

Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

Sentencja

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) - **Nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska), do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów [art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego opublikowanego w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 825) w związku z art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw];**

- **dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne [art. 107 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495) oraz art. 97 §§ 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego opublikowanego w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 825)];**

- **przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych [art. 110 § 3 i art. 114 § 7 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, w brzmieniu wynikającym z kolejnych zmian opublikowanych w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* z 2019 r. (poz. 52, 55, 60, 125, 1469 i 1495)], a tym samym nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne rozstrzygał sąd 'ustanowiony na mocy ustawy'; oraz**

- **nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych zostały rozpoznane w rozsądnym terminie (art. 112b § 5 zdanie drugie tej ustawy), a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego (art. 113a wspomnianej ustawy) oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 owej ustawy), a tym samym nie zapewniając poszanowania prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych,**

Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art.19 ust.1 akapit drugi TUE.

2) **Dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE.**

3) **Rzeczpospolita Polska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez**

Komisję Europejską, w tym koszty związane z postępowaniem w przedmiocie środków tymczasowych.

4) Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

Lenaerts Silva de Lapuerta Arabadjiev

Prechal Vilaras Ilešič

Kumin Wahl Danwitz

Toader Jürimäe Lycourgos

Jääskinen Ziemele Passer

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 15 lipca 2021 r.

Sekretarz Prezes

A. Calot Escobar K. Lenaerts