

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 15 lipca 2021 r. w sprawie C 791/19 (skrót)

Trybunał przypomniat, że z art. 2 TUE wynika, że Unia opiera się na wartościach – takich jak państwo prawne – które są wspólne państwom członkowskim. Wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami, opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie dzielają szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia.

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 zobowiązane powstrzymać się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską. 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 wyrażoną w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a obecnie potwierdzoną w art. 47 karty praw podstawowych. 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.

Organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, ale 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 .

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

Przepisy krajowe regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną, zakwestionowane przez Komisję, mogą stanowić przedmiot kontroli pod kątem ich zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Izba Dyscyplinarna

Z 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.

TSUE stwierdził, że okoliczności związane z powołaniem nowego składu Krajowej Rady Sądownictwa mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do niezależności KRS i jej roli w procesie nominacyjnym, który doprowadził do powołania członków Izby Dyscyplinarnej:

- 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.
- 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.

W skład ID 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.

Tak więc 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.

Nie gwarantując niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej oraz godząc w ten sposób w niezawisłość tych sędziów, i to, co więcej za cenę osłabienia ochrony wartości państwa prawnego w tym państwie członkowskim Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE.

Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego w związku z wydaniem orzeczenia

Zdaniem TSUE konieczne jest, by pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z wydaniem orzeczenia sądowego było ograniczone do absolutnie wyjątkowych wypadków 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.

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.

Przepis 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.

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.

Trybunał uznał 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, z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Wyznaczanie przez Prezesa ID sądu dyscyplinarnego.

W ocenie TSUE przepis 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”. TSUE podzielił stanowisko Komisji, 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.

Długość postępowania dyscyplinarnego i prawo do obrony.

Zdaniem TSUE przepis, którego brzmienie sugeruje, 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.

Przepis 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.

Przepisy proceduralne: art. 113a w związku z art. 113 §§ 2 i 3 p.u.s.p. (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), a także art. 115a § 3 p.u.s.p. (sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego), 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.

Pytania prejudycjalne.

Ponadto Trybunał uznał, że 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.

Ostatecznie TSUE orzekł, 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 wyznaczenia 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 ciążyą 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 ciążyą na niej na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE.

Z pełną treścią Wyroku można zapoznać się w linku